

CUADERNOS 9

Medidas para la reactivación
del sector inmobiliario
y la construcción



Editado por CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN
En Madrid, 30 de mayo de 2013
publicaciones@circulocivicodeopinion.es
Impreso: Gráficas San Enrique (Madrid)
Depósito Legal: M-7615-2012
ISSN 2254-1837
Editado en España

CUADERNOS 9

Medidas para la reactivación
del sector inmobiliario
y la construcción

Mayo 2013



El CÍRCULO CÍVICO DE OPINION asume como propios únicamente los textos de los *Documentos* que, tras la correspondiente deliberación y aprobación, se publican con su firma.

Las opiniones contenidas en los *Informes* encargados por el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, y firmados por sus respectivos autores, son de la exclusiva responsabilidad de éstos.

ÍNDICE

Documento 9	
MEDIDAS PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR INMOBILIARIO Y LA CONSTRUCCIÓN	5
Informes	
La ciudad compacta, un recurso frente a la crisis Luis Fernández-Galiano	11
Territorio y ciudad, después de la crisis Manuel Martín Rodríguez	15
El caso de Madrid: 1997-2012. Del urbanismo explosivo al INANE. Sacar lecciones de la crisis Josefina Gómez Mendoza	21

DOCUMENTO 9

MEDIDAS PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR INMOBILIARIO Y LA CONSTRUCCIÓN

El Boletín Oficial de las Cortes (Congreso de los Diputados) ha publicado el 12 de abril de 2013 un proyecto de ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. El Círculo Cívico de Opinión ha deliberado durante los últimos meses y preparado informes que coinciden, en buena medida, con los planteamientos de aquel proyecto. Su difusión en estos momentos puede contribuir a enriquecer el debate.

Dada la relevancia que el sector inmobiliario y de la construcción tiene para la reactivación de la economía, y la grave disminución de actividad por la que está afectado desde hace ya varios años, se hace preciso pensar en su reconversión para buscar un modelo sostenible, que se asiente sobre premisas que han sido tradicionalmente desconsideradas.

La tradición urbanística española, según recuerda el preámbulo del proyecto citado, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social, y garantizando calidad de vida a sus habitantes. La legislación española en materia de urbanismo ha sido fundamentalmente una legislación de ensanche, desde mediados del siglo XIX (Reales Decretos de 8 de abril de 1857 y 31 de mayo de 1860, relativos a los ensanches de Madrid y de Barcelona).

Aunque no debe despreciarse la importancia que tuvo a finales del mismo siglo la legislación de reforma interior de las grandes poblaciones (Ley de 18 de marzo de 1895), la orientación que termina dominando en la legislación del siglo XX es la que estableció un sistema de planeamiento e instrumentos complementarios establecidos para la preparación e incorporación de nuevos suelos a la ciudad constituida. El texto legal dominante durante todo el siglo XX fue, con pocas reformas sustanciales, la Ley del régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956. Cuando, de conformidad con las reglas de reparto de competencias establecidas en la Constitución, las comunidades autónomas asumieron las atribuciones fundamentales en materia de ordenación del territorio y de urbanismo, fue el modelo de la Ley de 1956 (integrada tras la Ley de reforma de 1975 en el Texto refundido de 9 de abril de 1976) el que imitaron sin añadir grandes novedades.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo es la primera que ha llegado a apreciar que es necesario corregir esta perspectiva regulatoria, y subordinarla a otra preferente que tenga en cuenta la ciudad existente y se ocupe de su rehabilitación y regeneración. En un contexto de crisis económica, cuya superación depende en gran medida de la recuperación del sector de la construcción, es más necesario activar políticas que incidan en el patrimonio inmobiliario existente considerando la inviabilidad actual de políticas de expansión y la improcedencia, por razones de sostenibilidad medioambiental y energética, de los planes que centran predominantemente la actividad inmobiliaria en la generación de nueva ciudad.

Esta necesidad viene también impuesta porque el parque edificado español necesita de intervenciones de conservación y mejora, que permitan hacer efectivo el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, y que garanticen el cumplimiento, por parte de los propietarios, del deber de mantener sus viviendas en adecuadas condiciones de conservación. Más del cincuenta y ocho por ciento de dicho parque edificado es anterior al año 1980, y existen, aproximadamente, veinticinco millones de viviendas de las que la mitad tienen más de treinta años y cerca de seis millones cuentan con más de cincuenta años. No existen, sin embargo, en nuestra legislación, instrumentos suficientes para verificar el grado de conservación de los inmuebles ni que permitan imponer en términos razonables su adaptación y mantenimiento.

Las edificaciones existentes necesitan adecuarse además a las exigencias europeas relativas a la eficiencia energética, ya que más de la mitad de los edificios levantados en España están construidos antes de que se introdujeran unos criterios mínimos de eficiencia energética, hoy exigidos por la normativa comunitaria europea. La implantación de una política adecuada de rehabilitación permitirá reducir los consumos de energía, promoviendo las energías limpias y la reducción de gases de efecto invernadero del sector. Debe considerarse que la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, reconoce que los edificios representan el cuarenta por ciento del consumo de energía final de la Unión Europea.



La regulación por una ley del Estado de las medidas, instrumentos y actuaciones dirigidos a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas se enfrenta con las declaraciones contenidas, en relación con el reparto de competencias sobre urbanismo, en las sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo y de 11 de julio de 2001, de las que resulta que las comunidades autónomas son las que tienen la competencia exclusiva en la materia. El Estado sólo tiene reconocidas por la jurisprudencia constitucional algunas competencias residuales. Podría ponerse en cuestión, utilizando esta jurisprudencia, que el Estado cuente con habilitación constitucional para dictar una ley como la proyectada.

No obstante, existen diversos títulos competenciales, distintos de la regulación del territorio y el urbanismo, que pueden ser utilizados por el legislador estatal con garantías suficientes de constitucionalidad. El Círculo Cívico de Opinión comparte la invocación, para fundamentar el proyecto, de las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13), de protección del medio ambiente, que es el valor que predominantemente trata de salvaguardar el proyecto (artículo 149.1.13), y la competencia estatal para la fijación de las condiciones básicas de igualdad de los derechos y deberes constitucionales (artículo 149.1.1). Son utilizables, no obstante, para justificar otros preceptos de la Ley, varias atribuciones más conferidas al Estado en el artículo 149.1 (apartados 8, 16, 23 y 25).

El Círculo Cívico de Opinión ofrece, en esta entrega de sus CUADERNOS, textos analizados y debatidos en sesiones plenarias sobre la crisis del urbanismo de expansión y la reorientación de la acción inmobiliaria y constructiva a favor de la sostenibilidad económica y ambiental de la ciudad. De los textos son autores los socios fundadores Luis Fernández-Galiano (catedrático de Proyectos Arquitectónicos), Josefina Gómez Mendoza (catedrática de Geografía) y Manuel Martín Rodríguez (catedrático de Economía Política).

CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN

7 de mayo de 2013



INFORMES

Informes preparados para el Círculo Cívico de Opinión.





