

FILOSOFÍA DEL PLAN:

43. Del planeamiento urbano a las operaciones inmobiliarias

(Texto para el libro colectivo sobre *El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985*, preparado por el Ayuntamiento de Madrid, 2018)

José Manuel Naredo

Pensándolo con la perspectiva ofrecen los más de treinta años transcurridos desde la aprobación del PGOUM-85, vislumbro con claridad meridiana que este plan marca un hito tras el cual se produce una bifurcación importante en la construcción de la urbe madrileña que trataré de sintetizar. Con el interés añadido de que el largo decenio de crisis y estancamiento económico (1973-1986) en el que se gestó dicho Plan, tiene bastante parecido con el decenio de crisis y atonía económica que estamos viviendo desde que colapsó en 2007 la última burbuja inmobiliaria.

El PGOUM-85 se gestó en plena transición del franquismo a la democracia y cuando todavía duraba la resaca del pinchazo de la burbuja inmobiliaria, que murió con las “crisis petrolíferas” de los setenta, asociadas a sendas devaluaciones de la peseta y a los consiguientes “programas de ajuste”. Tras un decenio de atonía en la actividad económica, en la que se acuñó el término *estanflación*, cuando el instrumental keynesiano no conseguía reanimar el pulso de la coyuntura, se fueron desinflando también las expectativas de crecimiento de los anteriores “años del desarrollo”. El PGOUM-85 se hace eco de esa caída de expectativas y, a la vez, del desastre urbanístico que supusieron esos “años del desarrollo”. Años que estuvieron presididos por lo que se conocería después como la ola de “urbanismo salvaje” del franquismo, que laminó nuestras costas y arrasó nuestras ciudades, en las que la demolición de los edificios preexistentes para meter más volumen construido, corrió en paralelo con nuevos desarrollos en el extrarradio. La enorme mortalidad de edificios, por demolición y ruina, se unió a la elevada natalidad por construcción nueva, haciendo que los cascos de nuestras ciudades quedaran súper-diezmados, dejando sólo algunos testigos de los edificios de la ciudad clásica.

En este contexto de estancamiento económico y demográfico, en el que la súper-destrucción del patrimonio inmobiliario que otorgaba identidad a nuestras urbes había corrido paralelo con el alocado aumento de la reclasificación de suelos y la construcción nueva, el nuevo PGOUM-85 se orientaba más hacia la defensa y consolidación del patrimonio urbano construido, que a potenciar nuevos desarrollos urbanísticos. En la misma Introducción, el PGOUM-85 afirmaba con claridad que *“La propuesta de ciudad que contiene el Plan se ve en la obligación de ser cautelosa, de seguir criterios de austeridad urbanística, de ser la salvaguardia de una ciudad que no puede quedar sometida a procesos irreversibles de pérdida de sus características: que no puede caer en la tentación del despilfarro de su valor acumulado (sea éste patrimonial o ambiental) y sí debe mantenerlo en las condiciones en que la historia lo ha proporcionado como herencia y, en lo posible, acrecentarlo”*. Precizando a renglón seguido que *“Si en la redacción de las Ordenanzas Municipales de 1972 — que estas Normas Urbanísticas vienen a sustituir— se manifiesta un especial interés por la regulación de las áreas de crecimiento de la ciudad, en esta ocasión el interés se*

polariza hacia la regulación de la actividad en las áreas urbanísticamente consolidadas: el suelo urbano". (PGOUM-85,"Introducción", Vol I, p.5).

En consecuencia con lo dicho, el PGOUM-85 se planteó dos objetivos principales. El primero "recuperar Madrid", estableciendo para ello medidas tendentes a reducir la segregación social y los desequilibrios de la ciudad, a proteger el patrimonio edificado, a reequipar la ciudad, mantener y proteger el patrimonio público, a limitar el acceso del automóvil al centro mejorando la calidad ambiental y el transporte público, etc., etc. El segundo controlar la extensión del suelo urbano y urbanizable, clasificando suelo urbanizable programado (SUP) sólo en la medida en que hubiera certeza sobre la programación de las inversiones públicas en Sistemas Generales y sobre los compromisos de ejecución por parte de las particulares y siendo asimismo restrictiva la clasificación de suelo urbanizable no programado (SUNP).

