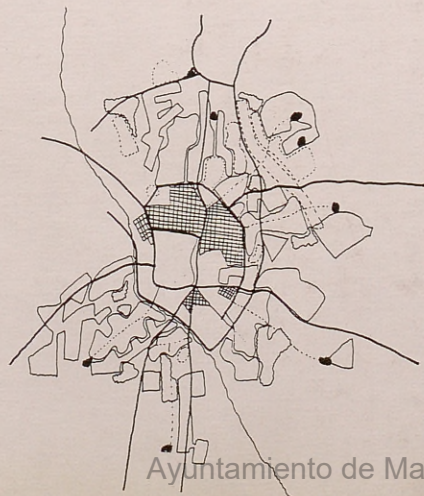


# Criterios y objetivos para revisar el Plan General en el municipio de Madrid

Temas Urbanos

1

 AYUNTAMIENTO DE MADRID

Ayuntamiento de Madrid







# Indice **Criterios y objetivos para revisar el Plan General en el municipio de Madrid**

Partidos municipales que componen el municipio

Antecedentes políticos urbanísticos y urbanísticos

Planificación

1. El nuevo procedimiento del Plan General  
del Ayuntamiento de Madrid

2. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

3. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

4. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

5. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

6. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

7. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

8. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

9. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

10. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

11. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

12. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

13. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

14. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

15. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

16. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

17. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

18. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

19. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

20. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

21. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

22. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

23. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

24. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

25. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

26. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

27. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

28. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

29. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

30. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

31. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

32. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

33. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

34. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

35. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

36. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

37. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

38. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

39. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

40. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

41. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

42. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

43. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

44. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

45. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

46. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

47. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

48. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

49. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid

50. El Plan General del Ayuntamiento de Madrid



Criterios y objetivos  
para revisar  
el Plan General  
en el municipio  
de Madrid

Primera edición, marzo de 1981  
Segunda edición, marzo de 1982  
© AYUNTAMIENTO DE MADRID  
OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN  
c/ Alfonso XIII, 131. Madrid-16

ISBN: 84-500-4360-3  
Depósito legal: M. 10.456 - 1982  
Compuesto en Fernández Ciudad, S. L.  
Pasaje de la Fundación, 15  
Impreso en Closas-Orcóyen, S. L. Polígono Igarsa  
Paracuellos del Jarama (Madrid)  
Fuente de la planimetría utilizada:  
COPLACO y Gerencia Municipal de Urbanismo

Ayuntamiento de Madrid



R. / 100.070



# Indice preliminar

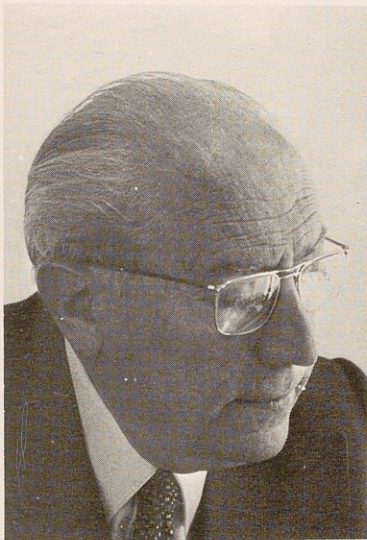
Palabras preliminares, por E. Tierno Galván .....	V	III
Prólogo: política urbana y Revisión del Plan, por E. Mangada Samaín .....	VII	
<b>Presentación</b>		
<b>I. Una nueva concepción del urbanismo de Madrid requiere un nuevo Plan General.</b>		
1. Madrid, un crecimiento urbano especulativo. Los problemas no se resuelven, cambian .....	5	
2. La Revisión del Plan de Urbanismo: una opción política .....	7	
3. La ciudad: resultado del conflicto de intereses en el espacio .....	7	
4. El planeamiento vigente no sirve para solucionar los problemas, genera otros. ¿A dónde lleva? .....	8	
5. Necesidad de la Revisión para afrontar los problemas. La Revisión sólo es posible si es distinta .....	10	
<b>II. Madrid no está aislada: el ámbito metropolitano</b>		
1. Madrid, Area Metropolitana: necesidad de una compatibilización intermunicipal solidaria .....	15	
2. Ausencia de una política regional .....	17	
3. El planeamiento municipal en un contexto de incertidumbre: estrategias frente a apriorismos .....	18	
4. El ámbito metropolitano: la falsa racionalidad de los modelos formalistas .....	20	
5. Resolución de conflictos: modelo de planeamiento frente a modelo territorial .....	21	
6. El planeamiento metropolitano como resultado .....	25	
<b>III. Contenido para un Plan alternativo.</b>		
1. Contenido de una política urbanística: objetivos y criterios para un nuevo Plan para Madrid .....	27	
2. Políticas sectoriales .....	29	
<i>Política de suelo, 30; Política de vivienda, 31; Política de equipamientos, 33; Política de transportes, 35; Política respecto a la actividad productiva, 35; Política respecto al terciario, 36.</i>		
3. Instrumentos de planeamiento. ....	36	
<i>Criterios para la clasificación del suelo, 37; Criterios sobre calificación del suelo, 40; El planeamiento, la gestión y los derechos de la propiedad, 43; Programación, 47.</i>		
4. A modo de resumen: en qué ha de consistir hoy la Revisión del Plan General de Madrid. ....	48	
<b>IV. El proceso de formación de un Plan alternativo.</b>		
1. Un proceso descentralizado para hacer el Plan .....	51	
2. El proceso de participación ciudadana. Necesidad y condiciones de la participación .....	53	
3. La campaña de información y animación. La comunicación con los ciudadanos .....	55	



III	Palabras preliminares por E. Tierno Galván
V	Prólogo: política urbana y revisión del Plan por E. Mariátegui Gamán
VII	Presentación
	I. Una nueva concepción del urbanismo de Madrid requiere un nuevo Plan General
1	1. Madrid un crecimiento urbano especulativo. Los problemas no se resuelven cambiando
2	2. La Revisión del Plan de Urbanismo una opción política
3	3. La ciudad: realidad del conflicto de intereses en el espacio
4	4. El planeamiento vigente no sirve para solucionar los problemas
5	5. Necesidad de la Revisión para afrontar los problemas. La Revisión genera otros. ¿A dónde llevar?
6	6. Necesidad de la Revisión para afrontar los problemas. La Revisión sólo es posible si se realizan
	II. Madrid no está saliendo del ámbito metropolitanizante
7	1. Madrid Área Metropolitana: necesidad de una configuración intermunicipal sólida
8	2. Ausencia de una política regional
9	3. El planeamiento municipal en un contexto de interdependencia
10	4. El ámbito metropolitanizante la forma generalizada de los modelos
11	5. Resolución de conflictos mediante el planeamiento frente a procedimientos
12	6. El planeamiento metropolitanizante como resultado
	III. Contenido para un Plan alternativo
13	1. Contenido de una política urbanística: objetivos y criterios para un nuevo Plan para Madrid
14	2. Políticas sectoriales
15	3. Instrumentos de planeamiento
16	4. A modo de resumen: en qué se diferencia hoy la Revisión del Plan General de Madrid
	IV. El proceso de formación de un Plan alternativo
17	1. Un proceso descentralizado para hacer el Plan: la nueva estructura
18	2. El proceso de participación ciudadana. Necesidad y condiciones para la participación
19	3. La campaña de información y animación. La comunicación por los ciudadanos



# Palabras preliminares



*La ciudad es en cierto modo el resultado tridimensional de la lucha permanente entre razón e irracionalidad. Es un sueño antiguo que procede fundamentalmente de la cultura griega que la ciudad exprese de modo geométrico y de acuerdo con una idea, aquello que la razón juzgue mejor y más ordenado.*

*La ciudad geométricamente diseñada es sueño de la razón que acaba produciendo monstruos porque las ciudades tienden a crecer según las necesidades cotidianas. En efecto, ciudad es necesidad y las necesidades escapan a las definiciones aprioristas, aumentando, desarrollando y transformando plazas, calles y rincones urbanos. De esta manera, la irracionalidad se sobrepone a la racionalidad y el desarrollo inorgánico sustituye al soñado desarrollo orgánico. Tan fuertes son las necesidades colectivas que la ciudad, alzándose contra la razón, atenta contra sí misma. El suicidio urbano es el único caso de suicidio colectivo que sociólogos y ecologistas conocen desde hace muchos siglos.*

*Madrid es un buen ejemplo de suicidio urbano. Aglomeraciones provocadas por la insaciable sed de los especuladores, inmensas alturas que rompen el paisaje creado a través de los siglos, hacinamientos en abundancia que son expresión peculiar de la codicia y miseria de espíritu.*

*Además la acogida de grandes masas de inmigrantes, las nuevas exigencias de las sociedades de consumo, el salto brusco del subdesarrollo al desarrollo, han producido una ciudad desconcertada a la que hay que volver a dar concierto y sentido.*

*Hasta ahora no se había intentado tal cosa con profundidad, tacto y altruismo. Los planes sobre Madrid han sido imprevisos, la mayoría de las veces mezquinos y se han violado siempre por oscuros intereses.*

*Por primera vez en el transcurso de la historia contemporánea y en la Capital de España se intenta racionalizar Madrid a través del respeto y de la aceptación de su peculiar crecimiento, incluso aceptando sus antiguos errores convertidos por la historia en paisaje urbano y vivencia de la ciudad, de tal modo que se racionalice lo que hay, impidiendo que la sinrazón se sume a la irracionalidad. No una ciudad nueva, sino un Madrid que responda al sentido de su desarrollo en el pasado y en el presente, se intenta ahora en la actual revisión del Plan de Urbanismo, una obra generosa y arriesgada, absolutamente necesaria aunque el miedo u otra razón la hayan ido postergando. Confiamos en que nazca un nuevo Plan General para Madrid de la citada revisión y que encontremos de una vez el camino que nos aleje del suicidio urbano en el que estamos a punto de caer.*

*Yo estoy convencido de que con el esfuerzo de todos se conseguirá y no para bien de un partido, de una idea o de una ideología, sino para bien de Madrid, nuestro hogar común, al que tanto han dañado y al que tan necesario es proteger y sanar.*

ENRIQUE TIERNO GALVÁN  
Alcalde de Madrid



# Palabras preliminares

La ciudad es en cierto modo el resultado tridimensional de la acción permanente entre la zona y el territorio. Es un signo siempre que marca fundamentalmente la cultura que es la ciudad y que la zona, modo de pensar y de actuar con una idea, aquello que la zona quiere mejor y más ordenado.

La ciudad geomórficamente hablando es suero de la zona que recibe producción material porque las ciudades tienen a crecer según las necesidades cotidianas. En efecto, ciudad es necesidad y necesidad es espacio a las definiciones espaciales, urbanísticas, demográficas y transformando plazas, calles y otros urbanos. De esta manera la ciudad se transforma a la necesidad y el desarrollo urbano. Sustituye al modo de pensar urbano, las fuerzas son las necesidades. Crecen las ciudades, ciudades, como la zona, siendo el mismo. El mundo urbano es el mundo de su día a día, el mundo de las ciencias y tecnologías, como desde hace muchos años.

Madrid es un buen ejemplo de ciudad urbana. Aglomeraciones provocadas por la necesidad son de las especulaciones, mientras que las zonas urbanas crecen a través de los siglos, transformando en ciudades que son expresión física de la cultura y materia de espíritu.

Además la ciudad es producto de grandes masas de habitantes, las nuevas exigencias de las sociedades de consumo, el alto grado de urbanización, el alto nivel de desarrollo, las ciudades urbanas descomponen a la que hay que volver a ser ciudad y ciudad.

Hasta ahora no se había interesado tal cosa con profundidad, pero y al mismo tiempo, los planes urbanísticos han sido transformados, la mayoría de las veces masivamente y se han violado siempre los mismos intereses.

Por primera vez en el transcurso de la historia contemporánea y en la Capital de España se plantea racionalmente la idea de la ciudad y de la adaptación de su estructura económica, social y cultural a las necesidades concretas por la historia en países urbanos y rurales de la ciudad, de tal modo que se racionalice lo que hay, impidiendo que la ciudad se sume a la necesidad, sino una ciudad nueva, sino un Madrid que responde al sentido de su desarrollo en el pasado y en el presente, se intenta ahora en la actual revisión del Plan de Urbanismo, una obra generosa y ambiciosa, absolutamente necesaria cuando el modo de pensar la ciudad ha pasado por el postmodernismo. Confiamos en que nazca un nuevo Plan General para Madrid de la citada revisión y que encontremos de una vez el camino que nos lleve del actual urbanismo al que estamos a punto de crear.

Yo estoy convencido de que con el esfuerzo de todos se conseguirá y no para bien de un partido, de una idea o de una ideología, sino para bien de Madrid, nuestro hogar común, al que tanto han dado y al que tan necesario es proteger y crear.

ENRIQUE TIERNO GALVÁN  
Alcalde de Madrid



# Prólogo: política urbana y Revisión del Plan

por Eduardo Mangada.

VII

En noviembre de 1979 el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, a propuesta de la Gerencia Municipal de Urbanismo, decidía encargar a un equipo de asesores un documento sobre criterios y objetivos para la Revisión del Plan General en el término municipal de Madrid.

Con la decisión del encargo de este documento se hacía ya explícita la convicción municipal de la necesidad y urgencia de la Revisión. Los hechos han seguido confirmando esa necesidad y su urgencia. Todos los responsables de la política municipal, en nuestros distintos campos de gestión, lo veníamos constatando, especialmente desde las Juntas Municipales de Distrito.

Hoy se hace público este documento sobre criterios y objetivos para la Revisión del Plan General, cuya entrega y primera edición provisional tuvo lugar en julio de 1980. Sirvan estas notas, redactadas para la presentación de su edición provisional, como síntesis de la política urbana, que consideramos debe sustentar la elaboración del nuevo Plan de Urbanismo para Madrid.

## La Revisión del Plan General: necesaria y urgente

Que la Revisión del Plan General era necesaria y urgente fue una conclusión que apareció con nitidez tras los primeros meses de gestión municipal.

*El planeamiento vigente se ha mostrado como una barrera infranqueable para abordar una nueva política urbanística*, un soporte inadecuado y estrecho para permitir plasmar nuestra voluntad política de resolver los problemas. Confíabamos en la capacidad de una nueva gestión, una gestión distinta. Esta se está haciendo y ha dado ya sus frutos. No obstante, encuentra en demasiadas ocasiones ese «techo» del planeamiento vigente, concebido con otros criterios y que favorece intereses distintos de los que pretendemos defender: los intereses de la mayoría de los ciudadanos.

El planeamiento vigente que heredamos está formado por una maraña de planes superpuestos, muchos de dudosa legalidad. Es preciso clarificar esta situación de derecho. No podemos entrar continuamente en un interminable y trabajoso proceso de modificación o anulación de cada uno de esos planes.

Las *modificaciones* se encuentran con la barrera de los excesivos derechos otorgados por el Plan General que impiden la reducción de densidades y la obtención de suelos para equipamientos, ambos objetivos cruciales hoy en tantas zonas de Madrid. Las modificaciones necesarias podrían dar lugar a unas indemnizaciones que no podemos ni debemos afrontar. Por otra parte, las *anulaciones* son también tramitaciones complejas e inciertas.

Comprobar la existencia de irregularidades en los planes nos ha permitido en numerosas ocasiones *negociar* con la iniciativa privada con más fuerza. Así se han conseguido mejoras significativas en algunos casos. No obstante, este proceso negociador, palmo a palmo, aún imprescindible, supone un gran esfuerzo y ofrece resultados limitados: la carga del planeamiento heredado es muy fuerte.

Ayuntamiento de Madrid



VIII Los mecanismos de gestión previstos en el Plan General vigente son insuficientes. No están las cosas concebidas para facilitar esta gestión, no se concibió ese Plan desde esa perspectiva. No se pueden lograr, por ejemplo, las cesiones de suelo que hoy son necesarias y que marca la Ley.

Por eso la necesidad de la Revisión se ha visto reforzada en los últimos meses, y aparece hoy como imprescindible para conseguir:

- a) Clarificar la situación de derecho.
- b) Evitar que los efectos nocivos del planeamiento vigente sigan produciéndose.
- c) Introducir nuevos mecanismos contemplados en la Ley del Suelo, que hagan más viable la gestión urbanística.
- d) Redefinir los derechos otorgados por el planeamiento de forma equitativa.

Esta necesidad se hace explícita en este documento desde una perspectiva técnica de conjunto. *Aparece imprescindible también concebir y elaborar un nuevo Plan de forma distinta: desde abajo, desde los problemas, desde y para la gestión.* Esto no ha sido usual hasta ahora en un planeamiento que constituía, de hecho, una legitimación de la apropiación por los propietarios de suelo de los beneficios en la construcción de la ciudad.

La necesidad de la Revisión del Plan General ha surgido sobre todo desde las Juntas Municipales de Distrito. Cuando queremos abordar los problemas que se presentan, cuando concebimos soluciones para resolverlos, éstas chocan con el planeamiento. ¿Qué otra cosa ha ocurrido en sitios como Moratalaz y otras barriadas cuando se llega a la conclusión de que no debería construirse una vivienda más? Pasa lo mismo en todos los sitios donde el planeamiento permite que se sigan construyendo más viviendas, aun cuando se han superado ya las densidades y aprovechamientos aceptables e incluso los topes del Plan General. Y cuando a su vez no queda otro suelo para los imprescindibles equipamientos que el de esos solares aún edificables.

Cuando estamos empezando a aplicar una decidida política de disuasión del transporte privado en el centro de la ciudad, la amenaza de la Red Arterial prevista aparece en toda su magnitud. Se refuerza la accesibilidad a cualquier coste, rasgando el tejido urbano existente y potenciando mayor renovación y densificación. En distritos como Tetuán, por ejemplo, podemos ver las diferencias entre tramos ya realizados y no realizados de esta Red Arterial. Sólo allí donde no se ha consumado la amenaza, el tejido urbano y, no lo olvidemos, la población que allí vive se ha podido mantener.

La destrucción del patrimonio edificado es generalizada, aunque afecta particularmente a los distritos centrales. Incluso las medidas de salvaguardia de la ciudad que ya hemos emprendido, incluido el Plan Especial, están condicionadas en su capacidad protectora por los incentivos de mayor volumen y/o cambio de uso ofrecidos por el Plan General.

Y lo más grave no es sólo lo ya hecho, lo que hoy tenemos que asumir como pesada herencia. Lo terrible actualmente para nosotros es a dónde nos lleva el planeamiento vigente: el potencial negativo de lo que aún queda por hacer. El rechazo pues de ese planeamiento es por tanto cualitativo, por sus resultados, que ya son conocidos.



## Un nuevo Plan de Urbanismo

IX

La Revisión es sin duda necesaria y urgente, pero *¿qué es y qué significa esta Revisión?*

Los gravísimos problemas que nos acosan día a día y las posibles soluciones que entrevemos, ¿qué es lo que ponen de manifiesto?

La Revisión del Plan General es la forma legal para dotar a Madrid de un nuevo Plan de Urbanismo. Es la única forma de sentar unas nuevas «reglas de juego» para la actuación de esa iniciativa privada que mayoritariamente hace la ciudad y unas bases para garantizar, en la dirección del proceso, el protagonismo del Ayuntamiento, con una mayor intervención pública directa: hay operaciones urbanas que sólo podrá hacer el Ayuntamiento. Para ello necesitaremos suelo público para equipamiento y zonas verdes y también para vivienda, si queremos luchar contra la segregación social y la expulsión de las capas populares de las áreas centrales y, en último término, del municipio de Madrid. Para lograrlo no podemos confiar tan sólo en la expropiación, para la que siempre carecemos de recursos suficientes. Este suelo necesario hay que obtenerlo a partir del planeamiento y de su ejecución, incluso en las áreas ya consolidadas, donde es más difícil. Allí donde sea posible seguir construyendo, esta posibilidad habrá de verse compensada con la obtención de mayor suelo público. Sólo esa contrapartida puede justificar que el Plan conceda un incremento de edificación sobre la ya existente. Este tiene que constituir hoy un criterio fundamental.

*Lo que hoy consideramos como problemas más acuciantes y las soluciones que apuntamos significan un cambio drástico de las «reglas del juego». Significa en definitiva un intento de reapropiación de la ciudad para sus ciudadanos practicando una decidida política redistributiva, a partir de una apropiación pública de los beneficios de hacer ciudad, de las plusvalías generadas por el proceso urbano para reasignar esos beneficios en favor de los ciudadanos. Y con el actual marco legislativo los objetivos de esa política no podrán cumplirse en un cien por cien. Esta política exige, en primer lugar, un nuevo Plan de Urbanismo para la ciudad, un nuevo soporte de planeamiento. El Plan no será suficiente, pero sí es imprescindible. Harán también falta recursos y una eficaz gestión; las bases para obtener esos recursos y para poder desarrollar esa gestión han de estar ya contenidos en el Plan.*

Aplicar esta política va a ser conflictivo. Lo será con los operadores que hacen la ciudad y con los propietarios de suelo, y lo será, y hay continuos síntomas de ello, con los órganos de la Administración Central, y muy especialmente con aquellos órganos que todavía controlan y tutelan la acción de los Ayuntamientos. Interesa recordar estos síntomas que refuerzan lo que hoy es la gran conclusión que en estos meses de debate sobre la Revisión se ha puesto ya de manifiesto: *Sólo se conseguirá esa inversión de la política urbana con un fuerte y explícito respaldo popular. Y sólo será posible ese respaldo popular si la Revisión del Plan recoge y da cauce a las demandas sentidas e insistentemente exigidas por los ciudadanos.*

## Nuestra política urbana: objetivos y criterios

Es a los Ayuntamientos a quienes corresponde fijar su política urbana. A partir de esta definición, en el marco metropolitano habrá que contrastar,

Ayuntamiento de Madrid



- X negociar y compatibilizar estas propuestas. En eso reside la diferencia de no estar aislados en el territorio, de formar parte de un Área Metropolitana.

Por tanto, la cuestión prioritaria hoy, una vez constatada la necesidad de la Revisión y asumida la responsabilidad municipal, es concretar la política urbanística del Ayuntamiento y, en consecuencia, concretar el carácter y contenido de ese nuevo Plan que consideramos necesario.

*Los objetivos de política urbana son claros. En primer lugar, y como eje central, la recuperación pública de las plusvalías generadas por el desarrollo y transformación urbana en base al planeamiento. Este objetivo central exige hoy la recuperación social de la ciudad, centrarse en la ciudad existente y sus problemas y aplicar una política de control del crecimiento.*

En concreto ello exige, tal como se recoge en este documento:

1. Luchar contra la segregación social de la ciudad impidiendo la expulsión de las capas populares de las áreas centrales y del municipio de Madrid, confirmando el carácter popular de los barrios que secularmente lo han sido.
2. Proteger un patrimonio edificado cuya destrucción prematura e indiscriminada constituye un despilfarro social y un atentado cultural.
3. Mantener y proteger el empleo industrial en el municipio de Madrid.
4. Frenar la terciarización del Centro y su utilización para edificar viviendas cada vez de mayor lujo.
5. Limitar el acceso del coche privado a las áreas centrales en una clara política de transporte público.
6. Defender, proteger y conservar los grandes espacios abiertos del municipio, profundizando en una clara política de reequilibrio ecológico.
7. Mantener el carácter público de cualquier suelo o elemento urbano que ahora tenga este carácter.
8. Mejorar la calidad ambiental del espacio urbano desarrollando todo tipo de medidas anticontaminantes y favoreciendo e impulsando iniciativas de revalorización de la imagen de la ciudad.
9. Reequ coastar la ciudad con instalaciones singulares localizadas en lugares con una máxima accesibilidad por medio del transporte público.
10. Organizar el crecimiento de la ciudad de forma que contribuya a reducir sus desequilibrios.
11. Limitar la nueva edificación en las áreas consolidadas.

Estos objetivos de política urbana pasarían a ser los del nuevo Plan. *Los criterios* con los que en este documento se aborda este nuevo Plan se deducen de la necesidad de su instrumentación:

1. Hacer el Plan desde los problemas, desde y para la gestión urbanística, y con amplia participación de los ciudadanos.
2. Intervenir con el planeamiento en el mercado del suelo para captar las rentas urbanas por medio de la aplicación generalizada de los mecanismos de cesión y reparto previstos en la Ley del Suelo. Introducir en el Plan los mecanismos para la aplicación automática de ese reparto, obteniendo los suelos públicos necesarios del propio proceso de construir ciudad para poder evitar al máximo el tener que recurrir a la expropiación.



