



# MADRID: CUARENTA AÑOS DE CRECIMIENTO URBANO

por Eduardo Leira, Jesús Gago e Ignacio Solana

## 1. INTRODUCCION

Es ya tópico considerar que Madrid es una ciudad «artificial». También se afirma que Madrid es una ciudad en un «desierto». Aunque ambas afirmaciones pudieron ser ciertas en el pasado, no lo son sin duda en la segunda mitad de la década de los 70. La ciudad ha generado su área metropolitana, centro a su vez de una vasta región central de la que, como toda región concentrada, ha drenado gran parte de su población para convertirse en la mayor aglomeración urbana del Estado español. Encierra una alta capacidad productiva, constituye la segunda potencia industrial y polariza sin duda las decisiones económicas del aparato oligárquico-financiero en relación con el centralizado aparato de Estado.

Aun presentando de hecho muchos de los elementos que podrían desembocar en las características anteriores, el Madrid de la República no pasaba aún de ser una ciudad burocrática, carente de esa capacidad productiva y sujeta a una potencial reducción de su preponderancia direccional centralista si se hubiera producido la descentralización del aparato de Estado tal y como empezó a acometerse.

La ideología imperante en la posguerra no era favorable a las grandes ciudades, a las que se acusaba de

incubar los apocalípticos males del comunismo e incluso del capitalismo. En la declarada pretensión de crear el Gran Madrid se encerraba más un concepto de «grandeza» que de tamaño. No obstante, esas formulaciones ideológicas (1), recogidas ya en la política de reconstrucción de la posguerra y en el Plan de Ordenación Urbana de 1946, pronto se superaron por las consecuencias de una implícita política de crecimiento. La centralización del Estado, la consideración ideológica del concepto de «capitalidad» con sus exigencias diferenciales respecto a otras ciudades y la necesidad política de crear una base económica competitiva con los tradicionales centros productivos periféricos, junto a la mayor preocupación para el Régimen de la agitación social en la capital, están en la base de esa política implícita. En consecuencia, el Estado ha intervenido en Madrid de forma más que proporcional a su creciente población, fomentando de hecho, por encima de declaraciones y planes, el crecimiento de la aglomeración madrileña. Si el estancamiento económico de la posguerra imprimía aún cierta ambigüedad al calificativo de «gran» para Madrid, el desarrollismo posterior reclamaba su consideración cuantitativa. Tan sólo una capital de un Estado federal puede aceptar su único papel burocrático sin apoyarse al tiempo en un importante aparato productivo. En el caso contrario, el símbolo de la nación, que Franco pretendía hacer de Madrid, tenía que ser grande.

Esa implícita o incluso explícita intención política

(\*) La reflexión central que ha permitido este trabajo y gran parte de los datos provienen del trabajo realizado por el grupo CETA a propósito de la realización en 1975 para COPLACO de un Estudio de Necesidades de Vivienda en el Área Metropolitana de Madrid.

(1) Emparentadas, sin duda, con la idea de creación de la «Grande Roma» en la época del fascismo italiano.

respondía lógicamente a intereses económicos de la oligarquía, verdadera ganadora, en primer término, de la guerra civil. Madrid presentaba una óptima localización para la industria respecto al mercado nacional reforzada por una red de comunicaciones radial; máxime en el momento del proteccionismo en el que el «favor» político constituía una pieza esencial en la estructura de costes de producción y había que superar la competencia periférica de la industria tradicional. Hubo, sin embargo, que vencer la inercia anterior, para lo cual el Estado, desde la posguerra, contribuyó con medidas concretas: las primeras grandes implantaciones industriales de la era autárquica se realizaron por el INI; la unificación de tarifas eléctricas eliminó potenciales desventajas de Madrid. Estos no son más que ejemplos.

El análisis específico de los «motores» del crecimiento de Madrid en población y capacidad productiva está aún por hacer. En cualquier caso, ese proceso de crecimiento es consustancial con el modelo de desarrollo español basado en la masiva expulsión de población del campo y la utilización de la propia concentración urbana en escasos puntos del territorio (con altos costes sociales) como fuente esencial de acumulación de capital.

Madrid ha alcanzado ahora una importante industrialización. En la posguerra no había grandes empresas, la estructura de la industria sólo presentaba gran número de empresas pequeñas y lo que en aquel momento eran consideradas medianas. Ahora se dan los dos extremos, las pequeñas aún proliferan, pero la característica más acusada de la estructura industrial la constituye las grandes empresas (más de 500 obreros) que se concentran en el área de Madrid. Las empresas medianas escasean.

La política seguida fue concentrar industria y ello contribuyó a atraer población. A su vez la población que iba llegando expulsada del campo requería —y permitía— implantar industria para darle empleo. Ya en la inmediata posguerra comienza la concentración de población en Madrid, pero tan sólo en escasa medida en relación a la inmigración de los años 50. La industria, sin embargo, aún dentro de la moderada tasa de crecimiento general en el país hasta finales de los 50, comienza ya en los veinte primeros años de franquismo a localizarse preferentemente en Madrid. Sin duda, en el período posterior de despegue económico, Madrid constituye ya un mercado de trabajo suficientemente grande y creciente para justificar la atracción de la industria, incluso sin medida incentivadora alguna.

Estos «motores» del crecimiento no pueden constituir sin embargo el objeto de este artículo. Población y producción han crecido de forma espectacular; de esto hay que partir, pero nuestra pretensión es centrarnos en analizar el crecimiento urbano a que han dado lugar, por más que sea difícil aislar lo que constituye uno y otro análisis. Si el crecimiento urbano en ningún caso es independiente ni del proceso de crecimiento económico ni del discurso político, menos lo es aún en Madrid. Su propia existencia como ciudad deriva de decisiones políticas, empezando por la de su capitalidad, y su reciente crecimiento constituye el máximo exponente del desarrollo «tardío» de un país a través de un crecimiento muy acelerado con alta concentración urbana. Por ello sería particularmente arriesgado, con grandes posibilidades de caer en la abstracción y artificiosidad, limitarse a analizar el proceso ocupación de suelo que podría quedarse así en una pura descripción. Ese análisis debe hacerse, pero poniéndolo en relación precisamente con la *política urbana* en su concepción más amplia y ligándolo a su vez, a pesar de las limitaciones señaladas, con la transformación estructural ocurrida en la aglomeración madrileña, tanto de su estructura urbana como de la cambiante actividad económica que en aquella se ha concentrado.

La política urbana responde en último término a los intereses de las clases dominantes expresados a través del Estado. Suele entenderse englobado en aquel concepto el

conjunto de planes, medidas, directrices, actuaciones directas, controles y prohibiciones que el Estado introduce en sus diversos niveles administrativos, con el fin de dirigir el desarrollo urbano. Más que Política Urbana como un todo coherente y articulado, puede ser más correcto hablar de políticas, varias y diversas, supuestamente complementarias, pero también contradictorias, consecuencia de un Estado cuyo aparato es gradualmente contradictorio en su seno y cuyos distintos niveles no constituyen un todo monolítico, ni están coordinados en la medida que pudiera presuponerse a partir de una concepción esquemática y mecánica de un Estado autoritario de la clase dominante. Dentro de aquellas políticas sólo algunas serán explícitas, dirigidas a objetivos urbanos y formalizadas con tal fin, en leyes o acuerdos. Otras, sin embargo, pueden calificarse de «implícitas», no dirigidas en principio a esos objetivos o nunca formalizadas como tales, aunque sí lleven consigo actuaciones de la Administración de consecuencias más importantes que las que se derivan de una política «explícita» como puede ser un Plan. Demasiadas veces ese Plan está insuficientemente asumido por unos órganos administrativos que actúan de hecho al margen de él, a través de otros mecanismos de actuación.

El crecimiento de Madrid entonces lo entendemos como resultado de un conjunto de políticas explícitas, pero sobre todo implícitas, en el que destacan las «medidas» —incluso las coyunturales— más que los planes. A lo largo de los últimos cuarenta años ha existido precisamente una voluntad intervencionista, aunque no una confianza en los planes.

Esa voluntad ha ido asumiendo formas de expresión nuevas, desde la intervención más simple y visible —aunque no por ello más decisiva— propia de un Estado de corte corporativista, hasta fórmulas de intervención más complejas y acordes con las transformaciones tendentes a la constitución de un capitalismo monopolista de Estado. Aquí —y de ello hay muestras desde los años del desarrollismo tecnocrático— la privatización de todos los ámbitos de la actividad económica, incluida la urbanización y especialmente la edificación de la ciudad, se produce con la subordinación del Estado a los intereses de los monopolios y la utilización por parte de estos de los poderosos mecanismos económicos controlados crecientemente por aquél.

Frente a la idea de planeamiento y ordenación —fases, al menos teóricamente, de la política urbana—, la vivienda e incluso el papel instrumental otorgado a la actividad económica de su eficacia masiva han constituido de hecho el elemento central de la política urbana del Régimen franquista. Los planes, en cambio, constituyen más que nada el exponente de los presupuestos ideológicos con los que se afrontaba el crecimiento urbano.

Madrid, el resultado en los años 70 de la gran aglomeración urbana, constituye la herencia a la que habrán de enfrentarse en breve una sociedad y una Administración organizadas de forma democrática, y es una consecuencia más del centralismo del Estado autoritario, cuya incidencia no se ha dejado sólo sentir en la periferia geográfica. En la especial atención que ese Estado centralista prestaba a su capital reside entonces la explicación última de muchas de las características del resultado espacial de la aglomeración madrileña. Las medidas, incluso instrumentales o coyunturales, que constituían el eje de las *políticas de vivienda*, pieza clave de la intervención estatal, han tenido una gran relevancia en el crecimiento de Madrid, por encima de la engañosa imagen que ofrecen los incumplidos planes urbanísticos abstractos o ideológicos.

En Madrid, precisamente por su condición de capital, ha sido donde primero se implantaban las políticas de vivienda y/o las medidas aisladas. En muchos casos ha constituido así el «banco de pruebas», a partir de cuya experiencia se aplicaban en otras ciudades. En otros, sólo se han aplicado a Madrid, como consecuencia de su



## Madrid: Cuarenta años de creci- miento urbano

especificidad o de la prioridad otorgada y, eventualmente, de su comprobado fracaso.

Puede decirse que la intervención del Estado ha constituido en muchos momentos el elemento determinante del crecimiento urbano de Madrid. Su influencia, sin embargo, no sólo ha sido directa; el Estado ha jugado además el papel de precursor de las figuras y los instrumentos después utilizados por el sector inmobiliario.

En el proceso global de privatización de todos los sectores económicos, la vivienda presenta una evolución específica como sector dirigido a la producción de un bien de tan particulares características («estructuralmente» caro, escaso...). En un desarrollo económico apoyado en un proceso tan acelerado de concentración de población en pocas ciudades, el sector urbanizador-inmobiliario adquiere un papel central en el propio proceso de acumulación de capital, sobrepasando así su consideración tradicional, como puramente instrumental del desarrollo (2). En esta transformación —es nuestra tesis— la intervención estatal juega un papel determinante.

La triple relación entre crecimiento urbano, políticas de vivienda y transformación del sector inmobiliario, constituye entonces el esquema conceptual que explica en última instancia ese crecimiento. Su interpretación no puede ser puramente «espacial», y tampoco se deriva lineal y determinísticamente de las características estructurales de contenido económico, social y político. Esa triple relación constituye, entonces, la articulación concreta de las más genéricas relaciones dialécticas entre el «sistema» (social, económico y político) y su configuración en el espacio.

El proceso de generación y ocupación de suelo urbano presenta características que, aunque íntimamente ligadas con los otros dos elementos, exigen un análisis o al menos un comentario específico. Como consecuencia de ese proceso de crecimiento espacial, Madrid pasa en veinte años de ser una ciudad densa y concentrada, aislada en un entorno geográfico en el que no existe ningún municipio que supere los 50.000 habitantes, a una vasta Área Metropolitana con distancias entre núcleos que superan los 30 Km. y con varios de ellos —Alcalá, Alcorcón, Móstoles— que superan ya los 100.000 habitantes. En 1956, la edificación ocupaba unas 15.000 Has.; en 1972, habrá casi alcanzado las 26.000 Has., lo cual hace presumir que hoy haya ya doblado el suelo ocupado de hace veinte años. El fenómeno, por supuesto, no sólo es cuantitativo, sino que representa además la transformación de una aglomeración urbana de complejidad estructural creciente.

Se trata de entender ese proceso de crecimiento, poniendo en cuestión la excesiva simplificación con que se acepta que Madrid crece en «mancha de aceite» en su llanura casi ideal, con la única diferencia relativa de la mayor velocidad a lo largo de los ejes de comunicaciones. El aceleradísimo crecimiento urbano sufrido por Madrid es de gran complejidad interna, incluso si se produce en el «desierto» o precisamente por ello. El crecimiento a «saltos», mecanismo especulativo por excelencia, es la base de la configuración del crecimiento, en íntima relación con la formación relativa de los precios del suelo, en función de las expectativas de edificación de viviendas y los posibles precios de éstas, que son, en definitiva, los que fijan aquellos. Además, no sólo importa *el dónde* se localiza el crecimiento; la morfología que adopte en relación al tipo de promoción que lo realice y la tipología utilizada constituyen la expresión de relaciones encadenadas que permiten poner de manifiesto, en concreto, la relación de dependencia entre dominación del espacio y tipología como resultado éste, último y visible, de la ocupación de suelo.

(2) Ver, a este respecto, el análisis realizado por Bernardo Secchi, sobre el caso italiano, en «Il settore edilizio e fondiario in un processo di sviluppo economico», en *Lo Spreco edilizio*. Marsilio Editori 1972; de inminente publicación en España.

Pese a que el análisis de estas relaciones concatenadas tendría que realizarse en detalle para completar una interpretación afinada del crecimiento, nuestro objetivo, por el momento, se centra en desarrollar ese necesario esquema de interpretación global, imprescindible punto de partida en el conocimiento de un fenómeno tan poco entendido como necesario de comprender, cuando la creciente toma de conciencia colectiva sobre los problemas a que ha dado lugar exige una intervención de nuevo cuño desde una cercana Administración democrática (3).

El análisis requiere partir de un marco conceptual determinado. La interpretación no es ni obvia ni simple. La hipótesis central de que se parte es la relación vivienda o uso residencial y crecimiento urbano. El análisis de la triple relación antes apuntada entre crecimiento-políticas de vivienda-transformación del sector inmobiliario que se aborda en primer lugar, junto a esta breve introducción, constituyen esa necesaria base conceptual sobre la que el trabajo se apoya.

Metodológicamente es imprescindible un análisis histórico. A continuación, por tanto, se pasa a una descripción del crecimiento en cada uno de los períodos. El criterio con el que se ha dividido los cuarenta años parte de nuestro enfoque específico: las políticas de vivienda. Los períodos difícilmente pueden distinguirse con fechas estrictas, siempre existe un cierto solape entre períodos con distintas políticas de vivienda que se producen simultáneamente; sirven, sin embargo, como elementos de referencia a efectos del análisis concreto que aquí se realiza. Respecto al hilo conductor de esas políticas, se relacionan en cada período los tres elementos de la triple relación antes mencionada y se hace referencia a aquellos datos relevantes en cada caso para interpretar los cambios producidos.

Por último, más que conclusiones se han introducido unas notas valorativas del estudio con algunas reflexiones sobre la necesidad de proseguirlo y en qué sentido.

## 2. CRECIMIENTO URBANO, POLITICAS DE VIVIENDA Y TRANSFORMACION DEL SECTOR INMOBILIARIO. LAS RELACIONES FUNDAMENTALES

El crecimiento está configurado por la localización de la vivienda. Esta no sólo constituye, como suelo residencial, el principal componente de la ocupación de suelo en el proceso de crecimiento urbano. Su papel preponderante está reforzado, además, por el especial papel que la edificación masiva puede jugar en el proceso de crecimiento económico.

La importancia que el sector inmobiliario puede adquirir en su sistema económico de desarrollo «tardío» se debe precisamente al acelerado crecimiento urbano que se produce en las áreas metropolitanas (4).

En éstas se genera un agudo problema de vivienda, resultado de un modelo de crecimiento económico que provoca, pero también se apoya, en la creciente concentración de población en dichas áreas.

El crecimiento urbano está directamente ligado a los mecanismos operantes en el sector inmobiliario: es precisamente consecuencia de su actuación. En tanto las condiciones de rentabilidad alternativa respecto a otros

(3) La intervención tendría, por lo demás, que producirse en todo caso, aún suponiendo la persistencia de la actual Administración y sus órganos metropolitanos, ya que, al menos formalmente, el Gobierno ha encargado ya la revisión del Plan del Área Metropolitana de 1963.

(4) El término «tardío» suele emplearse para cualificar el desarrollo económico de los países de despegue reciente, experimentado después y en condiciones distintas al de los países tradicionalmente considerados como «desarrollados». En tal sentido lo emplea por ejemplo Bernardo Secchi en el estudio antes mencionado.



sectores no sean favorables al sector inmobiliario, éste no invertirá y el crecimiento urbano o no se producirá o tendrá lugar por otros mecanismos: bien por la acción del Estado, cuando éste asume directamente la edificación de la ciudad, o bien mediante procesos de urbanización que genéricamente podríamos aquí entender como urbanización marginal (5).

El proceso de intensa concentración de la población española en pocas áreas en los últimos cuarenta años ha introducido al tiempo una profunda transformación del sector inmobiliario. Aún con sustanciales cambios en el modo de producir, a lo largo de esos años han coexistido modos de producción distintos, siendo las relaciones de dominación de unos sobre otros lo que puede caracterizar los diferentes períodos y, en consecuencia, las formas de crecimiento que en cada uno de ellos se experimenta (6). Las políticas de vivienda llevadas desde el Estado —unas positivas, otras simplemente permisivas— han constituido, además de un mecanismo de transformación del sector inmobiliario —permitiendo la configuración de nuevos modos de producir—, la articulación entre esa transformación y su resultado en el territorio metropolitano.

En el momento actual en Madrid no sólo se ha generalizado el modelo de producción capitalista, que ha llegado a ser dominante, sino que se perfila una tendencia hacia la configuración de un sector de corte monopolista (7). Ello implica una posición de dominación de una capa social emanada del capital financiero y vinculada al mismo. La transformación del sector no puede «leerse» tan sólo a través de la evolución del mercado. Ha requerido, además, la puesta en marcha de otros mecanismos exógenos a la dinámica interna de aquél. Ha hecho precisa la intervención de ciertos agentes que han operado a modo de «guías» en la mencionada transformación. Del lado de la oferta, el Estado en primer lugar y algunos «aventureros» más tarde han desempeñado ese papel.

Del lado de la demanda, los grupos perentoriamente necesitados de vivienda (los inmigrantes en particular) y las capas sociales más favorecidas por las nuevas formas de distribución de la renta, que el modelo de crecimiento adoptado ponía en marcha, han sido quienes han orientado las pautas generales de ahorro-consumo, impulsando la importancia de la vivienda. El Estado no se ha limitado a intervenir *directamente* en la producción de viviendas. La política económica, por una parte, y la de vivienda y planeamiento, por otra, han hecho posible la transformación del modo de producir la vivienda y la modificación en las formas de consumirla. Papel del Estado, por consiguiente, que no debe interpretarse tanto como neutral gestor del «bien común», sino como mediador de intereses diversos. La intervención pública masiva que se efectúa en un momento dado en la producción de viviendas, puede ser valorada no sólo «ex-ante», como la única respuesta posible en una situación caracterizada por el acelerado crecimiento de las necesidades insatisfechas, sino también «ex-post», como una respuesta decisiva para la transformación indicada del sector inmobiliario.