LA CIUDAD COMPACTA UN RECURSO FRENTE A LA CRISIS

Luis Fernández-Galiano
Catedrático de Proyectos Arquitectónicos

Añoramos el campo, pero preferimos la ciudad. Hemos elegido vivir juntos y, votando con los pies, la mitad de la humanidad es ya urbana. La ciudad no es sólo nuestra mejor invención; es también el principal recurso con el que enfrentarnos a la crisis ecológica y climática. Por más que parezca paradójico, el cemento es más verde que el césped, y la ciudad compacta la forma más eficaz de habitar el planeta: consume menos espacio y menos tiempo, menos materia y menos energía. Frente a la ciudad dispersa que se desparrama en el territorio, la compacta emplea menos suelo para sus edificios y sus infraestructuras de transporte, permite hacer más eficaces y breves los desplazamientos, utiliza menos recursos materiales en su construcción, y requiere menos energía tanto en la climatización de los inmuebles como en las redes de comunicación. La densidad, continuidad y complejidad de la ciudad compacta sirven, además, de soporte físico y social para los intercambios de ideas y de afectos que hacen de las aglomeraciones urbanas motores de innovación y polos de atracción.

La ciudad tiene, sin embargo, una larga historia de adversarios. El 'menosprecio de corte y alabanza de aldea' posee un extenso pedigrí literario, y la advertencia frente a los peligros y vicios urbanos es casi tan antigua como las ciudades mismas. La nostalgia bucólica de la naturaleza y la vida sencilla recorre toda nuestra cultura, una cultura que se engendró precisamente en las ciudades. Pero si en el mundo clásico y en el feudal las ciudades eran espacios de libertad, los *dark satanic mills* de la Revolución Industrial produjeron ciudades atroces, más insalubres y desesperanzadas que las de siglos anteriores. El Manchester descrito por Engels o el ominoso Berlín de piedra guillermineo suscitaron reacciones regeneracionistas o utópicas de carácter antiurbano, y la ciudad-jardín —en sus diferentes variedades— se propuso como una alternativa de conciliación con la naturaleza. Desde John Ruskin o William Morris hasta Leon Tolstoi o Piotr Kropotkin, y desde Frederick Law Olmsted o Élisée Reclus hasta Ebenezer Howard o Patrick Geddes, el tránsito del siglo XIX al XX está esmaltado de literatos, biólogos, geógrafos y paisajistas que se proponen remediar los males de la ciudad industrial.

Para formular alternativas a la urbe, la intemporal tradición horaciana se funde con las ideas anarquistas y socialistas, y las propias vanguardias resultan así escindidas entre la celebración de la técnica metropolitana y el retorno radical a la naturaleza. Le Corbusier, Mies van der Rohe o Ludwig Hilberseimer pretenden higienizar la ciudad con rascacielos o grandes bloques que se alzan entre jardines, pero Frank Lloyd Wright propugna con su Broadacre una extensión ilimitada y dispersa de las viviendas en el medio rural que no oculta su estirpe jeffersoniana o sus vínculos con el trascendentalismo individualista y antiurbano de Emerson, Thoreau y Whitman, mientras los desurbanistas soviéticos encabezados por Miliutin —desde supuestos ideológicos y políticos muy diferentes— proyectan reconciliar campo y ciudad con desarro-



llos lineales que siguen las infraestructuras ferroviarias, como ya había propuesto medio siglo antes el promotor, ingeniero y teósofo Arturo Soria. Sin embargo, ni unos ni otros supieron valorar las virtudes de la ciudad compacta tradicional, que en 1867 teorizó de forma pionera el ingeniero, urbanista y político Ildefonso Cerdá, y que todavía hoy es el modelo más eficaz y sostenible.

La crisis política y social de 1968, en resonancia con la crisis económica y energética de 1973-79, puso en cuestión las bases arquitectónicas y urbanas de una modernidad que había devenido convencional y corporativa. Críticos como Lewis Mumford o Jane Jacobs alumbran la eclosión de una nueva generación atenta a la ecología urbana y a la sostenibilidad edificatoria, y desde la sensibilidad libertaria de Colin Ward, John Turner o Murray Bookchin hasta el paisajismo territorial de Ian McHarg, el retorno a la naturaleza volvió a marcar la agenda del pensamiento sobre la ciudad, con el rechazo explícito del colosalismo demiúrgico y tecnocrático de muchos de los maestros modernos y la recuperación de episodios desdibujados de las vanguardias como los jardines sostenibles de Leberecht Migge en la Alemania de Weimar. Sin embargo, atrapados en la fascinación de la construcción vernácula, las casas autónomas y la cacharrería eólica o solar, los protagonistas de esta vuelta a las raíces omitieron la censura de la principal responsable de la anomia social y el despilfarro energético: la ciudad dispersa creada por la difusión del automóvil.

Esta ciudad dispersa, nacida en los Estados Unidos, pero extendida hoy por todo el globo, es un artefacto insostenible que, si en un momento dado fue la expresión del sueño americano —la casa con jardín y el automóvil como iconos del éxito económico y social—, actualmente no es sino una pesadilla cultural y ecológica. Emblema del consumo narcisista, esa casa es la unidad ensimismada con la que se construye una ciudad desvanecida, que los anglosajones designan con los términos *sprawl* o *exurbia*, y algunos latinoamericanos con el muy gráfico de 'desparrame': una suburbanidad que a su despilfarro material y energético —por no volver a mencionar su consumo voraz de territorio y de agua, así como sus daños a los ecosistemas o a la biodiversidad— añade el empobrecimiento relacional y vital de los individuos que allí habitan.

Las urbanizaciones de viviendas unifamiliares —sean minúsculas casitas prefabricadas u opulentas McMansions— han escombrado los paisajes del planeta hasta conformar una genuina Babel horizontal, derramándose sobre el territorio como una inundación imparable, e infectando los campos como una plaga vírica. Ya Le Corbusier advirtió, refiriéndose a la casa, que un sueño multiplicado por dos millones deviene una pesadilla. En *American Beauty*, la película de Sam Mendes que retrata la vida suburbana, Annette Bening cultiva una variedad de rosa que da nombre a la cinta, y cuya peculiaridad es carecer de espinas, pero también de olor, como la urbanización residencial que sirve de marco a los personajes. Pero la dispersión suburbana no sólo despoja a la vida de olor: la hace insostenible en el marco de la crisis climática, energética y financiera.

Desvanecidas las ajadas utopías de la ciudad-jardín, tanto en sus versiones iniciales de rechazo a la metrópoli insalubre como en sus manifestaciones más recientes de alternativa ecológica a las crisis del petróleo, entre los urbanistas contemporáneos se consolida el consenso de que la ciudad compacta es la más sostenible, además de suministrar un escenario más adecuado para el ejercicio de la sociabilidad que subyace tanto a la innovación técnica como



a la riqueza afectiva. Las ciudades continuas y complejas —frente a la fragmentación espacial y de usos que exhibe la suburbanización— son más capaces de competir en el mercado laboral del talento con su tupido tejido empresarial, y en el mercado sexual del emparejamiento con su amplia variedad sentimental. Y son evidentemente más eficaces en el uso del territorio y los recursos, por más que —usando la terminología pionera de los hermanos Odum— continúen siendo organismos que se alimentan de su entorno, extrayendo de él materiales y energía mientras vierten sobre el mismo residuos y calor.