3. Tender a igualar los derechos de todos los propietarios (tanto los no expropiados como los expropiados) para que se garantice la no discriminación en casos de expropiación, sistema de actuación que ha de construir un sistema de actuación más «normal» y que no tenga carácter penalizador salvo en los casos de expropiación-sanción aplicado ante compromisos incumplidos por la iniciativa privada.
4. Hacer posible la intervención pública directa en materia de vivienda y no sólo de forma subsidiaria, calificando suelo para la promoción de viviendas de protección oficial y promoción directa, sobre los que se establezcan conciertos con la iniciativa privada. Para ello se señalarán por el planeamiento áreas adecuadas en todo el municipio, tendiendo a que sean operaciones de reducido tamaño de relleno o para completar las tramas existentes.
5. Entender la recuperación social de la ciudad como «recuperación activa», en que, si bien se pretende una protección generalizada del patrimonio, se fomente la transformación de la ciudad para su adecuación a nuevas necesidades allí donde se requiera, a través de operaciones controladas por la iniciativa municipal tanto para equipamiento como para edificación de viviendas.
6. Reconsiderar el concepto de la Red Arterial eliminando o modificando el carácter de gran número de los tramos ahora previstos, buscando soluciones alternativas a las grandes vías transversales, completando sólo aquellos tramos que impliquen una mejora muy sustancial de las grandes vías existentes y analizando la posible alternativa de una mayor densidad de malla frente a los grandes canales especializados.
7. Formular una política decidida de inversiones para el transporte público, reforzando la red ferroviaria y la de Metro y estableciendo vías preferenciales o de uso exclusivo para autobuses.
8. Establecer una política de inversiones en equipamiento con instalaciones «multi-uso» que se conciban además para recalificar cualitativamente las tramas existentes y no sólo para cubrir un déficit cuantitativo.

Estos objetivos y criterios son los que exigen que el Plan se haga de forma distinta a la que hasta ahora ha sido usual, de acuerdo con el primer criterio: desde los problemas, desde los «trozos» de ciudad. *El Plan ha de hacerse desde los «trozos», pero teniendo en cuenta que ha de hacerse y tramitarse de golpe, como plasmación de una política urbana.*

Para el ámbito metropolitano, en reuniones con los Ayuntamientos del Area, se negociarán posiciones comunes, y sobre esta base se demandarán a la Administración Central las inversiones públicas que se requieran.

Resta hacer una última puntualización. Aun planteada la Revisión del Plan General de la forma en que se ha hecho, no puede concebirse como panacea que resuelva todos los problemas, ya dijimos que el Plan va a requerir recursos y capacidad de gestión. Pero, ante todo, requiere su aprobación definitiva para su posterior aplicación. La batalla, insistimos, no va a ser fácil. *Pero el propio contenido de la revisión será lo que la voluntad política del Ayuntamiento y el respaldo popular consigan que sea.*

Eduardo Mangada Samaín  
Concejal Responsable de Urbanismo  
del Ayuntamiento de Madrid.

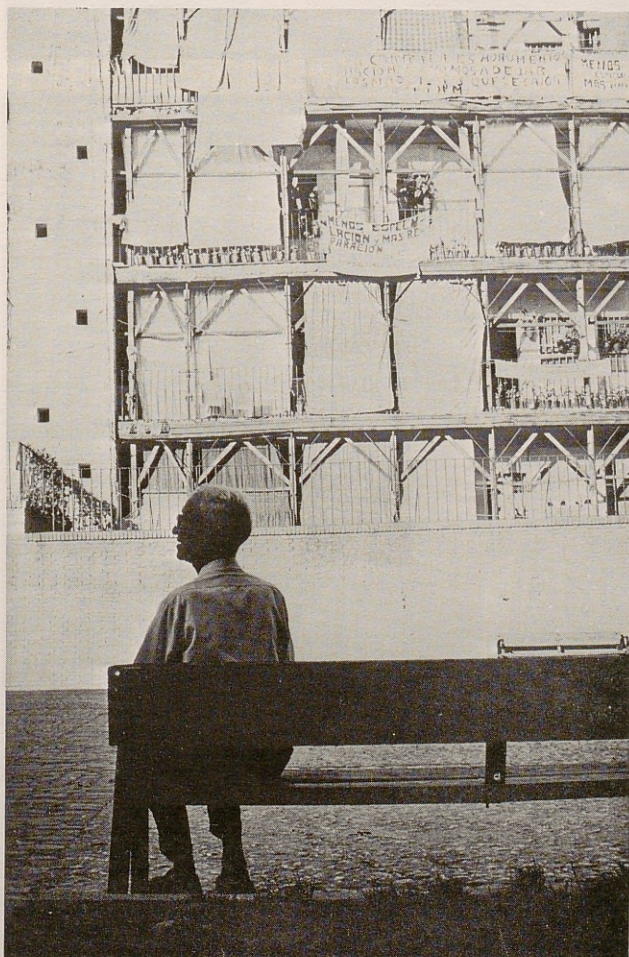


El presente libro es el resultado de un trabajo de investigación que se ha desarrollado en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia. El objetivo principal de este trabajo es analizar el papel de la familia en la formación de la personalidad del niño, considerando tanto los aspectos teóricos como los prácticos. Para ello, se ha realizado una revisión bibliográfica exhaustiva de la literatura especializada en el tema, así como se han llevado a cabo entrevistas y observaciones en el ámbito familiar. Los resultados de esta investigación se presentan en el presente libro, organizados en tres partes principales. La primera parte trata sobre los fundamentos teóricos de la familia y su influencia en la formación de la personalidad. La segunda parte se centra en el análisis de los factores que afectan a la dinámica familiar y su impacto en el desarrollo del niño. Finalmente, la tercera parte ofrece recomendaciones prácticas para mejorar la calidad de la vida familiar y promover el bienestar emocional de los niños. Este libro pretende ser una herramienta útil para profesionales de la psicología, la pedagogía y la familia, así como para padres interesados en comprender mejor a sus hijos y mejorar su entorno familiar. Esperamos que este trabajo contribuya al conocimiento y a la mejora de la vida familiar en nuestra sociedad.



1. Eliminar la segregación social de la ciudad impidiendo la expulsión de las capas populares de las áreas centrales y del propio Municipio de Madrid, confirmando el carácter popular de los barrios que secularmente lo han sido.

XIII





2. Proteger, defender y conservar el patrimonio edificado cuya destrucción prematura e indiscriminada constituye un despilfarro social y un atentado cultural.

XIV

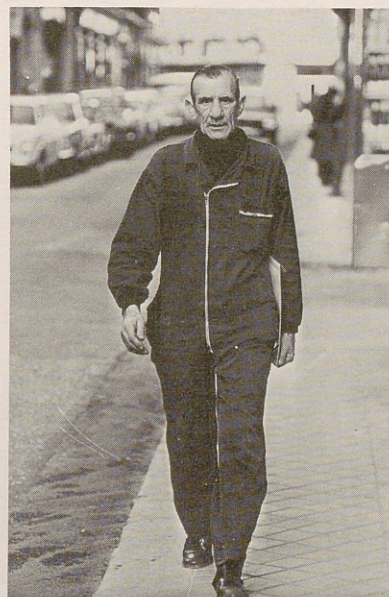


Ayuntamiento de Madrid



3. Mantener el empleo industrial en el municipio, especialmente el de la industria localizada en las áreas consolidadas.

XV



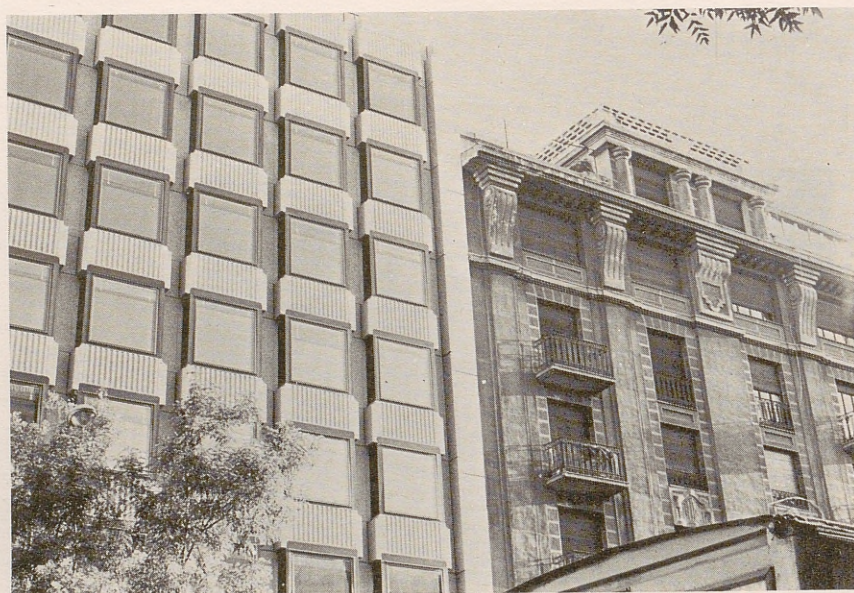
Ayuntamiento de Madrid





4. Frenar la terciarización de las áreas centrales, y fomentar una mayor implantación del empleo terciario en las zonas periféricas de la ciudad.

XVI



Ayuntamiento de Madrid



5. Limitar el acceso a las zonas centrales en vehículo privado y dar prioridad al transporte público.



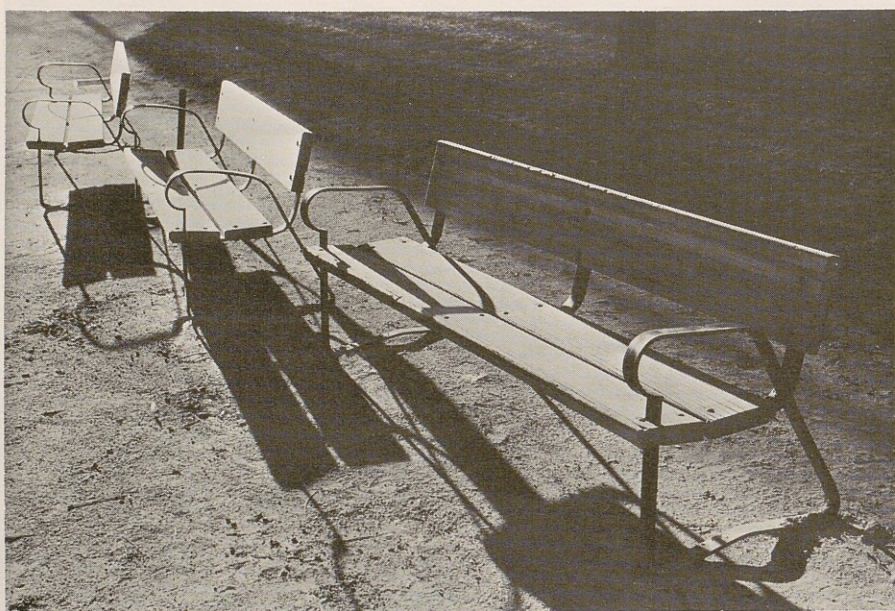
XVII





6. Defender los espacios abiertos del municipio y favorecer un reequilibrio ecológico de los grandes espacios próximos a la ciudad consolidada, incluso mediante su reutilización agrícola.

XVIII



Ayuntamiento de Madrid



los  
7. Mantener el uso público colectivo de los espacios que en la actualidad tienen tal carácter.



XIX



Ayuntamiento de Madrid



8. Preservar los valores históricos y mejorar la calidad ambiental del espacio urbano, desarrollando todo tipo de medidas anticontaminantes y favoreciendo e impulsando iniciativas de revalorización de imagen de la ciudad.

XX



Ayuntamiento de Madrid



9. Reequipar la ciudad cubriendo las carencias de los barrios y propiciar la instalación de servicios colectivos singulares para toda la ciudad, localizados en zonas de máxima accesibilidad por transporte público.

XXI



Ayuntamiento de Madrid



10. Ordenar el crecimiento urbano de modo que apoye el reequilibrio de la ciudad, acercando las dotaciones de servicios a las zonas con mayores carencias.

XXII



Ayuntamiento de Madrid



11. Detener la progresiva congestión de la ciudad limitando las nuevas edificaciones en las áreas ya consolidadas, salvo operaciones que garanticen el realojamiento de la población o la obtención de suelos públicos para reequipar esas zonas.

XXIII



Ayuntamiento de Madrid







# Presentación

1

El Ayuntamiento de Madrid ha llegado a la conclusión de que la Revisión del Plan General constituye hoy una necesidad ineludible para abordar su política urbanística. En esa reflexión se encuentra el origen de este Documento de criterios y objetivos para revisar el Plan General de Madrid encargado por el Pleno del Ayuntamiento de noviembre de 1979.

Justificar la necesidad de la Revisión constituye el objeto del primer capítulo. Los otros tres encierran ya un carácter propositivo.

En el segundo se abordan los condicionantes que en Madrid concurren, dada su condición de municipio central, macrocefálico, en un Área Metropolitana hoy plenamente consolidada. El planeamiento urbanístico del municipio no puede obviar tales condiciones, y es más, ha de abordarse con una aproximación solidaria con el conjunto de los municipios metropolitanos, en un marco común de incertidumbre, ante la ausencia de una política territorial en el ámbito del Estado.

El tercer capítulo aborda específicamente el contenido del Plan que se propone. Los criterios y objetivos, sintéticamente formulados, las políticas sectoriales y los instrumentos de planeamiento que deben aplicarse. El tipo de Plan es un resultado de esas propuestas, así se resume en qué ha de consistir la Revisión.

Por último, en el cuarto capítulo se propone el proceso para elaborar el Plan. Al mismo tiempo se plantea la necesidad de promover un intenso proceso de participación ciudadana en la Revisión del Plan, para lo cual se propone el lanzamiento de una amplia campaña pública de información y animación. La Revisión no va a ser tarea fácil y es preciso acometerla pronto y con firme decisión de culminarla en un período breve. Sólo así será plena su utilidad.

Esta versión es la definitiva. Con este Documento se entiende que se da respuesta al encargo municipal. No obstante, toda reflexión sobre un Plan alternativo para Madrid es y ha de ser una aportación abierta. El Ayuntamiento ha afrontado una tarea cuyo contenido y cuya propia elaboración constituye un proceso de aprendizaje colectivo en el que todos, técnicos y responsables municipales, han de «hacer camino al andar», plasmando en ella una política urbanística que se va construyendo precisamente con ese esfuerzo y elaboración colectiva.

El Documento contiene propuestas que pueden ser polémicas. No existe, ni puede falazmente pensarse que exista, una teoría o unos mecanismos técnicos preestablecidos en tanto que intenta constituir precisamente una opción alternativa. El presente Documento habrá de ser objeto de debate. Si logra servir de base para ello una de sus principales finalidades se habrá cumplido.

Madrid, julio de 1980.

Jesús Gago  
Eduardo Leira  
José Martínez Sarandeses  
Ignacio Solana  
Bernardo Ynzenga

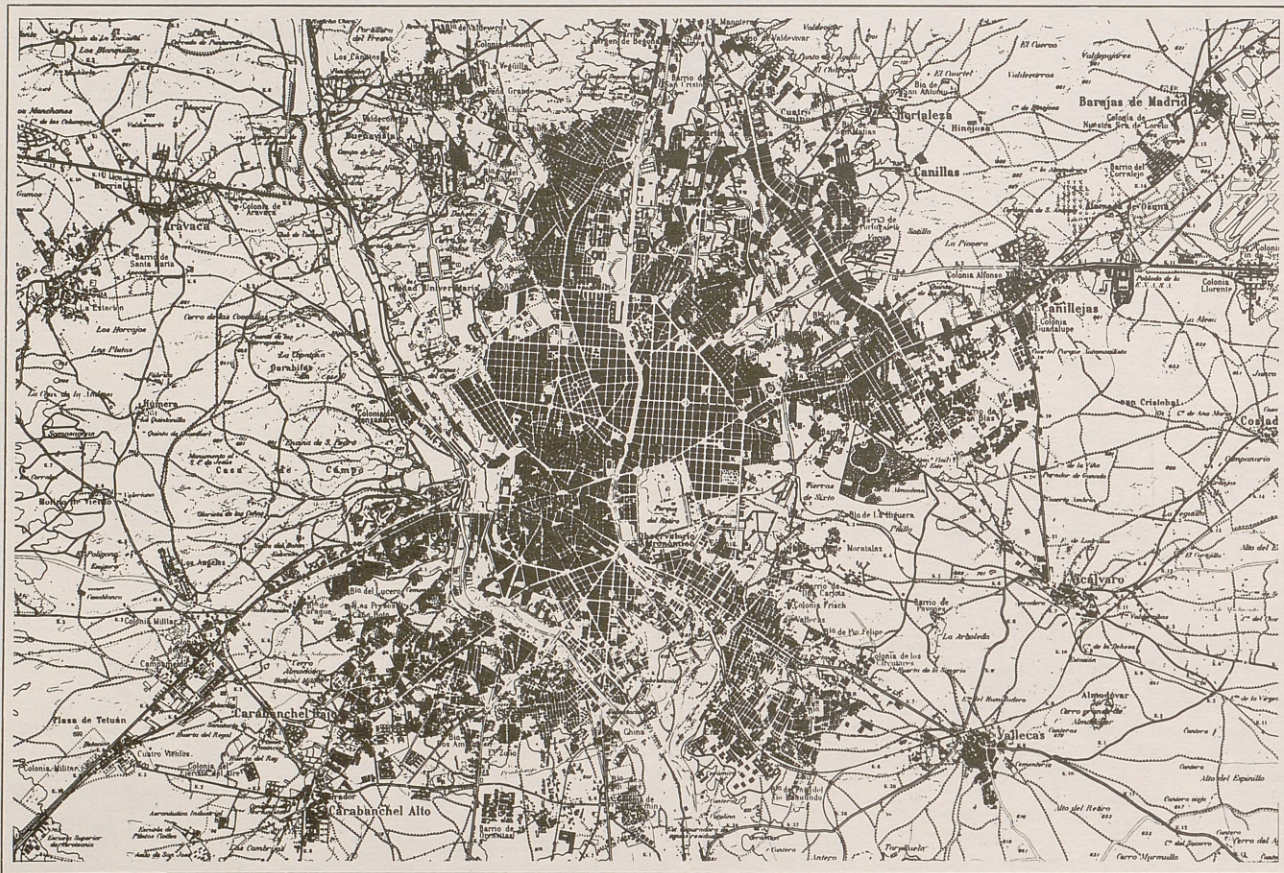
Con la colaboración de:  
Giuseppe Campos Venuti y  
Nuno Portas



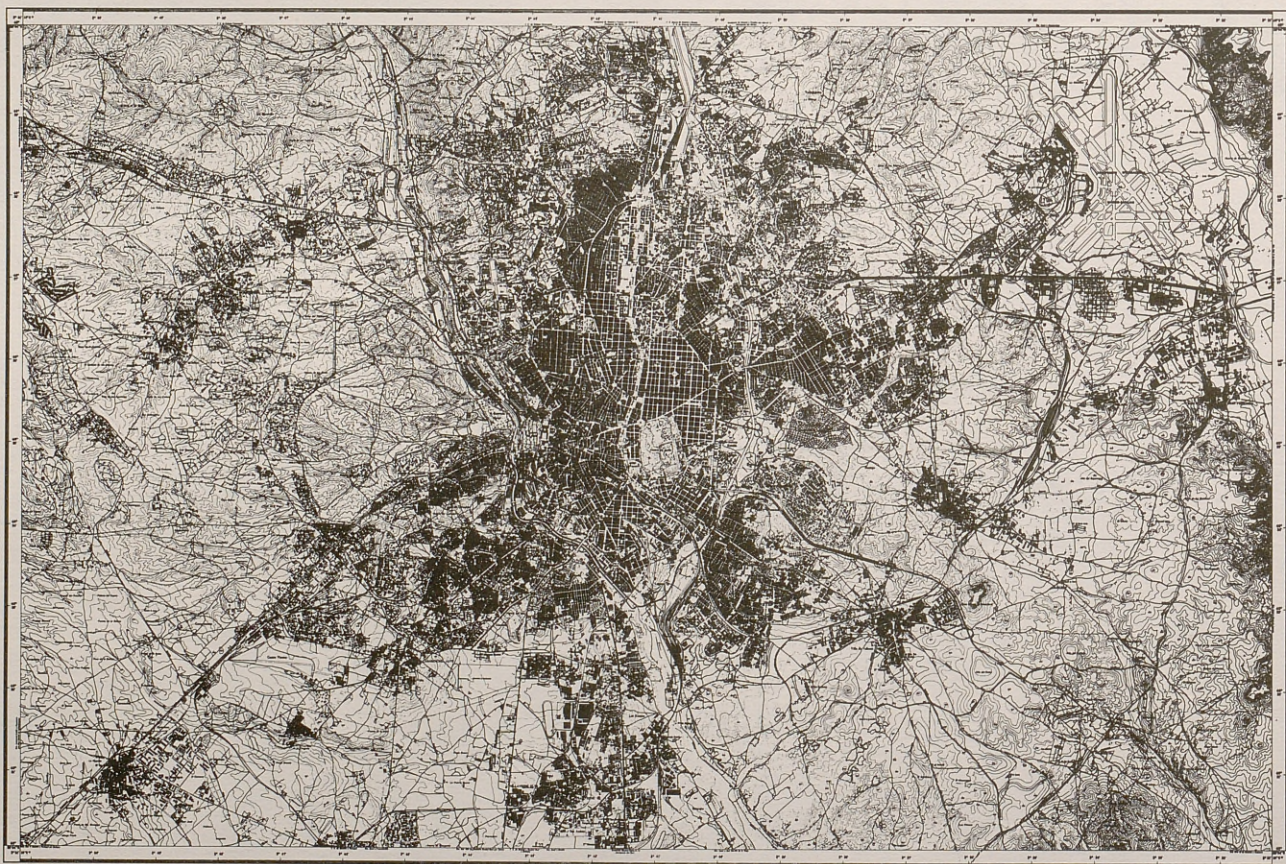


**Madrid. Fotoplano. Año 1980**  
**Gerencia Municipal de Urbanismo.**





Madrid. Año 1962  
*Instituto Geográfico y Catastral*



Madrid. Año 1975  
*Instituto Geográfico y Catastral*

Ayuntamiento de Madrid



# I. Una nueva concepción del urbanismo de Madrid requiere un nuevo Plan General

La posibilidad de resolver los problemas urbanísticos que presenta la ciudad de Madrid pasa hoy por la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de 1963. Harán falta, además, recursos y capacidad de gestión pero, ante todo, hace falta un nuevo Plan. El planeamiento vigente agrava, irremediablemente, los problemas acumulados al no permitir su solución y al dar lugar a la aparición de otros nuevos.

En estos momentos existe voluntad política para resolver los problemas que ha generado el particular desarrollo urbano de la ciudad. Los problemas no son nuevos, aunque sí lo sea la óptica que les identifica como tales y la voluntad de afrontarlos; aspectos que estaban presentes en los programas electorales de los partidos que hoy forman la mayoría en el gobierno municipal.

La misma consideración de problemas, el entendimiento de sus causas, y no sólo las propuestas de solución, son inseparables de la política urbanística del Ayuntamiento. Al comparar ésta con el planeamiento vigente es cuando surge la necesidad de revisarlo. Cuando se reconoce la existencia de problemas cuya solución está siendo reclamada por la población y cuando se formula un compromiso político para tal solución, es cuando la urgencia de dicha revisión se hace patente.

La política urbanística contiene así, tanto una valoración de los problemas, de la situación urbanística de Madrid, como los criterios para afrontar esos problemas y en definitiva para abordar de forma alternativa dicha situación.

## 1. Madrid, un crecimiento urbano especulativo. Los problemas no se resuelven, cambian

La población de Madrid ha crecido con *ritmos tercermundistas*. Es la metrópoli europea con una mayor tasa de crecimiento entre los años 60 y 70, expresión de las características del crecimiento, acelerado y tardío, de la economía española, que responden a un modelo desarrollista y despilfarrador.

No podía ser de otro modo; ese modelo desarrollista ha partido de la concentración de la

actividad y la población en muy pocos puntos del territorio: las grandes áreas industrializadas. La aglomeración de Madrid constituye hoy la segunda concentración industrial en el ámbito del Estado y es el municipio que cuenta con la mayor cantidad de empleo industrial; pero Madrid destaca, además, por la magnitud del sector terciario, consecuencia de su condición de capital de un Estado hipercentralista.

Su crecimiento tanto en población como en extensión ha sido gigantesco. Baste recordar que Madrid ha doblado en 1970, la población que tenía en 1950 y que más de un 60 por 100 del total de sus viviendas está construido tras esa fecha.

En paralelo con el desarrollo económico, crecer ha sido hasta hoy el objetivo; el crecimiento por el crecimiento es característica fundamental del desarrollismo. Con ello, se ha fomentado la edificación de nuevas viviendas, donde fuera y al costo que fuera. El resultado es, en la mayoría de los casos, una aglomeración de viviendas que carece de todo lo que pudiera constituir ciudad; esencialmente, un lugar de vida y satisfacción colectiva.

El crecimiento de Madrid, especialmente tras la postguerra, se caracteriza por la sucesiva ocupación de coronas concéntricas y jerarquizadas con degradación progresiva desde el centro a la periferia. Primero más allá de las barreras naturales que circundaban el Ensanche, el Arroyo Abroñigal y el río Manzanares, con ocupación previa del suelo por asentamientos marginales y grandes operaciones de vivienda pública de emergencia<sup>1</sup>. El *salto metropolitano* a la primera y segunda coronas es un proceso de continua «expulsión» periférica de las industrias y la población obrera.