En la década de los 50 el Estado, convertido en «pro-

motor», moviliza importantes recursos financieros cuya inserción en el proceso de circulación se efectúa en forma de «capital desvalorizado» (8). El sistema de protección de viviendas, puesto realmente en práctica a finales de los 50 e iniciado con énfasis especial en Madrid (9), será el mecanismo que en un principio haga posible superar la reluctancia a entrar en el negocio inmobiliario de los empresarios privados. Posteriormente, lo que fue condición para conseguir la «entrada» de la iniciativa privada en la promoción de viviendas se convertirá en un obstáculo para su permanencia (10); por ello, a partir de 1965 el sistema de protección arbitrado comienza a decaer y la promoción «libre» llega a ser dominante (11).

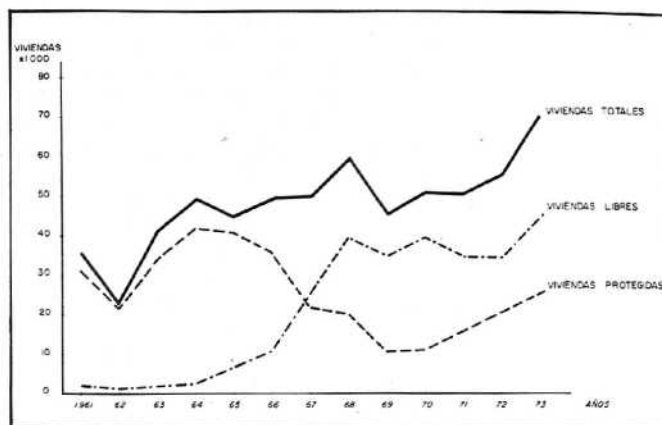


Gráfico 1. Evolución de las viviendas construidas en la provincia de Madrid.

Estas distintas actuaciones del Estado constituyen, en definitiva, la plasmación de las diversas políticas de vivienda, que a partir de la asunción de ésta como «problema social» han evolucionado desde la intervención directa a la permisividad, e incluso a la garantía estatal, hacia las grandes operaciones privadas.

El proceso de valorización del capital inmobiliario circulante requiere el dominio de una condición externa a ese proceso: el suelo edificable. En cada ciclo de valorización hay que empezar por «liberar» suelo. La propiedad del mismo en las zonas externas a la ciudad, destinadas a ser ocupadas por el crecimiento, tiene, al comenzar éste de forma intensa, un carácter patrimonial (12).

(8) Este es uno de los conceptos básicos que Ch. Topalov, por ejemplo, utiliza en sus análisis sobre política de vivienda (ver, por ejemplo, de ese autor *Capital et propriété foncière*, C.S.U. 1973).

(9) Las viviendas protegidas construidas en Madrid representaban entre 1958 y 1961 el 22,5 por 100 de las construidas bajo ese mismo sistema en el conjunto del país. El porcentaje en Barcelona (con una población ligeramente inferior) alcanza sólo el 10 por 100; D.G.V. Ministerio de la Vivienda.

(10) Como es sabido, el sistema de protección de viviendas con sus diversos tipos de incentivos para la iniciativa privada lleva consigo unos controles sobre los precios y la calidad que, aunque no hayan sido siempre respetados, son percibidos por los promotores como impedimentos a su libre actividad. La ausencia de control en las viviendas libres, unido a los desajustes en la actualización de los incentivos en las protegidas, son aspectos que sirven para explicar el abandono de esta forma de protección por la iniciativa privada. Gráfico n.º 1. Fuente: CETA.

(11) En la provincia de Madrid, la proporción de viviendas construidas en 1965 bajo régimen «libre» respecto al total de las construidas en ese año era del 8 por 100. En 1969 dicha proporción alcanzaba el 76 por 100. Fuente: CETA.

(12) Quiere ello decir que las transmisiones de propiedad son posiblemente hasta entonces, en su mayoría, resultado de herencias o de operaciones de compra-venta como suelo rústico. Por tanto, el tráfico del bien no está condicionado aún por las expectativas de utilización urbana.

(5) «Marginal» en el sentido con que Solá Morales en varios artículos ha empleado el término, es decir, por contraposición al modelo «ortodoxo» de producción, de ocupación del espacio y de mercado. La marginalidad no tiene, por tanto, aquí ni connotaciones sociológicas ni significado de irrelevancia cuantitativa y cualitativa.

(6) La autoconstrucción de viviendas que acompaña a los procesos de urbanización marginal, la promoción puntual que persigue la transformación de un bien patrimonial en producto inmobiliario del que poder extraer una renta periódica, la promoción para su propio uso por una «comunidad de propietarios» y la gran promoción inmobiliaria, son expresiones que reflejan modos de producción diversos.

(7) Hay que advertir, sin embargo, que en la actualidad persisten aún dentro del sector las empresas de pequeño tamaño, y no como un fenómeno simplemente marginal, sino como algo funcional a la estructura del conjunto.





Mientras que en la producción de viviendas se instaura un sistema de relaciones propio de la lógica capitalista que le impulsa, el sistema de propiedad del suelo puede corresponder a unas relaciones de producción sobrepasadas. La «liberación» antes citada lo es sustancialmente de esas relaciones. Cuando el Estado asume el papel de promover de forma masiva viviendas, afronta la superación de la dificultad a que nos estamos refiriendo, de forma «radical», mediante la expropiación (13), con consecuencias fundamentales para el crecimiento urbano.

La puesta en marcha de la liberalización del mercado de la vivienda fue precedida de un cambio en la orientación de la política de provisión de suelo público, destinada a fines residenciales. En Madrid, a partir de los primeros 60, se va agotando el stock de suelo público sin que éste se reponga mediante actuaciones expropiatorias como las del pasado (14). El Estado renuncia a su intervención en el mercado de suelo.

El que la triple relación, crecimiento-políticas de vivienda-transformación sector inmobiliario, juegue un papel central es, además, una consecuencia de que la rentabilidad relativa de este sector esté apoyada en componentes no directamente ligadas a la producción del producto: condiciones financieras pero, sobre todo, posibilidades de extraer la renta del suelo.

Los precios de la vivienda y su repercusión interdependiente en los precios de suelo, con tendencia creciente al alza, constituyen un contundente exponente de aquella relación entre crecimiento y sector inmobiliario-sistema económico.

Se parte aquí de la hipótesis de que el crecimiento se produce no tanto como consecuencia de la interrelación interna oferta-demanda residencial, sino precisamente influido por las variables exógenas que determinan la oferta de vivienda. Junto a ello, su propia dinámica, no independiente, también condicionará el propio crecimiento, tanto directamente como a través de esas variables exógenas. La demanda responderá entonces ante la oferta, aunque en un mercado de escasez no esté cuantitativamente determinada por aquella, ya que se presupone «ilimitada». Los usuarios, en esa «respuesta» ante una oferta dada, tienden a «maximizar su gasto» en vivienda, a obtener una vivienda tan cara como se puedan permitir (15). Ello fundamentalmente en función de las condiciones financieras, presentando una mayor propensión al consumo de «calidad de vivienda» que al «espacio (suelo) de vivienda» o a la accesibilidad, en un área metropolitana de las características de Madrid: alta densidad, insuficiente desarrollo de infraestructura viaria, transportes insuficientes, «borde» del casco rodeado de operaciones residenciales de reducida

calidad, mercado de «escasez» en la vivienda, reducida solvencia, política cuantitativa que prima, número de viviendas y no calidad o adecuación de usuarios, etc.

Este enfoque del crecimiento a partir de la oferta pone en crisis la búsqueda de los factores de localización de la demanda. No puede aceptarse, por irreal, el enfoque ahora ya clásico, en el que se pretende explicar el asentamiento de la población en el Área Metropolitana, aceptando de los usuarios —supuestos «consumidores soberanos» en busca de la maximización de su utilidad—, cuyo gasto en vivienda resulte de dos componentes complementarios: tenencia (medida en espacio habitable) y transporte (localización en último término).

El crecimiento se realiza de acuerdo con la lógica no solamente interna entre oferta y demanda residencial, sino precisamente determinada por las variables exógenas que condicionan la oferta de la vivienda. No obstante, de dónde se localicen las viviendas también dependerá en parte cuántas se construyan y cuáles sean éstas, así como su consiguiente capacidad para resolver carencias existentes.

### 3. EL MADRID DE POSGUERRA (1939-1956)

En el Madrid de 1940 la burguesía no ha macizado aún el Ensanche decimonónico de Castro y existen ya desde la preguerra «barriadas» proletarias en el llamado «extrarradio»: Tetuán al Norte, Ventas y la salida de la carretera de Aragón, el Puente de Vallecas, la extensión de los «Barrios Bajos» sin cruzar el río, los Carabanchales al otro lado...

Moreno Torres, Director General de Regiones Devastadas, mostraba su extrañeza en 1946 ante el hecho, ya detectado en la preguerra, de que el extrarradio hubiera crecido antes de completarse el propio Ensanche (16).

Desde los años 20, el incipiente proletariado, junto al artesanado y subproletariado que busca los empleos terciarios de ínfima condición, tiene difícil acceso al Ensanche, teniendo que localizarse mayoritariamente o en las barriadas, suburbios periféricos, o en el centro, en los antiguos barrios densificados antes de la demolición de la cerca de Felipe IV. En los 50 se da la pauta de los «realquilados con derecho a cocina», otra típica estampa de la posguerra, junto al racionamiento y al estraperlo.

La polarización clasista de la ciudad se acrecienta como fenómeno típico de la ciudad industrial. Esta polarización va a constituir una característica particularmente extrema en el desarrollo del Madrid metropoli-

(13) Sobre 4.680 Ha. en que el Plan de 1963 fijaba el crecimiento de área urbana experimentado entre 1940 y 1960, el 56 por 100, es decir, 2.600 Ha. fueron aportadas por el sector público; de ellas, 1.700 Ha. procedían de expropiaciones efectuadas en su mayoría por la Comisaría General para la Ordenación Urbana. La permanencia, hoy día, de grandes propiedades intactas, situadas dentro del Área Metropolitana, en los márgenes del suelo ocupado, sobre las que recientemente se proyectaban grandes actuaciones, hace pensar en una aplicación discriminatoria de la «radicalidad» de las medidas a que nos hemos referido.

(14) Esta nueva política está explícitamente recomendada por el Plan General de 1963. Así en las «Disposiciones que se propugnan» relativas a la política de suelo puede leerse que «el examen de estos hechos no parecen aconsejar una intervención en los mercados del suelo, difícil, molesta y al borde del fracaso, pero sí una orientación, un control». *Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid. Programa de Actuación*. Cap. VII, epígrafe 7.02.

(15) Este enfoque ha sido propuesto por Richardson, desgraciadamente sin desarrollo posterior (*Urban Economics*, Londres, 1966). Esta parte del argumento de que las variables independientes en la elección de vivienda para usuarios en propiedad —régimen al que se tiende mayoritariamente en

todos los países capitalistas— son las *características de la vivienda*, incluida el área en la que esté localizada y las *restricciones financieras* para acceder a la propiedad. En cualquier caso, a los costes de transporte les atribuye un carácter secundario, determinándose de forma residual sin ninguna significación explicativa, aún cuando puedan apreciarse umbrales máximos de «commuting» aceptado. En esas condiciones los usuarios tienden a maximizar su gasto en vivienda con las limitaciones que les imponga, externamente, el sistema financiero. Las entidades financieras no consideran la localización para la concesión de los créditos, las viviendas más baratas se encuentran en la periferia, luego las familias más modestas estarán obligadas a localizarse allí, lo cual acarreará mayores costes de desplazamiento. Pero ello no ocurre en tanto que complementariedad con la tenencia. Es allí donde únicamente pueden acceder a una vivienda.

(16) Lo más curioso es que Moreno Torres le dé un cierto tono acusatorio para sus moradores, como si se hubiera tratado de una decisión caprichosa o fortuita. Las opiniones de Moreno Torres, buen mentor oficial de los presupuestos e intenciones del Estado, están recogidas de su conferencia en el ciclo «El futuro de Madrid», realizado en 1946 por el Instituto de Estudios de Administración Local y después publicado como interesantísimo libro-testimonio de la ideología urbanística de la posguerra.



## Madrid: Cuarenta años de creci- miento urbano

tano, en donde se dará una evidente segregación de la población trabajadora hacia el Sur, la zona de peores condiciones urbanísticas, al tiempo que se produce la «congelación» del crecimiento hacia el Noroeste (17).

El «problema de los suburbios», sin embargo, tan sólo se aborda por el momento al nivel ideológico de los planes o propuestas. El necesario control social está garantizado por otros medios y el control del crecimiento, aún escaso, no es sin duda un aspecto prioritario. Aunque el Plan de 1941 los recoja y en 1945 pueda hablarse de la viabilidad económico-financiera de su transformación en nuevos poblados-satélites (18), las inversiones necesarias no se realizan.

Se empieza a recurrir implícita o conscientemente a la estrategia de la sobreutilización de la infraestructura existente, que será una de las constantes del posterior crecimiento económico, con una estrategia de minimización de la inversión pública, acorde con la insuficiente capacidad fiscal del Estado (19).

La actividad edificatoria es muy escasa. La inversión inmobiliaria está aún «penalizada» con la drástica congelación de alquileres que restringe, como tradicionalmente había ocurrido, los márgenes especulativos. En 1946 la nueva Ley de Arrendamientos reafirma esta situación. La Ley de Propiedad Horizontal que abre definitivamente las puertas a la venta de viviendas no saldrá hasta 1960. La escasez generalizada y el reducidísimo nivel de renta de la población en la posguerra no situaban a la vivienda en un lugar prioritario de la política económica de la Autarquía, ni le hacía un sector atractivo para el capital, protegido como estaba en la producción de cualquier producto industrial. El «problema de la vivienda» no está aún planteado como tal problema social.

No hay apenas actuaciones oficiales en vivienda. Regiones Devastadas reconstruye parte de Entrevías y tiene intervenciones (puntuales) en el Oeste y Sur de la ciudad. Sólo se realiza el barrio del Tercio de Terol en Carabanchel con una clara intención ideológico-ruralizante que tampoco pasa, lógicamente, de ser una anécdota dentro del proceso de edificación de viviendas, incluso dentro de este período de escasa actividad edificatoria.

Sí se estima conveniente, en cambio, ofrecer un mejor marco construido y mejores viviendas a la alta clase media a la que el Régimen necesita favorecer. Ello también se plantea en el Plan del 41, recogiendo en las dos únicas propuestas que de éste iban a cumplirse: los Ensanches de Generalísimo y General Mola. Sobre todo el primero se convertirá en la localización preferente de altos funcionarios, profesionales-ejecutivos, etc., compitiendo enseguida con el barrio de Salamanca, donde está arraigada la más tradicional clase media y la propia oligarquía. La Avenida del Generalísimo se abre en 1949, siendo en realidad la gran obra de infraestructura del período. En ese año se termina también el Estadio Bernabéu, otro símbolo de la época.

Incluso la clase media, única destinataria de la actividad edificatoria, tampoco obtiene gran número de viviendas. La capacidad del sistema económico es muy

reducida. La inversión en capital fijo es escasísima en los años 40 e incluso en los primeros 50.

A la vez que exiguo número de viviendas, en Madrid se acometen algunas obras interiores de cierta importancia, como el empalme de la Gran Vía con Princesa que permitiría la construcción en la Plaza de España de los representativos rascacielos, símbolo mucho más real de la sociedad madrileña de los 40-50 que la «fachada imperial» pretendida por el Plan del 41 para esa zona de Madrid (20). En los primeros 40, Regiones Devastadas había expropiado suelo al otro lado del Manzanares para construir la plaza en donde desemboca hoy el Puente de Toledo. Ello conectará Madrid al barrio de Usera, tan solo incipiente en la preguerra, que surgirá aún con características semejantes a los Carabanchales, Vallecas... Los enlaces ferroviarios, propuestos ya en 1932 por el entonces Ministro de Obras Públicas, Indalecio Prieto, y recogidos en el Plan de 1941, no hacen más que acometerse, y no serán finalizados hasta los últimos años de la década de los 60.

En los años 50 se convocan algunos concursos, sintomáticos de una mayor euforia edificatoria, aunque también fuera de una realidad todavía básicamente carencial: AZCA, y los Ministerios, en la nueva Avenida del Generalísimo.

Como plasmación externa de la polarización clasista, la oligarquía va a empezar a crear sus «ghettos» suburbanos, aunque las malas condiciones de las salidas de Madrid tan sólo permiten plantear Puerta de Hierro, La Florida y el núcleo Aravaca, de escasa incidencia en el crecimiento global de la ciudad y que ni siquiera pueden constituir un modelo para la vivienda masiva de las clases medias y populares. La insuficiencia de los transportes hace impensable el *urban sprawl* de las ciudades anglosajonas, hasta mucho más tarde, en los años de «afluencia», en los que empieza a aparecer oferta creciente de segunda vivienda, podríamos decir suburbana, que tienda a ser permanente.

En 1944 se promulga la primera gran Ley de vivienda de la posguerra: la de viviendas bonificables. Al amparo de ella los promotores recibían créditos, exenciones fiscales y cupos en materiales de construcción, escasos durante todo el período, pudiendo beneficiarse además de la expropiación de terrenos. La Ley está enfocada fundamentalmente a la edificación de viviendas para clases medias (esa es su denominación), que es el estrato a partir del cual existe solvencia para acceder a nuevas viviendas. Como consecuencia, surgen los primeros nuevos barrios: La Concepción, el Niño Jesús y la Estrella.

En estos años están surgiendo las primeras inmobiliarias a partir de empresas constructoras. La construcción es la actividad que inicialmente va a permitir su inicial proceso de acumulación, ya que el específico negocio de promoción no va a surgir hasta el período siguiente con la propiedad horizontal —y por tanto el acceso de las viviendas en régimen de propiedad— y la protección oficial. Un grupo de sociedades inmobiliarias, las llamadas ahora «sociedades del 40», se habían acogido a la Ley 16-XII-1940 de Reforma Tributaria; entre ellas Urbis, Vallehermoso y Metropolitana. Estas iban a ser las promotoras más importantes de los años 50 (21).

(17) Ya el Plan del 41 invierte, en este sentido, la orientación perseguida en el anterior Plan de la República de Zuazo-Jansen.

