

Urbanismo y vivienda social en el área metropolitana de Madrid durante la democracia

(Urbanism and housing policy in the metropolitan area of Madrid)

Sagrario Ortiz Núñez

Arquitecta Doctorando en Urbanismo
Universidad Politécnica de Madrid

Grupo de Investigación Laboratorio de Arquitectura y Urbanismo - LAUR
Universidad Pontificia Bolivariana
Instituto BERIT de la Familia (Madrid)

Resumen

El presente artículo muestra las políticas públicas más destacadas llevadas a cabo en el Área Metropolitana de Madrid por la administración durante el período democrático en una doble vertiente: el urbanismo y la vivienda. Al poner en relación la legislación urbanística (Leyes del Suelo, en España) que ha ido orientando las políticas territoriales durante la democracia y los sucesivos planes de vivienda, se han determinado los momentos cronológicos significativos en los que se evidencian cómo las decisiones económicas que han definido las políticas de vivienda han influido en el desarrollo urbano y territorial.

Palabras clave: planeamiento urbanístico, políticas de vivienda, área metropolitana de Madrid.

Abstract

This paper shows the most important outstanding urban actions carried out in the Metropolitan Area of Madrid, by the public administration in both aspects: town planning and housing policy. When being

interconnected the legislation of Land Use (Leyes del Suelo) –which has been directing the territorial policy during democratic period-, and the successive housing plans, the main chronologic moments have been determined to show how housing policy has influenced the urban territorial development.

Key words: urban planning, housing policy, Metropolitan Area of Madrid.

Introducción

En la historia de España, la segunda mitad de la década de los 70 está marcada por una serie de acontecimientos de gran trascendencia política para el país. La muerte del general Franco y el fin de la dictadura, abrieron un período de transformación conocido con el nombre de “transición”. En diciembre de 1978, la aprobación de la Constitución, introduce cambios radicales en la organización territorial del Estado español, iniciando así, el proceso de descentralización y regionalización. De este

modo, el marco institucional del urbanismo quedó también afectado por el traspaso de competencias urbanísticas desde la Administración Central a las nuevas entidades regionales que se crearon: las Comunidades Autónomas.

El objetivo de la investigación es estudiar los efectos de dicho proceso de descentralización, mediante el análisis de los instrumentos de intervención de la administración pública. La primera fase –que es la que recoge este artículo- se ha centrado en la comprensión global del fenómeno desde un enfoque necesariamente multidisciplinar. La segunda etapa se centrará en el estudio pormenorizado de la aplicación de dichos instrumentos desarrollados por determinados municipios del Área Metropolitana de Madrid.

Esta investigación se inscribe dentro del Plan de Maestrías y Doctorados de la Universidad Pontificia Bolivariana y constituye una parte de la tesis doctoral que se presentará en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid. El acercamiento que se ha a estas temáticas a partir de la realización de la tesis ha ido alimentando la investigación sobre vivienda de interés social –en el ámbito del Área Metropolitana del Valle de Aburrá- que se está llevando a cabo desde el Semillero de Investigación en Urbanismo, dentro del Laboratorio de Arquitectura y Urbanismo, LAUR.

Constitución y democracia: nuevo marco competencial

El artículo 148 de la Constitución Española señala las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, como de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, con plena capacidad para legislar y ejecutar en dichas materias, sustituyendo en ellas al Estado. Éste, por tanto, quedaba desposeído de cualquier competencia urbanística, aunque podía legislar con carácter supletorio, y prestar apoyo y asistencia a las Comunidades Autónomas y a los municipios. Sin embargo, la Constitución Española reserva al Estado la regulación necesaria para garantizar la propiedad

privada y su función social –ambas con incidencia en el territorio-, como condiciones básicas del ejercicio de los derechos y deberes fundamentales. Por otro lado, ostenta competencias sobre las bases y coordinación general de la actividad económica, fijando lineamientos y criterios globales en temas de fiscalidad y créditos hipotecarios, aplicables al sector de la vivienda.