El proceso caracterizado por ser un «crecimiento a saltos» va dejando intersticios, que entraron en juego a veces con gran retraso. La zona Central, la «almendra» constituida por los siete distritos centrales, ha quedado «sobrepasada» por el crecimiento metropolitano, por las grandes concentraciones de población obrera en otros lugares del Área Metropolitana, que se fueron apoyando en lo que antes eran núcleos rurales.

<sup>1</sup> Operaciones que han dado lugar en los últimos años a importantes actuaciones de remodelación por la iniciativa pública, gracias a las clamorosas demandas de sus pobladores, que reivindicaron una vivienda digna localizada en el lugar que «colonizaron».



6

El planeamiento ha tratado de eliminar las características preexistentes en las distintas zonas por medio de incentivos de volumen y cambio de uso en las áreas ya construidas, erradicando la industria, levantando y transformando las instalaciones ferroviarias, en definitiva mediante mecanismos que han de hacer posible la *realización* por los particulares de las *rentas urbanas*<sup>2</sup> generadas tanto por la evolución de la ciudad y por la inversión pública, como por los aumentos del nivel de la renta familiar de la población.

En una ciudad como Madrid, con un *área central* muy consolidada y en proceso de transformación y renovación apoyado en el planeamiento, con unos barrios antes periféricos, hoy «colgados» de la M-30 y afectados por tensiones especulativas de *recalificación social*, los problemas que se presentan se pueden resumir en dos:

- a) La carencia de equipamientos y servicios, que, si bien está generalizada, es mucho más aguda en la periferia.
- b) La existencia de tensiones de cambio, en una línea destructora de la ciudad, que la congestiona cada vez más y hace más difícil la resolución de los problemas de equipamientos y servicios.

Los problemas están en la calle, son sentidos directamente por la población en su vida cotidiana. Viviendas en malas condiciones, sobre todo en el centro antiguo y en la temprana periferia, contrastan con la falta de acción para su mejora o rehabilitación, y con los precios disparatados de las nuevas viviendas. Para los actuales residentes de las áreas centrales, toda posibilidad de acceso a una nueva vivienda les obliga a irse a la más extrema periferia, salvo en los casos de las remodelaciones de barrios «in situ», que han sido conquistadas por el movimiento reivindicativo de sus actuales residentes.

El centro se terciariza, se refuerza en él la discriminación de provisión de servicios centro-periferia y al expulsar a la población de las clases inferiores se refuerza la *segregación social*, característica general de la ciudad en su actual configuración.

<sup>2</sup> El término *renta urbana* (del suelo) se emplea aquí en el mismo sentido con que fue acuñado como categoría en la economía clásica (en particular desde Ricardo). En rigor el concepto plusvalía, que habitualmente se utiliza impropriamente con sentido análogo, denota algo distinto como es la diferencia (positiva) de valor (venal) entre dos actos de compraventa consecutivos.

Los importantes desequilibrios espaciales en cuanto a lugares de residencia y trabajo dan lugar a unos desplazamientos cuya duración representa verdaderos calvarios cotidianos. El sistema de transporte, concebido sólo a partir de una red viaria sobrecargada, obliga a utilizar el coche (a los que lo tienen), como casi única alternativa. Una política de transporte público se reclama. Toda otra alternativa implicaría continuar en la imposible carrera del aumento de red viaria a costa, además, de la destrucción de la ciudad existente, que la Red Arterial, concebida en 1972, ya puso en marcha de forma contundente.

La industria es expulsada de las áreas centrales de Madrid y no se traslada a la periferia. Hoy, en la crisis, el negocio especulativo de la venta de sus terrenos es un acicate para el cierre definitivo.

La ausencia o la deficiencia de los equipamientos es generalizada, aunque los problemas se agudizan en la periferia, en lo que fueron las barriadas del extrarradio y los pueblos anexionados a Madrid en la década de los 50, que son hoy una aglomeración de urbanizaciones marginales, polígonos de emergencia de la iniciativa pública y operaciones privadas que, si bien pueden ofrecer mejores viviendas, presentan déficits especialmente agudos de suelo público y equipamientos.

En resumen, un fulgurante incremento del número de viviendas que no ha resuelto el problema de la vivienda y que no ha mejorado la ciudad; mayor cantidad de viviendas a costa del empleo industrial; un crecimiento del empleo terciario a costa de viviendas en el centro; una segregación social creciente; una ciudad densificada y congestionada, desordenada y desarticulada en sus «trozos», que no puede estructurarse a través de una red viaria con grandes ejes que rasgan su tejido; una ciudad que no puede acoger ya un nuevo crecimiento si no es a riesgo de hacerse más y más insoportable, más y más ingobernable.

Una ciudad que requiere, pues, un *cambio* de su urbanismo y de cómo se concibe, que exige una política de cambio, una acción cualitativa frente a la secular línea de incesante crecimiento cuantitativo, pero que no puede eludir ni renunciar a un firme aunque elástico control del crecimiento.

Afortunadamente, las circunstancias actuales pueden hacer más viable ese control. Madrid ciudad ya no crece; el Área Metropolitana reduce, desde 1975, su tasa de crecimiento. En esa relativa estabilización Madrid requiere una nueva



política diferente a la renovación especulativa, destructora, que el planeamiento vigente fomenta. Una nueva política que a su vez se dirija a crear, aún dentro de las limitaciones de una inercia tan fuerte y de una consolidación tan rotunda, una ciudad al servicio de los madrileños.

## 2. La Revisión del Plan de Urbanismo: una opción política

La necesidad de la Revisión surge así de la voluntad de resolver los problemas, característica fundamental de la nueva política urbanística<sup>3</sup>. La necesidad de Revisión no es, tan sólo, una exigencia técnica ni una imposición legal. Por encima de todo, la necesidad de un nuevo Plan de urbanismo para Madrid es y ha de ser la consecuencia de una nueva política urbanística.

Los planes de urbanismo son algo más que documentos técnicos. Recogen un conjunto de instrumentos técnicos, pero son, ante todo, la plasmación de unos criterios políticos. Mediante aquéllos se adoptan decisiones que no son consecuencia deducida de premisas técnicas, no responden a una racionalidad genérica y abstracta. Las cosas no tienen que ser de una determinada manera en función de esas premisas. Sostener lo contrario constituye, en el mejor de los casos, un error y, en los más, un propósito de engaño. Las autopistas, por poner un ejemplo, no son una consecuencia ineludible de la necesidad de transporte ni siquiera de que haya coches y de que los coches tengan que circular; son una particular forma de permitir y fomentar que circulen y una opción determinada, no única, de «resolver» esa circulación creando otros problemas adicionales. ¿Ha de ser esa la forma de garantizar el transporte cotidiano entre la vivienda y el trabajo en un Área Metropolitana en donde más del 60 por 100 de las familias no poseen coche? Es este el tipo de cuestiones que es preciso formular antes de aceptar, como principio, como punto de partida de un Plan de urbanismo, la necesidad, siguiendo con el ejemplo, de una «Red Arterial». La aceptación, pues, de su propia existencia, de su mera propuesta constituye una

decisión política. Ese tipo de decisiones son las que, en primer lugar, ha de adoptar un Plan General, un Plan de Urbanismo sea para la ciudad o para el Área Metropolitana. «Una metrópolis con menos atascos o una ciudad con menos chabolas»: las grandes opciones que el nuevo Plan para Madrid habrá de hacer, se reducen, al final, a esos términos tan simples; difíciles de adoptar, pero necesarias en un marco de recursos escasos y con una capacidad limitada de intervención pública. Un Plan de Urbanismo es, ante todo, eso, un conjunto de decisiones políticas respaldadas por un documento técnico. Reducir el Plan a la condición de un documento técnico no es una opción neutra, es una opción política también: un canto a la tecnocracia.

Cuando se dice que las propuestas urbanísticas han sido de realización imposible se está aceptando, de hecho, esa posición tecnocrática. Se está partiendo de la existencia de una racionalidad técnica «pura», abstracta, por encima de las opciones políticas, que no es otra cosa que asumir, con rango de dogma apriorístico, unas premisas técnicas que determinarían ya, si se aceptan, la ciudad que se quiere, el resultado urbano que se va a conseguir, estableciendo así una total separación entre *quien piensa* y *quien aplica*, asignándole la verdad al primero, entendiendo que son los técnicos quienes deciden lo bueno y lo malo, lo que hay que hacer y lo que no.

Los planes de urbanismo, al margen de su mejor o peor calidad técnica, de su coherencia interna, de su mejor o peor instrumentación técnica, han sido y serán la plasmación de una política urbanística, en definitiva, de unos determinados objetivos políticos, que, como tales, son la consecuencia de asumir y defender unos u otros de los intereses en conflicto. No por casualidad en los últimos años ha surgido la necesidad de que los planes de urbanismo se hagan con la participación pública, permitiendo así que recojan, directamente, las opiniones y reivindicaciones de la población.

## 3. La ciudad: resultado del conflicto de intereses en el espacio

La ciudad es un reflejo en el territorio, en el espacio, de una sociedad con intereses en conflicto. Es un reflejo de la lucha por el dominio social de cada porción de suelo de cada «trozo de ciudad». Como consecuencia de esa lucha, de ese

<sup>3</sup> No quiere esto decir que anteriormente no se tratase de la resolución de los problemas. Pero sí, ciertamente, es diferente lo que en cada Plan son los problemas que se quieren resolver y quienes son los beneficiarios de esa resolución que, en esta ocasión, no son otros que las capas mayoritarias para quienes se pretende una mejora en la calidad de vida.



8

conflicto, la ciudad se configura en el espacio de una determinada forma que, por tanto, no es casual. A esa configuración se ha dado en llamar, impropriamente, *modelo territorial*<sup>4</sup>.

Esa configuración, a la vez que es el resultado de esa lucha de intereses desarrollada por los distintos agentes que intervienen en la ciudad, los que la construyen, es resultado también y cada vez en mayor medida en las sociedades industrializadas de los planes que refuerzan o limitan la acción de cada agente.

Es preciso reconocer el valor que tienen los planes, las proposiciones, la creación de imágenes alternativas, siempre que no tengan ni carácter de *futurismo tecnológico*, desvinculado de la realidad, ni de *formalismo arquitectónico* que suponga ilusión de control del resultado final por una forma prefijada, o de *utopismo* político implicando medios políticos inexistentes —por más que deseables— con el sólo sentido de justificar una más cómoda actividad del planificador<sup>5</sup>.

Los planteamientos deben ser llevados al nivel de las causas, no de los efectos. El debate político ha de partir del entendimiento de éstas y las decisiones habrán de centrarse en las posiciones que deban adoptarse respecto a esa lucha por el dominio social de espacio. Las opciones que se adopten determinarán la configuración en el espacio de la ciudad. El *modelo territorial*, si así se quiere llamar, habrá de concebirse como la resultante, ni única, ni determinante a priori: será la plasmación en el espacio de unos objetivos, de una *política urbanística*. Es ésta la que es preciso definir, por tanto, como punto de partida de la elaboración de un Plan de Urbanismo o como base de la Revisión del existente. Frente a la opción formal que significaría discutir de propuestas de opciones o «modelos» territoriales, hay que contraponer el debate de opciones de contenido: *qué ciudad se quiere*.

La experiencia ha mostrado que es falaz pretender «dibujar» en el Plan la imagen de la forma final que tendría la ciudad transcurrido el plazo de su ejecución. El Plan ha de concebirse básicamente como un conjunto de normas que definen unas *reglas de juego* para la actuación de los agentes que construyen, recogiendo a la vez una serie de proyectos concretos que va a desarrollar directamente la Administración pública. El Plan

constituye de hecho un compromiso vinculante también para la Administración pública y no puede quedarse solamente en reglamento de *policía* frente a los agentes privados y de ahí la importancia de los contenidos programáticos del Plan. Pero las actuaciones de la Administración no podrán ser muchas ni podrán extenderse a toda la ciudad; habrán de ser necesariamente selectivas y en esa selección habrá de tenerse en cuenta tanto lo que significan en sí mismas, como los efectos que acarreen en ámbitos mucho mayores que el espacio, a veces reducido, que materialmente ocupan. El criterio último para decidir llevarlas a cabo habrá de ser, pues, la evaluación de esos efectos.

Un parque, una escuela, una operación pública de vivienda no sólo resuelven un determinado problema, o prestan un servicio necesario, constituyen *piezas urbanas* que desencadenan procesos determinables a su alrededor. La existencia de un parque, por ejemplo, revaloriza las zonas circundantes, hace subir los precios de las viviendas, puede tender a expulsar, por esa revalorización, a los hasta entonces residentes a la vez que les ofrece a los que queden un mejor marco de vida. Eso hay que tenerlo en cuenta y controlarlo, pues de lo contrario los efectos pueden ser contradictorios con los objetivos pretendidos. Una operación pública de vivienda no sólo resuelve un problema de alojamiento, *marca* una zona en términos de mercado de vivienda y su realización, aún siendo de un número reducido de viviendas, puede interesar precisamente como medio de fijar un tipo de población popular en un área de la ciudad que, por su atractivo, empieza a revalorizarse y en donde en consecuencia, el mercado ha empezado a expulsar a la población que allí vivía.

#### 4. El planeamiento vigente no sirve para solucionar los problemas, genera otros. ¿A dónde lleva?

El planeamiento vigente favorece intereses diferentes de los que el gobierno municipal actual defiende y representa. No constituye, pues, el soporte de una política urbanística que, defendiendo los intereses de los más, pretenda resolver los problemas acumulados. Suponiendo por un momento que fuera posible una gestión buena y eficaz de ese planeamiento, ésta no haría sino favorecer y reforzar los intereses más especulativos y no los de la mayoría de la

<sup>4</sup> El concepto de *modelo* encierra una visión de patrón voluntario, buscado.

<sup>5</sup> M. de Solá-Morales et. al., *Barcelona*. Barcelona, 1974.



población. Ese es el dilema con que se enfrenta hoy el Ayuntamiento; por una parte, la gestión eficaz no resuelve los problemas y, por otra, la ausencia de gestión conduciría a la paralización de la ciudad. En el primer caso desatiende su mandato electoral, en el segundo se enfrenta al elevado costo de la paralización.

El planeamiento vigente está formado por una maraña de planes con modificaciones superpuestas en muchas ocasiones de dudosa legalidad que crean una situación de poca claridad jurídica. Fue concebido de entrada con otros criterios que los sustentados hoy por la Corporación e incluso a los que la Ley del Suelo establece. Además ha sido abusivamente desarrollado, estableciendo previsiones que no hacen sino agravar los problemas y sin disponer mecanismos que permitan contrarrestar sus negativos efectos de densificación, congestión y destrucción de la ciudad existente.

El papel que el planeamiento ha cumplido ha sido determinante para la configuración actual de la ciudad y, por tanto, para la generación de los problemas que se han venido acumulando. Ciertamente es que se ha transgredido en múltiples ocasiones, que la actuación pública fue la primera en romperlo con acciones *contraplan*, que han servido de motor para la continuación de ese proceso en actuaciones de los particulares. Ciertamente es también que los planes que han desarrollado el Plan General lo han hecho abusivamente, incrementando ilegalmente los aprovechamientos privados a costa de los espacios públicos. Pero, conceptualmente, es un planeamiento que, asumiéndolo de forma más o menos explícita, contenía en germen los resultados obtenidos.

El Plan General vigente, como pieza *desarrollista*, fomentaba la edificación a cualquier precio como objetivo prioritario, otorgando grandes incentivos para ello. En la periferia, propiciando la actuación en *manzana abierta* por polígonos aislados, daba la imagen de la ciudad que se perseguía. En el interior, en los intersticios aún vacantes, incluso fomentando la renovación extensiva creando las zonas de remodelación en áreas edificadas, pretendía resultados no muy diferentes.

Planteaba también el Plan una política de transporte, que daba prioridad absoluta, de hecho, al transporte privado que luego, con cambios, vino a reforzar el proyecto de la Red Arterial de 1972, una de las actuaciones de planeamiento más nefastas para la ciudad.

Aceptando y reforzando el Plan la terciarización de las áreas centrales con la creación de los Centros Direccionales, en boga en aquella época (ejemplo significativo es AZCA), tendía a erradicar, como principio absoluto, los usos productivos en la ciudad, otorgando con ese fin, fuertes incentivos que no han sido otra cosa que premios a la especulación, sin contrapartida alguna para la ciudad. Los espacios libres ya reducidos sustancialmente de forma que llamaba «realista», respecto al Plan de la inmediata postguerra, tendieron a calificarse en demasiadas ocasiones sobre los asentamientos de urbanización marginal, como presunto mecanismo precisamente para erradicarlos. La experiencia ha mostrado cómo esa calificación sí era profundamente «irrealista». Los núcleos marginales persisten, al no existir una adecuada política de vivienda pública. Las zonas verdes nunca se han podido realizar y las viviendas marginales siguen en su lugar.

Tampoco tenía el Plan una política de vivienda, salvo que así se considere el aumento de los volúmenes concedidos en las áreas ya consolidadas, provocando el derribo prematuro y la sustitución de edificios, con el consiguiente despilfarro económico-social y la destrucción del patrimonio. Reforzaba la configuración concentrada y densa de Madrid ciudad, no previendo mecanismos de obtención de equipamientos cuya necesidad se acrecentaba con la densificación que favorecía. Los intersticios todavía vacantes que en 1960, cuando se redacta, eran aún sustanciales, se calificaron en demasiadas ocasiones también de edificables para residencia, perdiendo así la ocasión de rescatar suelos para usos colectivos.

Con todo, el Plan General era mucho más tímido en esas líneas que lo que después ha resultado, fruto de los Planes Parciales y Especiales que lo han desarrollado y de las múltiples modificaciones puntuales, acciones que, en todos los casos, han ido contra la ciudad como lugar social, incrementando el aprovechamiento privado.

El aspecto más problemático que el planeamiento vigente presenta hoy no es ya a lo que ha dado lugar, sino *lo que todavía se puede hacer siguiendo sus determinaciones*. Prácticamente en todas las zonas de la ciudad, aunque con diferencias notables, resta todavía un sustancial potencial de nuevos edificios construibles. El suelo calificado de edificable, incluyendo en él los incrementos de volumen permitidos por las Ordenanzas Municipales, sobre lo que ya está



10

construido, tiene capacidad para edificar, todavía, más de doscientas mil viviendas. La densidad de viviendas que daría como resultado en las zonas más consolidadas alcanza cifras impresionantes. El potencial de nuevas viviendas aumentaría esas densidades, en algunos ámbitos de forma inaceptable. Las notables carencias de equipamientos aumentarían así en la proporción correspondiente, aún si se hiciese el supuesto (sin duda optimista), de que se pudieran obtener todos los suelos no ocupados que aún restan, calificados hoy de equipamiento. Como esos suelos son alveolares, encerrados hoy prácticamente por edificación existente, el único sistema de actuación aplicable sería el de expropiación, pagando el conjunto de los madrileños unos equipamientos que revalorizarían aún más e incrementarían, sin contrapartida para la ciudad, los incentivos a la renovación con aumento del número de viviendas. Se reduciría así la mejora relativa de dotación que esas posibles actuaciones proporcionarían en cada zona.

Están hoy fuera de ordenación por motivo de planeamiento más de 300 industrias que afectan a más de 65.000 empleados de un total de 255.000 empleos industriales en el municipio de Madrid. En esas industrias hoy no pueden hacerse mejoras ni ampliar instalaciones, no por que su localización sea impropia como falazmente se argumenta, sino porque el planeamiento urbanístico, con sus determinaciones, ha señalado usos de mayores rendimientos al suelo sobre el que se asientan. De esas industrias fuera de ordenación, una gran parte están condenadas a la completa desaparición al estar calificados los terrenos que ocupan con ordenanzas que establecen otros usos.

Sólo en el Distrito de Arganzuela, la nueva inversión agregada que se estima necesaria para trasladar el conjunto de las industrias existentes condenadas por el planeamiento, sería del orden de 150.000 millones de pesetas, equivalente a la formación bruta de capital fijo en la provincia de Madrid en su año punta, antes de la crisis. ¿Puede concebirse tamaño disparate social, tal despilfarro económico? Hasta ahora la «erradicación» de la industria ha sido aún escasa pero, en los últimos años, con la crisis, ha aumentado. En lugar de traslados lo que el planeamiento ha fomentado de hecho es el cierre de fábricas, algunas de ellas, que cuentan con instalaciones nuevas y en las que se ha estado invirtiendo hasta fechas tan próximas como 1976.

No quedan, por otra parte, menos de 50 km. de la Red Arterial por realizar, que con la previsión de nuevos pasos elevados completarían el «potencial» de hormigón adicional. Suponiendo que efectivamente hubiese que realizar esos 50 km. de la Red, el coste total de lo que resta por hacer sería del orden de 6.500 millones de pesetas. Con eso se podría realizar 13 nuevos kilómetros de Metro, o comprar 1.300 autobuses gastando incluso un 20 por 100 en mejoras para garantizar carriles-bus, terminales, intercambiadores de transporte suburbano-urbano, etc., o construir y equipar 130 km. de vía férrea, cuya capacidad de transporte es además de 28.000 viajeros/hora en hora punta frente a un máximo de 7.000 vehículos/hora en una autopista de cuatro carriles. Ante esas cifras ¿cabe seguir pensando en ejecutar una Red Arterial concebida con esas características y que además constituye un elemento de destrucción directa e indirecta de la ciudad? Es preciso reducir, no aumentar, la accesibilidad en coche a las áreas consolidadas, tal y como ahora, por fin, se está haciendo en el centro. Garantizar el aparcamiento de residentes ya es en muchos casos problemático. Esa es una conclusión hace tiempo aceptada que, como tantas cosas, llega con tanto retraso a aplicarse en Madrid. La construcción de la Red Arterial debe suspenderse, sólo de forma muy selectiva podrán terminarse algunos tramos. En general todo el trazado proyectado requiere un replanteamiento.

### **5. Necesidad de la Revisión para afrontar los problemas. La Revisión sólo es posible si es distinta**

La necesidad de la Revisión no es genérica. Surge precisamente ante la existencia de los problemas que *hoy* es preciso resolver y muy en especial de los que se derivan, aún sólo incipientemente en algunos casos, del planeamiento vigente.

Esos problemas no son nuevos, es cierto, pero, ¿no se han pretendido resolver antes? Ciertamente la Administración Pública se plantea la resolución de problemas como objetivo de su actuación pero, no obstante, la consideración misma como problemas de algunos aspectos es una «novedad» hoy. Incluso viejos problemas siempre enunciados como tales exigen hoy una reformulación; en el caso del chabolismo, por ejemplo, el problema es el realojamiento, no la erradicación.



El resto de problemas, la densificación creciente, el impacto de una Red Arterial desmesurada, los procesos de renovación, la expulsión de las capas populares del Area Central y de la inmediata periferia..., todo, en fin, lo que hoy se considera como problemas, se ha visto hasta ahora no sólo como fenómenos espontáneos, propios de una gran ciudad en transformación, sino incluso en algunos casos como procesos deseados de «saneamiento» o «recalificación social» de los tejidos existentes, cuya obsolescencia constituía un punto de partida más o menos explícitamente reconocido. Por ello, conseguir que esos procesos se produjeran ha sido un objetivo hasta ahora de los Planes. El planeamiento vigente que consecuentemente otorga incentivos para fomentar esos procesos, constituye, pues, un elemento contrario a una nueva política urbana y una barrera difícil de franquear por medio de la gestión urbanística.

Que en opinión mayoritaria de los ciudadanos esos procesos son hoy considerados como verdaderos problemas es, cada vez, más evidente y así lo han hecho patente en múltiples reivindicaciones y con claridad lo han manifestado en su participación en la realización de los Estudios del PAI.

Ese estado de opinión llega al Ayuntamiento como expreso mandato electoral, y con la consiguiente voluntad política de convertir la valoración crítica de esos procesos en acción pública, tras las elecciones municipales de 1979 y la formación de una mayoría de gobierno de las fuerzas de izquierda.

Esa valoración que se recogía ya en los Programas Electorales se ha pretendido desarrollar con la gestión urbanística del Ayuntamiento. Es ahora, tras esa experiencia, cuando la necesidad de la Revisión aparece como objetivo prioritario, al demostrarse la barrera que para el desarrollo de la nueva política urbanística significa el planeamiento vigente.

La propia degradación de los planes, la forma abusiva con que se han aplicado, el propio apoyo que en épocas anteriores ha prestado la gestión municipal para que esos procesos, hoy considerados problema, se pusieran en marcha... todo ello ha dado lugar a un notable desprestigio de los Planes en favor de la gestión. Pero, si bien esa afirmación ha podido ser cierta en el pasado, cuando el planeamiento se hacía en favor de los intereses privados («poniendo todo el esfuerzo público al servicio de los particulares», como se decía en el Plan de la Avenida de la Paz), no lo

es en el momento en que se pretende que la gestión urbanística sirva a los intereses colectivos.

Pero si hay un concepto que es imprescindible destacar, es que *no es posible una buena gestión sin un plan adecuado*. Y una prueba evidente, es la imposibilidad de llevar a cabo una gestión acorde con los intereses mayoritarios, sobre la base del Plan de 1963 que ha llegado a calificarse de *enemigo* por cuanto protege intereses en contradicción con los que defiende el Ayuntamiento actual.