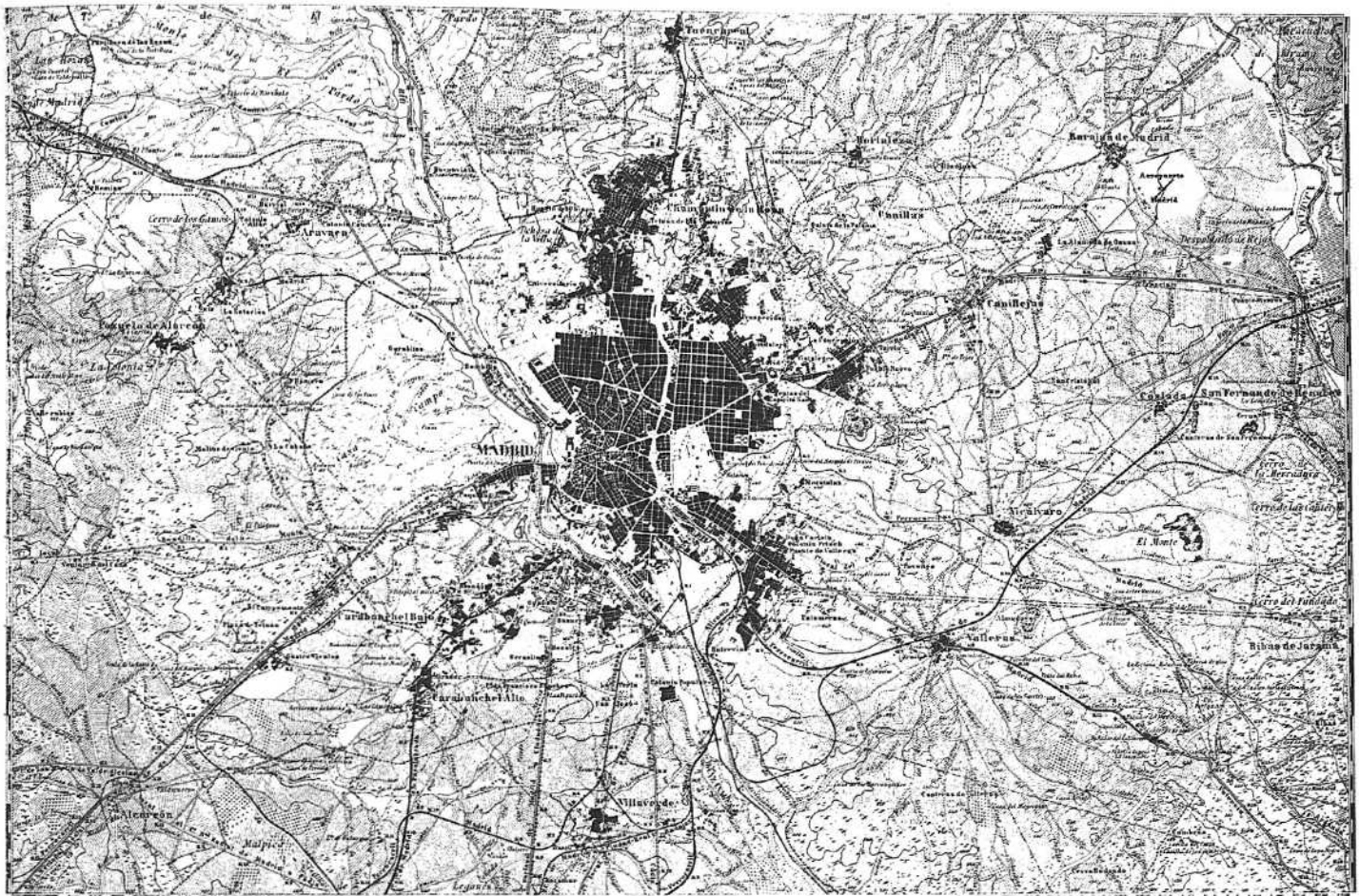
(18) Moreno Torres en su conferencia del citado ciclo lanza el reto de la viabilidad de la construcción de estos poblados-satélites y de la capacidad de «Regiones Devastadas» para acometerlo.

(19) En el crecimiento urbano de todas las áreas metropolitanas y ciudades medias, en las zonas turísticas e incluso en los polos de desarrollo se ha «utilizado» esa estrategia. La tesis de su utilización en los aspectos territoriales se recoge en los trabajos publicados por E. Leira *Spatial Policies in Franco's Spain* «Efficiency vs Equity in the Growth Poles in Spain: A Policy Analysis». Como tesis más general se propone por J. Velarde Fuentes en *Política económica de la Dictadura* y ha sido resaltada en repetidas ocasiones por Lasuén en sus trabajos.

(20) Ver «Madrid 1939-1957: Notas para el análisis estructural de un crecimiento». Equipo de Análisis Regional y Urbano. *Arquitectura* n.º 199, marzo/abril, 1976.

(21) Al hablar de los promotores de la época, no cabe dejar de aludir al prototipo exitoso del «aventurerismo empresarial» apoyado en su vinculación al vértice del aparato político. Sus grandes operaciones madrileñas son prototipos-pioneros, ello hay que reconocerlo, de los distintos tipos de promoción, consecuencia de la política de viviendas correspondiente: Concepción y Mirasierra (viviendas bonificables), Pilar (viviendas protegidas) y Altamira (libres). En todos ellos, sin embargo, se da una permanente esencial: el trato de «favor» que consigue de la Administración.





Plano 1.  
Madrid en  
1944 «...la  
burguesía no  
ha macizado  
aún el  
Ensanche  
decimonónico  
de Castro y  
existen ya  
desde la  
preguerra  
«barriadas»  
proletarias en  
el llamado  
«extrarra-  
dio»...»

Sin embargo, el sector inmobiliario no es aún más que un sector instrumental de la economía y al que se recurre sobre todo para medidas coyunturales contra el paro. Su papel «colchón» anticíclico de la economía empieza a jugarse en los 40, aunque en este caso se trate de mitigar una situación endémica de incapacidad de crecimiento de la economía autárquica. El paro entonces, antes que la resolución de problemas de vivienda, se pone en primer plano durante todo el período, implicando ello la indiferencia, e incluso la prevención, contra las actuaciones que se realicen con acuerdo a un plan urbanístico global. Se trata siempre de actuaciones de urgencia, e incluso improvisadas, donde la reflexión previa es imposible, aunque de forma general ello indique la poca confianza que en ella se tiene desde las esferas del poder político, que quiere «inaugurar» pronto, y desde los operadores económicos, no más interesados en la racionalidad de las decisiones. La mayor productividad tampoco era un objetivo, cuando el fin era la lucha contra el paro. No se produce, pues, en el sector inmobiliario la mecanización de la edificación, ni siquiera la concentración empresarial.

La inmigración no se ha producido aún en la década de los 40 de forma masiva. En 1950 la población de Madrid había alcanzado 1.645.000, con sólo 272.000 inmigrantes en la década. Las previsiones demográficas de un Plan se cumplieron por última vez con el de 1941. Ello indica que el crecimiento se había mantenido aún dentro de límites tolerables y predecibles. No obstante, el crecimiento demográfico —por pequeño que fuera— se sumaba a los déficits heredados y no paliados de la posguerra. Al no asumir, y en consecuencia no abordar, el problema de la vivienda desde el Estado, este problema se agrava y su exigencia social, aunque reprimida, aumenta. El peso de la recesión económica sostenida recayó sobre la clase obrera, que no podía pagar un precio mayor por el alojamiento ante unos salarios congelados y unos precios crecientes en todos los productos. Esta situación conllevaba altísimos costes sociales, con-

cretados en la infravivienda, en el hacinamiento y en la carencia de servicios y equipamiento urbanos mínimos.

La inmigración masiva de los años 50 responde y a la vez trastoca el mercado de trabajo. Aumenta la proletarianización industrial de la población activa metropolitana, en gran medida en la construcción, nexo entre el campo y el mercado de trabajo urbano. A su vez sigue creciendo —incluso relativamente por casi eliminación del sector primario— el terciario, directamente ligado al aparato financiero. Los nuevos trabajadores de «cuello blanco» y los obreros especializados que no emigran con la *estabilización* del final de la década constituirán la demanda potencial de una vivienda protegida o incluso libre, que empezará a aparecer masivamente a mediados de la siguiente década.

Entretanto, las viviendas promovidas por el Estado pretenderán cubrir —al menos formalmente— el bache inmediato de las necesidades extremas, consecuencia de los barrios de infravivienda; sin embargo, la identidad de los destinatarios reales de aquellas viviendas no es suficientemente conocida, ni siquiera hoy, como para afirmar que las pretensiones se cumplieren, aún cuando existen razonables dudas al respecto (22).

En este período no hay aún resultados esenciales. Madrid apenas ha crecido respecto a la preguerra macizando agujeros y extendiendo permisiva, aunque no dirigidamente, los núcleos del extrarradio. Se han generado, sin embargo, las condiciones para el fulgurante crecimiento urbano posterior acompañado de la creciente ocupación de suelo metropolitano: el problema de la

(22) Es sintomático el reciente descubrimiento por parte del Ministerio de la Vivienda del gran número de viviendas de promoción directa que se encontraban vacías y el proyecto de expropiación a los beneficiarios que teóricamente las habitaban. Es más, en el preámbulo del reciente Real Decreto-Ley, 12/1976 de julio pasado, se constata que: «se ha producido también una desviación del destinatario de la vivienda social que, en el momento actual, se encuentra en un porcentaje muy elevado en manos de personas de rentas medias y altas...».





## Madrid: Cuarenta años años de creci- miento urbano

vivienda aparece de forma acuciante a través de los extendidos asentamientos «marginales» y la Administración interviene como motor del desarrollo inmobiliario directamente primero a través de operaciones de suelo y posteriormente de promoción masiva de viviendas.

### El chabolismo, la primera inmigración masiva de los 50

El censo de viviendas y edificios de 1950 pone ya de relieve la angustiosa situación habitacional en Madrid con las escasas construcciones realizadas en la primera década de la posguerra.

En 1953, la propia Comisaría de Ordenación Urbana concluye en un informe público:

«La guerra de liberación destruyó muchas viviendas (de clase media y modesta) y dio lugar a un déficit inicial; pero desde entonces no se ha conseguido establecer un ritmo de construcciones que detenga el aumento de este déficit inicial. Catorce años (1941 a 1953) en los que la construcción no cubre el 50% de las necesidades anuales de crecimiento, sin contar las responsabilidades por ruinas o por reforma urbana, crean una situación insostenible».

La inmigración, aún incipiente en la década anterior, se va a acelerar ya en la primera mitad de la década de los 50. Se presenta masivamente el fenómeno de la «urbanización marginal» en sus diversos tipos.

Aparecen los barrios «marginales» más característicos a partir de núcleos o barriadas obreras tradicionales, como particulares «ensanches» de éstos a través de parcelaciones ilegales. Palomeras en Vallecas, la Ventilla en Tetuán y Orcasitas en el Sur, constituyen los casos más notables (23). Estos se desarrollan con las claras caracte-

(23) En muchas ocasiones estos barrios empiezan a ocuparse con chabolas, que se van mejorando paulatinamente con patrones de vivienda de connotaciones ruralizantes.

terísticas «marginales»: mercado de suelo específico, autoconstrucción, carencia de licencias, variedad de materiales, heterogeneidad en la escala con macizamiento progresivo...

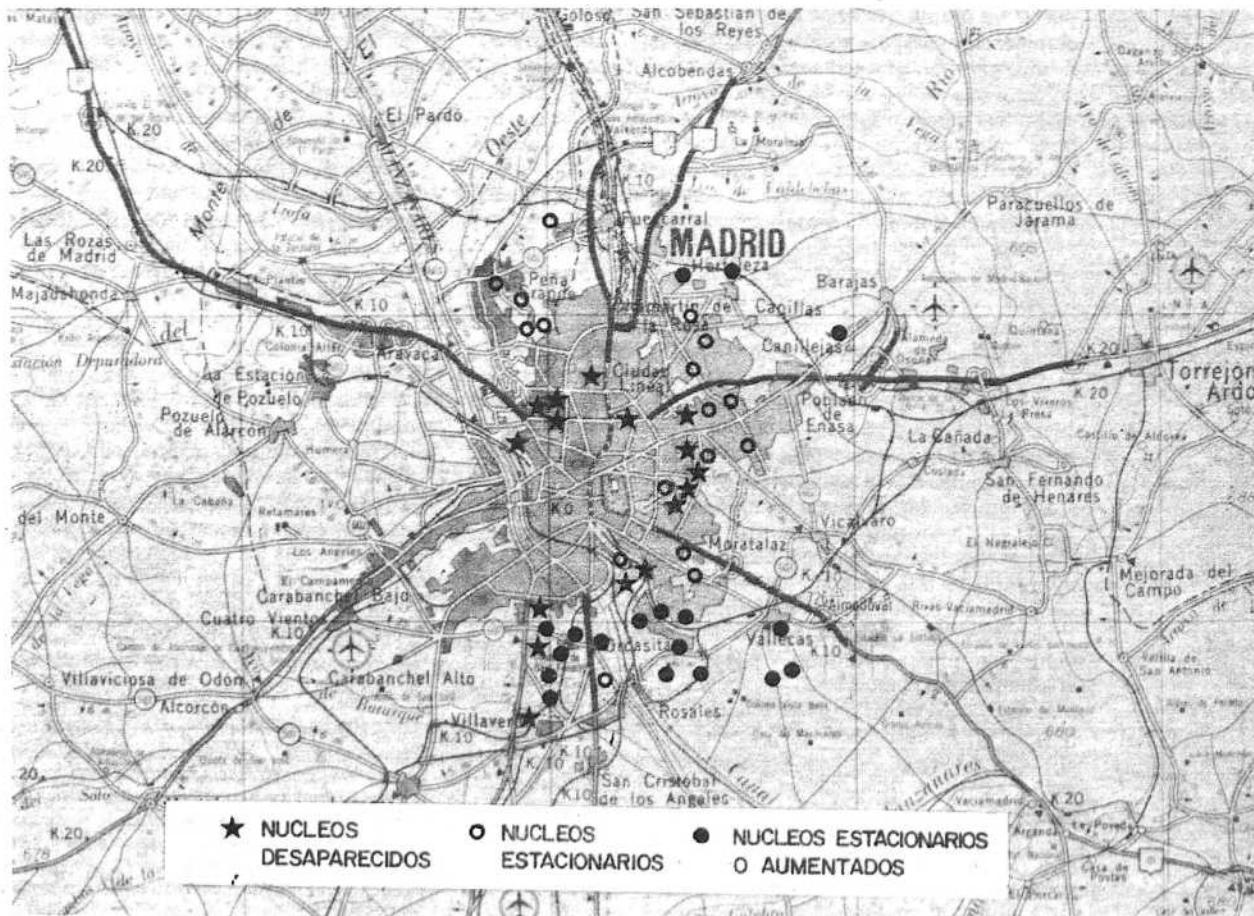
Personajes carentes de escrúpulos, propietarios de un suelo situado en aquel momento en la periferia del continuo edificado, muchas veces calificado de zona verde, parcelan ilegalmente su suelo y venden o alquilan parcelas para la edificación de chabolas. En primer lugar, constituía un importante negocio; en segundo lugar, ello constituía una forma indirecta de recalificación potencial de suelo, en caso de ser zona verde, o un mecanismo de revalorización de zonas limítrofes o más cercanas al continuo edificado de la ciudad y que tan sólo a través del desarrollo de las chabolas podía más fácilmente «provocar» la urbanización por parte del Ayuntamiento.

En otros casos, mínimos núcleos de la periferia más clara, incluso fuera del municipio de Madrid, como los propios Carabanchales recientemente anexionados, Leganés y Getafe, muestran su elemental e incipiente transformación «marginal» o su metropolización ruralista.

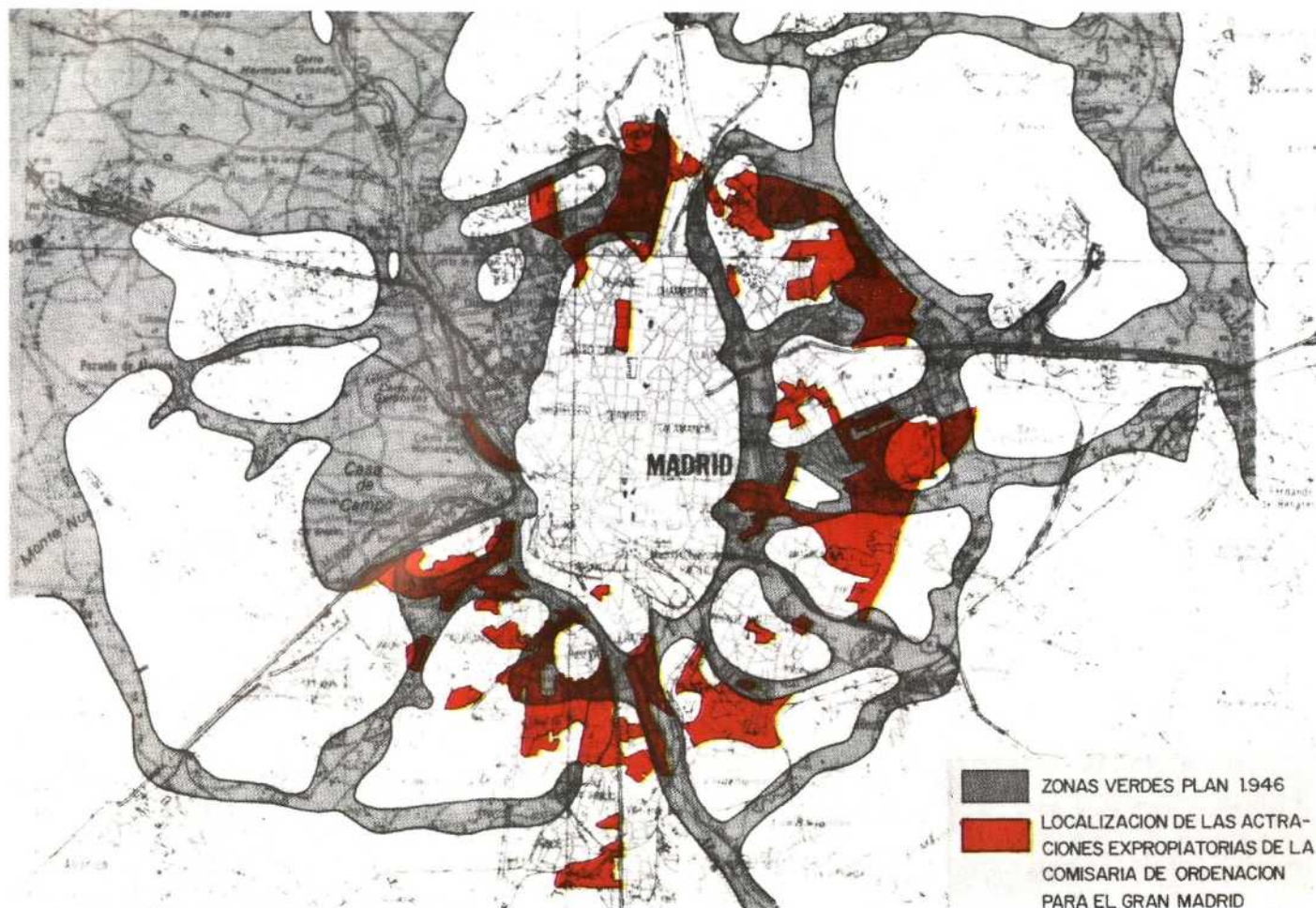
A su vez, aparecen con mayor impacto incluso que la urbanización marginal específicos barrios de chabolas, eufemísticamente denominados alojamientos provisionales en los Censos. Como es sabido, en estos tipos de ocupación más o menos espontánea, su lógica de localización responde a bases de facilidad de asentamiento, debido a la calificación de zona verde del suelo, la propiedad pública de éste, constituir zonas de «sombra» junto a una vía de tren en un accidente del terreno, etcétera. En otros casos, sin embargo, la supuesta espontaneidad está tan sólo reflejada en la calidad infraestructural de las viviendas, el hacinamiento, etc. En los años 50 se crea de hecho en Madrid, como fruto típico de una situación de escasez, un submercado de vivienda-chabola.

Plano 2.  
Esquema de  
localización y  
evolución de  
núcleos de  
chabolas en el  
periodo 1960-  
68. Se sitúan  
fundamental-  
mente en el  
arco de las  
carreteras de  
Toledo y  
Valencia. Se  
configuran las  
áreas  
«suburbanas».

Fuente: A.  
Fluixá,  
R. López  
Lucio. «El  
fenómeno  
social del  
suburbio».  
Cuadernos  
para el  
Diálogo, 1970.







**Plano 3**  
La actuación expropiatoria de Comisaría sobre las zonas verdes del Plan del 46. Determina en gran medida la estructura urbana posterior del conjunto del Área Metropolitana, al densificar el centro aún más, extendiendo, potencialmente sin solución de continuidad, el continuo edificado y al macizar lo que debiera haber sido el anillo verde.

Fuente: Plan General del Área Metropolitana, 1961.