También la Constitución otorgó autonomía a los municipios para la gestión de sus intereses. Así, cuando en 1979 se constituyeron los nuevos ayuntamientos democráticos, el tema urbanístico apareció como una de las cuestiones principales de las políticas locales. Era un momento de gran sensibilidad social y política hacia los problemas urbanos, muchos de ellos heredados de las anteriores etapas de desarrollo y consecuencia de los movimientos migratorios, que las correspondientes ciudades no habían podido asimilar: “déficit de infraestructuras, de servicios y equipamientos, exceso de densidad, congestión y deterioro ambiental”(1).

Instrumentos de intervención pública: planes urbanísticos y planes de vivienda

La intervención pública en el territorio se puede llevar a cabo por medio de una gran diversidad de instrumentos, que en grandes rasgos, se vinculan, o bien, a una política territorial o a una política sectorial. La primera es de carácter global y “comprensivo” por tener en cuenta todos los factores que inciden en el territorio y tienen el suelo como soporte de las diversas actividades (“segmentación horizontal”). La segunda, por su carácter sectorial, atiende de manera casi exclusiva uno de esos factores, por ejemplo, el sistema vial, las infraestructuras, o la vivienda (“segmentación vertical”) (2).

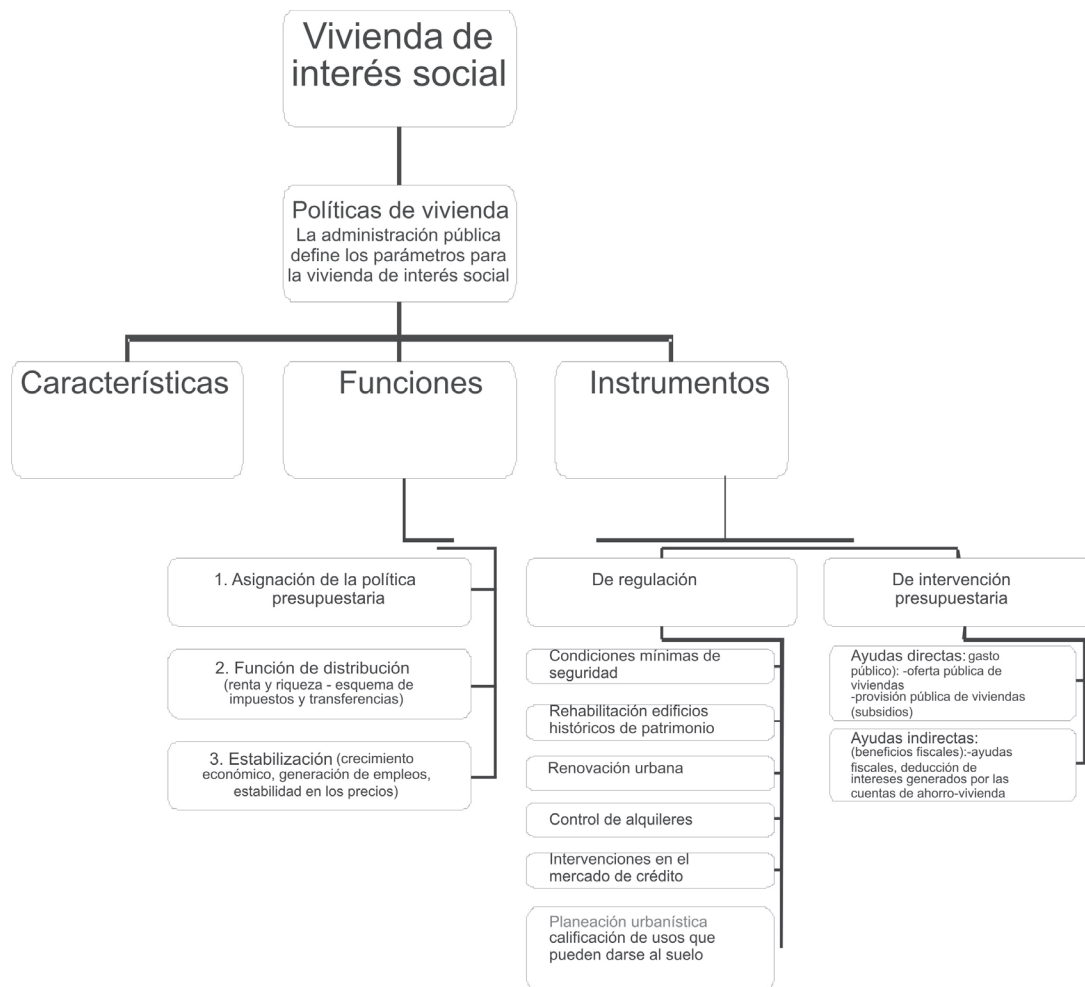
Las políticas de vivienda diseñadas por la administración pública, justifican su intervención en el mercado de vivienda por razones de eficiencia y equidad, dispone de instrumentos de regulación, por un lado, e instrumentos de intervención presupuestaria, por otro. Entre los primeros encontramos el planeamiento urbanístico, la renovación urbana y las intervenciones en el mercado de crédito. Entre los segundos se distinguen las ayudas