No es mi propósito entrar en más precisiones y juicios sobre el contenido y los resultados urbanísticos del Plan —pudiendo remitir a trabajos como el de López de Lucio, R. y Hernández Aja, A., 1999— sino reflexionar sobre las herencias positivas del mismo, las críticas de las que fue objeto y los cambios de contexto que han marcado la evolución posterior del urbanismo madrileño.

A mi juicio, la principal herencia positiva del PGOUM-85 es la conservación de la calidad urbana asociada a la "Ciudad clásica" de Madrid. Cuando el proceso de demolición y construcción nueva, para meter más volumen edificado, venía afectando, tanto a las zonas del ensanche, como al propio casco antiguo de Madrid, el PGOUM-85 estableció exigencias que frenaron las demoliciones y la renovación de las zonas consolidadas. Pues recordemos que la congelación de alquileres decretada durante el franquismo hizo que buena parte de los propietarios de edificios con inquilinos de "renta antigua", abandonaran las tareas de mantenimiento para propiciar el deterioro de los inmuebles a fin de declararlos en ruina, desalojar a los inquilinos, demolerlos y reconstruirlos con un estilo universal capaz de aumentar el volumen edificado para, finalmente, venderlos a un precio infinitamente superior al que marcaba la renta antigua capitalizada. Gracias al mayor rigor establecido en los deberes de conservación de edificios y a las más duras exigencias para autorizar la demolición (contenidos en el Título III, Caps. 4 y 5 del Plan) se salvaron de la quema buena parte de los edificios que hoy día dan calidad urbana al casco antiguo y al ensanche de Madrid. Precisamente, el carácter más inhóspito de los masivos desarrollos en extrarradio de la conurbación madrileña, hace que sus habitantes acudan a disfrutar del medio urbano más acogedor que brinda la "Ciudad clásica", lo que genera en ocasiones problemas de aglomeración, sobre todo si se añade el turismo foráneo que acude a visitar también solamente esas partes de la urbe.

En lo que concierne a los cambios de contexto y a las críticas a las que fue sometido el Plan, afectan principalmente a su afán de condicionar los nuevos desarrollos urbanísticos. Pues la aprobación y publicación del PGOUM-85 se solapó con la firma del Tratado de Adhesión de España a la UE el 12 de junio de 1985. Este hecho tuvo consecuencias institucionales importantes, pero además provocó un cambio brusco e inusual en el signo de la coyuntura. Pues, no solo reanimó el pulso de la actividad económica, sino que modificó notablemente la naturaleza de la misma, al desplazar su centro de gravedad desde el comercio de mercancías hacia el de bienes patrimoniales, o también, desde el enriquecimiento asociado a los valores añadidos fruto de actividades

ordinarias de producción de bienes y servicios, hacia aquel otro vinculado a la obtención de plusvalías resultado de operaciones bursátiles e inmobiliarias. Pues la “reconversión” o, más bien, el desmantelamiento industrial y la contingentación agraria exigidos por la UE, acentuaron el peso relativo de los negocios bancarios, bursátiles e inmobiliarios autóctonos, a la vez que se abrió la entrada masiva de capitales y de grupos empresariales deseosos de hacer negocio en el nuevo país de la Europa comunitaria, animando la compra de empresas e inmuebles y provocando elevaciones sin precedentes en las cotizaciones bursátiles e inmobiliarias. Se generó así una ola de especulación, de acomodo de nuevos negocios y de reestructuración de los antiguos, que tuvo especial impacto en ese centro de la economía y la política española que ha venido siendo la megalópolis madrileña, al concentrarse en ella toda una serie de tareas de intermediación y de gestión. La confluencia de enormes plusvalías comisiones y rentas obtenidas en el curso de este proceso, con la inusual estabilidad de los precios al consumo, crearon una sensación de “bonanza” económica sin precedentes. Pero esta “bonanza” tenía poco que ver con la de esos “años del desarrollo” vividos con anterioridad. Pues la diferencia entre el auge económico que registró la economía madrileña en los años sesenta y el que siguió a la adhesión a la UE, estriba en que “aquél se apoyó en una expansión general de los negocios, del empleo y de la población de la megalópolis, mientras que éste corrió paralelo con la crisis de ciertas actividades industriales, con el aumento del paro y con la disminución o el estancamiento de la población, resaltando así el contenido especulativo del proceso” (Naredo, J.M., 1988).