Durante su primer período de gestión, el Ayuntamiento democrático ha abierto numerosas negociaciones con la iniciativa privada. Planes y proyectos en marcha son discutidos por cuanto, precisamente, constituyen elementos de densificación, de destrucción de la ciudad. Se intenta con ello obtener suelos para espacios libres y equipamientos, que no «salen» en los términos que el planeamiento vigente establece. Se pueden reducir los «extras» abusivos que se habían «obtenido» por encima de lo que el planeamiento preveía, se puede en algunos casos obtener algunos «retales», se puede conseguir la reordenación de una manzana, dando pasos importantes en la mejora del resultado físico. Los promotores privados están dispuestos voluntariamente a ceder en alguna medida por encima de lo exigido en los planes previamente aprobados. Pero, en definitiva, la posición del Ayuntamiento en su nueva política es débil en esa negociación, ante las determinaciones señaladas por los planes. Los problemas no pueden resolverse más que en muy pequeña medida con esas soluciones parciales.

No se puede, por otra parte, ir a la anulación generalizada de los planes, aun cuando en la mayoría de los casos se detectan defectos suficientes en su tramitación. Detectar esos «errores» constituye un punto de partida necesario y útil en las negociaciones con la iniciativa privada. Refuerza la posición pública en éstas, pero un último caso, de acuerdo con ellos se han hecho inversiones y se han emprendido operaciones que, de otro modo, no se hubieran acometido. El Ayuntamiento debe contemplar el coste político que representaría la paralización generalizada antes de asumirlo. En esas circunstancias no queda otra salida que cambiar las *reglas del juego*, es decir, ir a un nuevo planeamiento urbanístico que elimine las hipotecas insoportables. Sin duda, no todos los problemas acumulados podrán resolverse; la herencia es demasiado pesada, en una ciudad tan



12 consolidada como Madrid. El cambio sin embargo abrirá nuevas posibilidades, difíciles de establecer *a priori*.

¿Cómo, si no, modificar la inmensa mayoría, por no decir la totalidad, de los Planes Parciales, Especiales, Estudios de Detalle, Red Arterial, etc., que se consideran contrarios a lo que como nuevo objetivo, distintivo de la política municipal, pudiera denominarse la *recuperación social de la ciudad*? Ese esfuerzo repetido sería imposible en términos de tramitación, con una complejidad extraordinaria, máxime en el contexto de la maraña de planes superpuestos con que cada punto de Madrid cuenta hoy. Además, y eso es esencial, el máximo *handicap* que esa vía encontraría son las edificaciones contenidas en los planes. Cuando se señalan 7 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>, la reordenación de los volúmenes en una manzana puede significar una mejora, pero si se pretende a la vez no superar determinadas alturas no es posible obtener en muchas ocasiones las cesiones que la propia Ley del Suelo exige. Las modificaciones, de abordarse caso a caso, reduciendo volúmenes, implicaría el pago de unas indemnizaciones imposibles de acometer. Ante esa situación surge como única salida la Revisión del Plan General, única figura prevista en la legislación urbanística en que pueden redefinirse los derechos previamente otorgados sin indemnización, en una reordenación total, en la definición de un nuevo marco de referencia y, consecuentemente, de una nueva configuración espacial resultante.

La Revisión del Plan General representa hoy la máxima capacidad de transformación de esas *reglas de juego*. Ha de ser una adaptación a la nueva Ley del Suelo de 1975 y, por tanto, ha de introducir su nuevo tratamiento del contenido del derecho de propiedad y los mecanismos e instrumentos de obtención de suelos públicos, de acuerdo con unos estándares más acordes con las necesidades.

La Revisión ofrecerá la ventaja adicional de la clarificación de la situación de derecho en toda la ciudad, convirtiéndose en la nueva norma unificada que derogue expresamente todo el planeamiento anterior que no sea asumido por el nuevo Plan. Concebida su elaboración como un proceso abierto, transparente y en el que, consecuentemente, hay un espacio para la participación, ese *hacer tabla rasa* del planeamiento anterior habría de ser un paso a dar de forma expresa ya en el Avance del Plan y más tarde en la aprobación inicial. Los particulares que

se sintieran afectados habrían de ponerlo así de manifiesto en ambos periodos de «información pública».

La necesidad de la Revisión surge hoy como perentoria a partir de una nueva perspectiva. Surge como un instrumento inmediato que sirva de nuevo soporte para actuar de acuerdo con nuevos objetivos, con la voluntad de resolver los problemas acumulados e impedir que surjan de nuevo y para permitir ofrecer propuestas alternativas para una ciudad mejor. El nuevo Plan no resolverá en sí mismo los problemas, esto sería ilusorio pensarlo, el Plan es necesario pero no suficiente. Junto a él, y apoyándose en él, será imprescindible una gestión eficaz y potente; será en todo caso precisa una intervención directa de la Administración, motor de las necesarias transformaciones en la ciudad. Pero tanto gestión como intervención directa encontrarán en el Plan un apoyo adecuado y coherente y no un lastre ni una barrera infranqueable. Esa será la gran diferencia. Lo que se ha emprendido en este año —hasta ahora sólo de forma muy limitada— seguirá siendo necesario, pero tras el Plan será posible de forma generalizada.

No hay alternativa para poder gestionar Madrid en favor de los intereses de la mayoría de la población. La Revisión constituye un reto y el nivel de profundidad a que el cambio pueda llegar depende de la voluntad política con que se respalde por la Corporación y, en último término, del apoyo popular con que cuente. La Revisión constituye el único medio para:

1. Clarificar una situación de derecho,
2. Limitar la capacidad para edificar allí donde se han superado ya, con lo que existe, las densidades y aprovechamientos hoy aceptables y donde es imposible obtener suelo para los necesarios equipamientos y zonas verdes,
3. Introducir nuevos mecanismos de gestión, contemplados en la nueva Ley del Suelo, que hagan viable esa gestión,
4. Garantizar el marco de coherencia de las inversiones sectoriales que, señalando orden de prioridades, ofrezca una claridad en la gestión municipal y, con ello, se dé confianza a los agentes privados a la hora de hacer sus previsiones,
5. Redefinir de forma equitativa los derechos otorgados por el planeamiento.

Reconocer la necesidad de la Revisión desde los problemas, *desde y para* la gestión, es nuevo. Lleva diez años afirmándose tal necesidad desde otros supuestos, bien a partir de un teórico



## II. Madrid no está aislada: el ámbito metropolitano

análisis cuantitativo del Plan General aún hoy vigente —sus previsiones de población para el año 2000 estaban ya alcanzadas a finales de los años 60— o bien como imposición legal —en la antigua Ley de 1956 los Planes Generales habrían de ser revisados obligatoriamente cada quince años—. No son esas hoy las razones que motivan la necesidad de la Revisión; el planeamiento vigente califica suelo donde se podría construir en cantidad suficiente para albergar las estimaciones de población más abultadas que puedan hacerse para los próximos veinte años. La exigencia legal es, en último extremo, una formalidad. El Plan General, la Red Arterial y el sinfín de Planes Parciales, Especiales y modificaciones de aquéllos, que constituyen hoy el planeamiento vigente, seguirían «valiendo» para hacer lo que se ha hecho hasta ahora: para seguir destruyendo la ciudad, para seguir haciendo aglomeraciones de viviendas sin servicios ni equipamientos, para seguir construyendo autopistas y vías interiores que sigan llevando los coches al centro y hagan saltar con su trazado los barrios por donde pasan, para expulsar industrias y construir torres, para expulsar a las capas populares de su lugar de residencia, para destruir la fisonomía urbana...; para todo eso el planeamiento vigente seguiría valiendo. Constituye, precisamente, la amenaza, sólo latente en muchos casos, pero que ya está ahí, de que eso siga ocurriendo. El rechazo del planeamiento vigente es, pues, *cualitativo*, es por sus resultados, ya conocidos, que hoy no pueden aceptarse. En ello consiste la «novedad» en la consideración de la necesidad de su Revisión, percibida desde los barrios, desde allí donde pasan los tramos concretos de autopista prevista, desde donde no queda un metro de suelo para poner la escuela que falta y quedan solares para edificar miles de viviendas... *desde abajo*, pues, y a partir de los problemas, de las consecuencias que de ese planeamiento se derivan.

Esas consecuencias pueden no percibirse, sin embargo, si sólo se consideran las llamadas grandes decisiones del Plan: red viaria, grandes suelos libres, localización industrial, barrios de viviendas, etc., en su conjunto y, sobre todo, con su situación teórica en el territorio. Es decir, si se discute tan sólo a nivel formal, a nivel de lo que viene llamándose el *modelo territorial*. Esa lectura del Plan, *desde arriba*, tiende a tecnificarse, tiende a argumentarse en términos de *optimización*, de *maximización*, de intereses generales... que bien pueden ser una falacia tecnocrática. Por eso deben realizarse y discutirse los criterios, los objetivos con que fue concebido el planeamiento

actual y al servicio de qué intereses ha resultado estar, aún cuando se dijera que eran *los generales* frente a *los particulares*, de cada «trozo» de ciudad. Así, la concepción misma del planeamiento urbanístico, las premisas de *cómo* se haga y a *partir de qué* se elabore, han de cambiar. No se trata de un enfoque «de chapuza», de que no se pueda hacer mejor: se trata de configurar un *enfoque alternativo* a un planeamiento convencional que se ha demostrado que no sirve, que no resuelve los problemas y que genera otros.

Las circunstancias han cambiado, ya no se trata de volver a hacer un Plan para el gran crecimiento. Madrid ciudad ya no crece, el Área Metropolitana lo hace a mucho menor ritmo. Aparecen con mayor protagonismo los problemas de la ciudad existente, que los de *crear nueva ciudad*. El Plan, también ha de ser distinto y adecuado a esa nueva realidad. Abordarlo así constituye, pues, la opción técnica más correcta, en paralelo con las experiencias innovadoras que están en curso en otros países y responde, ante todo, a la opción urbanística del Ayuntamiento, de acuerdo con la política municipal.

Por eso, cuando se habla de la dificultad de la Revisión, aun reconociendo su complejidad, hay que rechazar las posiciones de quienes, reacios a adoptar decisiones que han de ser conflictivas, ven siempre la necesidad de ulteriores y nunca acabados estudios, en la línea de esos diez años de fracaso en los intentos de Revisión. En estos años ha faltado voluntad política de llevarla a cabo y ha estado erróneamente planteada. En definitiva, se estaba reconociendo implícitamente que el Plan vigente *seguía valiendo*.

El tipo de Revisión que aparece hoy necesaria es *posible*, precisamente en la medida que sea *distinta*, en la medida, que existe una nueva voluntad, políticamente legitimada, de llevarla a cabo; *distinta* en la medida en que esa voluntad se haga explícita en una política urbanística, en unos objetivos y unos criterios para el nuevo Plan; *distinta*, por fin, en la medida en que se aborde de forma distinta, *desde y para* la gestión, desde los problemas y, por tanto, acercándose a ellos desde los «trozos» de ciudad, aunque se tramite de una sola vez para todo el municipio. Diferencias en último término que remiten a la defensa de distintos intereses, en su conflicto por el dominio social del espacio, a la defensa de los intereses populares recogidos en una política urbanística que defina posiciones, y en un Plan que la instrumente.





Madrid. Mapa provincial  
Instituto Geográfico y Catastral

Ayuntamiento de Madrid



## II. Madrid no está aislada: el ámbito metropolitano

Ni Madrid ni ninguno de los municipios del Area Metropolitana puede resolver su planeamiento urbanístico al margen del resto de los que componen el Area Metropolitana. Existen problemas comunes y problemas recíprocos que deben examinarse en común. Se impone una *compatibilización* entre las actuaciones de cada municipio, que garantice la resolución de los conflictos, desde los Ayuntamientos, superando la imposición de criterios ajenos a su propia política municipal y ajustándose a las condiciones de incertidumbre sobre la futura magnitud del fenómeno metropolitano.

Esa compatibilización no puede surgir de un modelo territorial o de unas directrices apriorísticas. Ninguno de los argumentos que normalmente se esgrimen en su defensa lo justifica. Por el contrario, es necesario otro tipo de planeamiento, un planeamiento cuyo punto de partida sea hacer explícitos los criterios y objetivos que informan la política municipal y la actitud frente a problemas que superan el ámbito de cada municipio, con criterios de equidad intermunicipal.

La Revisión del Plan Metropolitano ha de hacerse desde la plataforma de *todos y cada uno* de los municipios, de forma que surja como resultado y no como origen de las decisiones municipales.

### 1. Madrid, Area Metropolitana: necesidad de una compatibilización intermunicipal solidaria

En el Municipio de Madrid se sitúan el 83 por 100 de la población y el 85 por 100 del total de las viviendas de su Area Metropolitana. En él se concentra un 75 por 100 del empleo industrial y un porcentaje aún mayor del terciario: el 93 por 100, si se excluye el comercio minorista cotidiano. Sin embargo, Madrid no constituye una realidad aislada ni en el Area Metropolitana, ni en la Provincia, ni en la Región en que está enclavada.

Madrid está unido a los municipios del Area por un conjunto de relaciones funcionales y dependencias mutuas. Madrid y los municipios del Area comparten problemas comunes y se plantean problemas recíprocos.

Comparten problemas comunes porque su proceso de crecimiento y transformación ha

respondido al mismo modelo económico: incentivos al capital, a su rápida acumulación y, en consecuencia, a la apropiación intensiva y en lo posible sin contrapartidas de cualquier fuente de plusvalor monetarizable.

Madrid y los municipios del Area se plantean problemas recíprocos porque ese mismo modelo provocó formas diferentes de distribución de población y actividades.

La lógica del modelo con el que se ha desarrollado Madrid fue inexorable. Si la especialización, la segregación o la concentración eran favorables por cuanto se elevaba al máximo el *sobre-valor* extraíble del suelo, se las facilitaba e impulsaba al máximo; pero con una condición, que los mayores costos y tiempos de desplazamiento a que dieran lugar fuesen absorbidos directamente por quien se desplazaba y no por quien provocaba y se beneficiaba de la necesidad de desplazamiento. Si el crecimiento mediante las áreas residenciales, periféricas e infradotadas, demostraba su eficacia como forma rápida de acumulación en el sector inmobiliario, se le primaba, con independencia de que con ello no se asegurasen unos mínimos de bienestar para una población a la que no se ofrecían otras opciones en la metrópolis y a las que se negaba la posibilidad de mantener sus opciones en sus lugares de origen.

Para ciertos tipos de elementos urbanos, para los que tienen el carácter de dotación pública aquellos que no generan rentas económicas directas, el modelo provocó una situación de déficit creciente en todo el ámbito del Area Metropolitana, tanto en Madrid como en los demás municipios, para eso no reconoció fronteras administrativas. Pero para otros, para los que sí generan rentas, condujo a la situación en la que los superavits de unos son los déficits de otros; lo que en Madrid supone un problema por exceso de concentración de actividades, en la corona metropolitana supone un problema de subdotación; lo que en ésta supone un problema de cada vez mayor necesidad de equipamientos para los grupos de menor edad, tiene en Madrid el contramolde de la pérdida de población en el inicio de su vida y el aumento gradual de los índices de envejecimiento.

La existencia de problemas comunes y recíprocos obliga a que el planeamiento de cada municipio vea más allá de sus propios límites, pero no obliga a un planeamiento por encima de los municipios, ni previo a las propias decisiones municipales. Este tipo de planeamiento previo y



16

por encima de las decisiones municipales no es ni posible ni deseable si el foco de atención se centra en los problemas existentes y en el evitar nuevos problemas en el futuro.

Los problemas que a nivel metropolitano se sufren en Madrid no tienen su causa en el *modelo físico* de la metrópoli. La tienen en el *proceso* que la configuró físicamente. Es ahí donde hay que buscar las razones y es ahí donde hay que buscar las soluciones.

Las decisiones de planeamiento han de iniciarse y han de formarse en la esfera de la decisión municipal. En aquellos aspectos de planeamiento que sólo afectan a lo que ocurre dentro del propio término municipal y que sólo comprometen los propios recursos municipales no es necesario ir más lejos. Y gran parte de los problemas de planeamiento son de este tipo, pero no todos.

Hay muchas formas en que un problema, y la búsqueda de su solución, puede afectar a más de un municipio. Entre ellos hay un primer grupo que merece singular atención: los que dependen del tipo de política urbana que los Ayuntamientos establezcan en función de la óptica y la opción ideológica y de clase con que conciben el modelo de vida, el modelo de convivencia hacia el que orientan su gestión municipal. En estos casos será necesario *compatibilizar* las políticas urbanísticas de todos ellos y después reivindicar y negociar que todas las intervenciones, sean de quien sean, sean coherentes con dicha política. No se trata, que quede bien claro, de decidir a priori entre todos dónde o cuántas deben ser las actuaciones, se trata, antes de eso, de decidir qué tipo de actuaciones y al servicio de qué objetivos.

Los desplazamientos residencia-trabajo son uno de los ejemplos más significativos de este tipo de problemas que exigen, como punto de partida, la compatibilización de las políticas municipales. Mal puede un municipio plantear una política de prioridad al transporte público si la misma política no es extensiva al conjunto de trayectos que sus residentes se ven forzados a hacer. Hasta ahora, en el Área Metropolitana, la política urbana en este tema ha estado fundamentalmente orientada hacia el transporte privado, incluso con mayor intensidad que en otras Áreas Metropolitanas con índices de motorización más elevados.

La actual política de transporte se ha establecido sobre la base de fuertes intereses situados por encima del proceso urbano, al que han condicionado de forma determinante, imponiendo

un trato favorable al transporte privado, con énfasis en la construcción de grandes infraestructuras viarias.

A los Ayuntamientos les corresponde proponer —de acuerdo con las posibilidades de inversión propias y, sobre todo, de la Administración Central— las formas de transporte que consideren más idóneas para esos desplazamientos. Con esas propuestas los Ayuntamientos habrían de entrar en un proceso de negociación simultánea frente a los diversos órganos de la Administración Central encargados de las inversiones: Renfe, Ministerio de Transportes, Dirección General de Carreteras, etc., estableciendo así el peso relativo y los tipos de inversión en cada uno de los modos de transporte. Habría que estudiar expresamente las prioridades al transporte público y englobar, como uso alternativo de los recursos, la compra de material móvil que hoy o depende de los Ayuntamientos o está en manos de concesionarios.

Ese mismo proceso de compatibilización de posturas, negociación conjunta, habría que abordarlo para el resto de las cuestiones que exigen una política común. En el tema de la vivienda establecer las necesidades y posibilidades de asentar nueva vivienda según las características de los distintos municipios, programar la oferta, señalar prioridades para posibles áreas de nueva ocupación y de transformación, seleccionar posibles operaciones públicas, negociar de forma conjunta con la Administración Central la transferencia de fondos para la gestión municipal. A ello se sumaría la eventual capacidad de aportación de los Ayuntamientos, quienes establecerían el posible *campo de juego* para que los particulares oferten conciertos sometidos a compromisos firmes recogidos en los programas urbanísticos municipales.

Muchos otros aspectos entrarían dentro de la línea de compatibilización de políticas, criterios y objetivos municipales: actuación en equipamientos, prioridades en los apoyos e intervención pública en lo referente a asentamientos industriales, estructuras comerciales, infraestructuras básicas, políticas de descongestión de actividades administrativas, etc.

Esa compatibilización es la que más directamente afectaría al *modelo* de la ciudad y de la metrópolis. Es la única que puede inducir cambios cualitativos significativos. Y es su implementación, aplicada a cada caso, a cada tema, la que influirá de una forma clara en la



configuración física de la metrópolis, que aparecerá más como resultante que como apriorismo.

El proceso descrito lleva a un planeamiento que puede llamarse de *compatibilización*. Se reconoce que los Ayuntamientos son autónomos y responsables de su territorio, que son los únicos con capacidad para conocer y atacar los problemas existentes desde su gestión cotidiana y desde su proximidad a la población. A la vez se reconoce que esos Ayuntamientos forman parte de una entidad metropolitana que funciona conjuntamente, que los mismos problemas se plantean en todos ellos y que su solución exige superar sus ámbitos territoriales. De la autonomía y responsabilidad surgen las propuestas de cada uno, de la interrelación, surge la necesidad de compatibilizar esas propuestas entre sí y encajarlas con unos recursos escasos, programando en consecuencia la asignación de los fondos públicos.

Con ello se rechaza la existencia de cualquier organismo de la Administración Central que pueda arrogarse el establecimiento de lo que les «conviene» a los Ayuntamientos, y ello porque las decisiones de planificación urbana son *decisiones fundamentalmente políticas* que sólo los Ayuntamientos están legitimados dentro de su ámbito para adoptarlas, en función de sus respectivas políticas urbanísticas.

En la actual especialización de competencias la Administración Central retiene celosamente las que influyen sobre la organización productiva del espacio, quedando en manos de los Ayuntamientos las relacionadas con la reposición de la fuerza de trabajo. En esa dicotomía, la Administración Central también tiende a retener el control del primer asentamiento de la mano de obra, en la medida en que es un factor clave en el sistema productivo como factor de producción y como organización espacial del consumo.

Las decisiones de la Administración Central se apoyan en un concepto de «eficacia» radicalmente distinto en sus prioridades al defendido por las Corporaciones Locales. Gran parte, por no decir la mayoría, de los problemas urbanos de hoy encuentran su raíz en esa especialización y en la relación de dominio que las decisiones centrales, propias o permitidas al sector privado, han impuesto en el ámbito local.

Pretender que en un marco como el descrito el proceso de compatibilización intermunicipal sea sustituido por un planteamiento paternalista desde

la Administración Central equivale a renunciar a la política urbana local; equivale a renunciar al objetivo básico de orientar la acción urbana hacia la solución de los problemas existentes. Los Ayuntamientos se verían, como se han visto, relegados a una actividad secundaria, testimonial, tratando de paliar problemas sobre cuya aparición no han ejercido control alguno.

## 2. Ausencia de una política regional

Lo dicho hasta ahora es sólo una parte del problema de planeamiento originado por el hecho de que los municipios se encuentren en un Área Metropolitana. Indudablemente, además de los temas exclusivos de cada Ayuntamiento y de los que exigen una política común y una negociación conjunta, hay otros temas. Temas de crecimiento, temas de grandes equipamientos justificados directamente por la escala metropolitana, temas de distribución intermunicipal de recursos escasos...

Son éstos precisamente los temas que con frecuencia se esgrimen para intentar argumentar la imposibilidad teórica de que los Ayuntamientos aborden desde la esfera local el planeamiento urbano en el Área Metropolitana. Sin embargo, en el contexto actual, una afirmación de ese tipo simplemente no es cierta. Para comprobarlo basta examinar dos temas básicos: los planteados por el crecimiento de población y su distribución espacial y los planteados por el asentamiento de empleo industrial o de otro tipo que acompaña a ese crecimiento demográfico.

El Área Metropolitana de Madrid creció fulgurantemente a impulsos de una política central que favoreció que el conjunto madrileño retuviese su propio crecimiento vegetativo y acumuló sobre él ritmos de inmigración sin precedentes. No había una política regional formal, pero la había de hecho. Hoy el contexto es distinto. El posible futuro crecimiento constituye una incógnita para cualquiera.

No hay una política de ordenación del territorio del Estado que enmarque el futuro de Madrid, y es improbable que llegue a haberla en un futuro inmediato. El actual contexto, con un Gobierno que reacciona coyunturalmente frente a la crisis y que no ha establecido un proceso claro de estructuración autonómica del Estado, lo hace imposible. Lo único que se sabe es que el ritmo



de crecimiento de Madrid está disminuyendo. Esto es algo que probablemente hubiera ocurrido incluso al margen de la crisis económica, pero que, sin duda, está influido por ella. A medio plazo habrá probablemente un crecimiento mínimo, ligeramente superior al vegetativo; pero ese mínimo puede ser ampliamente superado según se mantenga o no el ritmo de inmigración. También se sabe que en el futuro inmediato habrá cada vez mayor dificultad en disponer de recursos, y cada vez mayor demanda para canalizar su uso hacia la solución de los graves problemas del desempleo. Estos son, *desde arriba*, los únicos *puntos fijos*.

A corto y medio plazo Madrid va a seguir siendo la capital de un Estado sólo parcialmente descentralizado, mantenida al margen del proceso autonómico y con presiones desde el Gobierno para que siga estando bajo el control efectivo de la Administración Central.

El futuro de Madrid se plantea en un *contexto de incertidumbre*. La aglomeración urbana madrileña constituye un elemento clave en el sistema de ciudades del Estado y su trayectoria refleja los graves desequilibrios y la desertización de la España interior. Considerar esta realidad es algo ineludible para formular una política urbana para la metrópolis. Surge necesariamente el tema de la posible evolución del sistema de ciudades y de las migraciones interiores en el marco de la actual crisis económica. Verificada la ausencia de una política territorial que haga frente a los actuales desequilibrios en el ámbito del Estado, es preciso, desde la formulación de una política urbana para Madrid, en el aun insuficiente debate. No se puede aceptar, pues, como dato la continuada concentración de población en sólo unas pocas áreas del territorio y cuestionar, en consecuencia, el crecimiento ilimitado de Madrid.