El análisis termodinámico de la ciudad no es, en todo caso, el único que avala la importancia capital de la compacidad. Dejando provisionalmente de lado la dimensión política y social —la ciudad compacta como marco idóneo para la manifestación colectiva de la protesta o el duelo, para la celebración compartida o el encuentro azaroso—, este modelo urbano es el preferido tanto por los paisajistas como por los economistas, dos grupos disciplinares que frecuentemente hallamos en posiciones contrapuestas. Utilizando como referentes a dos profesores de Harvard que se han expresado elocuentemente sobre este asunto —el catedrático de Ecología del Paisaje Richard T.T. Forman, autor de libros tan influyentes como *Urban Regions*, y asesor de Barcelona, para la que redactó un *Mosaico territorial*; y el catedrático de Economía Edward Glaeser, que ha dedicado su vida profesional a los estudios urbanos, y cuyo *Triumph of the City* se convirtió en un merecido *bestseller*—, quizá merecen reseñarse sucintamente sus principales conclusiones sobre las virtudes de la ciudad compacta.

Para Forman, un ecólogo que argumentadamente defiende las metrópolis, el crecimiento urbano compacto ofrece calidad de vida y biodiversidad. Ante el acelerado ritmo de urbanización del planeta, es preciso lograr que las ciudades crezcan de forma sostenible, conservando la naturaleza y los suelos fértiles, garantizando el suministro de agua y minimizando las emisiones de CO₂. Con este objetivo, y después de estudiar 38 ciudades diferentes, Forman propone el crecimiento concéntrico y la ampliación de las ciudades satélite, dejando grandes anillos verdes o parques urbanos para el ocio y el amortiguamiento climático, y configurando núcleos compactos que puedan tener transporte público eficiente. Los modelos menos recomendables, en su opinión, son la despilfarradora urbanización dispersa basada en el automóvil —que se ha extendido ya de los países ricos a otros países pobres en explosión urbana— y el crecimiento incontrolado en torno a las carreteras existentes, un desarrollo lineal frecuente en África, Asia y Latinoamérica que fragmenta los espacios naturales, aísla las poblaciones de la fauna e incrementa los riesgos de inundaciones y movimientos de tierra. Vertiéndolo en nuestro idioma urbanístico, Cerdá mejor que Arturo Soria.

Por su parte, Glaeser defiende apasionadamente la ciudad compacta como aquella con menor impacto ambiental y mayor capacidad para atraer el talento, generar innovación y competir; frente a la dispersión suburbana, el triunfo de la ciudad se debe a que nos hace «más ricos, más inteligentes, más verdes, más sanos y más felices». La densidad urbana genera riesgos sanitarios, congestión y delincuencia, pero buena parte de esos peligros se han conjurado en las ciudades contemporáneas. Para el economista, la jungla urbana es más verde que la ciudad-jardín, y también más rica de oportunidades para encontrar trabajo o pareja. Incluso los barrios marginales autoconstruidos de chabolas o favelas son para él un índice del éxito de la ciudad, y de su capacidad de atracción de la población rural; su pobreza no debe juzgarse en contraste con la opulencia de las zonas acomodadas, sino en comparación con la miseria y la falta de horizontes de sus aldeas de origen. Acudimos masiva-

mente a las ciudades porque, pese al formidable desarrollo de los medios de comunicación, todavía necesitamos la cercanía física. Las ideas, dice Glaeser, pueden cruzar océanos, pero cruzan con mayor facilidad un pasillo.

La ciudad compacta es el consenso de los urbanistas, pero todavía no el de nuestros políticos. En ellos, como en parte de la opinión pública, la ciudad-jardín y la casa unifamiliar siguen ejerciendo una atracción hipnótica, que no es ajena a la aparición reiterada de estos iconos en la publicidad. Acaso por este motivo, la Comunidad de Madrid limita en todo su territorio las alturas edificables hasta extremos de caricatura, proponiendo de hecho la ciudad dispersa y la suburbanización residencial como único modelo de crecimiento. Se hace, sin duda, pensando que estos desarrollos de baja densidad son más verdes y 'humanos' que los conjuntos contundentes de la ciudad compacta pero, como ya se ha argumentado hasta la saciedad, ni son más sostenibles ni promueven una vida mejor. Y el asunto llega a lindar con el disparate cuando esa ordenanza se aplica en la ciudad consolidada de la almendra central, un ámbito urbano que extrae su dinamismo y su atractivo de la densidad.

Mario Gaviria, el sociólogo urbano que defendió de forma pionera el modelo turístico de Benidorm —donde la construcción en altura permite conseguir un entorno complejo y estimulante, al tiempo que se libera el medio natural del impacto de la edificación dispersa—, ha escrito recientemente un balance de la producción del espacio urbano y el territorio en España que formula también algunos pronósticos para el futuro próximo, y que puede servir de conclusión: «A finales del siglo XXI las ciudades españolas podrán ser autosuficientes si son densas, compactas, continuas, complejas, con usos mezclados, con abundancia de espacios de propiedad, uso y mantenimiento público, con transportes colectivos sostenibles y con monumentos. Nada de lo anterior es nuevo, pero con el paso de los años se confirma la hipótesis de que a los que nos gustan las ciudades las encontramos allí donde hay todos los usos mezclados y altas, muy altas densidades de población. El mejor Madrid está al interior de la M-30.»

Necesitamos vivir juntos, y también deseamos hacerlo. La ciudad compacta es, a la postre, nuestro mejor recurso competitivo, nuestra más eficaz herramienta frente a la crisis, y el más estimulante marco para nuestras vidas.

Mayo de 2013



TERRITORIO Y CIUDAD, DESPUÉS DE LA CRISIS

Manuel Martín Rodríguez
Catedrático de Economía Política

Territorio y construcción en la economía española, 1997-2007

La baja dotación de infraestructuras y la mala calidad del parque de viviendas existente a mitad del siglo pasado, los fuertes movimientos migratorios interiores y la masiva entrada de turistas en los años inmediatamente siguientes, y el largo periodo de desarrollo económico de 1955-1973, han ejercido una influencia decisiva en la política territorial española del último medio siglo.

Si a partir de 1955, la emigración rural a la periferia de las ciudades profundizó el modelo tradicional de ciudad compacta, con una moderada apertura a nuevos espacios en el litoral, en los años siguientes, a medida que fue mejorando el nivel de vida de los españoles y aumentando el número de turistas, éste fue cambiando hacia un tipo de ciudad cada vez más dispersa, con gran consumo de suelo, energía y otros recursos naturales, que a falta de una verdadera política de ordenación del territorio hasta tiempos muy recientes, relegada además al ámbito autonómico, ha ido configurando un espacio caótico y despilfarrador de recursos. El Círculo Cívico de Opinión ha deliberado en las últimas semanas sobre esta cuestión.

En este nuevo modelo, el sector de la construcción ha sido el gran protagonista de la última fase expansiva de la economía española, el periodo 1997-2007, gracias a la conjunción de varios factores, seguramente irrepetibles: nuestra integración en la zona euro, que ha permitido disponer de financiación abundante y barata, por la convicción de los mercados financieros de que las instituciones europeas saldrían en defensa de su moneda en cualquier circunstancia; las políticas de liberalización del suelo de mediados de los noventa, que han permitido disponer de ingentes cantidades de suelo, sin valorar las eventuales consecuencias negativas que podían derivarse de ello, tardíamente denunciadas por el Parlamento europeo en su Informe Auken (2009); y la extrema descentralización de las decisiones de planeamiento urbanístico, que han eliminado en buena medida los frenos que habían existido con anterioridad, haciendo del suelo y de la vivienda un simple subyacente sobre el que se formó la inmensa burbuja financiera que nos ha conducido hasta aquí.