En este contexto se generó una burbuja especulativa cuyas características no cabe describir aquí (Véase Naredo, J.M., 1996). Y aunque la población del municipio de Madrid siguió disminuyendo, arreciaron las críticas contra el Plan, achacando falsamente a las limitaciones que imponía a la reclasificación de terrenos y a la supuesta escasez de suelo urbanizable, las notables subidas de los precios inmobiliarios. Valga decir que esa burbuja inmobiliaria duró poco al acarrear, tras las celebraciones de 1992, sendas devaluaciones de la peseta y programas de ajuste, pero sirvió no sólo para desacreditar la filosofía del PGOUM-85, sino el planeamiento en general. La presión de potentes intereses inmobiliarios, deseosos de dar buenos “pelotazos urbanísticos” reclasificando suelos a la carta, amparándose en un mal entendido liberalismo y bien orquestada por los media, acabó surtiendo efecto. Se fue configurando el marco mental e institucional que reviste de buen hacer político y empresarial a “operaciones” urbanísticas que durante el franquismo hubieran sido calificadas de escándalos. El mismo partido gobernante y las mismas personas que promovieron e hicieron el PGOUM-85 contribuyeron, en buena medida, a este cambio de enfoques. A mi juicio un hito importante de la crisis de la voluntad planificadora fueron las Directrices de Ordenación Territorial de 1988 para el área metropolitana, que abrieron la caja de pandora de las operaciones urbanísticas (Naredo, J.M., 1988b). Sendas tesis doctorales (De Santiago, E., 2005 y Ruíz, 1999), así como el propio *sky line* madrileño, muestran que la actual conurbación se construyó sobre todo a golpe de operaciones inmobiliarias concebidas al margen del planeamiento.

La adopción del euro y la disposición de una financiación inusualmente barata y abundante, posibilitaron una nueva burbuja especulativa que dejó pequeñas a las anteriores originando un *tsunami* inmobiliario in precedentes. Paradójicamente, la población del municipio de Madrid disminuyó entre 1980 y 2005, mientras que el número de viviendas aumentó en 352.564, a la vez que la población del área metropolitana crecía en cerca de un millón de personas, evidenciando la naturaleza

explosiva del modelo de la conurbación difusa que imponen los intereses especulativos (Naredo, J.M. y Montiel, A., 2011).

¿Pudieron haber ido las cosas de otra manera? Sin duda, pero contrarrestar el huracán especulativo que se avecinaba habría exigido una voluntad y un poder político tan firmes que brillaron por su ausencia. Tal es así que ahora, tras diez años de crisis y con una atonía económica que se revela más persistente que la que dio lugar al PGOUM-85, cuando el actual modelo inmobiliario está agotado y pide a gritos su transformación, nuestros políticos acostumbran a mirar para otro lado. Y en Madrid, la ocasión de oro que planteó el ascenso a la alcaldía de Manuela Carmena para hacer un nuevo Plan que planificara para la ciudadanía y que, por ende, desactivara las operaciones previstas para un crecimiento hoy sin sentido que amenazan la urbe, parece esfumarse. Es que la formulación vigorosa y la aceptación generalizada de nuevas metas y proyectos capaces de evitar las irracionalidades (y las desigualdades) del pasado se revelan políticamente difíciles. Mientras que contemporizar y proseguir con el *statu quo* resulta políticamente fácil, tal y como apunto en esta antigua transparencia que presento a modo de epílogo.

Referencias

- De Santiago, E., 2005, *Nuevas formas y procesos espaciales en la región urbana de Madrid*, Tesis doctoral, ETSAM, 2 Vol.
- López de Lucio, R. y Hernández Aja, A., 1995, *Los nuevos ensanches de Madrid*, Ayuntamiento de Madrid & ETSAM.
- Naredo, J.M., 1988a, “Sobre la naturaleza de la actual recuperación económica madrileña”, *Economía y Sociedad*, nº 1.
- Naredo, J.M., 1988b, “Las directrices de Ordenación Territorial: un exponente de la crisis actual de la voluntad planificadora”, *Alfoz*, nº 58-59.
- Naredo, J.M., 1996, *La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*, Madrid, Siglo XXI.
- Naredo, J.M. y Montiel, A., 2011, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Icaria.
- Ruíz, J., 1999, *Madrid 1963-1994: La génesis del modelo disperso*, Tesis doctoral, ETSAM.