En estos primeros años 50, el número de chabolas aumenta extraordinariamente en Madrid, situándose principalmente en un arco entre las carreteras de Toledo y Valencia, a una distancia de unos 6 Km. de media de la Puerta del Sol (ver plano 2). En 1956, un año antes de la promulgación del Plan de Urgencia Social para Madrid, y de que Arrese reconociera oficialmente desde el reciente Ministerio de la Vivienda la existencia de chabolismo masivo en Madrid, están ocupadas 915 Has. por marginales y chabolas, que significan el 16,6 por 100 del total de suelo residencial ocupado. Se habla, en aquel momento, de 50.000 chabolas como cifra escandalosa que provoca el citado Plan de Urgencia.

Esas cifras, realmente escandalosas para un parque total de viviendas que en aquel momento escasamente alcanzaba el medio millón, van a mantenerse casi sin variación en términos absolutos hasta nuestros días. Aunque su magnitud sea relativamente menor respecto a un parque más que duplicado desde 1960, también su significación es bien distinta después de la euforia desarrollista de los 60.

#### **La actuación expropiatoria de la Comisaría de Ordenación Urbana del Gran Madrid: la gran intervención estatal**

En 1946, a la vez que se aprueba el primer Plan General de Madrid, se crea la Comisaría para la Ordenación Urbana del Gran Madrid. Junto a la supuesta tarea de control y gestión del crecimiento, se le asignan unos recursos iniciales para crear un patrimonio de suelo e intervenir directamente en su mercado. Su labor no ha sido aún debidamente analizada, aunque encierra

sin duda una relevancia decisiva para el desarrollo de Madrid. Esa actuación pone de manifiesto al mismo tiempo la actitud intervencionista al margen de los planes.

Muchas de las expropiaciones del «borde» de la ciudad se hacen para supuestas zonas verdes, en competencia en realidad con los asentamientos espontáneos que simultáneamente lo están ocupando. Los hombres de la Comisaría expropian de forma expeditiva los miles de hectáreas que después permitirán las grandes operaciones de vivienda de promoción oficial, entre las que destacará por su magnitud el Gran San Blas. Esta actividad expropiatoria constituye la intervención más importante de la Administración en Madrid, al margen de las grandes infraestructuras. Determina en gran medida la estructura urbana posterior del conjunto del Área Metropolitana, al densificar el centro aún más, extendiendo, potencialmente sin solución de continuidad, el continuo edificado y al macizar lo que hubieran debido ser zonas (o anillo) verdes. (Plano 3).

Al extender el continuo edificado en el «borde», aún dejando vacíos, se estaba sobresaturando la infraestructura central y, al mismo tiempo, se estaba favoreciendo el «salto» metropolitano posterior de buscar los pueblos exteriores. Al «taponar» los huecos antes, o incluso en el propio anillo verde, se perdía la oportunidad de urbanizar el suelo rústico al otro lado de aquél, que habría permitido su ocupación ordenada a partir de nuevas infraestructuras. Una vez más la política implícita de minimizar la inversión pública llevó a esta «solución». En aquel momento era seguramente difícil concebir el impacto de estas actuaciones de extensión del continuo edificado y no había recursos para acometer las infraestructuras necesarias para un «salto» planeado, contando





## Madrid: Cuarenta años de creci- miento urbano

con la potencialidad de aprovechamiento de la propia dinámica edificatoria de la gran ciudad, para haber llevado a cabo una completa urbanización. En su lugar, como resultado, sólo se desarrolló esta dinámica, construyendo únicamente viviendas, creando áreas carenciales allí donde intervenía el Estado y donde posteriormente se iba a «saltar», de forma espontánea, y sólo apoyada en la ley del mínimo esfuerzo y máximo beneficio inmediato. Hasta aquí la incidencia más directa; sin embargo esa intervención contiene influencias indirectas aún más importantes si cabe. Constituye un gravísimo precedente. La Administración en este caso como en otros —y ya hemos dicho que ello constituye una hipótesis interpretativa fundamental— va por delante «marcando el camino».

Esas operaciones en la periferia van a mostrar el importantísimo papel revalorizador de los «saltos» al ocupar el campo, dejando intersticios de suelo intermedios sin edificar. En cualquier caso, ponen de relieve la escasa importancia que la propia Administración otorga a las zonas verdes y a los espacios abiertos, en función del grave «problema de la vivienda». El mecanismo racionalizador queda así abierto y se repetirá sin cesar en los veinte años posteriores.

Las expropiaciones no se realizan indiscriminadamente en toda la periferia del municipio de Madrid. Se concentran en determinadas áreas. Sin duda en la corona inmediata al casco, salvado el eje noroeste (ver plano 3). Cuáles son, dentro de ello, los criterios de localización concreta se manifiestan como difícilmente cognoscibles en una operación tan poco descrita (24); parece, sin embargo, que las grandes propiedades en esa gran área «tocada» no fueron expropiadas. No cabe pensar que ello fuera una casualidad, si se piensa lo «difícil» que resultaba acometerse la expropiación de miles de pequeños propietarios, con lo «fácil» que hubiera sido solucionarlo en una transacción con algunos grandes propietarios. Todo lleva a pensar que la transacción fue precisamente la no expropiación.

### 4. LA FEBRIL ACTIVIDAD DE LA PROMOCIÓN OFICIAL (1957-1961)

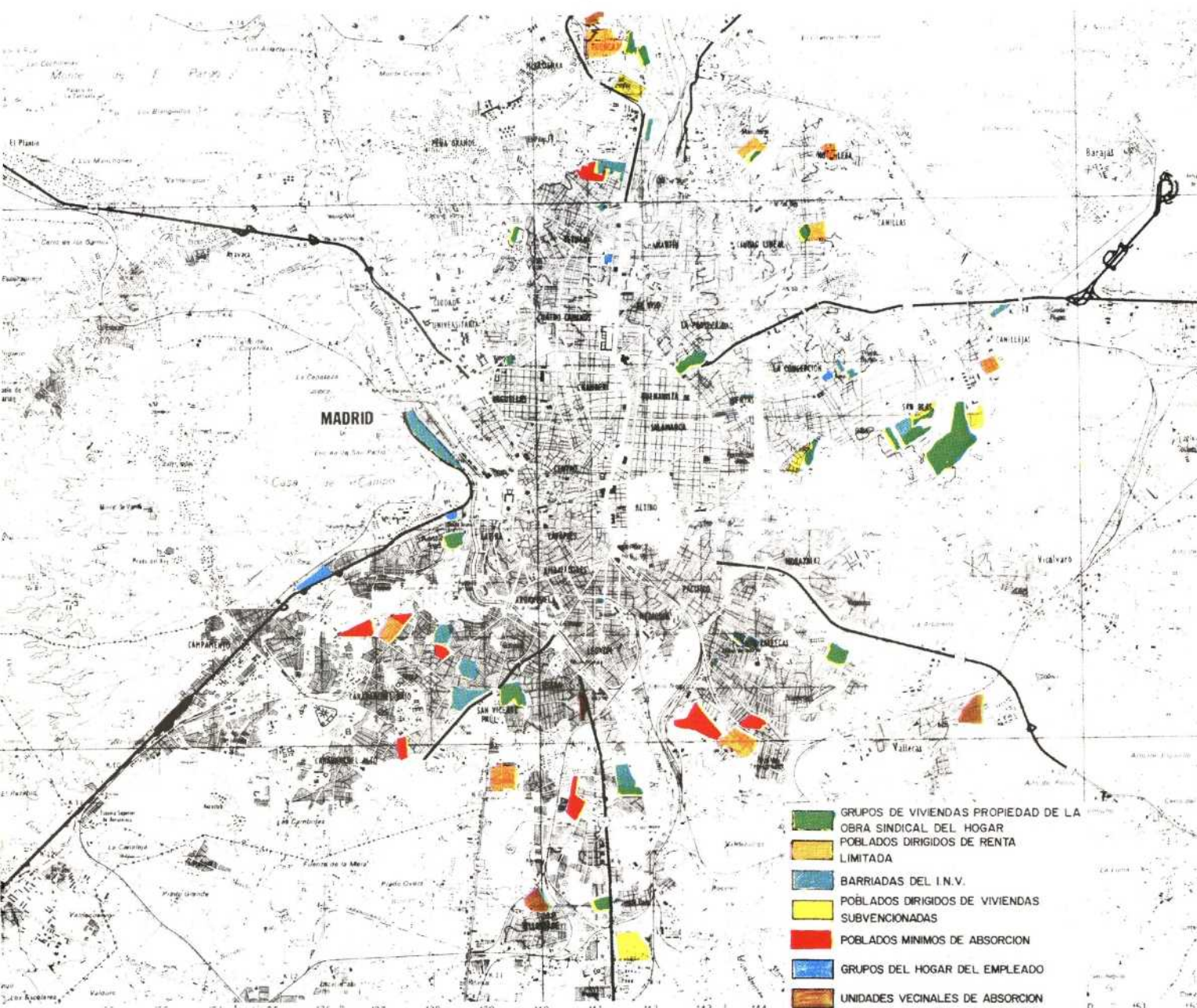
En 1956 existe en Madrid un importante y creciente proletariado, y algo más que lo pone de manifiesto: una incipiente agitación social, producto de una palpable carencia de libertades junto al agotamiento de un modelo económico contradictorio, que no sólo no había conseguido incrementar el nivel de vida de la población, sino que lo había empeorado relativamente en muchos aspectos, aunque eso sí había permitido altas tasas de acumulación capitalista. Surge entonces el «problema de la vivienda» como problema social asumido por las clases dominantes y su Estado. En esta situación el «suburbio», temido ya desde la posguerra como potencial foco de subversión, encierra un peligro inmediato de conflictividad, que puede no ser controlable por la represión. La incipiente reorganización de los movimientos de masas fuerza entonces los mínimos en la aceptabilidad social de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. La vivienda constituye la reivindicación —explícita o incluso implícita— inmediata dentro de esos mínimos.

(24) Pese a la carencia de análisis, en estos años (1946-1953) la Comisaría crea un órgano específico de expresión, la revista *Gran Madrid*, que constituye un elemento nada usual de explicitación de un organismo público y una fuente inestimable de información sobre la actividad urbanizadora-inmobiliaria de esos años. También constituye un documento valioso, para el análisis de la actividad de la Comisaría, el Plan General de 1963 y en especial la Memoria del mismo.

Este es el trasfondo que subyace en las medidas de vivienda social de 1956 y en la formulación del Plan de Urgencia Social de 1957, que Arrese, como ya vimos, lanza desde el recién creado Ministerio de la Vivienda. Esta formulación, realizada por la personalidad política que lo hace, contiene aún toda una retórica de tipo paternalista muy propia de la ideología del fascismo. Se pretende construir el elevado número, para aquel momento, de 60.000 viviendas en dos años, junto a la expresa declaración de ilegalidad de las chabolas y la constitución de un Cuerpo de Vigilancia de la periferia para evitar su nueva edificación. Se llega incluso a establecer la posibilidad legal de devolver los emigrantes a su origen. Estos objetivos eran obviamente irrealizables en el marco del cambio en la política económica que se estaba operando. La liberalización económica requería la concentración de población en las grandes aglomeraciones. No obstante, pese a la formal simplicidad de una visión incluso candorosa en el tratamiento del suburbio, a través de su erradicación como una plaga, aquellas medidas tienen mayor significación. Se reconoce por vez primera el problema y el Estado acomete también por primera vez un programa importante de promoción oficial directa. Ello constituye otro caso en que la Administración «va por delante». Esta intervención se hace, sin embargo, en el momento en que ha aparecido la primera crisis política del Régimen, en la que, no puede olvidarse, ha perdido la batalla la ortodoxia falangista representada precisamente por Arrese en su pretensión de institucionalizar un Estado fascista (1956). No es ya momento para estos intentos y la «tecnocracia» va a tomar las riendas del Gobierno y en especial de la política económica. En esa batalla Arrese recibe en «consolidación» el nuevo Ministerio de la Vivienda. En consecuencia, la política de vivienda impregnada de la ideología falangista va a centrarse en la intervención directa del Estado, «aparentemente» en contradicción con el resto de la política de liberalización de la economía. Aunque la contradicción formalmente existe y es consecuencia de dos concepciones de la política económica, puede explicarse en términos más globales de la estrategia del desarrollo capitalista, a través del papel que aún juega el sector inmobiliario, instrumental y subsidiario del crecimiento industrial, que en ese momento es el sector absolutamente prioritario. El capital «necesita» un período de fuerte lanzamiento de la edificación masiva de vivienda por parte del Estado, requiere una vez más ese papel de «romper el fuego» e ir «por delante abriendo camino» antes de entrar en el sector inmobiliario. La novedad no sólo va a residir entonces en el tamaño de la operación; los mecanismos de financiación y de acceso a la propiedad van a ser también la base de los posteriores mecanismos de actuación de la iniciativa privada. Además, y ello es lo esencial en ese momento, la promoción oficial garantiza el mantenimiento de los reducidos precios de las viviendas. Estas, por tanto, no van a presionar sobre unos salarios exigüos, que el capital industrial —quien dirige en definitiva la economía— requiere mantener en esos niveles para proseguir su iniciado proceso de importante acumulación. Estamos, no puede olvidarse, en los momentos previos y durante la estabilización, con salarios congelados y sin embargo precios crecientes en todos los productos de consumo. No debe permitirse que la vivienda contribuya a esa presión y sin embargo es necesario construir viviendas. La intervención del Estado, con «capital desvalorizado», es el único mecanismo capaz de lograr ambos objetivos simultáneamente.

El resultado es variopinto en calidad, pero la tónica general está caracterizada por una obra de emergencia. En algunos casos estamos viendo tan sólo quince o veinte años más tarde que las viviendas están en estado ruinoso, en peligro de derrumbamiento. Una característica, sin embargo, digna de destacarse es su elevada calidad arquitectónica. La Administración en este mo-





Plano 4.  
Localización  
de las  
operaciones de  
promoción  
pública. En el  
«borde» del  
continuo  
edificado, en  
la periferia del  
municipio de  
Madrid en su  
nueva  
formación  
después de la  
anexión de los  
municipios  
límitrofes.

Fuente: INV.

mento contrata los mejores arquitectos del momento, produciéndose algunos conjuntos residenciales que deberían haber sido, en este caso con base para ello, auténticos modelos de nuevos barrios masivos dentro de las enormes limitaciones con las que se trabaja, sobre todo presupuestarias, si se hubieran llevado a cabo las propuestas y se hubieran implementado adecuadamente (25). Los «poblados de absorción», pero sobre todo los «mínimos» y los «poblados dirigidos», constituyeron fórmulas de interés.

Estas actuaciones se localizan en el anillo del «borde» del continuo edificado, en la periferia del municipio de Madrid en su nueva formación después de la anexión de los municipios limítrofes (ver plano 4). Las características y consecuencias de esta localización estaban implícitas en las expropiaciones realizadas anteriormente y ya han sido comentadas más arriba. Su asentamiento en determinadas áreas las introduce, aunque sea de forma contradictoria, en el mercado inmobiliario. Al estar en la proximidad de áreas de asentamiento espontáneo

propician que aparezcan de inmediato otros nuevos y crean mayores expectativas a medio plazo.

## 5. EL DESPEGUE ECONOMICO Y EL LANZAMIENTO DE LA INICIATIVA INMOBILIARIA PRIVADA (1962-66)

En este período se va a producir un fabuloso incremento en el número de viviendas construidas. Ello se apoya en un nuevo modelo de promoción que cuenta con la protección oficial, pero cuyo protagonista es ya la iniciativa privada. Se trata de un *período de transición* entre el de inactividad inmobiliaria privada, sólo paliada por el Estado, y el de la gran actividad de la iniciativa privada que reclama nuevas formas de intervención del Estado distintas a la promoción directa. También es el momento en que se pasa, no sólo administrativamente, del ámbito ciudad al área metropolitana. En este período, que coincide con los años de despegue económico, se producen los cambios necesarios que permiten el paso a las etapas siguientes.

La necesidad de vivienda en Madrid seguía siendo muy elevada. Incluso con criterios bien poco exigentes,

(25) Ver, por ejemplo, opiniones del artículo de Mangada y Ferrán «Los nuevos barrios» en *Cuadernos para el Diálogo* (Urbanismo y Sociedad), 1970.



el Plan del Area Metropolitana establecía un déficit de 100.000 viviendas sin incluir chabolas, cuyo número permanecía prácticamente inalterado.

En estas condiciones la creciente entrada de la promoción privada en el sector inmobiliario tenía que responder también a un incremento en la demanda solvente. Son estos los años de máximo crecimiento económico y en los que la distribución de la renta y las especiales características de un mercado de trabajo en expansión acelerada favorecen la ampliación de esa demanda solvente a partir de un proletariado industrial y una clase media baja empleada en los servicios. Estas capas pueden acceder a las viviendas a partir del aumento de su salario que llega a producirse a lo largo de los años 60, de tener que forzar de modo considerable sus horas de trabajo, tanto con horas extraordinarias como trabajando un mayor número de miembros de la familia, y además mediante la limitación en otros potenciales componentes de su gasto familiar o del ahorro producido, aunque fuera en mínima medida, en años anteriores en condiciones de infravivienda.

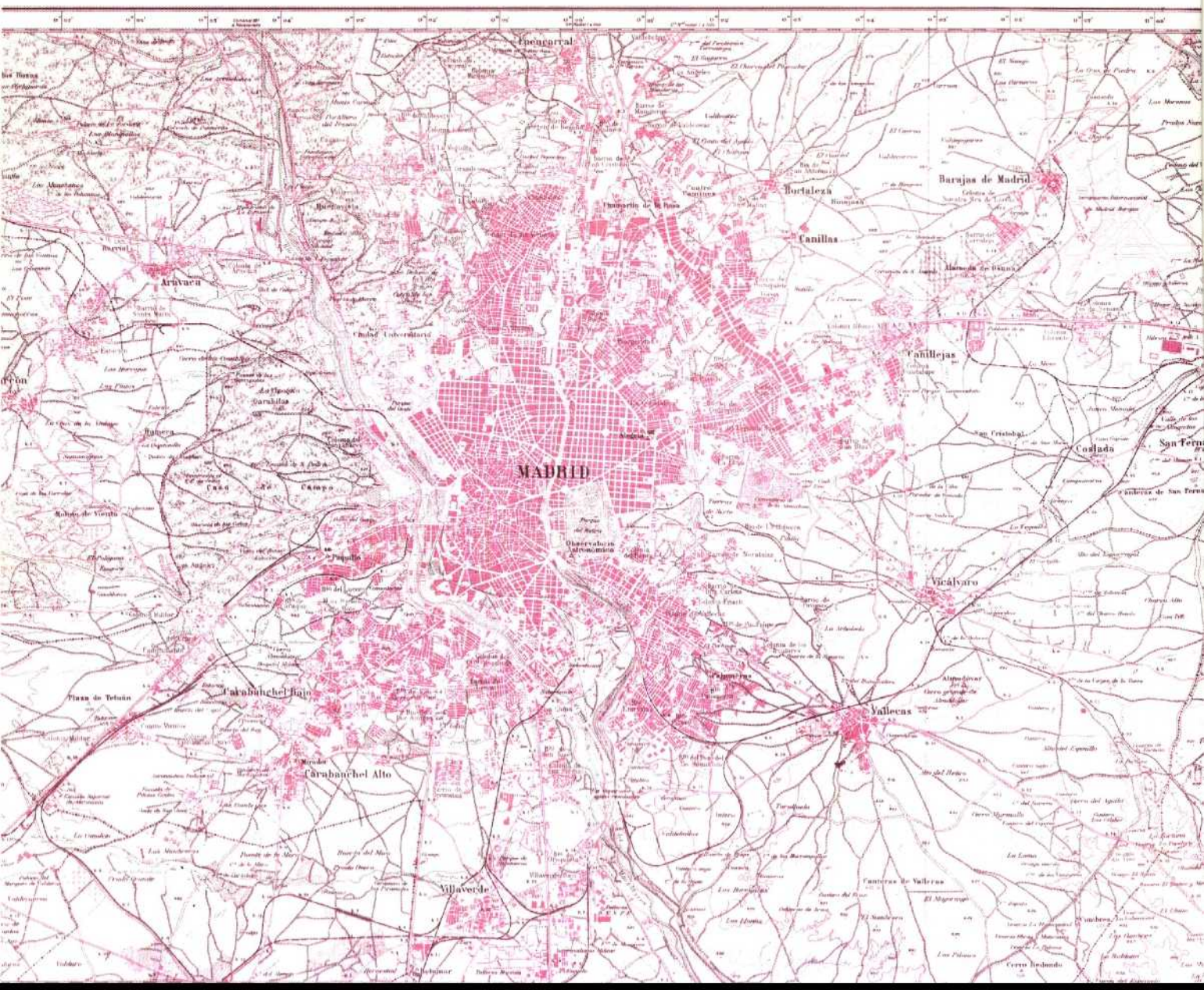
La transición también se plasma en los nuevos planes, piezas ideológicas que como tales muestran especialmente los cambios de actitud en la Administración. Tres planes aparecen en 1961. Dos son planes de vivienda contradictorios en su planteamiento; el tercero es un nuevo Plan de Ordenación. En el I Plan Nacional de la Vivienda, cuestiones como los criterios de estimación del

déficit de partida o la carencia de una localización territorial de las necesidades invalidan la supuesta pretensión de conectar la edificación de vivienda al desarrollo económico (26). Su planteamiento indica, no obstante, un nuevo enfoque, contradictorio con el otro Plan mencionado: el Plan de Absorción de Chabolas. Este es el último de un período anterior centrado en medidas coyunturales y cuyas acciones se dirigían a erradicar el chabolismo. En este caso el Plan da lugar a las UVAS (chabolismo oficial), cuya máxima provisionalidad prometida de 5 años se ha prolongado hasta 1976.