En el periodo 1997-2007, la contribución directa de la construcción al crecimiento económico ha sido superior a un 20% del total. Un 53% del aumento de la inversión se ha debido a la inversión en construcción, que pasó en este tiempo del 12% al 15,5% del PIB. De los más de 6 millones de nuevos empleos creados, el 23% lo fue en la construcción. Y a esto hay que añadir los efectos arrastre, que elevaron el peso conjunto de la construcción y de los sectores ligados a ella hasta algo más de un tercio del VAB.



En todo este proceso, la vivienda ha jugado un papel fundamental. La inversión residencial aportó en torno a 0,5 puntos porcentuales de media anual al crecimiento, aumentando su participación en el PIB desde el 5% al 7,5%. Y de la contribución de la construcción al crecimiento de la inversión, 28 puntos porcentuales, prácticamente la mitad, han correspondido a este subsector.

Desde 2007, en que comenzó la actual crisis, hasta 2011, la construcción no ha cesado de drenar crecimiento y de destruir empleo, siendo la principal responsable de que la economía española esté creciendo muy por debajo del PIB potencial. En este tiempo, ha destruido 1,3 millones de empleos, más de la mitad del total de empleos destruidos, y ha experimentado un cambio sustancial en su estructura interna, que, después del espectacular crecimiento de la vivienda en los años de la burbuja, ha vuelto a ser similar a la de 1997: 25% residencial, 16% no residencial, 25% rehabilitación y 33% obra civil. Y la inversión en vivienda ha bajado hasta el 4% del PIB, el porcentaje más bajo de los últimos treinta años.

Los efectos sobre el territorio de este ciclo expansivo de la construcción han sido también extraordinarios. Según datos del Ministerio de Fomento, entre 1990 y 2010 se otorgaron 7,42 millones de licencias de viviendas nuevas, con una ocupación potencial de 1.254 millones de m². Según el proyecto Corine Land Cover (CLC), entre 1987 y 2006 habría tenido lugar un consumo de suelo de 307.065 Ha, lo que ha elevado la superficie artificial de España a 1.017.400 Ha, un 2,01% del total del territorio nacional, con una tasa de crecimiento en todo el periodo del 52%, muy por encima de lo que lo han hecho países como Francia, Alemania o Italia. Y según datos del Catastro, debido al largo periodo de maduración de los productos urbanos, esta tendencia no se habría detenido aún en el periodo 2007-2010, aunque la tasa de crecimiento ha ido bajando hasta un 2,3% anual.

Otras estimaciones, como la del proyecto de Información de Ocupación del Suelo en España (ISIOSE), realizado a una escala de mayor detalle, eleva la superficie artificial actual de España hasta 1.870.100 Ha, un 3,7% de la superficie total, señalando además que un 26,5% de los dos primeros kilómetros del litoral mediterráneo está artificializado. Y el Observatorio de Sostenibilidad de España (OSE) ofrece el dato de que las 79 capitales de provincias y ciudades de más de 100.000 habitantes, que ocupan el 4% de la superficie total de España y acogen un 42% de la población, incrementaron la superficie artificializada en un 44% entre 1987 y 2006, y tienen en la actualidad suelo preparado para edificar en torno a un millón y medio de viviendas.

El ajuste en el sector residencial no ha concluido

Los resultados de todo este proceso están a la vista: una economía arrastrada por el colapso de la construcción y del sistema financiero, que había alimentado temerariamente este desorden; un sistema regulatorio que ha puesto al descubierto sus ineficiencias, al haberse creado incentivos perversos para hacer de la ciudad dispersa el combustible necesario del sector inmobiliario; un territorio caótico, puesto al servicio de un modelo despilfarrador de recursos en lugar de servir para actividades económicas productivas y sostenibles; y un sistema político inerte ante la corrupción que ha propiciado este festín inmobiliario.



Después de cinco años de crisis, el sector de la construcción, y en particular el subsector residencial, continúan en su punto más bajo. Cuatro hechos principales pueden destacarse de esta situación: I) el número de viviendas nuevas pendientes de venta sigue estabilizado en torno a 820.000, pese a que el aumento de la oferta en el último año ha sido tan sólo de 144.000, apenas una quinta parte de las que salían al mercado en los años de la burbuja, a lo que hay que añadir otras 800.000 viviendas de segunda mano; II) los excedentes no están distribuidos uniformemente por todo el territorio nacional, sino que están localizados, sobre todo, en amplias zonas del litoral y en urbanizaciones próximas a las ciudades, con viviendas de primera o segunda residencia; III) pese a que desde 2007 la caída de precios de la vivienda nueva ha sido del 30%, los analistas estiman que no ha sido suficiente y que el potencial de caída es aún del 20%; y IV) persisten las restricciones financieras, por el gran apalancamiento de las familias españolas y por la propia situación de las entidades financieras, con grandes stocks de viviendas en sus activos y escasa capacidad de financiación.

La creación de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) y la prórroga para 2013 del no cómputo de las pérdidas patrimoniales reconocidas en las cuentas de las empresas a efectos de la determinación de los recursos propios, aprobada recientemente por el gobierno, no van a ayudar a acelerar el ajuste en el presente año. Además, el aumento del paro, las pesimistas proyecciones de crecimiento demográfico y de formación de nuevos hogares —en torno a 250.000 anuales—, la elevación del IVA, la supresión de la desgravación por adquisición de vivienda a partir del 1 de enero y la débil demanda de viviendas para segunda residencia continuarán afectando negativamente a este subsector. Según el consenso de analistas, sólo en 2016 la inversión en vivienda podría llegar a estar cerca de su promedio histórico, el 5% del PIB, muy lejos del 7,5% del periodo 1997-2007.

Pese a todo ello, son muchos todavía los que, bien con la finalidad de bajar las altas tasas de paro existentes, bien para tratar de rentabilizar los activos inmobiliarios con su consiguiente efecto riqueza, están pensando en recuperar el urbanismo de los últimos años, con ligeras variantes, como la reconversión de parques comerciales no rentables en nuevos complejos residenciales, la rezonificación de espacios obsoletos o la construcción de nuevas infraestructuras que hagan comercializables los activos improductivos existentes. Las soluciones, sin embargo, no pueden venir de estas medidas, sino de políticas muy distintas.

Ordenación del territorio y ciudad compacta: nuevos análisis

Aunque venía trabajándose en ella desde hacía años, la llamada Estrategia Territorial Europea (ETE) no se aprobó hasta 1999, con tres objetivos fundamentales: el desarrollo de un sistema urbano policéntrico y equilibrado tratando de superar el viejo dualismo campo-ciudad; el acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento, mediante el fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación para el desarrollo policéntrico del espacio comunitario; y una gestión prudente de la naturaleza y del patrimonio cultural para la conservación y perfeccionamiento de la identidad de regiones y ciudades de la Unión Europea.