directas (oferta pública de viviendas y subsidios), y las ayudas indirectas o beneficios fiscales (ayudas fiscales, desgravaciones, deducción de intereses generados por las cuentas de ahorro-vivienda, etc.) (3). Para evaluar los planes de vivienda se ha tenido en cuenta cómo se han diseñado estos instrumentos y cómo se han llevado a la práctica, pues a veces esta intervención ha dado lugar a efectos contrarios a los deseados.

Los planes de vivienda de la década de los 80 (Plan Trienal 1981-1983, Plan Cuatrienal 1984-1987 y Plan Trienal 1988-1990), tenían un doble objetivo: política social de carácter distributivo y política de empleo para luchar contra el paro. La crisis económica por la

que atravesaba España en los primeros años de los 80 originó el problema de acceso por los altos precios de las viviendas y las duras condiciones de financiación (crisis de demanda). A partir de 1985, la tendencia cambia, se produce la “salida de la crisis” y el llamado “primer boom inmobiliario” (1986-1989). Sin embargo, el año 1990 constituyó un momento crítico en la evolución cíclica en el subsector de vivienda, produciéndose un decaimiento en el mercado inmobiliario. En el contexto económico general se registraron varios cambios (4): desaceleración de la tasa real de crecimiento del PIB, política monetaria restrictiva y altos tipos de interés, lo que provoca una disminución de la demanda solvente, pero un aumento de la demanda insatisfecha debido a los altos precios de las viviendas.

Políticas de vivienda



1. Los agentes privados que intervienen en el sector inmobiliario y los propietarios de los terrenos, ante esta situación de cambios sucesivos en el marco legislativo, solicitan a las administraciones públicas una mayor estabilidad para poder llevar a cabo sus inversiones.

Fuente: SÁNCHEZ, M^a T. (2002): La Política de Vivienda en España. Análisis de su efectos redistributivos, Universidad de Granada, Granada, (Capítulo 1: Políticas públicas e instrumentos); elaboración propia.

Ante el grave problema de accesibilidad, la política de vivienda de los años 90 llevará a cabo una serie de medidas normativas: reformas en el sector financiero y en el Mercado Hipotecario (reducción de los tipos de interés) y reformas urbanísticas. De esta manera, la nueva política de vivienda va estrechamente ligada a una nueva política de suelo desde todos los niveles de la administración. Se llevará a cabo la segunda reforma de la Ley sobre el Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (1990), a la que en pocos años sucederá la tercera reforma (1998). Recientemente, en mayo de 2007 se ha aprobado la última reforma estatal de la Ley del Suelo¹.

La vivienda social en el Área Metropolitana de Madrid

Las Comunidades Autónomas y los municipios son los que asumen las competencias en materia de urbanismo y vivienda. Esto ha provocado que coexistan actualmente en España diferentes sistemas legislativos de planeamiento urbanístico (5): el tradicional, el desregulado y el modelo valenciano o “del agente urbanizador”. El modelo desregulado indica que sólo debe considerarse como suelo no urbanizable aquel que tenga algún tipo de protección; excepto éste el resto del territorio es susceptible de ser urbanizado, y tiene en la Comunidad Autónoma de Madrid el exponente más claro.