El Plan del Area Metropolitana revisa el aprobado en 1946. Aceptando de entrada el fracaso de las propuestas del Plan del 46, el aprobado en 1963 intenta con muy poca convicción mantener aquello que aún queda de sus ambiciosas intenciones, dando carta de naturaleza a todo el crecimiento producido en sus 15 años de vigencia y de hecho a las correspondientes expectativas creadas. Más importante que sus propuestas es la reestructuración administrativa que el Plan lleva consigo. La Comisaría del Gran Madrid se sustituye por un complejo organismo metropolitano de Coordinación y Planeamiento (COPLACO) y la Gerencia Municipal de Ma-

(26) Recuérdese que se aprueba tres años antes que el I Plan de Desarrollo, aun cuando éste ya estuviera en elaboración. Este Plan integró directamente el Plan de Vivienda sin mayor crítica.

Plano 5.  
Madrid en  
1962. El  
desarrollo  
urbano de  
Madrid, pese  
a los «saltos»  
ya realizados  
en los períodos  
anteriores, se  
había  
producido en  
su creciente  
ámbito  
municipal,  
básicamente  
aún en un  
modelo de  
«mancha de  
aceite».







## Madrid: Cuarenta años de creci- miento urbano

drid. Por encima de sus especificidades, el cambio significa una transformación en el papel del Estado: de la intervención más elemental directa en suelo y edificación se irá pasando a la gestión del crecimiento. El supuesto control, también necesario, no se lleva a cabo. En el proceso de transición estos años se caracterizan por una actitud de total permisividad, sobre todo en los municipios metropolitanos periféricos, que no conocerán sin embargo su punta de crecimiento anárquico hasta los primeros años 70.

Cuando en 1961 se planea sobre el ámbito metropolitano, éste aún no es mucho más que un proyecto administrativo. El municipio de Madrid, al cual en años anteriores se había anexionado una serie de municipios limítrofes, en los que el crecimiento había tenido lugar fundamentalmente, dominaba en todos los aspectos respecto al resto de los municipios. El desarrollo urbano de Madrid, pese a los «saltos» ya realizados en los períodos anteriores, se había producido en su creciente ámbito municipal, básicamente aún en un modelo de «mancha de aceite» (ver plano 5). El parque de viviendas del área metropolitana estaba en 1960 concentrado todavía en el municipio de Madrid, en un 94,7 por 100. En los otros municipios que se incluyeron en el ámbito metropolitano sólo una parte reducida de su parque había sido construido después de los 50, síntoma evidente de un escaso desarrollo metropolitano, aunque la necesidad de un ámbito metropolitano para el planeamiento de una ciudad, que ya en 1960 había superado los 2.500.000 habitantes, parecía evidente.

Los Planes siguen sin configurar el crecimiento. Lo hacen las actuaciones de «grandes conjuntos» o polígonos que ahora son ya de iniciativa privada, sobre todo de viviendas subvencionadas. En una situación tan carencial como la que aún se vivía, se comprende que la demanda que alcanzaba de forma creciente la solvencia necesaria para acceder a la vivienda del mercado no fuera muy exigente con sus características. En un mercado de escasez en el bien vivienda, el usuario está dispuesto a cambiar mejoras en la calidad intrínseca en el habitáculo vivienda a costa de perder otros elementos del entorno, como pueden ser los servicios o fundamentalmente la accesibilidad. Esto explica la aceptación de la localización, algunas veces podríamos decir inverosímil, de algunas operaciones de vivienda. Por primera vez se van a saltar barreras importantes en el crecimiento por expansión del continuo edificado de Madrid municipio, como son los casos de Moratalaz y del Barrio del Pilar. En estos y en otros casos se construye con la promesa de unos accesos planeados, si acaso, pero en modo alguno realizados. Moratalaz constituye un caso extremo en ese aspecto, ya que estará durante cerca de 20 años comunicada por una pequeña vereda llena de vericuetos que cruza el Abroñigal como único acceso a una aglomeración que llega a superar los 100.000 habitantes.

La morfología de los nuevos asentamientos es semejante a la de las grandes operaciones de vivienda de promoción oficial, pero pretenden ofrecer características miméticas de las viviendas de la clase media, precisamente como elemento diferenciador de las viviendas estatales consideradas «sociales». El Parque de las Avenidas pueden constituir un prototipo de estos barrios imitados. No obstante, se suceden los polígonos con altísimas densidades, como en el caso de las promociones públicas, y sin grandes diferencias en cuanto a su tipología ni a sus carencias. Su localización es algo más periférica, permitiéndose, como antes vimos, saltar a posiciones más alejadas aunque pueda comprobarse una mayor cercanía a las vías de comunicación existentes, al contrario de las operaciones públicas, para garantizar una mínima accesibilidad que de otra forma no puede obtenerse. Estas operaciones recogen ya la influencia en la revalorización de viviendas y suelo que las actuaciones públicas han ido teniendo sobre el «borde» de Madrid municipio. Sin em-

bargo, éstas últimas condicionarán durante muchos años las posibilidades de asentamiento de determinados tipos de viviendas, ya que la clase media será más reacia a localizarse junto a las chabolas y a las promociones públicas de todo el arco de actuaciones de la promoción oficial, sin una correspondiente reducción en el precio. Tan sólo las subvencionadas podían localizarse en la periferia del municipio de Madrid durante el tiempo que económicamente eso era posible allí. Pasado este momento, es decir, cuando las expectativas del precio de las viviendas en esa localización han empezado a subir, se generan unos precios del suelo que a su vez imposibilitan realizar allí viviendas de menor precio que el generado por aquellas expectativas.

Aunque la pieza clave de esta nueva modalidad de promoción fueran las viviendas subvencionadas, no por ello la protección oficial se dirige tan sólo a este tipo de viviendas. En realidad, un porcentaje casi equivalente al que aquellas representan en el conjunto de las viviendas de protección oficial realizadas durante los años 60 fueron del grupo 1.º, en cuya modalidad han llegado a darse viviendas perfectamente calificables como de lujo. Con ello viene a demostrarse que la actividad de la iniciativa privada se centra casi exclusivamente —fuera de las subvencionadas que considerando un largo período podría incluso llegar a representar una anécdota— en las viviendas para las capas medias, más favorecidas por el incremento de la renta, y cuya solvencia en el mercado, por tanto, va a ser particularmente creciente.

Las operaciones de la iniciativa privada se realizan por consiguiente sobre suelo privado. La competencia por la captación de rentas del suelo se desarrolla en un principio en el municipio de Madrid, centrándose en las grandes operaciones de aquellos promotores que han podido alcanzar un stock importante de suelo, o cuya actividad promotora resulta precisamente de la propiedad anterior, como es el caso de URBIS o será el caso de Vallehermoso algo más tarde.

El sistema de viviendas subvencionadas, mediante la subvención a fondo perdido por cada vivienda, permitía al promotor inmobiliario realizar un lucrativo negocio manteniendo, eso sí, lo que seguía constituyendo la pieza clave de toda la nueva política de vivienda: que los precios no subieran. El capital industrial, lanzado a un crecimiento sin precedentes y que continuaba el proceso de acumulación iniciado ya en la década de los 50, necesitaba aún que todos los «bienes-salarios», entre los que la vivienda constituye el elemento principal, no limitaran el consumo de los bienes de los productos industriales que se estaban produciendo de forma creciente. Asimismo, tampoco era conveniente el que los precios presionaran sobre los salarios cuyo aumento estaba en contradicción con el proceso de acumulación que se llevaba a cabo. Por ello, esta política significa un paso importante en esa transición a que antes hacíamos referencia. Transición que, por supuesto, no constituye sin más un paréntesis entre dos períodos, sino que ya permite unos importantes negocios inmobiliarios de la iniciativa privada que precisamente van a ser el reclamo para ulterior actividad del sector inmobiliario, cada vez más de corte monopolista.

A la vez que se crean los incentivos necesarios para que la iniciativa privada «entre» en la actividad inmobiliaria, se va a dar de forma menos explícita otra serie de «concesiones» o al menos se va a crear un medio de alta permisividad en cuanto a las exigencias urbanísticas de las operaciones de vivienda de la iniciativa privada. En gran medida, una vez más, las actuaciones del Estado habían abierto camino, yendo por delante en la ocupación de suelo rural con escasísimos servicios, ni siquiera de infraestructura, y en la nula realización de los equipamientos complementarios, muchas veces prometidos pero rara vez realizados. Junto a ello, no puede olvidarse el clima general de euforia respecto al *boom* económico palpable en todos los aspectos de la vida nacional, que aumenta-



ba esa tendencia al «vale todo» en función del «desarrollo». La ciudad en su crecimiento va lógicamente a tener que encajar una vez más, y de forma creciente, la ocupación anárquica descontrolada de una periferia no planeada y la densificación progresiva de un centro revalorizado incesantemente por la ampliación del área de suelo «tocado».

El crecimiento no ha sido sólo residencial, se han ocupado 458 hectáreas de suelo específicamente industrial en el Sur, en lo que será la periferia metropolitana. Ello va a ser un elemento de configuración metropolitana y está en consonancia con la estructura industrial que se está generando, muy propia de la raíz política de su asentamiento en Madrid.

Las «urbanizaciones» de segunda residencia son otra novedad de este período de transición, con su importante repercusión sobre el conjunto del mercado del suelo, por cuanto más allá de su específica finalidad sirven como instrumento generador de expectativas en las áreas intermedias, entre su localización, necesariamente periférica, y el continuo edificado. Las urbanizaciones serán, además, un elemento más de diferenciación social en el espacio, garantizando una ocupación menos densa del territorio.

Con las operaciones de vivienda, producto de las medidas de 1956 y del Plan de Urgencia de 1957, el Área Metropolitana de Madrid ha ocupado hasta 1966 casi 5.000 hectáreas. El «salto» metropolitano aún no se ha dado y el crecimiento más importante entre 1961 y 1966 tiene lugar en la corona de municipios recientemente anexionados al municipio central.

La polarización de clases y la desigual calidad de vida van siendo crecientes, generándose mayores diferencias relativas entre barrios y zonas. Con una dinámica global de ocupación de suelo semejante, zonas como Pozuelo y Aravaca alcanzan, lógicamente, unas densidades irrisorias respecto a los San Blas o Manoteras. Así mismo ocurre con otros indicadores de servicios y, en último término, de bienestar social. En un corte NE-SO por sectores del Área Metropolitana se obtiene una crítica diferenciación.

El sector inmobiliario, mediante las importantes operaciones de viviendas a partir de la protección oficial y con algunas intervenciones de viviendas libres, ha ido configurándose como sector de corte monopolista y estará cada vez en mejores condiciones de plantear —incluso exigir— la exclusión del Estado de la promoción de viviendas, tendiendo a la libertad de precios y, por tanto, entrar en la última y definitiva fase de acumulación.

Ello implica la necesidad de poner en cuestión el planeamiento y la tradicional «política social» que se sigue planteando desde el Ministerio de la Vivienda a partir de la más pura ortodoxia del Régimen. Incluso a nivel explícito en 1964, cara a la formalización del I Plan de Desarrollo, se da una polémica entre la Comisaría del Plan de Desarrollo y los técnicos del Ministerio de la Vivienda. Los unos, como mediadores de los nacientes intereses de un nuevo sector inmobiliario ligado sin duda ya desde ese momento al capital industrial y financiero, y el Ministerio de la Vivienda, defensor, más ideológica que económicamente, de mantener la intervención directa del Estado y la protección oficial como mecanismos de favorecer la inversión en vivienda. La batalla, como es lógico, la perdió el Ministerio. El porcentaje relativo de viviendas libres respecto al total en Madrid va a crecer a partir de ese momento.

## 6. LA LIBERALIZACION DE LOS PRECIOS Y EL «SALTO» METROPOLITANO (1966-1972)

En los últimos años 60 se configura la actual área metropolitana. El crecimiento, tanto en población como en ocupación de suelo, gradualmente va centrándose en

la periferia metropolitana. Ello está en íntima relación con el modo de producción de viviendas.

La gran mayoría del stock de viviendas se localiza en el municipio de Madrid, si bien el crecimiento se produce de forma progresiva a lo largo de los últimos años 60 en los municipios periféricos, que pasan de tener el 5,3 por 100 del parque metropolitano en 1960 al 13,2 por 100 en 1970 y al 14,8 por 100 en 1974.

Mejor indicador de crecimiento que el referido a las viviendas es el suelo residencial ocupado; y mejor referencia especial es la física que la administrativa (ver plano 6). Así, distinguiendo por «coronas», se aprecia que el suelo residencial ocupado desciende en las 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> coronas a lo largo de estos 15 años, mientras que aumenta progresivamente en las 3.<sup>a</sup> y 4.<sup>a</sup> En 1956 el 62 por 100 del suelo residencial correspondía a las 2 primeras coronas y el 38 por 100 a las periféricas, proporción que ya en 1966 era de 52 por 100 y 48 por 100 respectivamente, para llegar a los valores de 44 por 100 y 56 por 100 en 1972. Así pues, aproximadamente hacia 1968, la proporción de suelo residencial ocupado en la periferia sobrepasa a la correspondiente a las coronas centrales. (Ver cuadro I).

El análisis de algunas tipologías destaca algo más la situación. La vivienda unifamiliar —las «urbanizaciones»— va llenando la 4.<sup>a</sup> corona, si bien más que edificando, urbanizando, hasta llegar a significar el suelo urbanizado, en superficie, dos veces el ocupado.

Dado que la suburbanización, en términos agregados, no aparece más que como leve tendencia en el comportamiento de los usuarios, lo que aquel hecho pone de manifiesto es la consiguiente ampliación del área de suelo urbano, fenómeno especulativo de gran relevancia en sí mismo, por encima de la potencial ocupación que pueda generar. Ni siquiera es necesario que la ocupación ocurra para que la ampliación del área de suelo «tocado» cumpla su papel generador de expectativas, presionando al alza los precios de suelo (27).

Mientras tanto, pese a la cuantiosa intervención pública para la erradicación de los suburbios, tanto asentamientos «marginales» provenientes de parcelaciones ilegales nada espontáneas, como incluso barrios de chabolas, se mantienen representando una aparentemente paradoja.

Si bien unos núcleos se eliminan, otros aparecen. El suelo ocupado en el área metropolitana apenas varía en cifras absolutas, aunque obviamente disminuya entonces en porcentaje relativo respecto al total de suelo ocupado. (Ver cuadro II).

CUADRO II  
EVOLUCION DE LA OCUPACION DE SUELO  
POR EDIFICACION «MARGINAL»

	Superficie de ocupación de suelo (Ha.)	% sobre suelo residencial total
1956	915	16,6
1966	920	11,4
1972	873	8,2

Fuente: C.E.T.A.

La localización de los marginales cambia. En los primeros momentos del desarrollo (1956) se encuentran fundamentalmente en la 1.<sup>a</sup> corona. Paulatinamente se desplazan hacia la periferia destacando unas «fronteras» concéntricas a partir de las cuales aumentan o dismi-

(27) Las «urbanizaciones» de viviendas unifamiliares con su importante ocupación de suelo pueden haber representado un papel estratégico en Madrid, semejante al señalado por quienes han estudiado la generación de tejidos «marginales», cuando este tipo de crecimiento tiene una entidad importante en el crecimiento global. El que las «urbanizaciones» unifamiliares hayan cumplido un papel semejante constituye una hipótesis importante a comprobar en el análisis, sólo incipientemente hecho, del crecimiento de Madrid.



# Madrid: Cuarenta años de creci- miento urbano

Plano 6.  
Centro y  
periferia.  
Marco de  
referencia  
espacial.



CUADRO I

## OCUPACION DE SUELO. DATOS GLOBALES (1956-1972)

÷ Unidad de Análisis		Suelo Residenc.	% Vert.	Suelo Industr.	% Vert.	Suelo Ocupado	% Vert.	Superf. Total	Suelo Residenc. Sup. Total %	Suelo Ocupad. Sup. Total %
Centro	1956	409	7	4	1	595	3	544	75	93
	66	410	5	4	0	515	3	(0,3%)	75	95
	72	410	4	4	0	517	2	—	75	95
1.ª Corona	1956	943	17	136	21	1.627	11	1.984	48	82
	66	1.004	12	152	9	1.720	9	(1%)	51	87
	72	1.017	10	152	5	1.771	7	—	51	89
2.ª Corona	1956	2.079	38	82	13	2.790	19	7.040	30	40
	66	2.812	35	173	10	3.835	19	(4%)	40	54
	72	3.218	30	214	7	4.516	18	—	46	64
3.ª Corona	1956	917	17	250	39	5.298	35	28.160	3,2	19
	66	1.787	22	728	41	7.154	36	(15%)	6,3	25
	72	2.486	23	1.002	35	8.632	34	—	8,8	31
4.ª Corona	1956	1.164	21	173	27	4.777	32	155.776	0,75	3,07
	66	2.048	25	709	40	6.742	34	(81%)	1,31	4,33
	72	3.520	33	1.483	52	9.640	38	—	2,26	6,19
Casco	1956	3.431	62	222	35	4.922	33	9.568	36	51
	66	4.226	52	329	19	6.070	31	(5%)	44	63
	72	4.645	44	370	12	6.804	27	—	49	71
Periferia	1956	2.081	38	423	65	10.075	67	146.208	1,4	6,9
	66	3.835	48	1.437	81	13.896	69	(95%)	2,6	9,5
	72	6.006	56	2.485	88	18.272	73	—	4,1	12,5
Total	1956	5.512	100	645	100	14.997	100	193.504		
	66	8.061	100	1.766	100	19.966	100	(100%)		
	72	10.651	100	2.855	100	25.076	100	—		
Madrid	1956	4.539	82	478	74	10.694	71	60.144	7,5	18
	66	6.311	78	1.064	60	13.844	69	(31%)	10,5	23
	72	7.522	71	1.387	49	16.321	65	—	12,5	27
Municipios Area	1956	973	18	167	26	4.303	29	133.360	0,73	3,23
	66	1.750	22	702	40	6.122	31	(69%)	1,3	4,60
	72	3.129	29	1.468	51	8.755	35	—	2,35	6,56

FUENTE: C.E.T.A.