Desde la aprobación de esta Estrategia, la preocupación comunitaria por el territorio ha ido en aumento. En 2007, el Tratado de Lisboa incorporó la cohesión territorial, junto a la econó-

mica y social, como uno de los grandes objetivos de la Unión Europea. Y en ese mismo año se aprobó la llamada Agenda Territorial Europea 2020 (TA2020), revisada en 2011, que se configura actualmente como el principal instrumento orientador de la política territorial comunitaria, con un enfoque *place-based approach*, basado en las características de cada lugar como potencial de desarrollo endógeno, a partir del cual impulsar procesos de cohesión territorial a escala local, regional y nacional.

En el marco de esta Agenda Territorial Europea, se ha despertado también un gran interés por las ciudades europeas del futuro. En un reciente informe de la Comisión sobre las *Ciudades del mañana. Retos, visiones y caminos a seguir* (1911), se han analizado los posibles impactos sobre la ciudad de tendencias tales como el declive demográfico y la polarización social, la vulnerabilidad de los distintos tipos de ciudades y las nuevas oportunidades que se ofrecen a las ciudades para conseguir los grandes objetivos de la Unión Europea, principalmente en el campo de la cohesión territorial.

En la actual situación de crisis económica, que ha puesto en solfa el modelo territorial y urbanístico español de los últimos años, resulta de interés el análisis que se hace en él de la expansión urbana y de la propagación de asentamientos con baja densidad de población. Según este documento, los factores que explican el aumento de la dispersión de la urbanización son de varios tipos: muchas personas se establecen en áreas periurbanas, porque encuentran viviendas de mejor calidad a precios más bajos y porque demandan un entorno más atractivo y más verde; en otros casos, se trata simplemente de procesos estrechamente relacionados con la segregación espacial, como ocurre con la *gentrificación* de los centros urbanos o con los cambios de uso espontáneos o planificados de distintas zonas del territorio; y también puede deberse, como ha ocurrido particularmente en España, a las mayores facilidades de oferta de suelo en áreas periurbanas como parte de ese proceso económico que ha hecho del suelo el subyacente de una economía financiera ficticia y destructiva.

Cualquiera que sea la causa, la dispersión de la urbanización supone en todo caso una gran amenaza para un desarrollo territorial sostenible. Dificulta y hace más caros servicios esenciales como la enseñanza primaria y secundaria, o el simple suministro de los servicios urbanos más elementales, sobre todo cuando a causa de estos procesos se producen graves desequilibrios estructurales o temporales en las haciendas locales. Incrementa el consumo energético y la congestión, por la necesidad de usar el transporte privado. Produce una sobrexplotación de los recursos naturales, una pérdida de biodiversidad, una expansión creciente de las superficies artificiales y la exigencia de nuevas infraestructuras y redes de transporte público que retroalimentan el proceso. Genera segregación espacial y exclusión social para aquellas personas que no tienen posibilidades de salvar la distancia que les separa de los centros suministradores de servicios. Y contribuye al declive económico de los centros urbanos históricos, con el consiguiente despilfarro de recursos y la creciente fragmentación entre lugar de residencia y lugar de trabajo.

Rehabilitación de la ciudad existente: Una oportunidad

Aunque el atractivo de esta urbanización dispersa —*back to the land*— probablemente no desaparecerá nunca, el consenso científico sobre las ventajas de la ciudad compacta es, sin



embargo, prácticamente unánime. En un mundo cada vez más frágil, sus ventajas son incuestionables: menor impacto ambiental, uso más eficiente de los recursos naturales, mayor socialidad, menos riesgos de segregación y exclusión y un escenario más apto para una adecuada estructuración de las actividades humanas de todo tipo.

En España, se han dado ya pasos en esta revisión del papel de las ciudades y de los procesos de difusión urbanística. Aparte la abundante legislación autonómica posterior a la última crisis, dirigida a prevenir esta expansión urbana incontrolada y a dificultar la aparición de nuevos núcleos urbanos dispersos, dos recientes normas estatales han venido a potenciar la ciudad compacta, mediante el fomento de actuaciones de rehabilitación. La Ley 2/2011 de 4 de marzo, de Economía Sostenible dedica los artículos 107 a 111 a la rehabilitación y vivienda, ordenando que, de acuerdo con los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional, las administraciones públicas formulen y desarrollen políticas al servicio de un medio urbano sostenible, entre las que se incluyen actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas. Y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, ha añadido nuevas medidas dirigidas a impulsar actuaciones de rehabilitación, incluida la exigencia obligatoria de la inspección técnica de edificios con una antigüedad superior a 50 años.

Colapsado el modelo de dispersión urbanística, con infraestructuras urbanas subutilizadas o abandonadas y con un sector de la construcción hundido, se vuelve la mirada a la ciudad existente con dos visiones distintas, no necesariamente opuestas entre sí: una, pensando en crear nuevos empleos y en relanzar la construcción en un campo no suficientemente explotado hasta ahora, en el que hay, desde luego, buenas oportunidades para mejorar la eficiencia y calidad de las viviendas existentes, con gran ahorro de energía; y otra, como una oportunidad para cambiar la mentalidad sobre el urbanismo más conveniente y para crear un nuevo marco legal que contemple los procesos de intervención en la ciudad existente de forma coordinada, sin tener que recurrir al inespecífico y disperso abanico de casos actualmente disponibles —patrimonio artístico, renovación interior, etc.— que presenta importantes limitaciones de todo tipo.

En la primera de estas visiones pueden inscribirse las recientes propuestas de la CEOE y del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, que piden un plan general de rehabilitación, partiendo del hecho de que más de la mitad del parque de 27 millones de viviendas existentes actualmente en España es anterior al Código Técnico de Edificación que establece los criterios básicos de seguridad y habitabilidad. Una actuación sobre 250.000 viviendas al año podría crear 135.000 empleos directos y reducir en casi 70 millones de toneladas las emisiones de CO₂, con un ahorro del 30% de energía, por un valor de 5.000 millones de euros anuales. Ésta parece ser también la orientación del anteproyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 5 de abril, en el que se contemplan determinados estímulos fiscales y financieros.

Pero esto solo no es suficiente. De la presente crisis inmobiliaria deberían sacarse conclusiones para llegar a propuestas generales de mayor calado a fin de poner coto a un modelo territorial y urbanístico que se ha mostrado extraordinariamente nocivo para la economía española en los últimos cincuenta años.

Algunas propuestas

Entre estas propuestas, podrían estar las siguientes:

El urbanismo de difusión periurbana y de reforma interior limitada a simples actuaciones de rehabilitación edificatoria, en el que todo está al servicio de la creación de productos urbanos como meros valores de cambio, debería dar paso a un *urbanismo de carácter integrado* en el que las acciones urbanísticas se combinen con las de desarrollo económico y social en el marco de una política de cohesión territorial.

Este planteamiento no debería ser incompatible con intentar recuperar el nivel histórico de actividad del subsector residencial de la construcción, absolutamente necesario para la economía española, mediante un ambicioso plan de rehabilitación de la ciudad compacta. Se trataría de un plan de *crecimiento hacia dentro* para afrontar los excesos de los años pasados: rehabilitar lo viejo o lo mal construido, repoblar parte de lo desertizado, unir todo lo que ha crecido separado, transformar en anillos verdes los vacíos territoriales, cohesionar social, cultural y económicamente las ciudades desintegradas, hacer que la sociedad adquiriera una verdadera conciencia medioambiental, transformar y mejorar las energías utilizadas y llevar al ánimo de todos que la vivienda es un bien de consumo duradero y no un simple subyacente al servicio de otros sectores productivos.