Un Plan para Madrid, presentado por la actual Corporación, no puede renunciar a enfrentar a la nación a uno de sus más graves problemas territoriales. Faltaría a uno de sus papeles esenciales. Sin afirmaciones demagógicas, recordando las limitaciones y los medios disponibles, teniendo presente la dificultad de una política contra los desequilibrios, ha de asumir frontalmente el problema.

Y no podrá hacerlo en términos de cuánto crecimiento va o no a aceptar, sino de cómo va a responder a los problemas derivados del crecimiento. Deberá aclarar qué tipo de política de actuación va a seguir para no estimularlo y para reconducirlo, en el caso y la medida en que lo

haya, de forma que contribuya a resolver los problemas del conjunto, en vez de limitarse, como en el pasado, a darle carta blanca y facilitar que sobre él se estableciese un rápido proceso de acumulación.

### 3. El planeamiento municipal en un contexto de incertidumbre: estrategias frente a apriorismos

En un contexto de incertidumbre no puede hacerse un «Plan», en el sentido convencional, para decidir cual va a ser la distribución del futuro crecimiento. Será necesario, por el contrario, establecer una estrategia, una línea de respuesta, conocida y debatida, que permita saber cómo se va a actuar frente a un crecimiento de una intensidad y unas características que, hoy por hoy, se desconocen.

Desde la óptica municipal, esa estrategia, esa forma de responder está directamente ligada a la forma de resolver los problemas locales y es a partir de ahí desde donde cabe desarrollar una estrategia adecuada:

- Oponerse a un crecimiento congestivo que sobrecargue las tramas existentes y ocupe espacios intersticiales que serían necesarios para poder hacer frente a los actuales déficits de equipamiento o espacios libres.
- Admitir, por el contrario, el crecimiento siempre que las contrapartidas obtenidas no sólo cubran las necesidades planteadas por el propio crecimiento, sino que contribuyan de forma decisiva a la creación de equipamientos o mejora de servicios para la actual población residente.
- En la misma línea, aceptar operaciones de nueva vivienda, cuando por sus características (por ejemplo, protección oficial o promoción directa) contribuyan a contrarrestar los efectos de los procesos de sustitución de usos o de expulsión de las clases populares de sus zonas de residencia, ayudando a redefinir la inserción social de áreas que de otra forma se verían seriamente coartadas en sus posibilidades de sobrevivencia.

Los dos últimos puntos parten de un hecho que es posible sólo si los municipios asumen claramente su responsabilidad e iniciativa en la redacción del planeamiento. La política urbanística de los Ayuntamientos, reflejada en su planeamiento, puede imponer condiciones, negociadas o aceptables, mediante las cuales toda



nueva inversión inmobiliaria lleve aparejada una cierta componente de inversión «quasi pública»: inversión cuyos objetivos serían análogos a los que establecerían como propios los Ayuntamientos si dispusiesen de los recursos suficientes.

Este tipo de estrategia tiene sus limitaciones. Las aportaciones de suelo y equipamiento que, vía cesiones, pueden obtenerse de las nuevas inversiones tenderán a estar, normalmente, allí donde se den las actuaciones. Servirán por tanto para resolver problemas de completar la armadura urbana inconexa en aquellas áreas periféricas donde el objetivo de *hacer ciudad* ha sido sistemáticamente olvidado.

Disponer de sitio *fuera* no resuelve los problemas de *dentro*, o al menos no directamente. Sólo lo haría mediante mecanismos de gestión más complejos que permitiesen obtener espacio y capacidad de acción en el interior de la trama urbana consolidada a base de permutar derechos o utilizar recursos de suelo disponibles en áreas de expansión.

El refuerzo de recursos que puede obtenerse vía participación en el aprovechamiento medio alcanza un punto en el que deja de tener sentido. Con el aumento de escala, el crecimiento genera obligaciones crecientes de inversión y refuerzo de la trama existente; pasa a demandar recursos cuya aplicación prioritaria estaría en otros temas o en otras áreas de la ciudad.

Estas posturas frente al crecimiento sólo pueden ser decididas *desde* y gestionadas *por* los Ayuntamientos. Sólo ellos están en condiciones de detectar los problemas y saber qué «precio» están dispuesto a pagar por su solución.

Hasta aquí, en relación a una estrategia frente al crecimiento, sólo se ha hablado de suelo, de equipamientos, de dotaciones. Hay, sin embargo, más temas a tener en cuenta: la creación de empleo y el reequilibrio de la metrópolis.

La actuación inmobiliaria se ha vestido innumerables veces con el ropaje de la creación de puestos de trabajo en el sector de la construcción. Amparada en esa imagen ha recabado, y obtenido, privilegios inalcanzables para otras actividades económicas. El hecho de que el empleo fuese esporádico y el de menor retribución relativa ha sido sistemáticamente relegado a muy última fila. Sin embargo, su capacidad de generar puestos de empleo es un factor a tener en cuenta, pero no a cualquier precio. No al precio de provocar costos sociales

mucho mayores del que se trata de paliar; no al precio de dar vía libre a unos procesos de sustitución y demolición prematura del patrimonio existente; no al precio de permitir actuaciones sin contrapartida, sin equipamientos, infradotadas. La misma o más cantidad de empleo genera una buena que una mala actuación. De nuevo son los municipios quienes están en mejores condiciones de sopesar y decidir qué volumen de obra estarían dispuestos a admitir, por encima del que resulte de la estrategia anteriormente apuntada en función del efecto-empleo de esa nueva obra.

El reequilibrio de la metrópoli es un factor adicional en la posible estrategia municipal. El bienestar de la población residente no se produce sólo por disponer de equipamientos y servicios, sino también por aminorar el conjunto de sus desplazamientos a los lugares de trabajo y consumo de bienes o servicios. La evidencia demuestra que es utópico pretender que los puestos de trabajo disponibles en un determinado punto de la metrópoli sean ocupados en exclusiva por quien allí vive. Pero también demuestra que los problemas globales de interacción serán menores si hay una mejor distribución entre residencia y trabajo.

El Área Metropolitana madrileña presenta, especialmente en su corona, un enorme exceso de especialización: eso es un hecho. También lo es que, a medio plazo, el incremento de empleo industrial no será ni mucho menos lo suficiente en número como para corregir los desequilibrios heredados, como también lo es que la localización del empleo obedece a una cierta lógica que, de violentarse, puede llegar a impedir —vía precios o vía imposibilidad de intercambio o prestación de servicios— el propio desarrollo de la actividad económica. La posibilidad objetiva y la capacidad de control para reequilibrar la metrópoli es, a corto-medio plazo, muy reducida y, a largo plazo, sólo se conseguirá si se cambia la lógica del proceso, de la política de decisiones locales y centrales. Se ha dicho muy reducida, pero no nula. Algo se puede hacer en el sentido positivo y mucho en el restrictivo.

Los Ayuntamientos deberán, como parte de su estrategia frente al crecimiento, evaluar sus opciones frente al establecimiento de nueva industria y de nuevos servicios terciarios. En algunos la actitud será indudablemente negativa, en otros puede tener sentido abrir cauces para posibilitar la aparición de puestos permanentes de trabajo. En ambos casos la evaluación habrá de hacerse desde una perspectiva muy concreta: la



forma en que la estrategia propuesta contribuya o no a resolver los problemas existentes y previsibles en cada Ayuntamiento. Y esa evaluación *sólo* pueden hacerla, con esa óptica, los Ayuntamientos.

La estrategia apuntada no necesita la previa redacción de un «modelo». Necesita de un conocimiento y una sensibilidad profunda hacia los problemas existentes: su «modelo» viene dictado, de una parte, por la realidad, y de otra, por una política urbana formulada en virtud de esa misma realidad y de la toma de postura frente a ella.

Puede ocurrir, sin embargo, que «los números no cuadren»; que la suma de los crecimientos deseados o aceptados por cada municipio difiera del total que se dé en la metrópolis; que supongan cambios en la distribución espacial cuya intensidad exceda a la capacidad real de control o intervención sobre los procesos urbanos. De nuevo habrá quien clame por la necesidad de un modelo supra-local; aunque de momento no sepa, ni se pueda saber muy bien, en función de qué. No habrá argumento a favor, si es que lo hay, hasta que no se hayan abordado los problemas locales, planteado sus soluciones y comprobada su compatibilidad. Y nada demuestra que eso pueda hacerse fuera de la esfera municipal. Y aún menos que el uso de un modelo basado en estrategias de intervención como las apuntadas no sea en cualquier caso la solución idónea para un planeamiento que ha de partir de los problemas y de la realidad para operar en un marco de incertidumbre hacia el futuro.

#### 4. El ámbito metropolitano: la falsa racionalidad de los modelos formalistas

La argumentación precedente no rechaza la necesidad de un planteamiento inter-municipal que tenga en cuenta el conjunto metropolitano. Por el contrario, sitúa los problemas en ese contexto, pero desde la óptica de la política municipal. Tampoco rechaza la necesidad de un modelo, pero discute su naturaleza y pone en seria tela de juicio la validez de lo que convencionalmente se entiende por modelo territorial o directrices territoriales previas al planeamiento municipal.

Modelo territorial, directrices metropolitanas, términos que han estado gravitando constantemente sobre el debate abierto en torno a

la Revisión del Plan General. Han sido utilizados por unos y por otros sin profundizar ni en su contenido ni en su intención. Tras el debate sobre la conveniencia o no de un modelo territorial previo se ha hurtado, en la práctica, el debate de fondo: cuáles han de ser las políticas y los intereses hacia los que se oriente el planeamiento, y cuál ha de ser, por tanto, su marco institucional y su forma de redacción.

Según la imagen convencional, el modelo territorial es el instrumento mediante el cual se formulan y resuelven los problemas que plantea el futuro de la metrópolis. En teoría, en el modelo se plasmaría cuándo, en qué cantidad y dónde debería situarse el crecimiento de población; dónde, cuáles y para qué deberían ser las inversiones del sector público; dentro de qué condicionantes apriorísticos podrá realizarse la actuación de cada municipio.

Esta imagen de lo que es un modelo resulta tan formalista como limitada y poco esclarecedora. La pretendida legitimidad de un modelo como el descrito estaría en su capacidad de «racionalizar» las soluciones. Pero ocurre que el concepto de racionalidad es relativo y no absoluto. La racionalidad depende de cuáles sean los aspectos que se analicen y los problemas que se aborden. La racionalidad del modelo estaría en su capacidad de operar por encima de los conflictos que se detecten en este tipo de análisis y en ese tipo de problemas. La racionalidad se relativiza aún más si se tiene en cuenta que la resolución de conflictos depende de quién se los plantee, de cuáles sean los mecanismos de resolución, de cuáles sean los grupos cuyos intereses contradictorios se tienen en cuenta y de cuál sea, en última instancia, el esquema de valores con el que se determina cuándo una forma de resolución de los conflictos es en verdad mejor que otra.

La aparente racionalidad del planeamiento convencional no es sino una cortina de humo. Los conflictos que aborda, en realidad no son tales. Lo que se plantea es en realidad un problema de asignación de recursos y solución de externalidades, pero desde una única perspectiva, desde un único esquema de valores, desde un marco concreto de intereses. Lo que en definitiva es una forma de «racionalizar» el uso de recursos en busca de una cierta forma de eficacia, se presenta como resolución de conflictos cuando lo que de verdad hace es distribuir recursos escasos entre oportunidades alternativas. Se está frente a un pseudo-conflicto que sólo aborda el problema de forma, dejando intacto el problema de fondo.



Usando un ejemplo anterior, el conflicto básico en lo referente a transporte no es el de escoger entre posibles trazados alternativos de una autopista; es el cuestionar la propia autopista como solución y, yendo más lejos, si deben o no realizarse mejoras de transporte sin que previamente se hayan atendido otras reivindicaciones y necesidades pendientes.

El Plan General hoy vigente constituye un claro ejemplo del sofisma que supone el aceptar como válida la pseudo-racionalización de unos esquemas sin llegar a poner en cuestión sus causas de fondo.

El Plan General de 1963 era un plan de *crecimiento*. El protagonismo estaba en la construcción de la ciudad, en la *colonización* de su periferia. El modelo territorial propuesto orientaba en ese sentido toda la inversión pública. Cuando miraba hacia la ciudad existente primaba su transformación, dándole incentivos, siempre que fuese al servicio del modelo de crecimiento, que a su vez estaba al servicio del modelo económico imperante. Cuando en él se examinaba el tejido urbano existente percibía, resolvía y «racionalizaba» la solución de un conflicto: su uso por los residentes que en él estaban frente a su uso potencial como lugar central susceptible de mayor aprovechamiento, y resolvía a favor del segundo. Cuando examinaba problemas de empleo en el área central, favorecía la expulsión de las industrias, sin pararse a pensar si con ello se equilibraba o no el modelo territorial, y lo hacía porque percibía un conflicto entre el uso industrial y el uso del mismo espacio como soporte para operaciones de remodelación en gran escala; porque primaba la sobreacumulación fundamentada en el suelo, frente a los mayores costes de inversión que supondría el tener que trasladar las instalaciones o el coste social de suprimirlas.

Ciertamente hoy, y desde los nuevos Ayuntamientos, ni los conflictos detectados serían los mismos ni, si lo fuesen, se resolverían de la misma forma.

El que los municipios del Área afronten decididamente el hecho de que están inmersos en un contexto metropolitano y que existen problemas comunes al conjunto metropolitano es una cosa. Y otra muy distinta es que por ello se ven obligados a aceptar unas directrices apriorísticas con las que se inicie la jerarquización, de arriba abajo, de las decisiones de planeamiento. Especialmente si esas directrices

surgen de la Administración Central y si adoptan la forma de un modelo territorial apriorístico.

Efectivamente, la solución de los problemas metropolitanos necesita un modelo necesariamente, pero *no un modelo formal*. Para resolver racionalmente y desde la política de los Ayuntamientos los problemas comunes y recíprocos de los municipios del Área Metropolitana ha de disponerse, efectivamente, de un modelo; pero un *modelo de contenido*, de política urbanística, de procedimiento para actuar frente a la incertidumbre, de garantía de resolución de conflictos. Y, pese a sonar repetitivo, ese modelo no se puede obtener mediante decisiones o directrices a priori sobre la forma de organización territorial de la metrópoli; no en el actual contexto; no con la actual organización de competencias entre los distintos niveles de la administración.

## 5. Resolución de conflictos: modelo de planeamiento frente a modelo territorial

El modelo de planeamiento que se adopte para Madrid y los municipios del Área Metropolitana debe poder responder adecuadamente a cinco grandes cuestiones, que son las que normalmente se utilizan para justificar la necesidad de directrices previas o, en última instancia, la de un modelo territorial:

- Forma de prever y dar respuesta a las necesidades generadas por razones de escala supra municipal o que, generadas a nivel local, encuentren solución idónea en un ámbito territorial que supere el del municipio.
- Forma de compensar o resolver los conflictos planteados por los posibles impactos generados sobre los demás municipios y, en la misma línea, forma de localizar grandes usos singulares que requieren gran extensión de suelo, con impacto, positivo o negativo, sobre el sitio en que se implanten.
- Forma de actuación, por una parte, ante el crecimiento que inevitablemente pueda producirse, y por otra, ante las diferencias de actitud de los municipios frente a aquél.
- Forma de responder a los flujos de comunicación originados por la necesidad de relación entre usos y actividades existentes o previstos, concretados en elementos de transporte.



- 22 — Forma de resolver el uso y distribución de recursos «no-propios», escasos frente a la magnitud de los problemas heredados y, como parte esencial, la perecuación en la programación de la inversión pública entre los requerimientos de los distintos municipios y entre los distintos elementos infraestructurales (y estructurantes).

Cada una de estas cuestiones corresponde a un cierto tipo de conflicto y plantea un conflicto adicional: el que se produce entre la perspectiva de la Administración Central, orientada a dar garantías al sistema productivo, y la de los Ayuntamientos, orientada hacia las garantías de la población residente.

Los cinco temas apuntados, unidos a la necesidad de compatibilizar las políticas urbanísticas municipales y sus respectivas estrategias frente al crecimiento, habrán de imponer un cierto estilo al *modelo de planeamiento*. Conducen a un modelo de planeamiento *de abajo a arriba, de compatibilización*, de proceso de resolución de conflictos desde la óptica de lo existente. Pero, antes de entrar en por qué ese modelo responde y es la única forma plausible y coherente de responder a esos temas, conviene hacer algunas precisiones.

- En primer lugar, debe señalarse que los conflictos no pueden ser resueltos a priori, y menos por la Administración Central. Para que puedan ser no ya resueltos, sino incluso planteados, es preciso tener un profundo conocimiento de los problemas, oportunidades y opciones en cada municipio y de las interrelaciones que cada uno de ellos genera sobre los demás. Y esto sólo puede concretarse desde los Ayuntamientos y como parte del propio proceso de planeamiento.
- Por otra parte, los conflictos sólo pueden resolverse si se plantean explícitamente y si su forma de planteamiento lleva implícita una dinámica que evite la aparición de situaciones hegemónicas o de dominio que, inevitablemente, conducen a la imposición de soluciones. No bastan declaraciones de buenas intenciones. Los conflictos entre la política local y los intereses a que atiende la actuación de la Administración Central no pueden obviarse, hurtándolos al modelo del planeamiento. Y no pueden resolverse salvo que los Ayuntamientos ostenten la titularidad exclusiva de la redacción del planeamiento. En caso contrario la Administración Central controlaría los recursos y la capacidad de

decisión y adquiriría una posición hegemónica que imposibilitaría, en la práctica, soluciones de fondo acordes con la política urbanística de los Ayuntamientos, con sus opciones de clase.

- Finalmente, la forma concreta en que la resolución de esos conflictos se plasme sobre el territorio y sobre la distribución y composición del capital social fijo (infraestructuras, equipamientos y edificaciones) no puede establecerse como un dato para el planeamiento. Será una consecuencia del Plan. Si se pretendiese que las «directrices» o el «modelo territorial» tuviesen ese contenido, por muy generales que fuesen los términos en que se planteasen, se estaría en una de estas dos situaciones: las directrices deberían haber sido producidas mediante un procedimiento de planeamiento idéntico al que sería necesario para desarrollar el Plan, con las mismas responsabilidades y garantías, con lo cual las directrices serían formalmente innecesarias, o las directrices usurparían las decisiones básicas del Plan, privándolo de contenido, convirtiéndolo en un mero «pasar a limpio».

Frente a ese tipo de modelo formal se defiende otro tipo de modelo: un modelo procesual, de compatibilización, de resolución explícita de conflictos como condición previa a la *terminación* y no a la iniciación del planeamiento. Un modelo originado desde y por los Ayuntamientos. De hecho, la búsqueda e instrumentación de ese modo de hacer pasa a convertirse en la primera etapa del propio proceso de Revisión del Plan.

Frente a las cinco grandes cuestiones planteadas al comienzo de este epígrafe, ¿cómo funcionaría y con qué posibilidades un modelo como el propuesto?

La identificación de problemas o necesidades supra-municipales no plantea teóricamente problema alguno. Aunque por su escala tecnológica o de funcionamiento desborden el ámbito municipal responderán, prácticamente siempre, a necesidades concretas identificables a nivel local. Por ejemplo, la necesidad de eventual implantación de una gran central de contenedores para facilitar el transporte de mercancías por ferrocarril puede detectarse, a nivel local, verificando la existencia de problemas materiales o de precio en la distribución de productos o en la adquisición de materias primas para el proceso de producción. De hecho, finalmente, la necesidad global será la suma de necesidades locales, y será a partir de ellas y de la actual



configuración de la red ferroviaria desde donde podrá buscarse una solución idónea. Hacerlo de otro modo supondría que los intereses o el concepto de eficacia del sistema ferroviario pasase a primar sobre los demás aspectos que sin duda conciernen a los usuarios. El modelo sería un resultado, no un dato.

En los contados casos, si es que los hay, en que la necesidad metropolitana pueda existir por encima y al margen de problemas existentes localizables, bastará con que el proceso de planeamiento iniciado desde la esfera local establezca cauces y momentos claros para recibir informes de los diversos organismos de la Administración Central. En este sentido, COPLACO, actuando precisamente como Delegación del Gobierno, puede cumplir un papel esencial: servir de interlocutor de la Administración Central, con lo que se evitarían la multiplicidad de contactos y las dificultades de información y coordinación, tan frecuentes a la hora de elaborar el planeamiento.

Para decidir dónde situar actuaciones de ese tipo o de grandes equipamientos singulares, los Ayuntamientos deberán negociar las posibles localizaciones. Rara vez el problema está tan determinado que haya sólo *una* localización única y prioritaria, y desde luego esto no ocurrirá simultáneamente para *todas* las necesidades singulares. Planteándolas *en conjunto*, los Ayuntamientos se enfrentarán a una gama de opciones entre las que podrán elegir. No se trata de que a ningún municipio «le toque la china». Se trata de llegar a repartir territorialmente el conjunto de cargas y beneficios de las decisiones diferenciales y de establecer, cuando sea preciso, contrapartidas.

Para ello la compatibilización de políticas municipales deben incluir la de sus criterios frente a la forma de asumir, responder y, en su caso, compensar efectos o interacciones que superen el ámbito municipal, como respuesta frente al hecho, innegable, de estar en un contexto metropolitano. Esa compatibilización, además de ser posible, es la única forma de solución, al igual que ya se comprobó al hablar de compatibilizar políticas urbanas para resolver problemas que, aun propios, sean comunes. Disponiendo de una política urbana explícita, las opciones habrán de resolverse en una negociación intermunicipal, y a la vista de los criterios y prioridades de ordenación urbana de cada municipio. Después se habrá de negociar con la Administración Central

la forma de materializar las inversiones y asegurar una gestión que no grave las obligaciones locales.

La misma argumentación es válida, con ligeros matices, para los demás temas planteados. Todos ellos, en definitiva, se relacionan con problemas distributivos y de equidad intermunicipal.

El tipo, las causas, las características y los costes y beneficios sociales imputables a las influencias que un municipio puede ejercer sobre otros sólo se pueden identificar y valorar con precisión desde la esfera municipal. Es allí donde se generan y allí donde se concretan sus resultados. Y es a este nivel al que cabe establecer las correcciones necesarias.

La política municipal debe ser rotunda y clara: uno de los criterios básicos habrá de ser el de asumir la corrección o compensación de los efectos negativos causados sobre otros municipios. El tema es especialmente importante en el caso del municipio de Madrid, dada su localización central y su peso relativo en el conjunto metropolitano.

Aceptando como punto de partida la situación actual, cualquier acción de una cierta escala que se emprenda en el municipio de Madrid deberá sopesar sus posibles efectos sobre la corona metropolitana. Uno de sus principales objetivos de planeamiento debe ser facilitar la solución de problemas existentes en los demás municipios. Y no sólo por coherencia política o ideológica, sino por la reciprocidad entre sus problemas. Mejorar las condiciones de equipamiento y servicios de la corona metropolitana puede ser una de las formas más eficaces de evitar aumentos de congestión y presiones de sustitución en las zonas centrales. Y viceversa: restricciones impuestas en Madrid-municipio para las actividades que se concentran en él sin que exista una lógica urbana que los justifique (aunque sí una lógica de acumulación privada) ayudará a reconducirlas hacia sus lugares «lógicos», los de ubicación de sus usuarios o sus mercados.

La política municipal debe ir aún más lejos. Muchos de los impactos de unos municipios sobre otros serán, a corto y medio plazo, inevitables. Vendrán dictados, impuestos, por la actual configuración de la metrópoli; una configuración que no hay por qué admitir como hecho consumado. Debe dar pie a planteamientos reivindicativos frente a la Administración Central buscando que con sus recursos contribuya a compensar efectos indirectos que de otra forma serían inevitables. En este sentido, por ejemplo, es



24

perfectamente legítimo reivindicar la creación de mecanismos de apoyo o de subvención inicial para la implantación de comercio cotidiano en áreas de periferia. El trazado de la red de transporte y la concentración de oferta en las áreas centrales ha drenado las posibilidades de la periferia, abriendo un proceso que ha reforzado artificialmente localizaciones en enclaves de alta accesibilidad y mermado, cada vez más, la posible competitividad de instalaciones periféricas, condenándolas a una subdotación endémica.

Los problemas planteados en ese contexto de incertidumbre frente al crecimiento demográfico fueron, en su mayor parte, abordados anteriormente, llevando a la necesidad de la formulación de una estrategia explícita basada en la aportación que las nuevas inversiones podrían hacer para la resolución de problemas y que tomaba la forma de una secuencia de decisiones priorizadas. Con ella el problema de compatibilización quedaba reducido a un mínimo. Y puede reducirse aún más.

La *demanda de crecimiento* no se da aleatoriamente, en especial si, como parece estar ocurriendo, su principal causa está en la formación de nuevos hogares dentro de la población actual antes que en los saldos migratorios. Esta demanda tenderá a tres tipos de localizaciones: la de la residencia anterior de la pareja o de uno de sus cónyuges, las proximidades del puesto de trabajo o la que sea coherente con la imagen sociológica a que aspira o en que se considera integrado el nuevo núcleo familiar. Las dos primeras posibilidades son totalmente coherentes con los objetivos establecidos para la estrategia municipal frente al crecimiento, la tercera no lo es tan directamente. Depende de cómo se produzca la distribución de la oferta. Introduce una dimensión adicional en la política municipal: evaluación y toma de postura frente a las oportunidades y capacidad de asentamiento residencial en los distintos municipios. Obliga a introducir políticas sobre la conservación del medio físico, la utilización de infraestructuras existentes y, en su defecto, la movilización de los recursos de inversión que el sector público *no-local*, o la competente *quasi-pública* de la inversión privada, habrá de poner en juego en función de ese posible crecimiento.