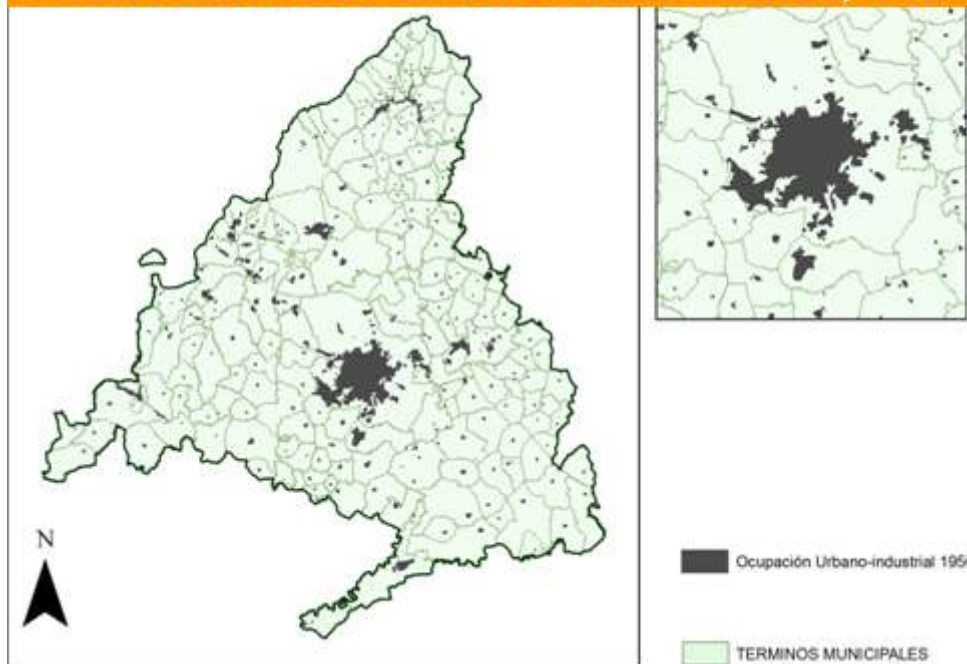
Nuevos problemas y políticas alternativas

<p><u>Situación últimos 50 años</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fuerte crecimiento demográfico y migr. - Fuerte déficit de obs. y viviendas <p><u>Políticas aplicadas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomento \rightarrow <u>Construcción nueva</u> - Incentivos fisc. a la construcción, las plusvalías y la viv. en propiedad. - Normativas poco exigentes en \leftarrow <u>sust. habit.</u> - Penalizar la ocupación de viv. <p><u>Resultados insostenibles</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Masiva destruc. de suelo y patrim. - Uso ineficiente de los mismos - Metabolismo urb. poco ecológico <p><u>Políticamente fácil</u></p>	<p><u>Situación actual</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Demografía estable o en regresión - Patrimonio inmobiliario desocupado con problemas de conservación <p><u>Políticas alternativas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomento \rightarrow <u>Conservación y uso del patrimonio construido</u> - Incentivos fisc. a la rehabilitación y el alg. penalización plusvalías. - Normativas + exigentes en \leftarrow <u>sostenib. habitabilidad</u> - Penalizar la desocupación y el abandono <p><u>Resultados: + viables ecol. y soc.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejor conserv. del suelo y el patrim. inmo. (uso + eficiente de los mismos) - Metabolismo urbano + ecológico <p><u>Políticamente difícil</u></p>
--	---