Las actuales *competencias territoriales de las administraciones públicas* deberían revisarse para evitar la inercia de años anteriores, en que las distintas administraciones han actuado produciendo graves desequilibrios territoriales y fiscales, y para que pudiesen instrumentar nuevos programas de cohesión territorial en el marco de políticas económicas y sociales.

La visión dominante entre pequeños promotores inmobiliarios continúa siendo que la actual crisis es coyuntural, como las anteriores, y, por ello, están permanentemente dispuestos para iniciar un nuevo ciclo expansivo. Millares de pequeñas empresas, disueltas o a punto de serlo, sin más información que el pasado reciente, con escasa capacitación, sin dificultades de acceso a la actividad y sin grandes necesidades de capital fijo, esperan un vaciamiento de los mercados y un relajamiento de la financiación bancaria para volver a empezar. Por ello, y para evitar futuros desastres, debería incentivarse una *reestructuración empresarial*, como la que se ha hecho ya en el subsector de la obra civil, con medidas como certificaciones de calidad o la exigencia de requisitos mínimos de entrada. Esto permitiría disponer en el futuro de un sector empresarial más profesional y mucho menos vulnerable al ciclo económico.

Muchos españoles han perdido sus viviendas en esta crisis o han visto cómo su valor de mercado, única riqueza de los más pobres, disminuía drásticamente. Las políticas que se arbitren para salir de la crisis deberían tener un fuerte sesgo *redistributivo* a fin de reparar en parte lo ocurrido. Desde los contratos de préstamo con garantía hipotecaria al tratamiento fiscal de las operaciones inmobiliarias o la política de alquileres, hay un amplio campo de actuación.

Mayo de 2013



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

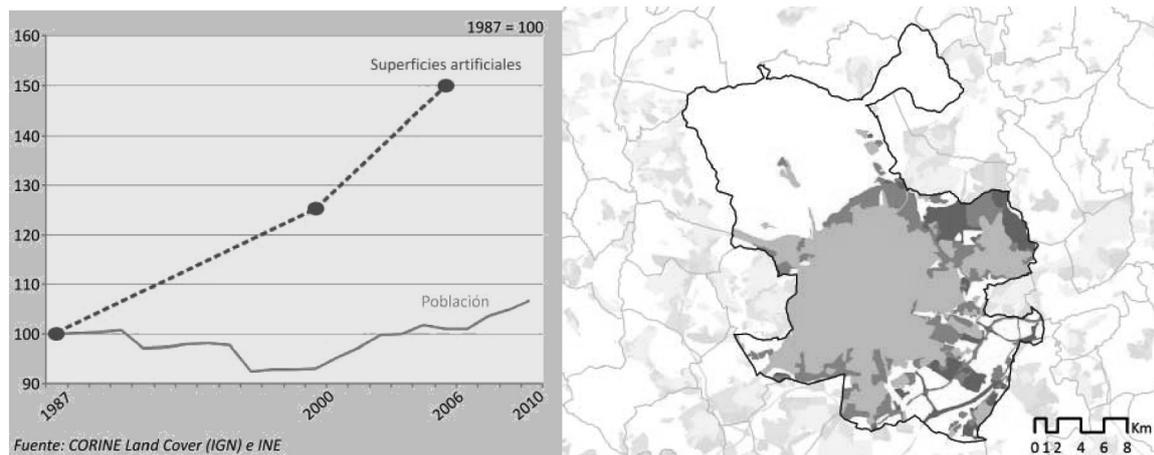
Madrid tiene el dudoso privilegio de compartir con las estafalarias ciudades del Sur de China los reportajes sobre las *ghost towns* que la BBC y otras televisiones internacionales han dedicado a sus desarrollos urbanos periféricos, unas piezas urbanas fantasmas que son esqueletos o ruinas urbanas antes 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.

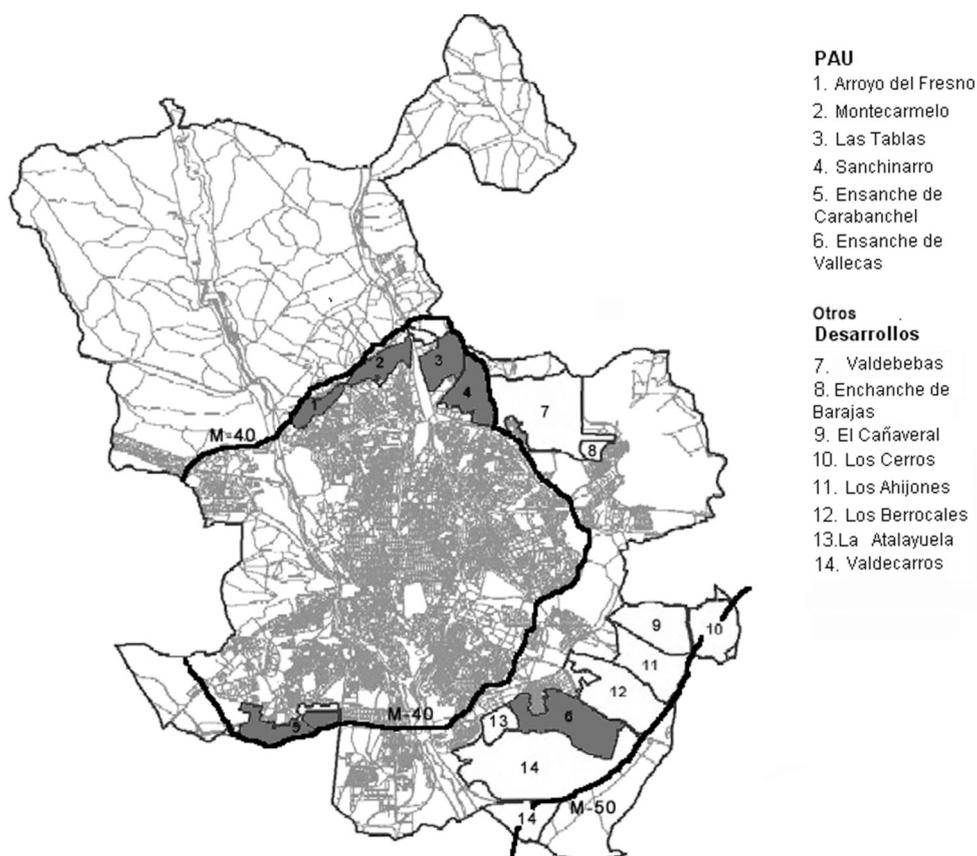
PAUs y Areas de Desarrollo: los excesos de una expansión sobredimensionada y por piezas inconexas

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.