La compatibilización intermunicipal de esas políticas cumpliría un papel análogo al propuesto para la resolución de problemas comunes. Garantizaría una respuesta *flexible de control del crecimiento*, entendiendo el control no como el

establecimiento de unos utópicos techos absolutos, sino como la capacidad de orientar sus efectos hacia la consecución de los objetivos que informan la política municipal.

Subsisten dos temas que aún no se han abordado: la resolución de los flujos de transporte y la perecuación del gasto público. Ninguno de los dos puede responderse a priori, sino que será precisamente el Plan quien haya de responderlos. Sin embargo, sí se debe dar por cierta la posibilidad de encontrar una solución adecuada a partir del modelo procesual propuesto, y la dificultad, si no la imposibilidad, de encontrarla a partir de un modelo formal finalista. En ambos casos las razones son análogas. Tanto en el tema del transporte como en el del posible uso de recursos públicos, el principal problema está en la fuerte acumulación de déficits. En la situación actual de crisis económica y menor ritmo de crecimiento, el montante anual de nuevas inversiones representa sólo una pequeña fracción del capital social fijo instalado. La gestión del capital existente asume un papel prioritario frente a la creación de nuevas instalaciones. Con la política urbana de las nuevas corporaciones lo coherente será canalizar la nueva inversión de forma que mejore el rendimiento de lo ya existente, cambiando su composición o sus características en lo que sea preciso, facilitando su uso allí donde esté infrautilizado o donde sea poco accesible.

Con esta orientación, el modelo físico o las pautas de distribución de recursos operará dentro de un marco de opciones condicionado y predefinido por la actual situación y por la distribución espacial de los problemas. Los modelos territoriales innovadores jugarán, si es que lo hacen, un papel muy reducido; un papel que deberá limitarse a mejoras marginales cuya principal misión será completar lo incompleto.

La ejecución de esta política exige un conocimiento y un examen crítico *desde los problemas*, es decir, desde la esfera local. El comportamiento a la hora de adoptar decisiones no es, en esencia, distinto al que se propugnaba al hablar de compatibilizar políticas para abordar problemas comunes y estrategias para hacer frente a situaciones de crecimiento en un contexto de incertidumbre. El protagonismo y la presencia municipal es esencial. No deben existir inversiones que no estén legitimadas por su contribución a la resolución de problemas concretos de la población residente o las actividades ya existentes.



### III. Contenido para un Plan alternativo

Este planteamiento de base deja intactos algunos problemas técnicos, pero que no son esenciales. Deja intactos el problema de compatibilizar el diseño formal, que será necesario abordar y resolver, pero desde el interior del proceso de planeamiento, no como algo sobrepuesto o decidido de antemano. La responsabilidad final del diseño o de la canalización final de recursos puede estar prácticamente en cualquier institución u organismo siempre que se coloque al servicio de, y no como condicionante para, la implementación de las políticas urbanas de quienes, por lógica y por legitimidad política, ostentan la responsabilidad de resolver los problemas urbanos. Una vez más las razones técnicas, que las hay, no deben servir de pretexto para suplantar competencias o imponer solapadamente la continuidad de los modelos de producción y ocupación del espacio a los que tanto Madrid como el Area Metropolitana deben la mayor parte de los problemas heredados.

#### 6. El planeamiento metropolitano como resultado

La propuesta de un modelo procesual, de compatibilización y resolución de conflictos, aunque enfrentada a un modelo formal y finalista, no olvida ni rechaza la posible existencia de un Plan para el conjunto metropolitano. Rechaza, eso sí, el carácter y sobre todo la forma tradicional de abordar su redacción.

El Area Metropolitana de Madrid ya no es, como era en 1960, un área vacía con unos municipios rurales a la búsqueda de decisiones que facilitasen la ocupación de su espacio en el ámbito de los mercados de trabajo y de consumo. Los ámbitos municipales de entonces constituyen hoy una división administrativa heredada, previa a la configuración real del Area Metropolitana como fenómeno unitario. Con delimitaciones que pueden ser o no las idóneas frente a las nuevas circunstancias, representan el único marco administrativo en que se da, hoy por hoy, una relación directa entre ciudadanos y órganos representativos. Y representan el conjunto de ámbitos en que se asientan las ciudades que configuran el sistema metropolitano.

Tras el fulgurante crecimiento de los últimos veinte años, el Area Metropolitana es una realidad que se extiende incluso más allá de su estricta delimitación administrativa. Los que fueron alrededores vacíos se han consolidado como

conjunto de ciudades con entidad propia que siguen creciendo en población, en extensión y en complejidad de problemas.

En 1960 las decisiones que se adoptaron en el Plan constituían el soporte y tenían la intención de «construir» el Area Metropolitana. Hoy han de tener necesariamente otro tipo de objetivo. Se parte de una realidad distinta: de un conjunto de ciudades con grandes déficits acumulados en cada una de ellas con una población que ha pagado caros los costos sociales de haber sido *colonizadores* del territorio metropolitano y ha venido a configurar una demanda conocida y localizada, insoslayable para los Ayuntamientos en cuyo ámbito se asientan.

Por tanto, cuando se argumenta que la Revisión del Plan General del Area Metropolitana ha de abordarse *desde* los municipios, y no con un procedimiento jerárquico, del todo a las partes, se hace conscientemente, como resultado de una búsqueda de adecuación entre el modelo de planeamiento y los requerimientos de la propia realidad metropolitana tal y como hoy está configurada. El protagonismo municipal no surge como una reivindicación política genérica (aunque podría serlo), sino como la forma más adecuada para abordar el planeamiento no sólo de las partes, sino, a través de ellas, del todo.

No se dice que el planeamiento metropolitano deba romperse en una serie de planes municipales inconexos. Si fuese así no se hablaría de problemas comunes y recíprocos, de temas que van más allá de los límites municipales de existencia de conflictos, ni de procesos de compatibilización. Lo que se defiende es una forma de hacer mediante la cual el Plan Metropolitano resulta de la conjunción de un planeamiento realizado desde la plataforma de todos y cada uno de los municipios que integran el Area Metropolitana.

No se trata de que no haya un Plan Metropolitano, se trata de que lo haya de otro tipo, hecho con otro procedimiento, respondiendo a otra forma de planeamiento y de hacer municipal.

La plataforma institucional para abordar el proceso de compatibilización y resolución de conflictos específicos habrá de irse discutiendo y reforzando con el propio proceso de planeamiento, configurado como proceso continuo. Se rompe con ello, sin duda, la visión jerarquizada de *lo racional*, y que lo era desde el punto de vista del dominio centralizado del espacio.



- 26 La garantía del proceso no está en un esquema previo, tan inútil como imposible. Debe estar en la explicitación de los criterios y objetivos que forman la política urbana de cada Ayuntamiento, en la compatibilización de esas políticas y en la transparencia de los mecanismos y en la claridad de las decisiones adoptadas en cada caso para plantear y resolver los conflictos.

Al final del proceso el Plan convertirá los resultados en norma para todos, y, como tal, en marco adecuado para las decisiones y actuaciones de los organismos inversores. Su formalización ulterior, dándole un carácter vinculante, siempre será posible. Su redacción apriorística, no.



### III. Contenido para un Plan alternativo

Confirmada su necesidad, y la exigencia de que sea un Plan distinto y analizado el contexto en que han de adoptarse sus decisiones, es preciso pasar a definir ese tipo de Plan.

En primer lugar y de forma concisa y sintética se recogen los objetivos que el Plan ha de perseguir y los criterios con que es preciso abordarlo. Las políticas sectoriales a las que aquéllos responden y en las que la política urbanística se concreta, completan el contenido del Plan, junto con la explicitación de los instrumentos de Planeamiento cuya descripción se aborda a continuación. Por último, a modo de resumen, se aborda sintéticamente en qué consiste el Plan que se propone.

#### 1. Contenido de una política urbanística: objetivos y criterios para un nuevo Plan para Madrid

A lo largo de la exposición anterior ya se ha ido apuntando el tipo de política urbanística que Madrid requiere. Su punto de partida han sido los Programas Electorales de los partidos políticos que constituyen la mayoría gobernante en el Ayuntamiento y deben, por tanto, interpretarse como mandato electoral expreso de los ciudadanos a sus representantes.

El *objetivo fundamental* de la política que se señala en este documento es que el Ayuntamiento se apropie y distribuya en favor de los residentes la mayor parte posible de las rentas urbanas generadas en el proceso de transformación urbana. El planeamiento alternativo que desde esta Corporación se proponga debe comportarse como instrumento al servicio de ese fin.

Ese objetivo fundamental exige hoy:

- La *recuperación social de la ciudad* como lugar de vida colectiva en favor de los intereses populares mayoritarios, buscando conseguir aquello que hace que una ciudad sea algo más que una aglomeración de viviendas y lugares de trabajo.
- El *control de crecimiento*, por medio de una política cualitativa y elástica, aceptando la realidad de las tendencias inexorables, pero en contra del gigantismo provocado de Madrid, una política que, en concreto, tienda a limitar el crecimiento de la ciudad.

Estas exigencias son claramente concurrentes; si la capacidad de acción, si los recursos, si la voluntad política, en fin, se canalizase *hacia lo nuevo*, hacia el crecimiento, se favorecería la acumulación privada de capital, se restarían posibilidades de atender a quien ya lo necesita, y no sería posible obtener recursos para la recuperación de la ciudad.

Sobre esa base, los OBJETIVOS habrán de ser:

1. *Luchar contra la segregación social de la ciudad*, impidiendo la expulsión de las capas populares de las áreas centrales (e incluso del propio municipio de Madrid) consolidando el carácter de los barrios populares y defendiendo el derecho de la población de las áreas que adquieren centralidad a mantener en ellas su residencia y su trabajo.
2. *Proteger el patrimonio edificado*, cuya destrucción prematura e indiscriminada representa un despilfarro económico y un atentado social y cultural. Para ello será preciso rehabilitar las viviendas utilizables, pero abordando también operaciones urbanas de calificación en aquellas tramas cuya vigencia y soporte socioeconómico esté acabado y que acepten el reto de la remodelación, siempre que se tengan en cuenta los necesarios criterios de protección y se controlen los efectos sobre los actuales habitantes de la zona a los que se resolverán in situ los problemas de vivienda y equipamiento.
3. *Mantener y proteger el empleo industrial en el municipio* de Madrid, especialmente el de la industria localizada en las áreas consolidadas. Sólo habrá que tender a trasladar las industrias que analizando sus efectos nocivos concretos resulten claramente nocivas, molestas o peligrosas. Con ello se defiende también el patrimonio, en este caso productivo, cuya erradicación ha constituido un objetivo del planeamiento vigente.
4. *Frenar la terciarización del Centro* y su utilización para la edificación de viviendas cada vez de mayor lujo, aplicando un rígido control de usos en el Area Central favoreciendo, por el contrario, una mayor dispersión del empleo terciario especialmente el de servicio más directo a la población y reequipando los barrios periféricos hoy claramente discriminados en su dotación de equipamientos urbanos.





5. *Limitar el acceso a las áreas centrales del coche privado* en una clara política de transporte público. Disuadir el transporte privado, reordenar la ciudad a partir de sus componentes integrando éstos, no por medio de grandes canales de tráfico, sino de una concepción diferente del sistema de transporte, dando prioridad al público y creando recorridos peatonales ligados por equipamientos.
6. *Defender los grandes espacios abiertos* del municipio y favorecer un reequilibrio ecológico de los grandes espacios próximos a la ciudad consolidada, incluso mediante su reutilización agrícola.
7. *Mantener el carácter público de cualquier suelo o elemento urbano que ahora tenga este carácter*, garantizando, en su caso, el dominio público y, en todo caso, su condición de uso colectivo.
8. *Mejorar la calidad ambiental* del espacio urbano desarrollando todo tipo de medidas anticontaminantes, favoreciendo e impulsando iniciativas de revalorización de la imagen de la ciudad.
9. *Reequipar la ciudad* con instalaciones singulares al servicio del conjunto de los ciudadanos del municipio e incluso del Área Metropolitana, localizadas en lugares con la máxima accesibilidad por medio de transporte público.
10. *Organizar el crecimiento* inevitable de forma que contribuya a reducir los desequilibrios de la ciudad, acercando las dotaciones a las zonas con mayores carencias. Concebir el posible crecimiento adicional de la ciudad en sus bordes aún vacantes, sólo en la medida en que permitan contemplar, equipar y equilibrar las zonas hoy ya ocupadas, con operaciones de «relleno», allí donde las carencias y déficits no tendrían salida si no hubiera edificación adicional.
11. *Limitar la nueva edificación en las áreas consolidadas*, salvo para operaciones públicas que garanticen el realojamiento de la población o con operaciones que garanticen la obtención de suelos públicos para reequipar esas zonas, recortando, pues, los incentivos a la renovación por incremento de volumen o por cambio de uso a otro más rentable.

Para conseguir esos objetivos, el Plan debe abordarse, en su concepción y redacción, con

CRITERIOS que enlacen directamente su contenido con las necesidades y posibilidades de gestión y realización:

- A) *Hacer el Plan desde los problemas, desde y para la gestión urbanística y con amplia participación* de los ciudadanos.
- B) *Intervenir con el planeamiento en el mercado del suelo* para captar las rentas urbanas por medio de la aplicación generalizada de los mecanismos de cesión y reparto previstos en la Ley del Suelo. Introducir en el Plan los mecanismos para la aplicación automática de ese reparto, obteniendo los suelos públicos necesarios del propio proceso de construir ciudad para poder evitar al máximo el tener que recurrir a la expropiación.
- C) *Tender a igualar los derechos de todos los propietarios* (tanto los no expropiados como los expropiados) para que se garantice la no discriminación en casos de expropiación, sistema de actuación que ha de constituir un sistema de actuación más «normal» y que no tenga carácter penalizador salvo en los casos de expropiación-sanción aplicado ante compromisos incumplidos por la iniciativa privada.
- D) *Hacer posible la intervención pública directa en materia de vivienda* y, no sólo de forma subsidiaria, calificando suelo para la promoción de viviendas de protección oficial y promoción directa, sobre el que se establezcan conciertos con la iniciativa privada. Para ello se señalarán por el planeamiento áreas adecuadas en todo el municipio, tendiendo a que sean operaciones de reducido tamaño de relleno o para completar las tramas existentes.
- E) *Entender la recuperación social de la ciudad, como «recuperación activa»* en que, si bien se pretende una protección generalizada del patrimonio, se fomente la transformación de la ciudad para su adecuación a nuevas necesidades allí donde se requiera, a través de operaciones controladas por la iniciativa municipal tanto para equipamiento como para edificación de viviendas.
- F) *Reconsiderar el concepto de la Red Arterial* eliminando o modificando el carácter de gran número de los tramos ahora previstos, buscando soluciones alternativas a las grandes vías transversales, completando sólo aquellos tramos que impliquen una mejora muy sustancial de las grandes vías existentes y



analizando la posible alternativa de una mayor densidad de malla frente a los grandes canales especializados.

- G) *Formular una política decidida de inversiones para el transporte público*, reforzando la red ferroviaria y la de Metro y estableciendo vías preferenciales o de uso exclusivo para autobuses.
- H) *Establecer una política de inversiones en equipamiento* con instalaciones «multi-uso» que se conciben además para recalificar cualitativamente las tramas existentes y no sólo para cubrir un déficit cuantitativo.

## 2. Políticas sectoriales

Aunque no de una manera explícita, el contenido de las políticas sectoriales se recoge en la formulación de los criterios y objetivos para la Revisión. El tipo de Plan que Madrid requiere hoy y cuyo contenido y carácter va quedando reflejado en este texto no puede lograrse mediante una suma de aproximaciones sectoriales autónomas. La aproximación deberá ser esencialmente urbanística, sintética pues, de ordenación y equipamiento de una ciudad en gran parte ya consolidada, con objeto de lograr su recuperación social. No obstante, parece necesario hacer explícitos y describir los contenidos de las políticas sectoriales que se proponen.

Las políticas sectoriales, que dimanan de la esfera de la intervención pública, en gran medida se han realizado al margen o más allá del Plan en esa concepción dicotómica entre Plan y gestión. La formulación del Plan, sin embargo, constituye un «momento» de decisión colectiva en el seno del Ayuntamiento, de la acción municipal de los distintos organismos que forman parte del mismo como respuesta a una política de acción municipal unitaria y coherente por cuanto el Plan ha de estar concebido como soporte fundamental de la gestión posterior. Esa política municipal ha de reflejarse en el Plan de urbanismo y, en particular, en el Programa de Actuación.

No se trata, sin embargo, de concebir el Plan General como el soporte de toda la acción municipal. No obstante, se quiera o no, el momento de su elaboración constituye de hecho, una reconsideración de la ciudad en su conjunto y una formulación de una *ciudad alternativa*, cuyo cambio sólo será posible mediante la acción

coordinada y coherente de todos los organismos municipales.

El Plan General que hoy requiere Madrid, ciudad consolidada y probablemente con escaso crecimiento ulterior, debe estar concebido y dirigido a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes actuales y futuros, *precisamente reordenando y reequipando el actual marco físico* de esa vida, en lugar de pensar en crear un nuevo marco, una «nueva ciudad».

Sumergidos en una crisis económica independiente de la propia ordenación física de la ciudad, podría considerarse que la política de empleo es de la máxima prioridad, garantizando el mantenimiento o la mejora relativa de la capacidad adquisitiva de la población que la permitiría acceder a unos servicios y bienes que se ofrecerían en la ciudad, al existir una demanda solvente que los reclamase. Esa ha sido la concepción desde la que se ha formulado en tantas ocasiones incluso la política de vivienda, argumentando ilusoriamente que la intervención pública directa no era necesaria, requiriéndose «tan sólo» una ayuda en forma de subvenciones o facilitar las condiciones financieras a unos usuarios que así, podrían acceder a una vivienda en el mercado.

No obstante, es preciso reconocer y tomarlo como punto de partida que la capacidad propia de intervención y acción municipal sobre el empleo, la formación y desarrollo de la actividad productiva en la ciudad, es muy limitada, si no inexistente, en las condiciones actuales.

El Ayuntamiento puede crear, eso sí, a través de sus decisiones urbanísticas, unas mejores condiciones para el desarrollo de la actividad y el empleo. Puede sobre todo adoptar medidas «negativas», cautelares, que impidan los efectos negativos o las consecuencias socialmente inaceptables provocadas por la actividad productiva, a través de un control del asentamiento de usos, con determinado grado de intensidad y concentración en los diversos puntos de la ciudad. Prácticamente nula es su capacidad de acción en términos positivos, es decir, de promover actividad económica y generación de nuevos puestos de empleo. Ello ha de ser un punto de partida asumido para formular una política urbanística global y unas políticas sectoriales.

La propuesta de una ciudad alternativa sobre la base de garantizar su condición de *lugar de vida colectiva*, ha de centrarse en ofrecer bienes y



30 servicios públicos, incluyendo en éstos la vivienda de acuerdo con el mandato constitucional. A esa intención responde la necesidad de acción para la *salvaguardia de la ciudad* y es por ello por lo que la ciudad existente se plantea como objeto prioritario de atención en el nuevo Plan de Urbanismo, rechazando el despilfarro social, económico y cultural que su destrucción y degradación implica. De ahí la necesidad de concebir una política urbanística y, coherentemente, formular políticas sectoriales que recojan los nuevos objetivos, más allá de declaraciones retóricas de intenciones.

La hipótesis central en la que se apoya esa formulación de políticas sectoriales es que el Plan General de Urbanismo es soporte adecuado para concebirlas y apoyarlas. Cuestión principal es, pues, la relación entre tales políticas y el planeamiento urbanístico y no la formulación genérica de éstas, que habrán de contar con otros medios y otros soportes adicionales para su aplicación. No obstante, la experiencia muestra que encontrarán mayores dificultades para esa aplicación (e incluso una barrera, como ahora ocurre), en el planeamiento urbanístico si éste no está concebido e instrumentado para constituir su soporte básico. Esta es la razón fundamental para incluir aquí tales políticas, enfocadas desde esa perspectiva, es decir, desde su vinculación con el planeamiento urbanístico.

### Política de suelo

En primer lugar, aunque no constituye en este marco una política específicamente sectorial, es preciso abordar y enunciar las características de la política de suelo. El suelo constituye el soporte físico de todas las actividades en la ciudad, el Plan resulta ser, en realidad, una plasmación de esa política de suelo.

El Plan constituye un instrumento esencial de la política de suelo, regulando el contenido del derecho de su propiedad condicionando así en la forma legalmente establecida la cuantía de las rentas de suelo que los propietarios pueden realizar y que constituyen, en una sociedad de mercado, el motor para la puesta en uso urbano, de ese suelo.

Una política de suelo del Plan General de Urbanismo, ha de concretar los *mecanismos de obtención del suelo público* requerido para el asentamiento de servicios y equipamientos. Esos suelos son, de acuerdo con el actual marco legal,

de cesión obligatoria por parte de los propietarios del suelo que se desarrolla, aunque el «coste» de dicha cesión, lógicamente, ha de repartirse entre el conjunto de propietarios afectados.

La obtención de suelos públicos ha de apoyarse, pues, fundamentalmente en los mecanismos «automáticos» de cesión y reparto establecidos, y ello, tanto en áreas de nueva urbanización como en las consolidadas. No puede concebirse que el sistema de expropiación sea el único a emplear en las áreas consolidadas; la experiencia muestra la dificultad de su empleo generalizado en la ciudad. Es preciso, pues, establecer con claridad los mecanismos de cesión y reparto en el propio Plan para que sean de aplicación inmediata en su gestión. Esta es la primera consecuencia en la línea de un Plan redactado *desde y para* la gestión.

Sin embargo, las necesidades de suelo público no sólo se derivan de la provisión de servicios y equipamientos: se requiere así mismo una contundente política de suelo para poner en marcha una nueva política de vivienda. La articulación entre ambas políticas la constituye precisamente el planeamiento urbanístico, como instrumento de intervención en el mercado de suelo en paralelo a la que la política de vivienda ha venido realizando, tasando el precio de un porcentaje de la producción (viviendas de promoción pública y de protección oficial) que habrá de aumentar. Los instrumentos para tal intervención residen en último término en la separación entre la asignación de usos y condiciones de edificación y el reconocimiento de los derechos de los propietarios. Aquéllos serán distintos en las diversas parcelas según las exigencias de la ordenación, éstos serán iguales para todas ellas en una misma zona.

Cobra entonces especial importancia como medida de política de suelo y vivienda la *determinación* de una proporción del suelo calificado como residencial para ser destinado a la edificación de viviendas con precio intervenido.

Con la «intervención» sobre el mercado que constituye la igualación de los derechos de los propietarios en cada zona se pretende determinar además el valor del suelo, tanto en el mercado como a los efectos de su eventual expropiación. La igualación de derechos entre expropiados y no expropiados sólo es posible conseguirla mediante esa «intervención» desde el planeamiento con la que se pretende que el mercado también se ajuste al valor reconocido por el Plan para cada suelo.



La expropiación habrá de aplicarse pero, tras esa igualación de derechos, dejará de constituir un mecanismo discriminatorio, como ha venido ocurriendo hasta ahora. La capacidad de expropiar, limitada por los recursos públicos se verá asimismo facilitada si el valor reconocido por el Plan (el contenido económico del derecho de propiedad) no es el que se deduciría de su utilización para asentar el uso más rentable en el entorno, sino el que resulte de una media ponderada de todos los usos incluidos los de cesión gratuita con aprovechamiento privado nulo.

Pese a contar con la aplicación de los mecanismos de cesión y reparto, la gestión urbanística no puede renunciar a la actuación por el sistema de expropiación. Este sistema tiene que seguir constituyendo una pieza esencial e irrenunciable de toda política de suelo y, por tanto, del Plan. El Ayuntamiento debe emplear, como está previsto en la Ley, al menos el 5 por 100 de su presupuesto en la adquisición de suelo. Con ello se facilitará disponer de suelo para programas de vivienda pública y para la provisión de equipamientos, no sólo en el *lugar adecuado* sino, también, en el *momento preciso* de acuerdo con la programación del propio Plan y las necesidades.

Asimismo, esa adquisición de suelo ha de dirigirse a la formación del patrimonio público de suelo. La intervención del Ayuntamiento en materia de suelo no puede concebirse como la de un mero intermediario, en el mejor de los casos urbanizador. El patrimonio público, como norma, no ha de enajenarse, sino que, en su lugar, si se considera conveniente, se cederá el derecho de superficie para su edificación por la iniciativa privada<sup>1</sup>. La política con el patrimonio de suelo público no puede, pues, concebirse como un mero mecanismo de captación de fondos municipales, entrando en el mercado, con la misma lógica de los particulares, no exenta de los consiguientes componentes especulativos.