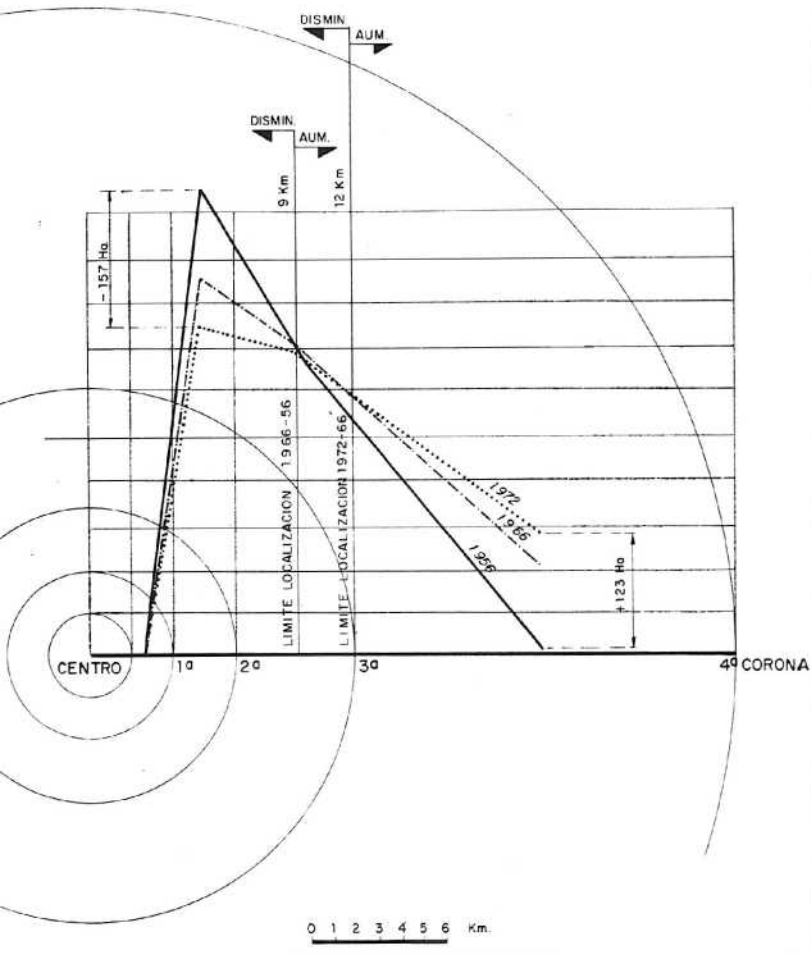


Gráfico 2.  
Evolución de la superficie ocupada por edificación marginal.

Fuente:  
CETA.

nuyen. Esa «frontera» está en el período 56-66 en un radio de 9 km. En el período 1966-72 «salta» a los 12 kilómetros. Los incrementos, que son menores en el segundo período, son compensados también por decrementos menores, contrariamente a lo que pudiera pensarse (ver gráfico 2).

### Una interpretación del crecimiento metropolitano y la transformación del sector inmobiliario

El incremento de suelo «tocado», urbanizado o no, en el proceso de ocupación inicial centro-periferia en «mancha de aceite» hizo aumentar las expectativas de precios en el «borde» del municipio, contradictoriamente con la existencia, allí, de barrios degradados. La expectativa de potencial renovación de estos mantenía los precios expectantes elevados, que no podrían sin embargo realizarse en tanto la renovación no se llevara a cabo. Los altos costes —tanto monetarios como sociales— de la renovación con expulsión de la población allí asentada impedían, por otro lado, realizarla en tanto los precios expectantes no hubieran subido en medida suficiente (28). Era necesario, por tanto, rebasar esa línea de borde. Existía allí suelo urbanizable, pero de acuerdo con la lógica de formación de su precio —derivado de las expectativas de las viviendas a construir sobre aquél— era demasiado caro para las viviendas construibles en aquel momento, al lado de las operaciones de vivienda

(28) En los últimos años la tendencia a la renovación no sólo ya se ha dado de forma puntual y con clara intención de cambio de uso (como Pozas, Buen Suceso, Torres de Colón y cantidad de actuaciones salpicadas en el centro y en el barrio de Salamanca), sino que se plantean grandes planes de renovación para grandes zonas de vivienda modesta que por su localización relativa presentan mayor atracción a la renovación. Los barrios de Tetuán y Palomeras son los dos casos más importantes y recientemente el Plan Malasaña. En paralelo, en Barcelona se planteaba un caso aún de mayor envergadura: el barrio de la Ribera.

social, las chabolas o los marginales. La retención especulativa de suelo constituye entonces el resultado, provocando el «salto» a la periferia metropolitana. Aceptado un gradiente «envolvente» aproximado de precios relativos de vivienda centro-periferia en el Área Metropolitana, la localización podría haberse producido hipotéticamente más próxima al centro de lo que se produjo. Los pueblos existentes ofrecían, sin embargo, una mínima infraestructura con capacidad de mayor saturación por pequeña que fuera, cuyas economías permitían vender a precios semejantes a los que podrían en puntos más cercanos al centro (29). En cualquier caso, los pueblos constituían puntos de máxima accesibilidad relativa. De esta forma, una oferta casi monopolista en un mercado de escasez y muy poco transparente (en donde se consideran por el usuario muy pocas alternativas) permitían, apoyándose en aquellas mínimas economías de aglomeración iniciales, incrementar los precios progresivamente, aumentando el área total de creación de expectativas en suelo y auto-reforzando esa tendencia al alza.

La evolución de los precios de la vivienda que a partir de 1965 acompaña a la liberalización del mercado, inaugura la aparición de fuertes tensiones en el movimiento de apropiación de las rentas del suelo como síntoma, además, de la transformación del sector inmobiliario. La estrategia del promotor incluye maniobras tácticas que en la maximización del beneficio correspondiente al capital invertido pretenderán también la apropiación de tales rentas. Frente a ello los propietarios del suelo, a su vez, no sólo intentarán captar la totalidad de la renta del suelo que corresponde a un momento dado, sino que practicarán retenciones de suelo, principalmente en las zonas más próximas a la ciudad —en nuestro caso, en la corona extrema del municipio de Madrid—, y ello no tanto con el ánimo de provocar una disminución en la oferta, como por el convencimiento de que la simple espera dará lugar al reforzamiento de la renta absoluta y a la aparición de rentas diferenciales. La inmovilización de suelo, en tanto bien patrimonial o en tanto inmovilización de una «inversión» correspondiente a suelo rústico, no supone costes financieros para el propietario, lo cual refuerza esa táctica de «espera» (30). La tensión creciente entre los intereses enfrentados de propietarios de suelo y promotores convierte en «lugar común» el punto de vista de los últimos: «la escasez de oferta de suelo» (31); ello a pesar de que en la actualidad el suelo «tocado», parcialmente urbanizado o virtualmente edificable, supera ampliamente las necesidades derivadas del crecimiento de población de los próximos diez años; y ello a pesar de que difícilmente puede admitirse, en el período más reciente, que los niveles de la oferta puesta en el mercado hubieran sido más altos en ausencia de escasez de suelo, ya que no cabe pensar en que la inversión hubiese podido sobrepasar las cifras alcanzadas, tanto por la exigencia de disponibilidad financiera como por las distorsiones que en el conjunto del

(29) La localización de suelo residencial da ese «salto» con un anillo de menor ocupación entre los 8 y los 11 Km., es decir, antes de llegar a Getafe, Alcorcón, Alcobendas, Coslada, etc. Ello probaría la mayor idoneidad de suelos más baratos más lejanos del centro de Madrid. En ese anillo menos ocupado tampoco existen núcleos, indicando por lo opuesto la mayor «atracción» de éstos para el desarrollo urbano. Los gráficos ponen de manifiesto la compactación del crecimiento hasta 1956 y el crecimiento metropolitano periférico posterior. Ello indica la ruptura de modelo de «mancha de aceite» inicial (ver gráficos).

(30) Tampoco existen, por lo demás, cargas fiscales crecientes, como podría haberse planteado en una política de gravamen progresivo a «la espera». La necesidad de dicha política, que ha sido tantas veces planteada, no ha llegado jamás a materializarse.

(31) En la encuesta realizada por CETA a una muestra representativa de promotores, el 36 por 100 considera como principal problema, en lo que al suelo se refiere, la dificultad de encontrar suelo urbanizado a precio asequible.





## Madrid: Cuarenta años de creci- miento urbano

sistema económico provocaría tal inversión. La cantidad de la nueva oferta de vivienda que en cada momento pueda ponerse en el mercado está limitada, como antes indicamos, por variables exógenas a las que se supeditan la «decisión» o el «comportamiento» del promotor.

Que el sector inmobiliario se ha transformado en el proceso es a su vez una consecuencia y una causa de los distintos estadios por el que éste pasa. En los quince años de desarrollo económico, el sector ha alcanzado ya un claro corte monopolista. La vinculación al aparato financiero, la estabilidad y tamaño de las promotoras, el tamaño de las operaciones periféricas metropolitanas de estos últimos años 60 y en especial las que aparecerán en los años 70, son todos síntomas de esa transformación del sector. La inversión y la importante acumulación que ha tenido lugar en el sector se han apoyado mayoritariamente, sin embargo, en la aportación de las economías domésticas a través de su ahorro «forzoso», provocado por la incesante y creciente alza de precios que arranca en este período y tendrá su máximo exponente en los 70. Ello constituye un importante mecanismo de redistribución de la renta de carácter regresivo (32).

### Los fenómenos conformadores del área metropolitana: crecimiento suburbano, intensivo y reestructuración del centro

En el sector N-NO han aparecido ya en los años 60 otros núcleos suburbanos de la oligarquía (Somosaguas, Aravaca, La Moraleja) y una serie de «urbanizaciones» suburbanas que, aunque inicialmente de segunda residencia, irán alcanzando, al filo de los 70, la ocupación permanente. Son éstas, áreas de accesibilidad relativa, sensiblemente mayores que el resto de las áreas reservadas a las capas medias-altas con un índice de motorización también muy superior a la media. Ejemplo de ello son las «urbanizaciones», e incluso las viviendas en bloques bajos, de los municipios de Boadilla, Majadahonda, Villanueva de la Cañada, etc.

Las «urbanizaciones» surgen de parcelaciones legalizadas por COPLACO en grado creciente y que provienen, en la mayoría, de fincas de un único propietario que actúa él mismo como promotor o que aporta el suelo. Ello conlleva un proceso de urbanización puntual, «manchando» el territorio de forma aislada y dispersa, careciendo de planeamiento y coordinación entre ellas. Todo el área se ha ido llenando de «urbanizaciones» y chalets, con una oferta que supera con creces la capacidad de la demanda. El fenómeno es incluso de mayor envergadura que lo perceptible, ya que muchas operaciones, sobre todo en los últimos años, no se han materializado aún sobre el territorio. La magnitud del suelo comprometido y sujeto a especulación en los años 70 constituye lo que se ha llamado el «cáncer del suelo expectante mayor que la demanda». Este aumento más que proporcional del suelo urbanizado, «tocado» o comprometido, constituye un elemento clave del proceso especulativo de generación de expectativas y, en consecuencia, de elevación de precios de vivienda y suelo.

Los municipios en donde se ha desarrollado el fenómeno «suburbano» más específico (en términos anglosajones) son aquéllos que en el Plan del 63 han sido reservados al ocio, que se ha visto así cumplido en gran

medida, gracias al propio interés de las clases altas de obtener un habitat suburbano para el que presentaban una demanda creciente.

El crecimiento intensivo se concentra lógicamente en otros municipios, considerados por el propio Plan del 63 como «ciudades-dormitorio». Se dará en la primera línea de municipios exteriores al de Madrid en el arco S-O-NE, en especial Alcorcón, Leganés, Getafe, Torrejón y Alcalá en la carretera de Barcelona y Alcobendas-San Sebastián de los Reyes. En el S-O, de la primera línea, casi sin solución de continuidad en el tiempo y sin haberla ocupado en su totalidad, aunque supuestamente comprometido el crecimiento, saltará a la segunda línea: Móstoles, Fuenlabrada y Pinto, incluso Parla, aunque ello ocurrirá ya con cierta magnitud en los 70.

Morfológicamente, la promoción se realiza en principio al modo de «ensanche», realizado, sin embargo, en la mayoría de los casos sin plan previo, como extensión literal e incluso laxamente aceptada. Una vez más el «problema de la vivienda» servía para llevar a cabo una de las ocupaciones más caóticas que hayan podido darse en el Madrid metropolitano. La carencia de planeamiento y coordinación ha sido aquí máxima, dándose un crecimiento de extraordinaria densidad con grandes carencias infraestructurales y de servicios difícilmente regenerables sin costosas inversiones. La variedad tipológica de estos «ensanches» se apoya en la maximización de la ocupación, alternando la manzana cerrada con el bloque en una típica anarquía que más recuerda a una trama rural densificada que a una trama urbana de nueva planta.

El crecimiento masivo de la periferia metropolitana se debe, sin embargo, principalmente a las grandes operaciones en «paquetes» aislados, en los llamados «polígonos». En la segunda mitad de los 60 aparecen los tan especiales «parques» de bloques (Parque Lisboa, Parque Estoril, Parque Cataluña, etc.) u otros, siempre con seductores nombres aconsejados por los mecanismos de «marketing» que ya se aplican sistemáticamente con «slogans» tan acuñados como el prototípico de Villa Fontana con su «lujo redondo».

Pese a la transformación monopolista del sector inmobiliario que se estaba operando, no se produce aún la eliminación de pequeños y medianos promotores que, eso sí, pueden convertirse en un momento dado en los competidores o, cuando menos, la «arena que chirría» en la engrasada máquina monopolista y a cuya eliminación puede dirigirse la actuación del Estado (como mediador de los intereses monopolistas) justificada en la «racionalización» de las operaciones y del propio sector (33).

En estos años tiene lugar una mejora de accesibilidad de la periferia metropolitana. Aunque insuficiente, ello constituye una de las bases en las que el «salto» metropolitano se apoya. El MOP mejora algunas de las salidas de las carreteras radiales principales, aunque bien limitadas ya por la falta de previsión en la protección de los bordes. La encajonada autopista de Extremadura es el ejemplo más extremo. La motorización creciente, así como la falta de otro medio de transporte que los autobuses que compiten con los automóviles, congestiona los accesos a Madrid hasta límites inconcebibles.

La configuración de una estructura metropolitana afecta también al centro. Se crean nuevos problemas de acceso y comunicación como foco terciario-metropolitano que es y requiere una accesibilidad creciente. El tráfico, no por

(32) Asimismo, el que el sector haya llegado sin duda a constituir una pieza clave en la acumulación de capital del Área Metropolitana de Madrid tendrá incidencia en el crecimiento de la economía metropolitana e incluso a nivel del Estado español, ya que, al atraer el sector inmobiliario capital de otro modo dirigido a generar capacidad productiva, puede provocar un descenso en la tasa de crecimiento global del sistema económico, a la vez que contribuir a generar tensiones inflacionistas. Esto sin duda es una de las razones que han contribuido a poner en crisis el modelo especulativo de crecimiento económico en la generalizada crisis de los años 70, que ahora vivimos con máxima intensidad a partir de 1975.

(33) Habrá que ser especialmente cauteloso a la hora de criticar la actuación de los incluso denominados «piratas» de la periferia, cuya base para anularles puede ser un abstracto principio de «el orden por el orden», cuando pueda estarse apoyando en realidad los intereses del capital monopolista que necesita eliminar competidores. Ese proceso constituye una explicación plausible de la urgente «operación Normas Subsidiarias» planteada por COPLACO en 1974, de la que después se hablará.



casualidad, se convierte en objetivo prioritario, aunque también nuevo concepto racionalizador de operaciones con altos costes sociales. De ahí la realización de los pasos elevados, los **aparcamientos** subterráneos y la destrucción —en aras a la mayor fluidez de circulación—, por ejemplo, de los «**bulevares**», pieza urbana tan característica del Madrid noventaenista.

La ampliación al área metropolitana, y en concreto la mayor **área** de suelo «**tocado**», generan globalmente incrementos en los precios de suelo centrales por elevación de las puntas máximas de su gradiente centro-periferia. Esto está en la base del fenómeno paralelo que aparece: la renovación urbana.

La renovación, aunque con raíz común en la revalorización, presenta dos tipos fundamentales: el cambio de uso-terciarización y la intensificación en el uso residencial con incremento de la calidad y los precios. Pozas es el ejemplo más característico del primer tipo; la del Viso, con la abusiva interpretación de la ordenanza 14B, es muestra del segundo. Ambos se producen como fenómeno más o menos espontáneo por las expectativas de **revalorización** generadas por las propias ordenanzas.

Existen otros casos de barrios, antes periféricos, de urbanización marginal, cuya creciente centralidad **relativa** empieza a hacerlos atractivos al capital privado, cuando pocos años antes habían contribuido al «salto metropolitano».

Así Palomeras y Orcasitas protagonizan intentos de operación basados en el planeamiento promovido por el Ayuntamiento, en el que se pretende que la iniciativa privada expulse a sus habitantes, so pretexto de **erradicar** viviendas marginales. La política pública ha cambiado radicalmente desde aquella tesis de 10 años atrás basada en la necesidad de «**dar viviendas**»).

También ha evolucionado el contexto político en el que se realizan y el grado de organización y movilización de los usuarios. Los planes entonces no pudieron implementarse. Tan sólo pudieron plantearse los conflictos. Hoy, en 1976, ambos continúan constituyendo piezas aún en litigio, en las que ha entrado también la Administración Central. Al menos en un caso —**Orcasitas**—, el proyecto especulativo parece estar superado.

La renovación urbana planteada en gran escala constituye el otro elemento característico resultante de la transformación monopolista del sector, junto al crecimiento metropolitano y complementario con éste, al posibilitar la introducción de centros terciarios —o incluso residenciales— conformadores de la estructura metropolitana.