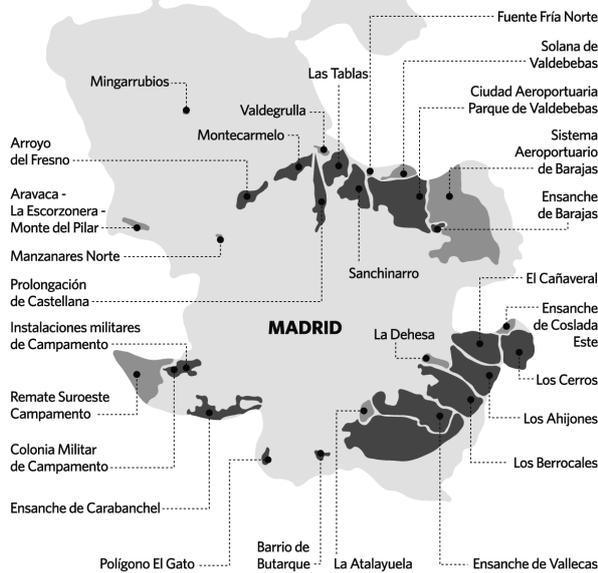


Figura 4.

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



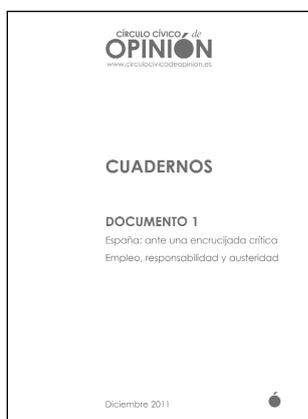
PUBLICACIONES





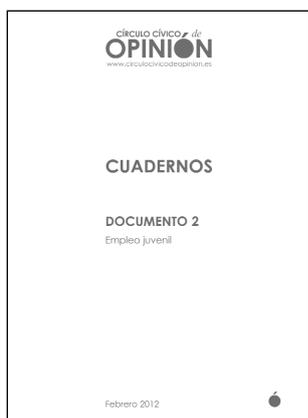
Colección CUADERNOS

DOCUMENTOS E INFORMES



DOCUMENTO nº 1

*España: ante una encrucijada crítica.
Empleo, responsabilidad y austeridad*
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2011



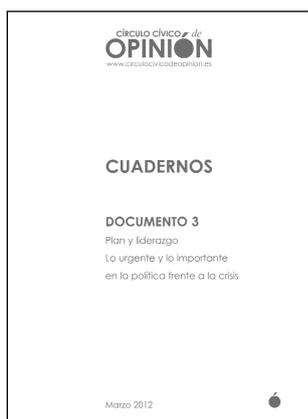
DOCUMENTO nº 2

Propuestas para fomentar el empleo juvenil
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2012

INFORMES

Para un diagnóstico sobre la formación y el empleo de los jóvenes.
L. Garrido Medina, UNED

El empleo juvenil en España: un problema estructural.
F. Felgueroso, Universidad de Oviedo.



DOCUMENTO nº 3

*Plan y liderazgo. Lo urgente y lo importante en la política
frente a la crisis*
Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2012

INFORMES

Lo urgente y lo importante en la política económica hoy.

J.M. Serrano Sanz, Universidad de Zaragoza

Políticas para una recesión de balance.

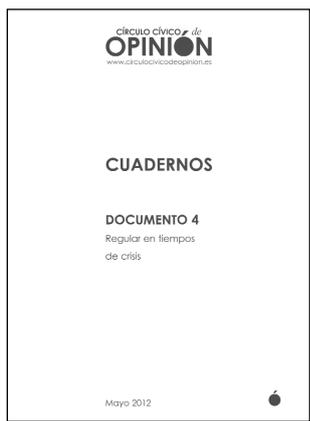
M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada

Economía española. Diagnóstico, situación y propuestas.

A. Torrero, Universidad de Alcalá

*La política económica frente a los problemas urgentes e importantes
de la economía española actual.*

A. Costas, Círculo de Economía



DOCUMENTO nº 4

La refundición de los reguladores
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2012

INFORMES

Sobre la estabilidad de la regulación. Fórmulas de equilibrio y frentes de riesgo.
J. Esteve Pardo, Universidad de Barcelona
Estabilidad regulatoria.

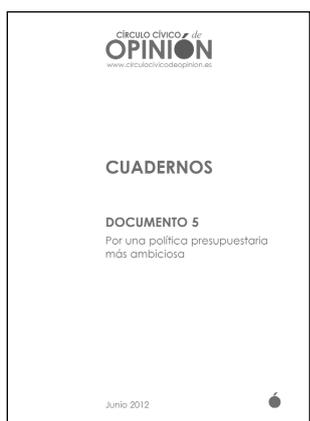
F.J. Villar, Universidad de Barcelona

Mínimos reguladores, mínima regulación, mínima restricción y mínima distorsión a los mercados.

A. Betancor, Universidad Pompeu Fabra

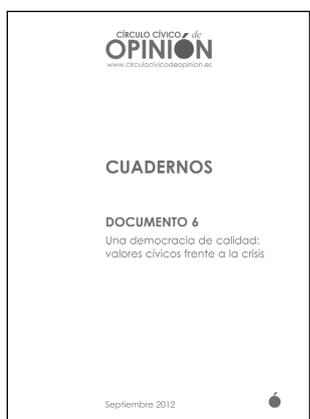
La estabilidad de la regulación económica.

J. de la Cruz Ferrer, Universidad Complutense



DOCUMENTO nº 5

Por una política presupuestaria más ambiciosa
Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2012



DOCUMENTO nº 6

Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis
Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2012

INFORMES

La moral de la democracia.

V. Camps, Universidad Autónoma de Barcelona

Elogio de la obligación. No hay democracia posible sin cultura de la obligación.

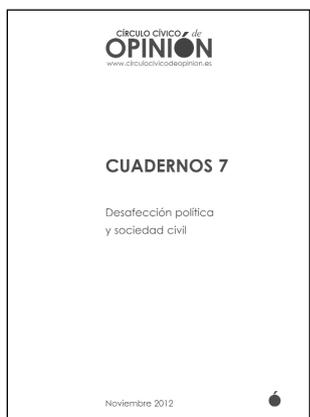
A. Cortina, Universidad de Valencia

Raíces privadas de la ética pública.

J. Goma Lanzón, Fundación Juan March

Remedios para lo irremediable.

F. Savater, escritor



DOCUMENTO nº 7

Desafección política y sociedad civil
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2012

INFORMES

Partidos políticos y sociedad civil:

análisis de un divorcio, propuestas de reconciliación.

Javier Rupérez, Embajador de España

La presunta desafección democrática.

José María Ruiz Soroa, abogado

Wikicracia y antipolítica.

Ignacio Camacho, periodista y escritor

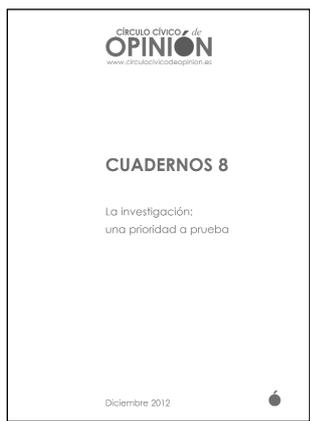
Fallo de país.

Andrés Ortega, escritor y periodista

Preocupémonos de los procesos, no de los resultados.