La política de suelo ha de dirigirse, pues, a un doble objetivo que no constituye más que dos facetas de un mismo principio: el control público del suelo en la ciudad. De un lado mediante su regulación a través de los derechos de los

particulares y de otro mediante la intervención directa, aumentando el patrimonio público de suelo. El control por esas dos vías constituye la manera de afrontar la *especulación del suelo*, fenómeno consustancial con la formación de la ciudad con apropiación privada de la renta del suelo en un sistema de mercado, al margen de su maniquea concepción parcial de «retención de suelo». Retención frente a la que será preciso establecer medidas específicas por vía fiscal y, en el Plan, a partir del establecimiento de cláusulas de plazos de edificación forzosa (con la penalización consiguiente en casos de incumplimiento), sobre todo en suelo urbano. En el suelo urbanizable programado la ejecución vendrá condicionada, claro es, por el programa.

La componente intrínsecamente especulativa del *plus-valor* (rentas absolutas y diferenciales) generado por la transformación urbana no podrá captarse para la colectividad por completo.

Toda esta propuesta de política de suelo se apoya precisamente en las posibilidades de los mecanismos de cesión y reparto previstos en la Ley para la obtención de suelo y eventualmente para la apropiación parcial de rentas del suelo por parte del Ayuntamiento. Tal propuesta se apoya, precisamente, en la posibilidad que el planeamiento urbanístico ofrece en el momento de la realización de las rentas del suelo, es decir en el ciclo producción-venta de la edificación. Estas propuestas no se formulan como alternativa a los tradicionales mecanismos fiscales que habrán de seguir operando y precisamente, habrán de regularse de acuerdo y en coherencia con el planeamiento urbanístico, al ser éste el instrumento más adecuado para fijar el contenido económico del derecho de propiedad y constituir éste, en último término, el objeto sometido a regulación fiscal.

Sí se sostiene, no obstante, la necesidad de confiar prioritariamente en los mecanismos propiamente urbanísticos propuestos, en la medida en que se reconoce la limitación de la fiscalidad para alcanzar el control público del suelo urbano y, en concreto, para obtener los suelos públicos imprescindibles para que la ciudad pueda funcionar como tal.

### Política de vivienda

Esta política sectorial ha de constituir, sin duda, el eje del Plan, habida cuenta la extrema limitación para intervenir y determinar la actividad

<sup>1</sup> Esta política de no enajenación ya ha comenzado a aplicarse por el Ayuntamiento de Madrid. En el presupuesto de la Gerencia Municipal de Urbanismo para 1980 se reducen ya de forma drástica los ingresos por enajenación de suelo que había constituido hasta ahora una de sus partidas de ingresos más importantes.



productiva. El Plan General constituye el instrumento que establece las *reglas* y el *tablero* de juego para la actividad del sector inmobiliario. Si se parte de la hipótesis de que las viviendas, tanto la nueva edificación como su rehabilitación, van a continuar realizándose mayoritariamente por la iniciativa privada, el Plan ha de ser coherente con ella y establecer los mecanismos que permitan, e incluso estimulen, esa participación del sector inmobiliario. En caso contrario el Plan resultaría inaplicable.

Los objetivos fundamentales desde un punto de vista social de una nueva *política de vivienda* para que se reduzcan las necesidades, son hoy:

- a) Conseguir que una proporción significativa de las viviendas producidas, ya sean de nueva planta o resultado de la rehabilitación, tenga su precio tasado.
- b) Alcanzar como alternativa a la incesante construcción de nuevas viviendas, la conservación y rehabilitación del parque actual.
- c) Redistribuir el parque existente entre los usuarios, fomentando la movilidad de éstos y facilitando el acceso a las viviendas usadas.

Estos objetivos no pueden lograrse solamente a través del planeamiento urbanístico. Su consecución exige un nuevo marco legal de la política de vivienda, hoy aún responsabilidad, prácticamente total, de la Administración Central. Los órganos locales, están reclamando un mayor protagonismo en la gestión de la vivienda pública, promovida hoy directamente por el Estado y cuya realización es imprescindible para alcanzar el primer objetivo señalado. En éste como en tantos otros temas es preciso admitir las limitaciones de la capacidad de actuación municipal exigiendo, al tiempo, un cambio en el marco legal, que dé lugar a una mayor y eficaz transferencia a los Ayuntamientos de fondos de los Presupuestos del Estado<sup>2</sup>.

No obstante, aún dentro del marco legal y del reparto de competencias actuales, el planeamiento urbanístico puede ofrecer una contribución importante para el cambio de la situación de la vivienda en relación con las condiciones de vida que los ciudadanos disfrutan.

<sup>2</sup> En ese sentido el Ayuntamiento de Madrid ha llegado por primera vez a un convenio con el INV-MOPU para la realización de 400 viviendas, con características muy distintas por su localización central y por el tamaño de las operaciones respecto de lo que han acostumbrado a ser las operaciones tradicionales de polígonos de vivienda pública. Asimismo se estudia en la actualidad la creación de empresa municipal de vivienda en el seno del Ayuntamiento.

La vivienda con precio tasado ha tendido hasta ahora a localizarse en la más extrema periferia, sólo allí donde los precios del suelo en un mercado no intervenido, «encajaban» en los módulos establecidos legalmente para ese tipo de vivienda social<sup>3</sup>. En primer lugar la intervención en el mercado del suelo antes apuntada puede lograr, no tanto que la oferta se produzca (al depender de otros factores muy ligados a la demanda y su solvencia en función de las condiciones de financiación que se ofrezcan) sino decidir *dónde* se produce.

El planeamiento puede establecer, a través de la determinación en la calificación de suelo, el destino de suelos de localización central para la edificación de vivienda social, en suelos incluso de «relleno» como son las nuevas operaciones de vivienda pública, que el Ayuntamiento de Madrid está hoy abordando. Esa posibilidad de asignación del destino de los suelos podría incluso afectar a áreas consolidadas, fomentando la rehabilitación de viviendas existentes, aún con la dificultad que ello implica ante la ausencia de mecanismos legales específicamente previstos para ello.

En esta línea, y muy en relación con su programa, el Plan puede ser el soporte para llevar a cabo una serie de convenios o conciertos con la iniciativa privada para la edificación de viviendas de protección oficial. Tal y como se concibe la clasificación de suelo, ha de hacerse como resultado de compromisos de ejecución ciertos adquiridos por los promotores privados, fomentando así la edificación. Para ello se podría, por parte del Ayuntamiento, garantizar la demanda como contrapartida a esos compromisos de edificación contraídos por la promoción privada dentro del *tablero de juego* y con las *reglas* establecidas por el Plan.

El nuevo Plan y su gestión, por cuanto entraña una mayor exigencia en el cumplimiento de las obligaciones que la Ley establece, si va a regular la más adecuada localización y ordenación de las nuevas operaciones de vivienda, ha de perseguir el fomento de su realización ofreciendo a la vez contrapartidas en términos de suelo y garantizando la demanda para tales operaciones. Así como el Plan se dirige a controlar las rentas

<sup>3</sup> Sólo en las operaciones de remodelación conquistadas por la reivindicación vecinal se ha conseguido romper ese esquema general, manteniéndose los destinatarios de las nuevas viviendas en la localización donde ya residían, es decir, en sitios, como se ha llegado a decir, «demasiado caro para ellos».



realizables por parte de los propietarios del suelo, no puede ni debe rechazar la promoción privada de viviendas, aunque sí establezca controles que eliminen las consecuencias de la permisividad de épocas anteriores.

Junto a ello es necesario ampliar la promoción pública y fomentar desde los Ayuntamientos la formación y desarrollo de un nuevo tipo de promoción *sin ánimo de lucro*, en concreto las cooperativas, facilitándoles el suelo necesario y, en lo posible, prestándoles su apoyo para la obtención de ayudas crediticias.

Las operaciones de vivienda social, sobre todo de promoción pública, habrán de plantearse desde *una concepción semejante a los equipamientos* habiendo de decidir en muchos casos el uso alternativo de los escasos terrenos o solares aún vacantes.

Tarea específica del Plan en materia de vivienda será la fijación de las condiciones de edificación y con ello establecer las densidades más adecuadas, así como los criterios de ordenación y las tipologías de vivienda.

Es preciso contraponer imágenes alternativas a los grandes polígonos periféricos de vivienda pública que constituyeron las operaciones de emergencia de los años 50 y 60. Frente a éstos habrá que plantear operaciones de menor tamaño, preferentemente «incrustadas», en tejidos consolidados, aprovechando intersticios o, excepcionalmente, en áreas cuya degradación exija la remodelación extensiva. Asimismo, estas operaciones, tanto de promoción directa como de protección oficial (llegando a convenios con la iniciativa privada), habrán de localizarse en los bordes no ocupados de las actuales áreas consolidadas. Su realización constituye uno de los usos necesarios en la utilización prevista del Anillo Verde, que a su vez puede ofrecer la posibilidad de trasvases de volumen desde áreas consolidadas de densidad imposible de superar cuando no sea posible eliminar, sin más, las expectativas concedidas por el planeamiento hoy vigente.

Esas operaciones de viviendas, tanto de «relleno» como de desarrollo de áreas existentes, habrán de concebirse para mejorar o reequilibrar tejidos existentes, fundamentalmente para realojar a la población y permitir, por tanto, la renovación controlada de aquellas áreas de vivienda especialmente degradada. Habrán de ser, pues, operaciones destinadas a una demanda organizada, previamente conocida a la que se

dirija la capacidad pública de programación de la oferta, con la limitación de los recursos disponibles y en función de las condiciones previas de vivienda. Esas operaciones han sido reclamadas ya en múltiples áreas.

A la vez hay que tener presente que uno de los objetivos del nuevo Plan ha de ser la consolidación del carácter «popular» de determinadas zonas hoy revalorizadas y sometidas a procesos de *recalificación social*. La incrustación de operaciones de vivienda pública constituirá el único mecanismo para alcanzar ese objetivo por los efectos que produce en el entorno, tanto como por la oportunidad que ofrecen a las capas populares de tener su residencia en localizaciones centrales.

### Política de equipamientos

La falta de equipamientos colectivos constituye la principal carencia de la ciudad de Madrid y de las ciudades de su Área Metropolitana. La magnitud del déficit y el grado de consolidación urbana, impiden concebir su superación a corto plazo y de forma generalizada. Cobra entonces importancia fundamental el establecimiento de prioridades y la programación realista, pero imaginativa, de la capacidad de inversión con que se cuente.

La política de equipamientos ha de estar, pues, centrada en alcanzar un nivel satisfactorio, aun asumiendo la dificultad de conseguirlo en las áreas consolidadas; es en éstas en las que han de buscarse nuevas formas alternativas para la eliminación de los déficits, mediante la obtención de suelo público con los mecanismos que prevé la Ley del Suelo.

No obstante, aun cuando los estándares previstos por la Ley del Suelo puedan ser discutibles para el suelo urbano consolidado, sí que han de ser un punto de referencia. Con densidades de más de 300 viv./Ha. que se registran en muchas áreas centrales no se puede perder de vista que, por cada Ha. ocupada por viviendas en esas condiciones, haría falta otra hectárea y media de suelo destinado a usos colectivos. Ello refuerza que la restricción de densidad sea obligada como criterio fundamental de política urbanística.

Junto al objetivo fundamental de enjugar los déficits y garantizar el cumplimiento de los estándares en las áreas de nueva ocupación, tres tipos de consideraciones aparecen cruciales en una política urbanística de equipamientos.



34 En primer lugar, la consideración misma de la relación necesidad-estándar. Los estándares están establecidos, rígidamente, respecto al número de viviendas y en términos de la superficie de suelo necesaria. La evolución demográfica en distintas áreas hace que esa relación pueda no corresponder a las necesidades reales en todas las áreas de la ciudad, en lo que respecta a los equipamientos de ámbito local (de Plan Parcial en términos de la Ley del Suelo). Aun cuando el déficit acumulado y las reivindicaciones que lo expresan sea tan importante en Madrid, esa consideración es imprescindible para el establecimiento de necesidades futuras, contando con los períodos de ejecución de equipamientos, incluso una vez que han sido programadas en el Plan.

La segunda matización se refiere a los propios equipamientos y su necesidad sentida. La batalla por conseguirlos, aunque responde a un déficit generalizado, reviste en muchas ocasiones una cierta «abstracción». Aunque su necesidad sea en último término real, la ausencia de una eficaz política cultural y de fomento de la actividad en los barrios, vacía de contenido la localización de tales equipamientos, en términos de estándar, en muchas zonas de Madrid. Sin duda, la existencia de locales sería un soporte para el desarrollo de esas actividades. Como criterio de política habría que tender a fórmulas de reutilización de locales existentes, aunque requieran cierto grado de rehabilitación y en todo caso a su uso múltiple, en lugar de tender siempre a la nueva construcción. La selectividad y la búsqueda de fórmulas alternativas habrán de constituir, pues, criterios de la política de equipamientos. Asimismo, habría que abordar fórmulas de autogestión de los equipamientos que garantizaran su utilización, que puede quedar anulada o sensiblemente reducida por la burocratización en su gestión, como muestra la experiencia europea. No es ésta cuestión fundamental respecto al Plan salvo en la consideración previa de su «necesidad» de cara a establecer las prioridades en un marco de recursos escasos. Desde el punto de vista de la reserva de suelo estas matizaciones pueden no tener gran relevancia. No obstante, el criterio fundamental es el de sustituir, con criterios realistas, el concepto de «reserva» genérica, por el concepto de programación.

Por último, desde un punto de vista más urbanístico, es preciso tener en cuenta que los equipamientos constituyen *piezas urbanas* que no pueden, pues, contemplarse aisladamente ni

dejarse fuera de la definición de la configuración física de la ciudad. Hay que definir dónde, cuáles y cómo van a ser estos equipamientos, aprovechando la capacidad calificadora o recalificadora de su entorno y no sólo señalando el correspondiente suelo para su ubicación. Un equipamiento por sí mismo, una escuela, o un ambulatorio ha de ser concebido integrado en el tejido urbano e incluso su uso ha de plantearse en muchas ocasiones mixto. Los campos de juego de las escuelas, los edificios existentes transformados reutilizando su papel configurador del espacio urbano... son elementos cuyas posibilidades han de contemplarse a la vez que se lucha por rescatar el suelo para su localización «ex novo», *batalla* inicial que se da con el Plan, pero que no es, sin embargo, definitiva. Esta aproximación choca con la compartimentación de las competencias administrativas sobre cada tipo de equipamientos que se dan tanto en la Administración Central como en el propio Ayuntamiento, con sus distintas Delegaciones<sup>4</sup>.

De ahí la importancia de una programación coordinada sobre la base de unas prioridades que sólo pueden establecerse desde el Ayuntamiento, en función de una consideración conjunta de las necesidades, previa la negociación y acuerdo entre las distintas instancias municipales.

Asimismo, como criterio general habría que proteger los edificios y suelos públicos o de uso colectivo preservándolos de la pérdida de tal carácter. En algunas ocasiones requerirán negociaciones específicas en las que quizá haya que ofrecer permutas de suelo para nuevas instalaciones en localizaciones periféricas. El Anillo Verde parece ofrecer una importante baza en esas eventuales permutas.

Respecto a los espacios libres el criterio sería centrar la atención en algunas áreas susceptibles de convertirse en grandes parques de las que existen incluso con localización relativamente central. Junto a ello, constituye un objetivo fundamental la recuperación de pequeños enclaves que pudieran ser objeto de ajardinamiento o tratamiento para el uso de esparcimiento incrustados en la trama existente, considerando incluso la utilización de solares aislados. La suma de esas acciones aparentemente

<sup>4</sup> El precedente de Barcelona, encargando de forma centralizada (que podría ser coordinada) los proyectos de equipamiento y viviendas es una perspectiva que podría plasmar, en concreto, el objetivo de utilizar los equipamientos dentro de esa línea integrada.



pequeñas puede tener un gran impacto en las áreas consolidadas, como parte de las operaciones urbanas que se propongan.

### Política de transportes

Madrid requiere una nueva política de transporte con criterios radicalmente distintos a los mantenidos hasta ahora. La prioridad al transporte público no puede quedar en términos declarativos. Para darle prioridad, es precisa una política disuasoria del transporte privado, que sólo estará legitimada, sin embargo, si es simultaneada con una mejora sustancial en el nivel de servicio de los transportes colectivos.

Aunque el Plan General no haya sido tradicionalmente el soporte utilizado para la plasmación de una política de transporte público, ésta ha de estar contenida en sus determinaciones cuando se propone, prioritariamente, cubrir las necesidades de movilidad en el ámbito metropolitano por medio del transporte público. Muchas de las fórmulas concretas de transporte alternativo no requerirán determinaciones del Plan en términos de reserva de suelo o de nuevo trazado. Esto ocurrirá sobre todo en las que prioritariamente han de estudiarse, que son las que se apoyen en medidas de organización y reutilización del capital fijo y que exijan, por tanto, la mínima inversión adicional.

Estas alternativas han de estar contempladas y propuestas en el Plan General, programando, al igual que ocurre con los equipamientos, su realización y no sólo la reserva de suelo. A través del transporte público ha de ser concebida prioritariamente la relación de movimiento intermunicipal metropolitano. Concebida así la red de transporte público como elemento determinante y no complementario de la red viaria, ésta adquiere un distinto peso relativo. Desde esta perspectiva habrá de ser reconsiderada la vigente Red Arterial.

En éste como en otros aspectos del nuevo Plan es preciso un esfuerzo de imaginación, proponiendo preferentemente *sistemas integrados* de transporte que no requieren grandes inversiones nuevas, aunque a la vez se seleccionen prioritariamente aquéllas que, en cualquier caso, requiere un Área Metropolitana con los déficits de transporte que la de Madrid presenta.

Cuando se cuestiona la ampliación del Metro por su coste, poniendo de manifiesto que hoy sería inabordable la construcción de la actual red, el mismo argumento sería formulable respecto a la

red viaria. Es la reconsideración del conjunto del sistema lo que se precisa, reasignando el peso relativo entre inversiones alternativas que habrán de contemplarse precisamente como tales opciones, pese a que dependan de distintos organismos de la Administración Central y se presente, por tanto, la dificultad adicional de reasignación presupuestaria. Desde esta perspectiva habría que reconsiderar el convenio MOPU-Ayuntamiento de Madrid en el marco de la Revisión del Plan General.

Soluciones de utilización exclusiva de carreteras existentes para autobuses, o de establecimiento más extendido de *carriles-bus* y, en último término, de dar absoluta prioridad a la red ferroviaria metropolitana, han de ser contempladas. Dada la estructura y el patrón de asentamiento físico en el Área Metropolitana, habría que estudiar con soluciones de transporte integrado, tanto cada *corredor* como la implantación de nuevas líneas transversales.

Así como de cara a la gestión y a la propia reasignación de los recursos habrá que hacer una aproximación global, será asimismo conveniente la elaboración de propuestas para cada uno de los tramos principales y sus conexiones, intentado aprovechar al máximo las infraestructuras existentes con nueva inversión en sobreestructura y material móvil, frente a la construcción de nuevas infraestructuras.

Las mejoras en transporte público, por otra parte, como ha quedado dicho, permitirán desarrollar la política de disuasión al transporte privado en automóvil que el Ayuntamiento ya ha emprendido.

### Política respecto a la actividad productiva

Ya ha quedado apuntada la limitada capacidad de incidencia del Plan en sentido «positivo» en este aspecto que, sin embargo, es sustancial y determinante de la existencia misma de toda aglomeración urbana.

Las medidas habrán de centrarse, pues, en el control del asentamiento de la actividad productiva y la ordenación y dotación de infraestructura que su implantación requiere. Es decir, en un doble sentido de impedir o limitar los impactos negativos de su implantación, garantizando al tiempo, mediante una adecuada política de suelo y urbanización la posibilidad de que tal implantación ocurra si existe la inversión necesaria para ello.



- 36 En este momento, en una situación de crisis habría que añadir otra línea de política: la protección de las instalaciones existentes, no fomentando con medidas de planeamiento su desmantelamiento, por cuanto la experiencia muestra que si no se establecen tales medidas se producen cierres, antes que traslados, de las instalaciones industriales.

La base industrial de Madrid es importante. Es el resultado de especiales factores de localización y, sobre todo, de la política iniciada en la postguerra. No obstante, esa voluntad industrializadora es hoy sólo pasado. Por parte del Estado no existe una política expresa de localización industrial. Si acaso, son concedidos incentivos aislados en los vestigios de las Áreas de Localización Industrial Preferencial de los Planes de Desarrollo generalmente en áreas periféricas y de los que Madrid queda lógicamente excluido. En todo caso, nos encontramos con un Área con un perfil diversificado y con una importante implantación industrial cuya dinámica responde a sus propias características internas. Seguirá entonces, presumiblemente, la evolución consecuente con esas características, afectada sin duda por la crisis general de la economía española.

Parece que hoy, en el planeamiento, la política respecto a la industria debe tener muy en cuenta la posible eliminación de instalaciones que sólo puede ser muy selectiva y ante casos de extrema necesidad, de aquellas con alto grado de contaminación o inadecuación por otros factores en el entorno en que están implantadas. Al margen de esas decisiones que pudieran tomarse el objetivo habrá de ser la consolidación, mejora y dotación de las áreas industriales existentes. Con estas medidas no se garantiza, sin duda, la consolidación misma de la actividad industrial y consiguientemente tampoco la de los empleos. Su mantenimiento y evolución caen fuera de la capacidad del planeamiento y de la acción municipal. No hay que crear, por tanto, falsas expectativas. Lo que esas medidas de protección del empleo industrial en Madrid persiguen es *no ofrecer* un pretexto para su desaparición, eliminar causas adicionales a las que se derivan de la propia crisis.

#### Política respecto al terciario

La terciarización de Madrid como característica típica de las grandes áreas metropolitanas, ha ido aumentando en todo su proceso de crecimiento,

reforzada por la capitalidad, el gran peso de la Administración Central, y la tendencia a la concentración de sedes empresariales que se ha resumido con la calificación de Madrid como la *capital del Capital*.

Los nuevos establecimientos terciarios constituyen un uso de gran impacto cuando se concentran y especializan en áreas centrales: expulsan la residencia y los usos tradicionales, como ocurre significativamente con las oficinas. La política frente a éstas ha de ser el limitar tales concentraciones por medio de un estricto control de usos en la normativa urbanística. La descentralización parece un objeto natural. Las pautas espontáneas de localización de este tipo de terciario en cierto momento parecían tender a esa descentralización, aunque los tímidos síntomas aparecidos en Madrid no se han desarrollado salvo en casos muy específicos, como es la localización de sedes de multinacionales a lo largo del eje de la autopista al aeropuerto.

No obstante, habrá que abordar políticas diferenciadas respecto a los distintos componentes del terciario. Un terciario más directamente ligado al proceso productivo y a la investigación tecnológica no sólo no ha de ser frenado, sino fomentada su implantación en localizaciones próximas o en las propias áreas industriales que se pretenden consolidar con localización central.

La política comercial ha de responder a la polémica planteada respecto a la transformación de la estructura comercial, rechazando en principio los *hipermercados* como fórmula prioritaria para los nuevos establecimientos comerciales. Junto a las grandes líneas, más estructurales, habrá de pensarse en un nuevo tipo de normativa en el control de usos comerciales, tendiendo a paliar su concentración, en línea con las experiencias ya abordadas en otros países europeos.

### 3. Instrumentos de planeamiento

El apartado 1 de este capítulo contiene la síntesis de los objetivos que debería perseguir el Plan General en Madrid y los criterios que deberían presidir su redacción; tal conjunto de criterios y objetivos expuestos en esa forma sintética, vienen a ser la expresión de la política urbanística a la que responde el nuevo Plan General que se propugna.



No obstante, la viabilidad o posibilidad de plasmación de esa política urbanística está condicionada, entre otras cosas, por la existencia de una normativa general que define el régimen de suelo y por la disponibilidad de unos instrumentos de planeamiento dados. Ambos elementos —régimen de suelo e instrumentos de planeamiento— regulados mediante un conjunto de disposiciones legales, constituyen los términos de referencia que delimitan el alcance de la política urbanística enunciada. Supuesta la aceptación general del cuadro legislativo hoy vigente, y supuesto, al mismo tiempo, que dicho marco posibilita actuaciones de intencionalidad bien diversa, parece necesario antes de nada, traducir los criterios generales expuestos anteriormente, en criterios de utilización de los instrumentos de planeamiento disponibles para el cumplimiento más acabado de los objetivos generales que se persiguen.

Con ese propósito, parece oportuno avanzar un primer esbozo de criterios referentes a la *clasificación* del suelo; la *calificación* de suelo; la *definición de los derechos de la propiedad*, considerando las técnicas para garantizar el cumplimiento de las cargas que se derivan del estatuto de la propiedad definido por la Ley a través del Plan y las técnicas de perecuación; y finalmente la *programación*.