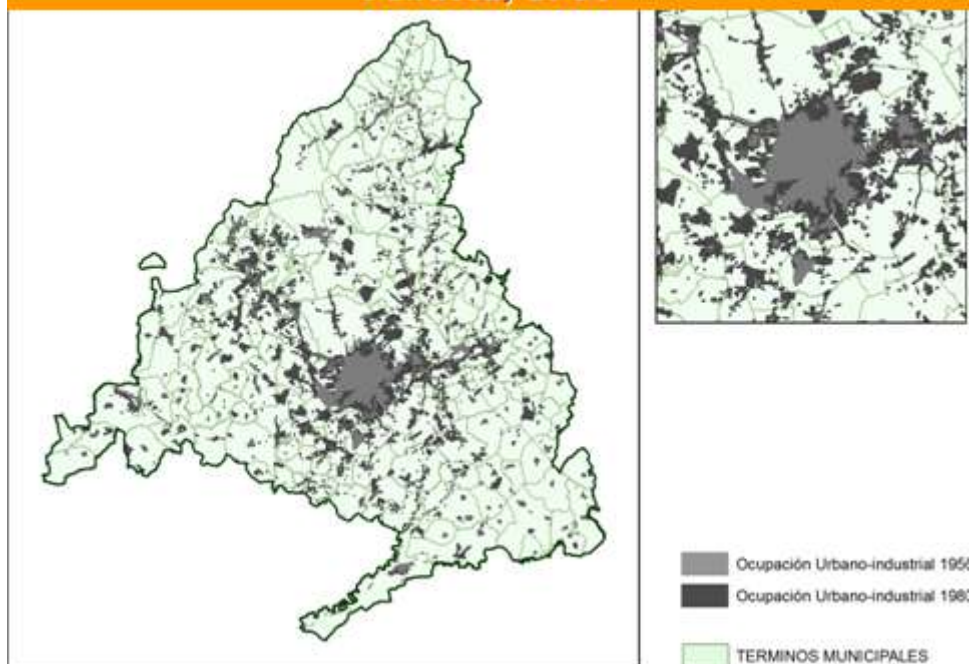
Fuente: Elaboración propia

El modelo de la conurbación difusa triunfa

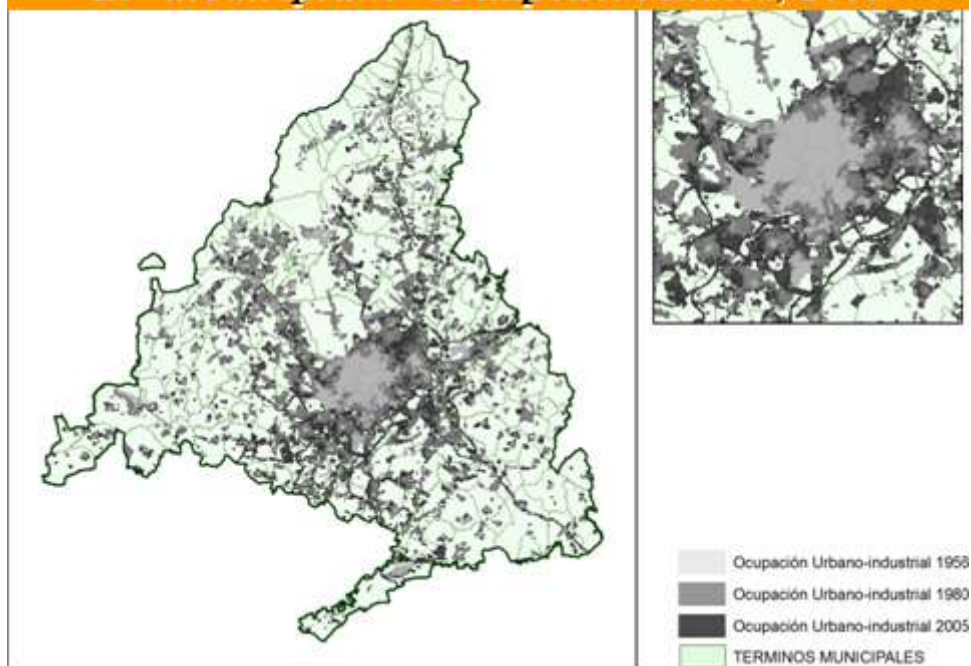
Transformación del modelo urbano: Madrid, 1956



Madrid, 1980



El "urban sprawl" se impone: Madrid, 2005



Fuente: G^a Zaldívar y Naredo, J.M. (Coords.), *Estudio sobre la ocupación del suelo por usos urbano-industriales aplicado a la Comunidad de Madrid (1956-1980-2005)* accesible en <http://habitat.aq.upm.es/oscam>.