José Ignacio Torreblanca, UNED





DOCUMENTO nº 8

La investigación: una prioridad a prueba
Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2012

INFORMES

*Investigación, desarrollo e innovación en una España en crisis:
un breve informe de situación y algunas propuestas*

F. Cossío; UPV, Ikerbasque

La ciencia española entre dos leyes

J. López Facal, CSIC



círculo cívico de
OPINIÓN
www.circulocivicoopinion.es

POSICIONES
Círculo Cívico de Opinión
13 de mayo de 2013

**ECONOMÍA ESPAÑOLA:
CORREGIR EL AJUSTE
PARA INICIAR EL CRECIMIENTO**

A final del cuarto de 2012, según el Círculo Cívico de Opinión (CCO) cree que el crecimiento que habrá "habido" difícil, corto, aunque todavía mejor de un cambio de tendencia en la economía española. Poco la recuperación por encima sobre el impacto global, más, que los índices ya se han hecho firmes.

El mercado de 2012 finalizó con un crecimiento que era el fin de la caída de la parte de la renta producida. Después de colarse en lo que había sucedido después de la crisis, ahora por ganar en España. Con otros países, el ajuste, la tendencia sigue que los indicadores económicos, que el Círculo Cívico de Opinión, ya se ha modificado.

Si embargo, se trata de un ajuste desequilibrado y prolongado. Desequilibrado, porque ha pasado duro y con exclusiv-

mente sobre el sector privado de la economía, especialmente el sector más vulnerable en el gobierno. Por eso, porque el modelo actual de las Administraciones públicas se ha hecho a base de recortes que no se pueden prolongar indefinidamente, con el riesgo de deterioro de la reforma que conduce a otros permisos. Por eso, porque se ha hecho a base de recortes.

Son muy altos, en todo caso, y no están equilibrados respecto a los costes económicos y sociales de la medida, que ante una situación de emergencia o de crisis nacional por más de un momento, la que demanda inmediatamente iniciar un proceso de recuperación firme y sostenido. Los niveles de desarrollo son incógnitas, en especial entre los jóvenes, el emprendimiento de colectivos sociales, entre los diversos sectores que crean más, especialmente de forma creciente, y el aumento, sobre todo, de la desigualdad en el caso de cultivo de mayor social. Pero,

ECONOMÍA ESPAÑOLA: CORREGIR EL AJUSTE PARA INICIAR EL CRECIMIENTO
Círculo Cívico de Opinión. 13 de mayo de 2013

círculo cívico de
OPINIÓN
www.circulocivicoopinion.es

POSICIONES
Círculo Cívico de Opinión
7 de mayo de 2013

**OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO:
LA COMPLEJA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

LA REFORMA ADMINISTRATIVA POLICAMENTE MENOS CONVICIVA, AUNQUE COMPLEJA DE CERCOS

El 21 de abril de 2013, cuando se difundió la noticia de que Zapatero había suspendido la Ley de las mil millones de euros de ahorro, se notó la importancia en el medio de comunicación y Gobierno, evidentemente dependiente, no se acordó a través de la misma ninguna explicación acorde. Al día siguiente, el Consejo de Ministros anunció como medida de ahorro no concurrido medida de ahorro ya se hubiera planteado que las Administraciones públicas. En un momento, a medio plazo, según por las propuestas de los partidos, algunas medidas de ahorro y otras cosas de la Administración local, que se anunció en la Ley de las mil millones de euros, un proyecto de reforma de la Administración local que permita poner sobre el terreno de forma.

En una línea bastante, en el mismo sentido, se comparó con que en el plan de ahorro que el Gobierno ha enviado a la Comisión Europea se propone un ahorro de "bolsa" de "bolsa" de mil millones para el presupuesto. Sobre el mismo de que se acordó.

Además, el proyecto servirá para reducir el peso de los costes que viene incrementando el Gobierno por la sucesión de reformas políticas, especialmente de carácter estructural y servicios de las Administraciones públicas, sobre todo en el que se produce una desestructuración y

1. Este artículo es de la revista "Opinión", y se publicó en el número de mayo de 2013 de la revista.

OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO: LA COMPLEJA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
Círculo Cívico de Opinión. 7 de mayo de 2013



SOCIOS

Miguel Aguiló
Ingeniero de Caminos

Fernando Becker
Catedrático de Economía Aplicada

Antonio-Miguel Bernal
Historiador

Victoria Camps
Catedrática de Filosofía Moral y Política

Luis Caramés
Catedrático de Hacienda Pública

Adela Cortina
Catedrática de Ética y Filosofía Política

Antonio Cortina
Director Adjunto del Servicio de Estudios
Banco Santander

Álvaro Delgado-Gal
Escritor

Luis Fernández-Galiano
Arquitecto

Juan Pablo Fusi
Historiador

José Luis García Delgado
Catedrático de Economía Aplicada

José Gasset
Director de Relaciones Internacionales
Iberdrola

Jaume Giró
Director General Adjunto
CaixaBank

Josefina Gómez Mendoza
Catedrática de Geografía

Fernando González Urbaneja
Periodista

Rodolfo Gutiérrez
Catedrático de Sociología

Emilio Lamo de Espinosa
Catedrático de Sociología

Cayetano López
Catedrático de Física Teórica

Carlos López Blanco
Director Global de Asuntos Públicos
Telefónica

Alfonso Maldonado
Catedrático de Ingeniería Geológica

Francisco Mangado
Arquitecto

Manuel Marín Rodríguez
Catedrático de Economía Política

Antonio Merino
Director de Estudios y Análisis del Entorno
Repsol YPF

Santiago Muñoz Machado
Catedrático de Derecho Administrativo

Luis Oro
Catedrático de Química Inorgánica

Eva Piera Rojo
Directora de Relaciones Institucionales
BBVA

Josep Piqué
Presidente del Círculo de Economía

Javier Rupérez
Embajador de España

José Manuel Sánchez Ron
Catedrático de Historia de la Ciencia

José María Serrano Sanz
Catedrático de Economía Aplicada

José Ignacio Torreblanca
Profesor de Ciencia Política

Fernando Vallespín
Catedrático de Ciencia Política

Juan-Miguel Villar Mir
Presidente de OHL

José Ignacio Wert*
Sociólogo

**Sin participación activa mientras desempeña sus actuales responsabilidades como Ministro de Educación, Cultura y Deporte.*

RAZÓN DE SER

1. Tras una exitosa transición desde la dictadura a una democracia ya plenamente consolidada, y tras varias décadas de no menos exitosos procesos de modernización económica, social y cultural, España aborda el segundo decenio del nuevo siglo con un escenario incierto. Sin negar la existencia de ámbitos en los que se han efectuado avances importantes, lo cierto es que sobre nosotros pende todavía la salida a la grave crisis económica, y se percibe un claro desgaste de la confianza en la clase política y una crisis de gobernanza que, según muchos, está provocando una puesta en cuestión del mismo modelo de Estado y favorece el aumento de una cierta "fatiga civil". España, que había tenido un gran proyecto nacional unificador, el de la transición, muestra dificultades para reencontrar una visión clara de su interés general por encima de los intereses partidistas y de las prácticas que se arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atenazaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de "regeneración" y que incluso se hable de la necesidad de una "segunda transición": para unos, el modo de superar la primera; para otros, el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta e incomoda ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

2. El Círculo Cívico de Opinión es un producto más de esa coyuntura de incertidumbre, en tanto que foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral). Su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, los clásicos y los nuevos, pues pretende utilizar al máximo las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías de la información, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; ésta debe estar abierta también a otros actores; foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

3. El Círculo Cívico de Opinión toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como –lo que es más importante– con su inteligencia y conocimiento.