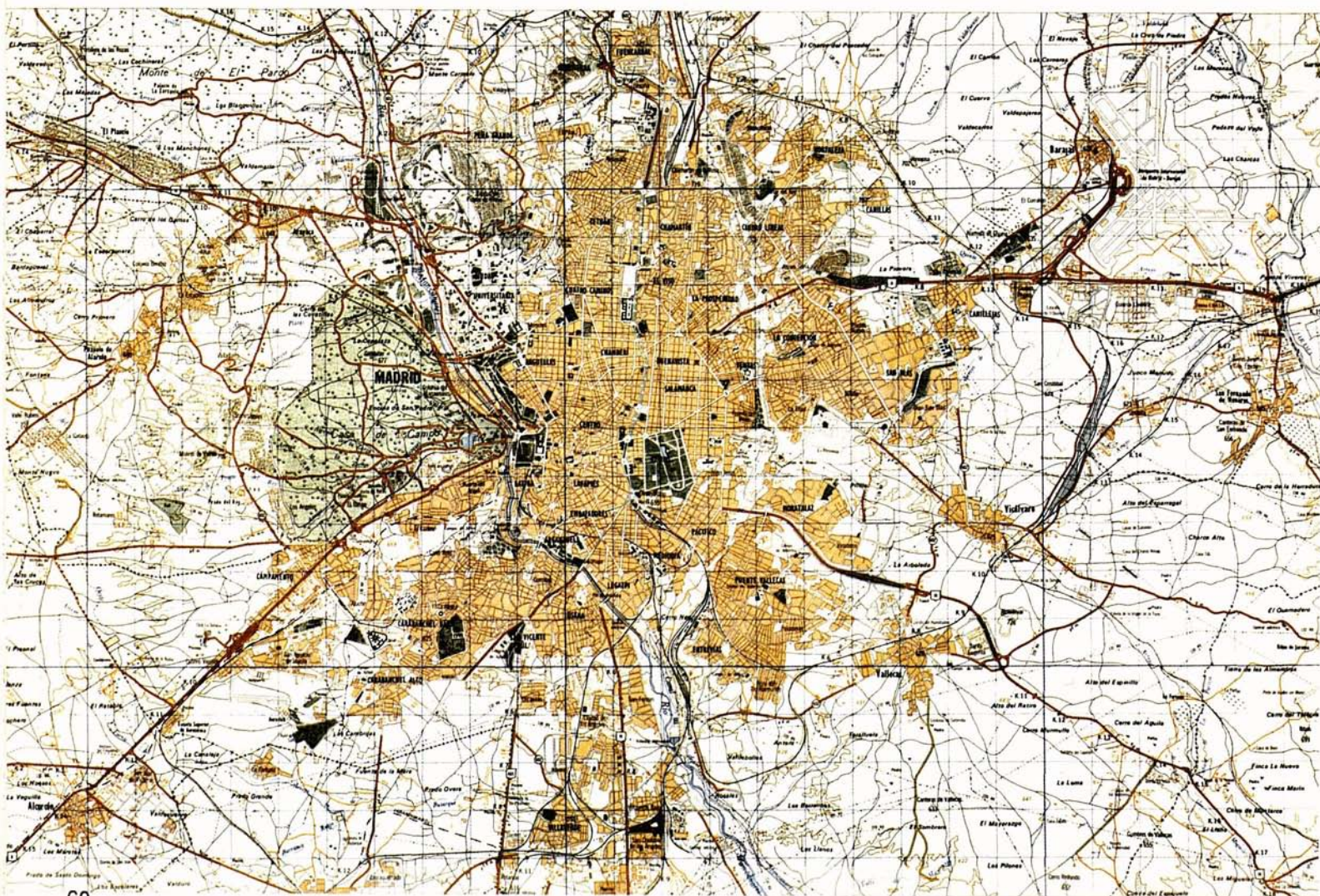
### Una política urbana monopolista

En 1969 se produce un cambio significativo en el Ministerio de la Vivienda. La línea de la ortodoxia política del Régimen pierde por primera vez el Ministerio, que pasa a Morte en el Gobierno monocolor Opus. En los tres años que la tecnocracia ocupa el Ministerio se van a sentar las bases de una nueva política de vivienda y de planeamiento de corte monopolista. Se emprenden una serie de estudios y se toman decisiones piloto que, cómo no, se localizan en **Madrid** en primer lugar.

Las primeras medidas aparecen pronto: el Decreto y puesta en marcha de las ACTUR (Actuaciones Urbanísticas Urgentes) y la convocatoria del Concurso de Urbanismo Concertado. En ambas la filosofía es la misma: operaciones a las que sólo puedan acceder los «**grandes**», garantía del Estado para la eliminación del riesgo, e incluso financiación, y excepciones por parte de éste. En

#### Plano 7. Madrid en 1972. La

mayor área de suelo «**tocado**» genera globalmente incrementos en los precios del suelo centrales por elevación de las puntas máximas de su gradiente centro-periferia.







## Madrid: Cuarenta años de creci- miento urbano

contrapartida, al menos teóricamente, se pretende un resultado urbano con altos estándares en vivienda y equipamiento. Surge la concesionaria, aplicada a la urbanización, figura antes sólo utilizada para los servicios públicos (transportes, acometida de agua, etc.). La colaboración entonces entre Estado e iniciativa privada se plantea en términos radicalmente distintos a la anterior protección oficial a la edificación de viviendas. Se trata de un claro producto del capitalismo monopolista de Estado, en condiciones sin embargo bien distintas respecto a los modelos neocapitalistas adoptados: las actuaciones se hacen en un régimen sin libertades y carente, por parte del Estado, de un mínimo control social y sin planeamiento global alguno en la asignación de recursos. En estas circunstancias, la primera duda es la viabilidad administrativa de gestionar la operación; en segundo lugar no existe garantía alguna de que se cumplan los altos estándares que se exige a la iniciativa privada como contrapartida a la «concesión» que el Estado le hace.

En estas circunstancias no es extraño que hubiera un total de trece propuestas al concurso, por un total de 335.000 viviendas. Todos los concursantes son grandes promotoras ligadas al capital financiero, cuando no son directamente empresas de capital industrial, como las dos finalmente ganadoras.

Pronto se reconoce también la necesidad de revisar el Plan del Área Metropolitana de Madrid de 1963, estrecho e ineficaz desde su nacimiento. Se pretende por primera vez que COPLACO ejerza su potencial función de planeamiento. Los recursos se buscan vía Plan de Desarrollo, dentro de la supuesta política de Desarrollo Regional centrada en las Áreas Metropolitanas. En ésta, desde el punto de vista de la maximización del Producto Nacional Bruto, se partía de la rentabilidad de inversión en Madrid y las grandes áreas metropolitanas, como auténticos polos de desarrollo espontáneos, al margen de los supuestos esfuerzos de desarrollo regional de los anteriores Planes de Desarrollo. No obstante, en un estudio incluido en la monografía de Desarrollo Regional sobre la distribución espacial de la inversión pública por provincias durante los años 1967-70, Madrid concentra una inversión mucho más que proporcional que su población. Es una aglomeración realmente cara para el conjunto del Estado español. Resultado del centralismo, se empieza a confirmar una tristemente paradójica realidad: pese a la concentración desproporcionada de inversión, Madrid es claramente deficitaria. Los fabulosos beneficios inmobiliarios generados por el área metropolitana en su crecimiento no tienen contrapartida, la injusticia y deficiencia del sistema fiscal impiden que al menos parte de aquéllos se reviertan lógicamente en servicios colectivos. Ese es en el fondo el gran dilema de Madrid en mayor medida, aunque también lo sea de todas las grandes áreas metropolitanas en este momento.

La nueva política monopolística, estructuralmente más coherente con la transformación del sector económico y con el desarrollo económico del país, en aquel momento se enfrentó, sin embargo, con las dificultades inherentes a la inestabilidad política del Régimen en sus últimos años. Con la salida de Morteo del Ministerio de la Vivienda, éste vive una permanente crisis con sucesivos relevos ministeriales que rompen con toda línea política clara. La actualidad de Madrid en estos últimos años se contempla en la próxima sección.

### 7. EL MADRID DE LOS 70: CRISIS E INDECISION

Describir como período el momento actual encierra mayor dificultad. No sólo porque sea un período aún abierto, sino porque la situación de incertidumbre política generalizada, y en especial la crisis sistemática del Ministerio de la Vivienda, han afectado directamente a

la intervención de la Administración sobre Madrid, bloqueándola en gran medida pese a las declaraciones oficiales de lo contrario. En cualquier caso, en estos años COPLACO ha empezado a jugar un papel más relevante en la gestión del crecimiento metropolitano, que ha continuado de forma acelerada al menos en los cuatro primeros de la década.

La euforia desarrollista de los últimos años 60 y primeros años 70, con su corolario, el *boom* edificatorio, se prolonga en Madrid algo más que en otros lugares. En la edificación, en Madrid se puede decir que la crisis no aparece en toda su amplitud hasta el 74 e incluso hasta el 75. La periferia sigue siendo la localización preferente. Incluso la «amenaza» de un mayor control, que llega en realidad en 1974 a través de las Normas Subsidiarias, da lugar a una actividad desenfrenada de edificaciones y proyectos antes de que se «cierre la espita». Sobre ello volveremos.

Los sucesivos cambios ministeriales y de delegados del Gobierno en COPLACO no traen consigo cambios en la política de carácter monopolista acometida ya antes de la crisis del 72, aunque sí fluctuaciones en su desarrollo. La nueva Ley del Suelo está en las Cortes, la ACTUR de Tres Cantos ha comenzado la expropiación y el concurso de Urbanismo Concertado queda en suspenso. Tan sólo el «accidente» del regreso a la ortodoxia falangista con Utrera Molina vuelve a introducir en el discurso político el tema de la erradicación del chabolismo. Ya no era posible repetir los planeamientos anteriores; en cualquier caso fueron tan sólo meses de paso fugaz por el Ministerio. Con ese objetivo se realiza un censo de chabolas en Madrid. Para sorpresa de muchos, Madrid cuenta aún con 30.000 chabolas y eso que en el Censo no se incluyen las tres zonas más tradicionales de «marginales» provenientes de parcelaciones ilegales: Palomeras, Orcasitas y el Pozo del Tío Raimundo (34). Aparece este elevado número a pesar de los anteriores programas; ello pone de manifiesto de forma clara que la iniciativa privada, a la que el Estado ha «dejado» la edificación de viviendas, no ha cubierto las necesidades existentes. Ello es evidente, hay franjas no solventes de la demanda potencial que no pueden acceder al mercado... y ello no sólo ocurre en las chabolas (35).

Por encima de la vuelta a política social más o menos demagógica, es creciente otra realidad: la reivindicación de los movimientos sociales urbanos, que ponen de manifiesto la inaceptabilidad de los altos costos sociales generados por un crecimiento no planeado y con tantas diferencias entre áreas de la ciudad.

De otro lado, el proceso de revisión del Plan Metropolitano sigue con altibajos, no produciéndose un resultado formalizado, salvo a través de la cuestionable figura de los Planes Especiales Sectoriales o las Normas Subsidiarias, empleadas de forma indiscriminada, e incluso adulterada, respecto a la propia formulación de la Reforma de la Ley del Suelo.

En 1974 se acomete la operación de emergencia de redactar Normas Subsidiarias para los municipios de la provincia de Madrid. Aunque se dice provisional, bien puede constituir tan sólo un remedio aproximado, por «trozos» y más permanente, del Plan Director. En cualquier caso, por encima de su incoherencia metodológica, esta operación plantea otro tema de fondo: las Normas Subsidiarias se habían acometido para el control de la periferia metropolitana. Como antes se apuntaba, una política monopolista que va a dar entrada a grandes operaciones de vivienda puede requerir como comple-

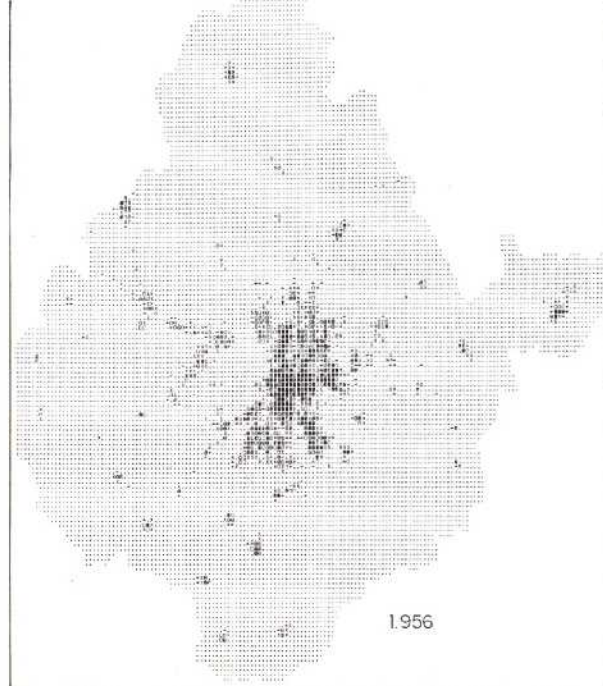
(34) En la encuesta realizada por CETA en 1974 se contabilizó una cifra de 47.000 alojamientos incluyendo los distintos tipos de construcción marginal.

(35) De la encuesta citada en la nota anterior se deduce que 587.000 familias (el 53,9 por 100 del número total de familias residentes en el Área Metropolitana) se encontraban inadecuadamente alojadas (por diferentes razones: vivienda ruinosa, carencia de servicios, tamaño insuficiente, etc.).

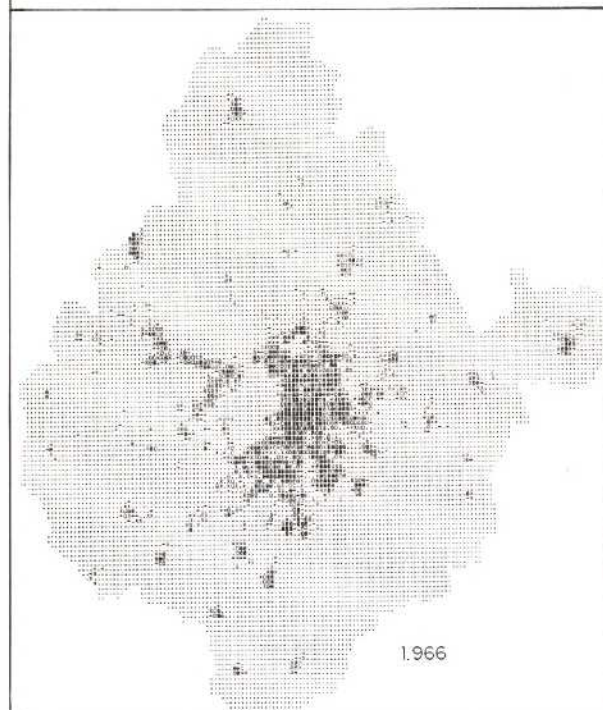




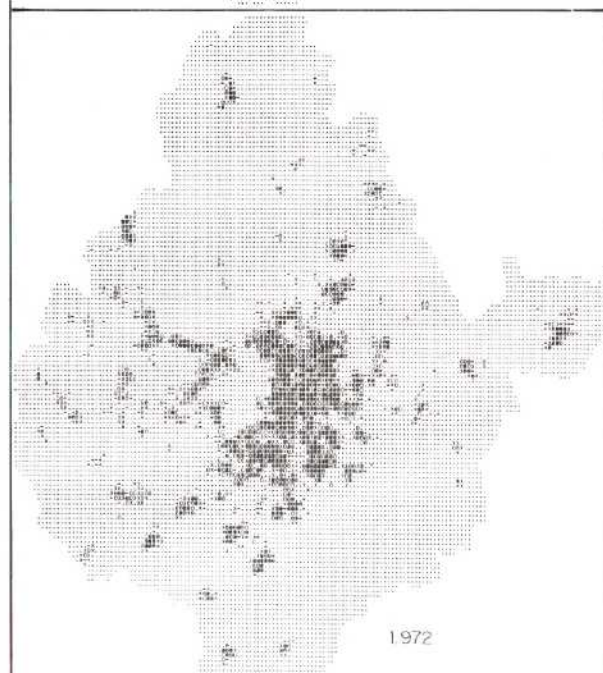
Madrid:  
Cuarenta  
años de  
creci-  
miento  
urbano



1956



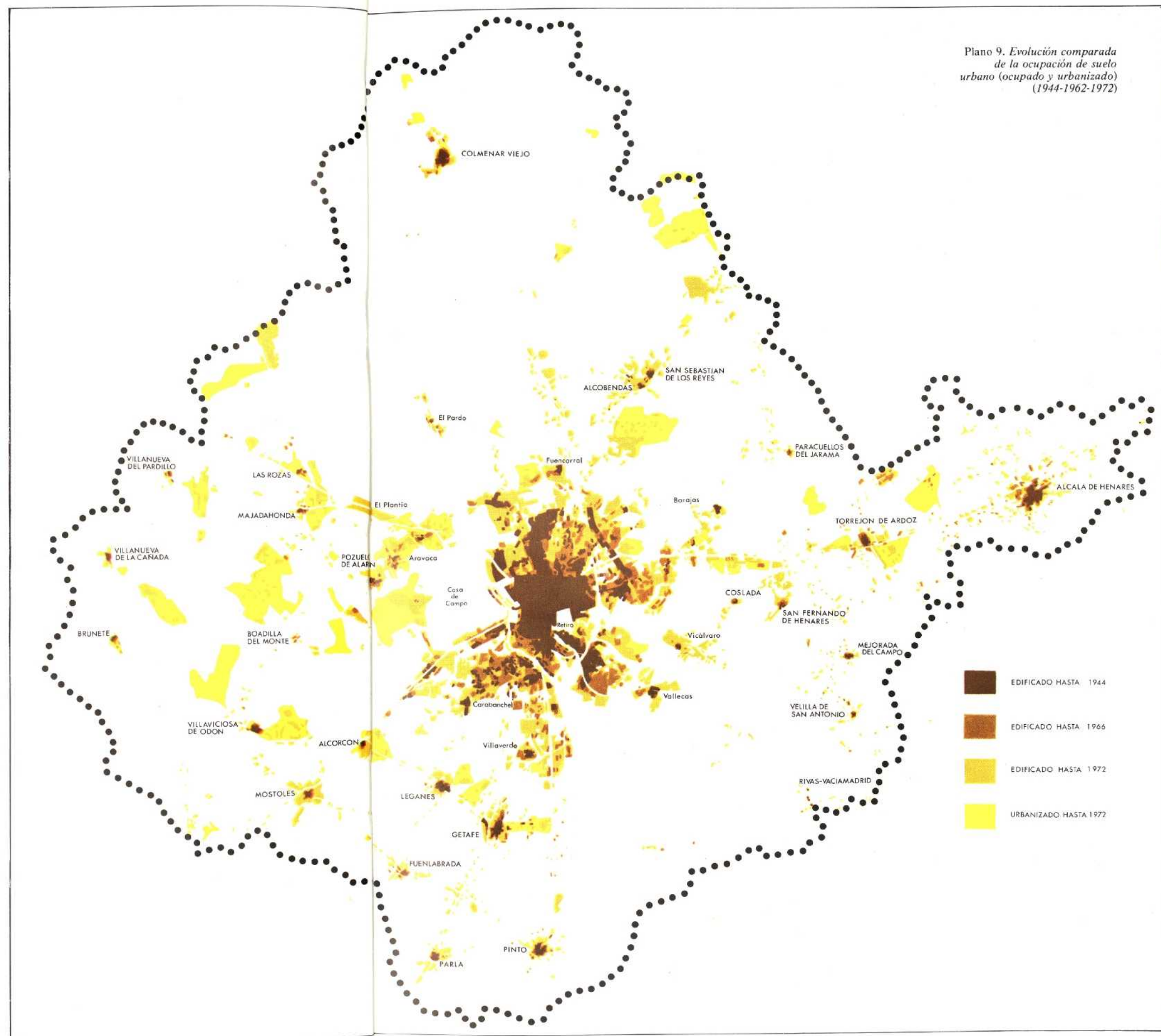
1966



1972

Plano 8.  
Evolución  
comparada de  
la ocupación  
del suelo  
residencial  
(1956-1966-  
1972).

Fuente:  
Análisis  
cartográfico de  
la ocupación  
de suelo en el  
Área  
Metropolitana  
de Madrid,  
CETA para  
COPLACO  
1975.





mento el controlar a los promotores pequeños en su acción anárquica, que de otro modo puede conllevar:

1. Una competencia en el mercado de la vivienda cuya demanda solvente puede ya no ser inagotable y cuya oferta está limitada, en último término estructuralmente, por el crecimiento económico global y la tasa de inversión.
2. Limitaciones, e incluso imposibilidad, al establecimiento de infraestructuras generales de ámbito metropolitano —concretamente las autopistas— que las otras operaciones exigen. Es decir, ciertos costos o impedimentos para la acción de los grandes.