En Madrid y su Área Metropolitana se hace evidente una serie de contradicciones en unas circunstancias que los expertos han denominado de “*desmesurada permanencia del ciclo alcista*” (6), tanto en precios como en cantidad de viviendas a producir, sin resolver, por otro lado, las necesidades de vivienda de la población menos favorecida.

Madrid es una Comunidad Autónoma de pequeño tamaño en superficie pero con elevada población: cinco millones de habitantes. De los 179 municipios que la conforman, destaca el municipio de Madrid, la capital, en la que se ubica más de la mitad de esta población. En 1963, se constituye el Área Metropolitana de Madrid y se crea para su gobierno la Comisión de Planeamiento

y Coordinación, COPLACO. Inicialmente, incluía la capital y 22 municipios circundantes y, con el tiempo, se fueron anexando otros. Para esta investigación hemos tenido en cuenta un total de 28 municipios, considerados el Área Metropolitana funcional de Madrid.

En 1983, la Comunidad Autónoma de Madrid recibe las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, disolviéndose COPLACO. En 1984 se redacta una Ley de Ordenación Territorial y en 1985, un documento previo de Directrices de Ordenación Territorial. Entre 1987 y 1990 se redactan las Estrategias de Ámbito Territorial, algunas de las cuales, particularmente la Zona Sur, se diseñaron en colaboración con los municipios afectados. En 1995 se aprueba la Ley sobre Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid e introduce la figura del Plan Regional de Estrategia Territorial. Posteriormente, y dentro de la línea desreguladora, se sitúa la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 2001.

A partir del modelo de las *estrategias* se produce una doble posibilidad de actuación urbanística: la actividad de ámbito local que se legitima a través de los planes generales de cada municipio, y la actividad de ámbito regional (de tipo estratégico territorial pero sin carácter normativo) que se ejecutan mediante figuras singulares fuera de cualquier tipo de programación (7). La figura más frecuente en los años 90 será el Plan de Actuación Urbanística, PAU, vinculado en muchas ocasiones a los Consorcios Urbanísticos para su gestión y ejecución.

Vivienda social en Madrid construida en la década de los 90





FUENTE: CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTE (2003): Los Consorcios Urbanísticos de la Comunidad de Madrid. 1993-2003. La experiencia consolidada de un programa de desarrollo urbano, CAM, Madrid

Municipios del Área Metropolitana de Madrid (planimetría de 1999)



Conclusiones

A modo de conclusiones, en esta primera fase de la investigación, se evidencia la estrecha relación entre los ciclos del desarrollo económico, las políticas de vivienda y las fases del planeamiento urbano. Se destacan las “graves contradicciones” en la forma en que se concibe el suelo, entre los que plantean la liberalización del planeamiento urbanístico como fórmula para incrementar la oferta del suelo y por tanto, la supuesta reducción de los precios de la vivienda, y aquellos que entienden el suelo como algo más complejo que una simple fórmula económica.

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

Bibliografía

1. TERÁN, F. (1999): *Madrid: Ciudad-Región 2. Entre la ciudad y el territorio en la segunda mitad del siglo XX*, CAM, Madrid, p.107
2. RUIZ, J. (2002): *Complejidad urbana y determinación. Estructuras comunicativas y planeamiento urbano en el desarrollo del Área Metropolitana de Madrid*, Universidad Carlos III, Madrid, p. 100
3. SÁNCHEZ, Mª T. (2002): *La Política de Vivienda en España. Análisis de su efectos redistributivos*, Universidad de Granada, Granada, (Capítulo 1: Políticas públicas e instrumentos).
4. _____ (2002): *La Política de Vivienda en España. Análisis de su efectos redistributivos*, Universidad de Granada, Granada, (Capítulo 1: Políticas públicas e instrumentos). Pág. 146.
5. SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (2004): “Spatial planning, in fact town planning. From regulation to shared visions”, *Quaderns de Política Económica*, Revista electrónica, vol. 6, Enero-Abril de 2004, pp. 61-79, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia (www.uv.es/~qpe).
6. CONSEJO NACIONAL DE ARQUITECTOS: Informes trimestrales sobre vivienda a partir de datos (proyectos visados) proporcionados por los Colegios de Arquitectos de España.
7. RUIZ, J. (2002): *Op. cit.*, p. 103.