Al margen de la formalización del planeamiento, los promotores libran una batalla por asegurarse una cierta cuota del mercado futuro. Propuestas de operaciones de miles de viviendas se suceden ante COPLACO a través de informales mecanismos de Urbanismo Concertado o mediante la presentación de proyectos y concesión de licencias en los municipios periféricos. Se trata en ambos casos de intentar imponer «hechos consumados» que tengan que ser incorporados al planeamiento cuando éste se formalice.

En resumen, el crecimiento urbano en este período, fulgurante en su comienzo, estancado ahora con la crisis, está reforzando su tendencia monopolista con una política urbana que lo apoya, aunque cueste su formalización en un momento de incertidumbre política y con una Administración cuya discutible legitimidad hace difícil alcanzar el necesario consenso.

De un lado las vicisitudes concretas en los órganos de planificación y control no han llevado aún a grandes decisiones, salvo las importantes Normas Subsidiarias que peligran en convertirse en el único instrumento legal de «controlar» la nueva periferia. Las tensiones de ocupación y de introducir compromisos determinantes son máximas. Son las que más pueden condicionar el futuro crecimiento con imposiciones tan irreversibles como las producidas por el crecimiento metropolitano de los últi-

mos diez años. De otro lado, la renovación interior, y el hacer frente a los problemas que no afronta siquiera la iniciativa privada en su producción interesada de viviendas, tiene que forzar a considerar que no puede dejarse en sus solas manos —como en algún momento pareció pretenderse— la resolución del problema de la vivienda. La intervención directa de la Administración es imprescindible al menos para cubrir las necesidades de aquellas capas sociales que no puedan acceder al mercado. Ello hay que asumirlo con las implicaciones económicas que tenga y siendo conscientes de que estas capas no constituyen sólo una mínima minoría marginal, sino un sector importante de la demanda.

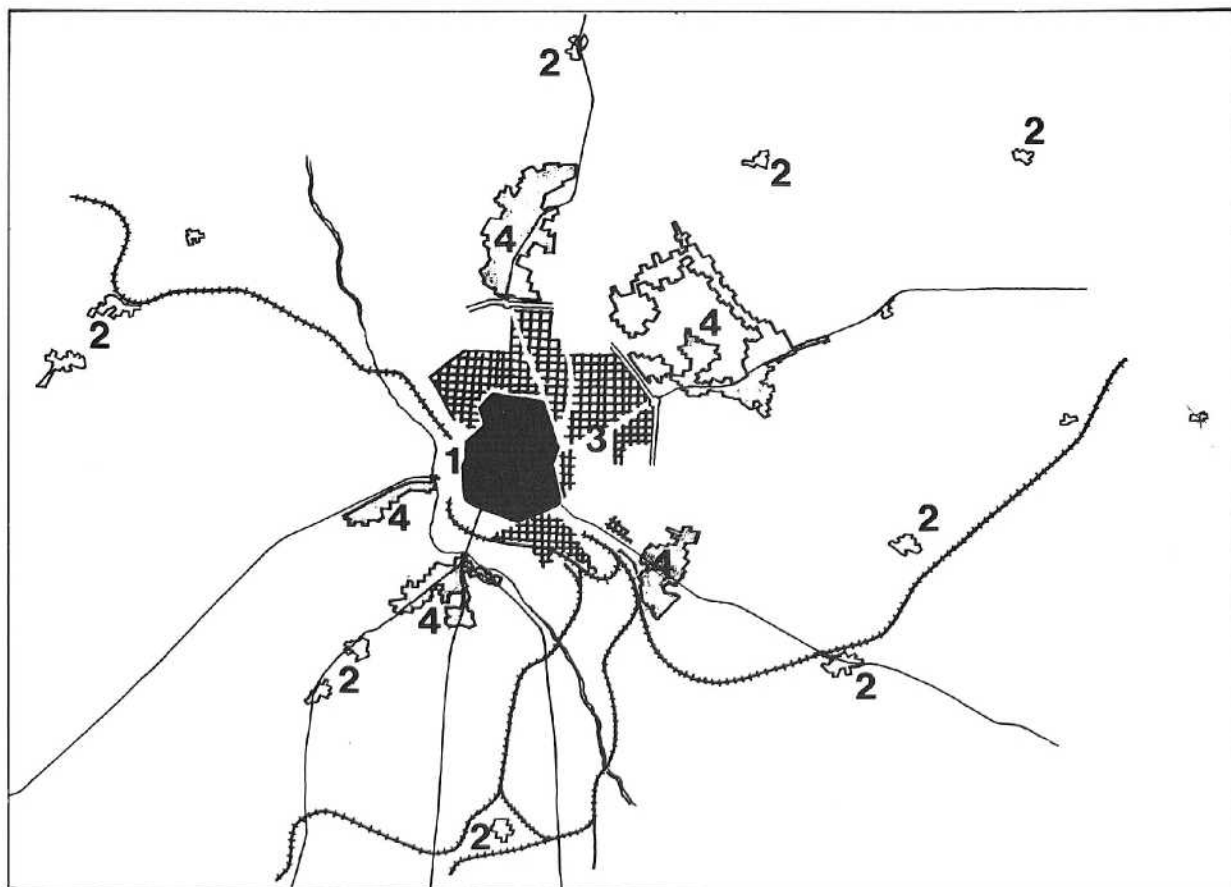
## 8. NOTAS HACIA UNA POSTERIOR ELABORACION

A modo de esquema conclusivo, puede adelantarse una serie de notas características y determinantes que conforman la estructura metropolitana que se va generando. Un esquema de este tipo, por su gran simplificación, no puede, por supuesto, pretender recoger todos los factores que determinan el crecimiento. De la exposición anterior es de esperar que, al menos, haya quedado evidente su enorme complejidad. Su representación, como todo esquema gráfico, hace difícil recoger el carácter dinámico del crecimiento, por lo que se plasma el resultado acumulado en un determinado momento (36).

1. El Casco Antiguo contiene vestigios medievales, pero está construido y macizado con los Austrias y Borbones desde el establecimiento de la capitalidad en Madrid (siglo XVIII). Sus sucesivas murallas, pero

(36) Se ha tomado como modelo, siguiéndose paso a paso, la exposición esquemática del crecimiento de Barcelona que expone M. Solá-Morales y el Laboratorio de Urbanismo en *Barcelona. Remodelación capitalista o desarrollo urbano en el sector de la Ribera*, 1974.

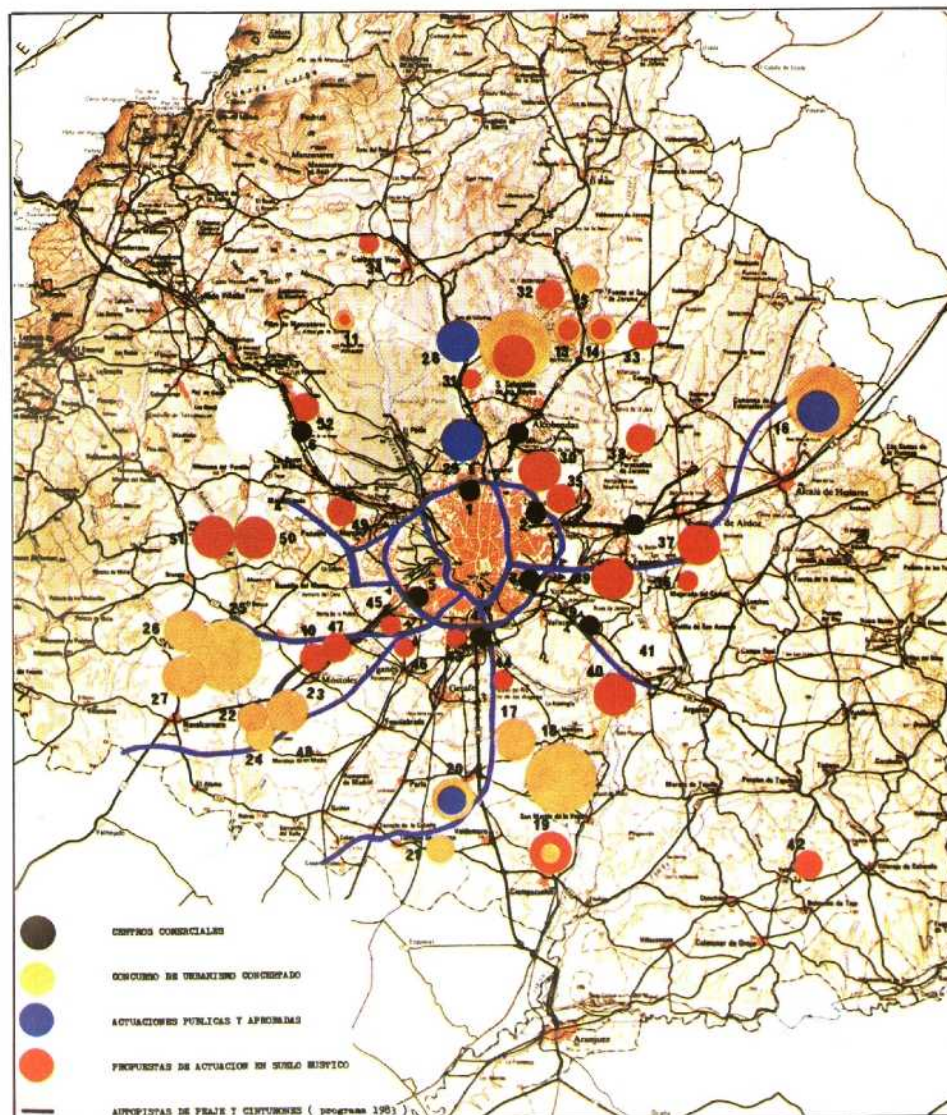
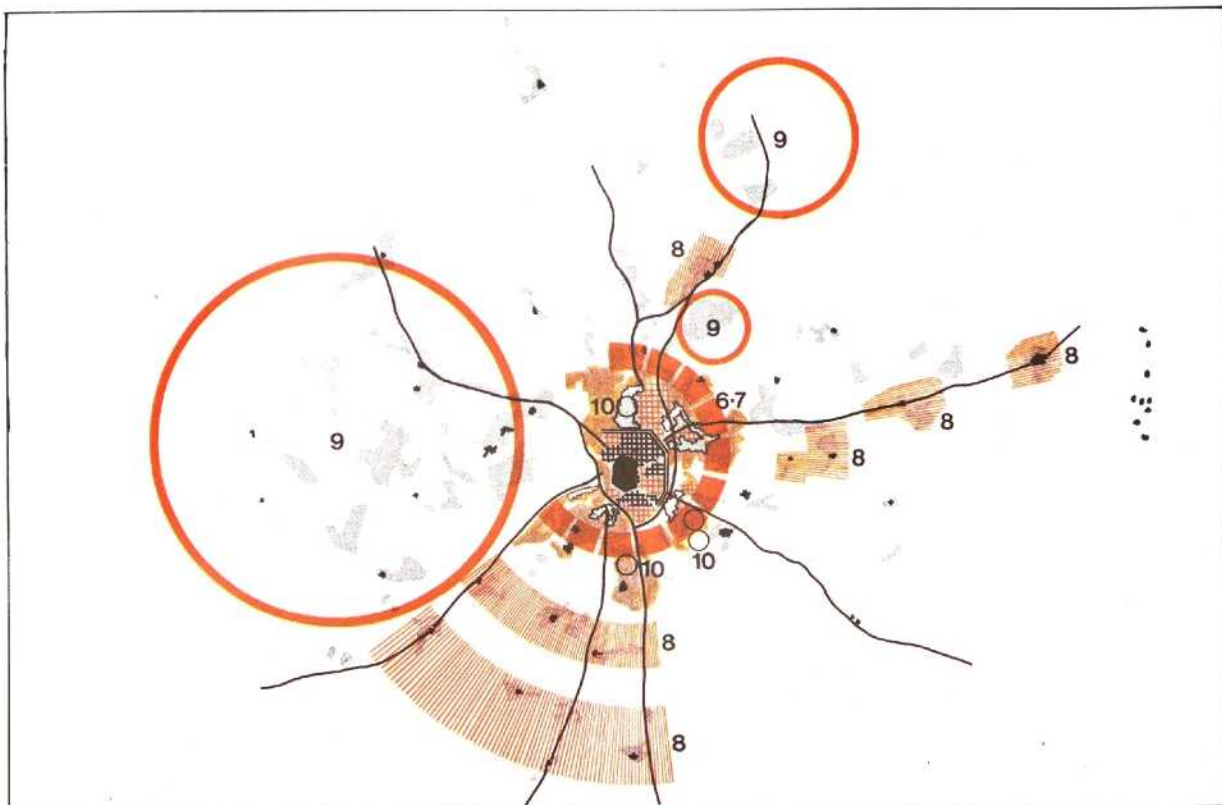
Plano 10.  
Esquema de  
crecimiento  
1850-1936.  
Madrid no ha  
pasado de ser  
una ciudad  
concentrada  
con ensanche  
y «burriadas».





# **Madrid: Cuarenta años de creci- miento urbano**

Plano 11.  
Esquema de  
crecimiento  
1940-1975. La  
configuración  
del Madrid  
metropolitano  
y potencial-  
mente  
suburbano.



Plano 12.  
Esquema de  
crecimiento  
1975. La  
potencial  
configuración del  
nuevo salto  
metropolitano.

Fuente:  
Dobón.





## Madrid: Cuarenta años de creci- miento urbano

- en especial la cerca de Felipe IV, impiden su expansión en el territorio con la consiguiente densificación progresiva. En el segundo tercio del siglo XIX ésta se intensifica, ya que el crecimiento —no grande aún— se concentra tan sólo en el interior.
2. Los pueblos rurales de los alrededores no crecen por la influencia de la futura gran ciudad. No atraen actividad que pueda, a su vez, atraer población rural inmigrante. La ciudad burocrática requiere una población muy concentrada; los puntos de empleo y de atracción de actividad se encuentran sólo en el interior de la cerca.
  3. El Ensanche Castro (1860) se plantea una vez demolida la cerca (1854). La presencia del río impide que sea simétrico, anularmente alrededor del casco.
  4. El incipiente proletariado, los artesanos, los empleados, en definitiva las capas populares que no pueden acceder al Ensanche de la burguesía, se comienzan a aglutinar en las barriadas del extrarradio, creando alrededor de un mínimo elemento precipitador, o de los pueblos más inmediatos, los primeros núcleos obreros de fin de siglo: Tetuán, Puente de Vallecas, Ventas, Prosperidad, Hortaleza, Carabanchales, todos apoyados sobre las vías de salida.
  5. Los vacíos en «cuña» más próximos hacia el Norte van a ser ocupados por los nuevos ensanches para clase media de la posguerra (Generalísimo y General Mola), así como las primeras operaciones de la iniciativa privada: Concepción, Estrella y Niño Jesús.
  6. Los asentamientos de chabolas y las parcelaciones ilegales extienden las primeras barriadas obreras.
  7. Las operaciones estatales colmatan las cuñas que quedan inicialmente protegidas por su calificación de «anillo verde» en 1946. Las subvencionadas seguirán esa misma pauta de asentamiento.
  8. Todo el área central queda colmatado. Los vacíos que restan se revalorizan, así como el contorno carente de infraestructura. El crecimiento, a partir de 1965, da el salto metropolitano a la primera corona (11-13 km.): Alcobendas, San Sebastián de los Reyes, S. Fernando de Henares, Coslada, Arganda, Getafe, Leganés, Alcorcón, y posteriormente a la segunda corona: Móstoles...
  9. «Urbanizaciones» de segunda residencia se van transformando en permanentes por su creciente accesibilidad (autopistas) en el arco N-NO-O-SO. Este «nuevo Ensanche» pone en juego gran extensión de suelo que presiona el conjunto del mercado.
  10. Zonas intermedias, revalorizadas por su centralidad, pero ocupadas por parcelaciones ilegales, con asentamientos de chabolas, inducen a grandes operaciones de «renovación urbana»: Orcasitas, Palomeras y El Pozo del Tío Raimundo.
  11. Nuevas operaciones de gran envergadura, para la clase media, se plantean saltando el cinturón de asentamientos proletarios, apoyado en nuevas grandes infraestructuras que «rasguen» el cinturón: AC—TUR, Asentamientos Urbanismo Concertado y similares.

A lo largo de la exposición de los períodos se han ido apuntando hipótesis de interpretación del crecimiento metropolitano. El esquema de interpretación global, desde un punto de vista conceptual, aún cuando algunas hipótesis quedan por verificar, empieza a bosquejarse con cierta nitidez.

En él, dos períodos se presentan como claves: el período de actuación de la Comisaría del Gran Madrid, en los años 50, y el de la conformación real del Área Metropolitana, a caballo de las décadas 60 y 70. En el primero se definirá la ocupación del borde del continuo edificado de Madrid-ciudad condicionando el salto metropolitano posterior del último período, en el que aquél se realiza junto con la reestructuración del centro, configurando así el Madrid metropolitano.

Todo ello, en definitiva, se deduce a partir de la hipótesis central del trabajo: el crecimiento urbano ha sido *determinado*, y no sólo *conformado*, por la ocupación de suelo residencial y la edificación de viviendas. En todo caso, la conceptualización de ese papel determinante se explica a través de la triple relación entre crecimiento, políticas de vivienda y transformación del sector inmobiliario.

Pensamos que, aún tentativamente, la hipótesis parece suficientemente útil para entender el crecimiento de Madrid. Cada ciudad, cada fenómeno de crecimiento, parece presentar aspectos específicos que en Madrid resultan de la acción del Estado centralista autoritario ante un crecimiento de aceleración inusitada.

Quedan, sin embargo, aspectos que requieren profundización ulterior. La actividad expropiadora de la Comisaría, los patrones de asentamiento de la urbanización marginal y sus características específicas, el estudio detallado de las pautas de crecimiento en áreas concretas, las características de los nuevos asentamientos periféricos, etc. son algunas de las cuestiones que a lo largo de la exposición han aparecido como necesarias. En general parece que en Madrid, para un análisis más fino, deberían estudiarse los «vacíos» más que las ocupaciones: la pregunta a hacerse es por qué no se han ocupado. En principio la llanura casi ideal de Madrid se podría haber ocupado de forma homogénea. El análisis entonces del «negativo» puede ser aún más revelador que el de la ocupación.

El crecimiento no se ha parado, el proceso sigue y sus tendencias son explicadas, a la vez que explican, por el desarrollo anterior. Eso para nosotros parece evidente.

Un nuevo salto puede ahora vislumbrarse mediante grandes operaciones promovidas por el capital monopolista. Hacen concebir esta posibilidad la reciente aparición de nuevos proyectos infraestructurales (Planes Especiales) y el control (Normas Subsidiarias) de la periferia metropolitana, de crecimiento especialmente anárquico para que éste no impida que dichos proyectos y operaciones se lleven a cabo. Simplificando entonces, el Área Metropolitana se enfrenta hoy a dos grandes temas: de un lado el control y dirección del ulterior crecimiento, cada vez más periférico, y con operaciones de mayor envergadura que requerirían, por tanto, una capacidad y una voluntad de control creciente por parte del Estado; de otro, el hacer frente a la «herencia» del crecimiento de estos veinte últimos años, afrontando lo que nunca se resolvió, lo que se resolvió con carácter de emergencia y cuyos problemas vuelven a presentarse tan sólo quince o veinte años después y, en general, todas las carencias y deficiencias de la urbanización y edificación metropolitana. No será fácil ni siquiera evaluar la magnitud de estos resultados del crecimiento fulgurante, pero sí parece necesario. Para ello, comprender Madrid, su crecimiento y los factores más determinantes de su estructura metropolitana, parece una tarea imprescindible a la que esperamos haber contribuido, aunque sólo sea, aún, tentativamente.