### Criterios para la clasificación del suelo

La inclusión de un área determinada en una u otra clase o categoría de suelo de las tipificadas en la Ley es una de las opciones más importantes del Plan por un triple orden de consideraciones. En primer lugar por lo relativo a la definición o primera determinación de derechos y cargas, aun cuando el otorgamiento de los primeros precise de otras determinaciones (en particular la calificación) y de ulteriores actos de planeamiento y gestión para su efectiva consolidación; en segundo lugar por lo referente al grado de concreción de las determinaciones de la ordenación, con el grado máximo en el suelo urbano y el grado mínimo en el urbanizable no programado; y, finalmente, por lo tocante al proceso de gestión en relación con la ejecución del planeamiento. La Ley concede al Plan una libertad prácticamente ilimitada para optar por la inclusión de un determinado suelo en cualquiera de las clases o categorías previstas, con la condición de que las opciones estén

oportunamente justificadas por el propio Plan. Por lo demás, esa autonomía prácticamente ilimitada que la Ley deposita en el Plan para proceder a la clasificación de suelo, resulta notablemente reforzada en los casos, como el que nos ocupa, en los que la revisión implica una adaptación a las especificaciones de la nueva Ley del Suelo, en tanto las clases y categorías de suelo que ésta define y las definidas en la Ley de 1956 son sustancialmente distintas, más allá de la denominaciones específicas de cada clase de suelo. Para poner un ejemplo bien ilustrativo cabe perfectamente la posibilidad de incluir en *cualquiera* de las nuevas clases y categorías contempladas en la vigente Ley a un suelo que, de acuerdo con la antigua Ley del Suelo del 56, pudiera tener la condición jurídica de «suelo urbano»<sup>5</sup>.

La reducción a la mínima expresión del *suelo no urbanizable* ha sido criterio elevado a categoría de norma por una reiterada práctica de planeamiento sentada sobre la base de una consideración doblemente errónea: como si todo el suelo estuviese destinado a la utilización urbana y como si la sanción jurídica de ese destino llevase consigo los efectos de disminución de precios propios del exceso de oferta en un mercado de competencia perfecta de productos perecederos. En esa consideración y en la consiguiente práctica pueden reconocerse hoy buena parte de las causas coadyuvantes de un desarrollo urbano incontrolado por incontrolable, marcado por la extensión de las tensiones especulativas a cualquier punto del territorio y desencadenante, con ello, de un proceso de real, progresiva, irracional y quizá irreversible, desvalorización de los recursos naturales. Por todo ello, frente a ese criterio, es preciso oponer hoy justamente el inverso, es decir la restricción de las áreas que puedan ser ocupadas por usos urbanos desde una rigurosa estimación de las necesidades sociales y de la capacidad real de oferta del sector inmobiliario, buscando además la maximización de los efectos positivos que el nuevo desarrollo está llamado a producir sobre la estructura urbana preexistente.

Desgraciadamente, las especificaciones sobre valoración de terrenos que la Ley del Suelo contiene, obligan, por razones de cautela, a operar con criterios también restrictivos en la

<sup>5</sup> Recordemos que según la Ley del 56 la aprobación de un Plan Parcial era por sí sola condición determinante para la inclusión de los terrenos correspondientes en la categoría de «suelo urbano».



extensión del *suelo urbanizable no programado*; categoría que, conceptualmente y de no ser por esa distorsión que la Ley introdujo en cuanto a los criterios para su valoración, pudiera prestar una estimable flexibilidad que se hace tanto más necesaria cuanto menores son las posibilidades reales de programación del desarrollo urbano.

El diferente tratamiento que la Ley establece en cuanto a las obligaciones de los propietarios según lo sean de terrenos incluidos en *suelo urbano* o en *suelo urbanizable*<sup>6</sup> y con ello la posibilidad de obtener gratuitamente no sólo el 10 por 100 del aprovechamiento sino, además, la totalidad de los suelos destinados a uso público —por principio no lucrativos—, aconseja restringir al máximo la extensión de los terrenos incluibles en *suelo urbano*; no obstante, en algunos casos y sobre todo en áreas de borde, consideraciones sobre las facilidades de gestión (incluidos los compromisos voluntarios de cesiones por encima de las mínimas exigidas por la Ley) podrán hacer reconsiderar el criterio general antes expuesto. Dentro del suelo urbanizable, optar por la inclusión en una de las dos categorías previstas en la Ley —el programado y el no programado— ha de obedecer a criterios de certeza sobre la programación, bien sea porque tal certeza quede garantizada por un compromiso de inversión pública, bien sea porque los particulares hayan suscrito compromisos análogos aceptando las oportunas medidas sancionadoras para los supuestos de incumplimiento de aquéllos.

Es por ello por lo que el método a seguir en la determinación del suelo incluido en la categoría de *urbanizable programado* debe acompasarse con el proceso por el que las propuestas del Plan van poniéndose en conocimiento del público. Con esta finalidad parece aconsejable que en la fase de Avance se defina y delimite la extensión del *suelo urbanizable* como el potencial «campo de juego» para el ulterior crecimiento físico de la ciudad, sin proceder por el momento a la división en las categorías de programado y no programado o, en todo caso, con la inclusión en la primera de aquellos suelos cuyo desarrollo estuviera ya iniciado con compromisos ciertos sobre su prosecución. El dimensionamiento de ese *suelo urbanizable* debería ser lógicamente bastante

mayor que el que pudiera deducirse a partir de una estimación sobre la capacidad de producción del sector inmobiliario tanto público como privado. Ese suelo, así dimensionado en el momento del Avance, constituiría la oferta que el Ayuntamiento hace a los particulares para que éstos, a su vez, formulen propuestas comprometidas para el horizonte de programación (en sus dos fases cuatrienales); a partir de tales compromisos, necesarios para la confección del programa, podría procederse a la definición de las dos categorías (programado y no programado). Las propuestas sobre inclusión en *suelo urbanizable programado* que fuesen aceptadas y los consiguientes compromisos, que pasarían a formar parte integrante del programa, junto con los planes correspondientes a operaciones públicas, definirían el ámbito del *suelo urbanizable programado*. En función de éste se procedería al dimensionamiento y delimitación definitiva del *suelo urbanizable no programado*; el conjunto de ambas categorías podría coincidir o reducir, en función inversa al dimensionamiento del *suelo urbanizable programado*, el ámbito y la extensión del conjunto del *suelo urbanizable* propuesto en la fase de Avance; de esta forma el modelo *abierto* del Avance podría *cerrarse* al menos en algún grado, en el momento de la aprobación inicial, quedando como elemento *abierto* del modelo el *suelo urbanizable no programado* que estaría sin embargo sometido a las condiciones que se fijen para la tramitación de los Programas de Actuación Urbanística (PAU). Estas condiciones, en primer lugar y con generalidad, deberán ser consecuentes con el carácter preferente que el Plan otorga al desarrollo del *suelo urbanizable programado*, pues de otra forma se estaría estimulando la inhibición de los particulares a comprometerse en el programa del Plan; por otra parte entre dichas condiciones cabe incluir delimitaciones tentativas de posibles ámbitos de los PAU y orden de prioridades entre las distintas opciones.

Si desde criterios inflacionistas en el dimensionamiento del suelo susceptible de utilización estrictamente urbana es comprensible la escasa atención que merece la planificación y ordenación del territorio destinado a usos no urbanos, lo inverso sucede cuando se sustentan criterios de salvaguardia integral de los recursos. Pero así como la ausencia de planificación y de intervención activa en los suelos rústicos, cuando se contemplan como algo residual y marginal, resulta ser funcional a la intencionalidad que subyace en esa concepción —todos los suelos

<sup>6</sup> Tratamiento que también es distinto en cuanto a los potenciales derechos, aunque sólo sea porque las restricciones que de la misma Ley se imponen en cuanto a intensidad de ocupación en los desarrollos residenciales —topes de densidad— se refieren sólo a los Planes Parciales, y por consiguiente sólo al suelo urbanizable (programado o no).



tienen «vocación» de urbanos—, las limitaciones de los instrumentos de planeamiento y de intervención programada de que hoy se dispone en lo referente a la ordenación del territorio agrícola en un medio focalizado por una potente estructura urbana, reclaman un esfuerzo adicional para la búsqueda de nuevos instrumentos. La propuesta de clasificación del *suelo no urbanizable* tiene que ir acompañada de nuevos instrumentos de conservación activa para esta clase de territorio, ya que la mera inclusión en una categoría de naturaleza jurídica es obvio que es insuficiente para garantizar una utilización óptima de los recursos. Y ello, por más que la eliminación rotunda de expectativas de utilización urbana y consiguiente anulación de cualquier derecho sustentado en tales expectativas resulte ser un requisito básico para cualquier acción positiva de ordenación y planificación de ese territorio. En ese sentido, la nueva Ley del Suelo introdujo una mejora transcendental en el texto anterior al suprimir el contenido mínimo de la propiedad en cualquier clase de suelo, fijado por un parámetro de naturaleza urbana —una edificabilidad de  $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$ — incluso en los suelos rústicos.

Parece necesaria una última consideración acerca del criterio que debería adoptarse para el tratamiento del suelo correspondiente a los denominados *sistemas generales* en relación con la clasificación de suelo. De nuevo en este caso, las omisiones de la Ley permiten diferentes interpretaciones, presentes, por lo demás, en la actual cultura urbanística; la elección de una interpretación u otra ha de hacerse buscando la mayor coherencia con el contenido de la política urbanística que se sustente.

En tal sentido parece lo más consecuente que el tratamiento de los *sistemas generales* venga determinado por consideraciones en torno a la gestión de su ejecución y a la política redistributiva inherente a la política urbanística que se adopta. Desde ambos puntos de vista no cabe sino recomendar la inclusión de los diferentes elementos de los *sistemas generales* dentro del *suelo urbanizable*, esto es, dentro del *suelo urbanizable programado* aquellos elementos cuya ejecución está programada y dentro del *suelo urbanizable no programado* aquellos elementos cuya ejecución cae fuera del horizonte de programación y, en ambos casos, con independencia de que la ubicación física de los correspondientes elementos de los *sistemas generales* constituyen o no un enclave dentro de otra clase de suelo. Tal es la forma de garantizar

dos condiciones consecuentes con la política urbanística que se pretende hacer efectiva. En primer lugar, de esa forma el suelo correspondiente a los *sistemas generales* se obtiene de forma gratuita al constituir una de las cargas que el Plan impone a los propietarios de un determinado suelo —el *urbanizable*— considerados como un todo; carga que mediante las técnicas de reparto se trasladará a cada uno de los propietarios incluidos en tal tipo de suelo.

Si, por el contrario, los *sistemas generales* se tratasen aparte de la clasificación de suelo, la adquisición de los terrenos correspondientes sólo podría hacerse mediante compras voluntarias o mediante expropiación y el precio en esos casos se fijaría por analogía con un valor de otros suelos no minorado por la existencia de una carga que reduce su aprovechamiento, cual es la extensión del suelo necesario para dichos *sistemas generales*. El resultado sería, pues, la atribución como derecho a los particulares de una renta inflacionada —es decir superior a la estrictamente realizable al considerar la propiedad como un todo— y la traslación a la colectividad, como carga, del exceso de renta atribuido a los particulares. En segundo lugar, de esa forma se hace efectivo el propósito de atribuir al nuevo crecimiento una doble función: condicionar la atribución privada de las rentas urbanas que se generen con el crecimiento al cumplimiento de unos estándares que garanticen un nivel socialmente exigible de calidad de vida, repartiendo una parte de tales rentas entre propietarios que se ven impedidos para realizar rentas análogas debido a las determinaciones que el Plan establece (la afectación de los terrenos correspondientes a los *sistemas generales* es decir a un uso público). Así, el nuevo crecimiento, lejos de representar una pesada carga —como hasta ahora ha ocurrido— para la estructura urbana preexistente, consigue aligerar parte de los déficits acumulados.

Con ello, y esto debe quedar bien claro, no se está preconizando que sean los nuevos residentes asentados en las áreas de crecimiento los que paguen más por su mejor calidad de vida y además por la mejoras que se introduzcan en el conjunto urbano. Con ello sólo se dice que tales residentes, como los anteriores, van a pagar, como siempre, el máximo que permiten las condiciones del mercado, y que de ese máximo la parte correspondiente a la renta del suelo pasará a distribuirse entre más propietarios operándose, por tanto, una disminución de la renta unitaria. Esto, de modo innegable, significa un propósito de



- 40 modificación del *status quo* de que ha venido gozando la propiedad del suelo, modificación que está muy lejos de representar una negación de los derechos de la propiedad a percibir las rentas del suelo que *efectivamente* se generan, pero que supone, eso sí, una ruptura de la hegemonía de que ha venido disfrutando la propiedad del suelo en el esquema de redistribución del producto social, en detrimento no sólo de los intereses de la población en su conjunto —en cuanto residentes y consumidores— sino en detrimento de los beneficios del capital productivo.

### Criterios sobre calificación del suelo

La legislación urbanística vigente sanciona la técnica de la zonificación como instrumento para realizar la calificación del suelo. Mediante dicha técnica el territorio urbano y urbanizable queda subdividido por el Plan en áreas diversas (zonas) según vaya a ser el uso y las características tipológicas dominantes. En el interior de cada zona y mediante la correspondiente normativa, se reglamenta la proporción de los diferentes usos, sus incompatibilidades, la intensidad de ocupación y las demás condiciones generales a que debe sujetarse la utilización de los terrenos y la edificación que sobre los mismos pueda realizarse. El grado de detalle que la Ley exige en cuanto a las determinaciones que *califican* cada zona es muy diverso para las diferentes clases y categorías de suelo: el grado de pormenorización es máximo en el *suelo urbano* y mínimo en el *suelo urbanizable no programado*<sup>7</sup>.

De los diferentes aspectos relacionados con la calificación del suelo, al menos cuatro de ellos requieren el enunciado de algunos criterios que en desarrollo de los generales anteriormente expuestos contribuyan a conseguir los objetivos propuestos. Son todos ellos aspectos que reclaman una utilización *intencional* de los instrumentos de planeamiento con el fin de contrarrestar tendencias espontáneas fácilmente observables en el desarrollo urbano pasado y presente y cuyos efectos están en radical contradicción con los objetivos que con la Revisión del Plan se persiguen.

La *intensidad de ocupación* del suelo y la *densidad*, sin duda variables que de una manera

muy sintética expresan la calidad de vida urbana, son, al mismo tiempo, las que, en gran medida, configuran el contenido económico de la propiedad urbana; su evolución es un reflejo muy revelador del comportamiento de los operadores públicos y privados que construyen la ciudad. La dialéctica que se entabla entre el propietario del suelo en cuanto detentador del derecho a una renta potencial y el promotor de la edificación en cuanto comprador de la titularidad jurídica que le permite comenzar el *ciclo de realización* de aquella renta potencial, ha tendido a resolverse en el proceso conjunto de construcción de la ciudad por medio de una incesante y progresiva intensificación de la ocupación del suelo y de una densificación ininterrumpida. Así, pues, las expectativas contrapuestas de maximización de las respectivas ganancias —rentas en el propietario y beneficios en el promotor— tendían a conciliarse mediante la alteración al alza de una de las variables —la intensidad de ocupación— configuradora de tales expectativas. Los poderes públicos, la autoridad urbanística, trastocando su función de garante de los intereses colectivos, del bienestar de los residentes presentes y futuros, por otra de mediación en el referido conflicto, terminaba siempre por resolver en favor del compromiso de las partes, mediante la autorización de una más intensa ocupación del suelo; autorización que bien era formalmente irracional (la simple permisividad en el incumplimiento de las normas) o bien asumía una forma racionalizada (la promulgación de nuevas normas en sustitución de las anteriores). Finalmente, cuando el proceso de elevación incesante de la intensidad alcanza límites de congestión y hacinamiento intolerables, la prosecución del proceso sólo tiene dos vías por delante: la degradación irreversible del patrimonio inmobiliario y urbano o el comienzo, tras su demolición, de un ciclo sobre bases nuevas en las que *la variable uso* pasará a ocupar el papel determinante que la intensidad había jugado en el ciclo anterior.

Hoy, en una ciudad como Madrid, las áreas consolidadas por la edificación, y de modo muy particular el área central, han alcanzado niveles de intensidad en la ocupación del suelo y de densidades residenciales insoportables. Para acentuar esa gravedad y como pesada hipoteca para el futuro, el mercado de suelo al configurarse de acuerdo con las pautas de un proceso espontáneo (en muchos casos sancionado por el planeamiento), opone una tenaz resistencia a cualquier alteración hacia abajo de las rentas

<sup>7</sup> En concreto, para el *suelo urbano* la Revisión del Plan General en Madrid implicará la redacción de unas nuevas Ordenanzas de edificación que, incorporadas al resto de la documentación normativa del Plan, vendrán a sustituir a las actualmente vigentes.



urbanas unitarias. Desde el prisma jurídico la revisión del Plan es la ocasión para efectuar una nueva redefinición de los derechos —y, por tanto, de las intensidades de ocupación del suelo— con un amplísimo grado de libertad, por cuanto en la mayor parte de los casos es impropio hablar de *derechos adquiridos* cuando lo que se está denotando son *expectativas anteriores* más o menos apoyadas en un plan que ha agotado su vigencia y más o menos sancionadas por transmisiones en el mercado. Sin embargo, esa virtualidad de la revisión —tan amplia desde la óptica jurídica—, no puede por menos que atemperarse a las condiciones que dictan otras consideraciones y exigencias de índole económica, social y, por tanto, en último término, de índole política. Consideraciones que, no obstante, han de venir *después* de una primera opción diferenciadora y trascendental: el propósito de detener el proceso de densificación de la ciudad y, con ello, la decisión de disminuir los niveles de intensidad de ocupación anteriormente permitidos, ha de primar sobre los intereses particulares que por el cumplimiento de ese objetivo de interés general pudieran verse realmente dañados. En la generalidad con que debe acometerse la medida de reducción de los niveles de intensidad, radica no sólo la imposibilidad real de indemnizar los intereses particulares (como si de intereses singulares se tratase), sino que en esa generalidad reside además, la legitimación para no tener que hacer frente a esas indemnizaciones imposibles, puesto que la medida tendría alcance de norma que afecta por igual y no discrimina a unos propietarios respecto a otros.

Tomada esa primera opción, definir la magnitud de la reducción de intensidad será fruto de una labor de estudio mucho más en detalle que conjugué la estimación de los umbrales mínimos que no es sensato sobrepasar (si no es a riesgo de producir distorsiones del mercado de efectos no deseables) con techos de densidad que sean relativamente aceptables para una situación futura y con los efectos que esta nueva política de densidades se requiere que produzca en el mantenimiento y conservación del patrimonio edificado, al suprimir algunos de los incentivos que han motivado su desvalorización y demolición prematura.

En el suelo aún no urbanizado, en el que se prevé acoger el nuevo crecimiento, la imposición de unas condiciones de intensidad de ocupación y de densidades residenciales se ve facilitada por el actual marco legislativo. El tope de 75 viviendas

por hectárea establecido por la Ley, con ser de por sí elevado, representa un avance considerable respecto a las densidades características del anterior crecimiento madrileño, situadas muchas veces por encima de las 200 viviendas por hectárea, a pesar de la limitación normativa —pero inoperante— que estableciera en su día el Plan General de 1963 de 100 viviendas por hectárea. En el *suelo urbanizable* y en su ordenación, el problema no residirá tanto en el establecimiento de unos parámetros de densidad iguales o inferiores a los máximos permitidos por la Ley, como en una definición de las otras determinaciones normativas que garanticen el cumplimiento de las densidades establecidas.

Así como las variables de intensidad de ocupación y de densidad pueden tomarse como expresión sintética de la calidad de vida del desarrollo urbano y como indicadores, en su evolución, de las contradicciones de un proceso cuyo motor son las aspiraciones contrapuestas de maximización de ganancias de los protagonistas de dicho proceso, *el uso del territorio* podría tomarse como expresión del resultado de un proceso, igualmente contradictorio, de dominio y apropiación del espacio. Proceso este último cuyo motor sólo con excesivo simplismo puede ser asimilado al que provoca la progresiva densificación, es decir la maximización de las ganancias. Su lógica responde al intento de conseguir una dominación del espacio que se corresponde adecuadamente con las fuerzas efectivamente dominantes en la formación social, liquidando para ello las preexistencias de dominación consolidadas en su día en el espacio físico como expresión de una estructura diferente y superada de anteriores modos de producción; proceso que en su devenir implica al conjunto del sistema de organización del espacio económico y social y por consiguiente a todos sus agentes; proceso que, finalmente, en sus efectos resulta ser la expresión de la ciudad misma.

Tendencias acusadas hacia la monofuncionalidad de áreas enteras de la ciudad anteriormente diversificadas en sus funciones, expulsión de las actividades productivas y de la población ligada a ellas, terciarización, desvalorización progresiva de las áreas destinadas a usos de menor rentabilidad privada y segregación social de los residentes, son expresiones todas ellas del proceso antes descrito. Proceso cuya racionalización teórica más «acabada» se resume en el célebre axioma de «quien puede ofrecer un precio superior por el suelo es quien puede utilizarlo del mejor modo posible» y cuya racionalización técnica se





42

encuentra en una utilización ya tradicional de la *zonificación* supeditada al anterior principio teórico.

Los instrumentos urbanísticos por sí solos tienen escaso poder para configurar *en positivo* el esquema de asentamientos de los diferentes usos en el territorio, fuera de aquellas actuaciones que ejecuta directamente el sector público.

Obligadamente, el uso de tales instrumentos se limita a operar *en negativo*, de modo restrictivo, contrarrestando las tendencias espontáneas que se juzgan como no deseables.

Una pormenorización de usos regulados con excesiva rigidez puede llegar a resultar un mero acto de voluntarismo en tanto resulte radicalmente incompatible con las pautas generales del funcionamiento del mercado de bienes y servicios. Por tanto, habrá que seleccionar de modo riguroso aquellos usos —singulares o agrupados— cuya más estricta e incluso rígida regulación sea imprescindible para evitar efectos no deseados<sup>8</sup>. Por otra parte, la normativa reguladora de usos deberá conjugar la necesaria flexibilidad con instrumentos de control que eviten una monofuncionalidad no prevista ni deseada pero alimentada por la espontaneidad de un proceso guiado por la obtención de la máxima rentabilidad en cada momento.

Los mecanismos que tienden a la regulación del uso, con el carácter restrictivo o *negativo* antes mencionado, tienen su máxima virtualidad en lo referente a los usos existentes, en su preservación o salvaguardia. El Plan tiene que defender la permanencia del carácter público de espacios y edificios que hasta aquí hayan tenido tal carácter, adecuando, eso sí, su destino específico; el Plan tiene que extender la salvaguardia también a aquellos otros usos privados que se han visto erosionados en su valor (y al margen de la función que pueden seguir cumpliendo) por los efectos de expectativas fundadas en la transformación de tal uso, y ello con independencia de que las expectativas se apoyen o no en las previsiones del planeamiento anterior que ahora se revisa.

El modelo espontáneo de producción del espacio residencial conduce de forma inexorable a la

*segregación social*; un Plan cuyas determinaciones se limiten a establecer el uso residencial como uso genérico con diversidades tipológicas como única especificación, no hará más que confirmar el modelo espontáneo.

Mientras exista, y tendrá que seguir existiendo, una proporción muy notable del mercado de vivienda con precios intervenidos (vivienda de protección oficial pública y privada), y en tanto uno de los objetivos fundamentales de la política urbanística sea el combatir la segregación social, será preciso introducir desde el Plan condiciones coercitivas para garantizar el asentamiento no discriminado de la vivienda destinada a la población que no presenta la solvencia requerida por el *mercado libre*. La calificación de un área como residencial —como uso dominante— necesita ser completada desde el Plan con una determinación complementaria que establezca la proporción obligatoria de *viviendas con precios tasados*. En consecuencia, la valoración de ese área, sea a efectos de expropiación o a efectos de aplicación de los mecanismos de perecuación o reparto, no podrá prescindir de esa determinación complementaria. Ello, sin embargo, no quiere decir que en todas y cada una de las áreas residenciales se vaya a producir idéntica proporción de asentamiento de viviendas económicas, sino tan sólo que los derechos de los titulares de suelo se definirán en relación con una hipotética distribución igualitaria de dichos asentamientos.

La Ley deja abierta una doble posibilidad de tratamiento del *suelo urbano* por el Plan en cuanto a las especificaciones de ordenación previas al acto de edificación: o bien el Plan regula o reglamenta detalladamente el uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones en cada parcela, una vez delimitado el espacio público y el privado mediante el señalamiento de alineaciones, o bien procede con un menor grado de detalle señalando el ámbito de las operaciones de reforma interior que mediante el oportuno Plan Especial precisarán las especificaciones propias del suelo urbano. En la medida de lo posible el Plan General debería optar por la primera, opción, siempre y cuando contenga al mismo tiempo los mecanismos de garantía para una gestión que, mediante un eficaz sistema de perecuación o de reparto, asegure la obtención del suelo destinado a usos públicos sin tener que recurrir de modo sistemático a la expropiación como técnica de adquisición de dicho suelo. En esos términos la opción adoptada evitaría paralizaciones o retrasos

<sup>8</sup> En este sentido cuando se habla, por ejemplo, de detener la terciarización conviene advertir que a la hora de concretar las propuestas para conseguir tal objetivo será preciso señalar cuáles de esta categoría son los que de modo diferente se quieren limitar y cuáles en cambio dentro de esa categoría se desea potenciar, sin que ello signifique contradicción con el objetivo general que se persigue.



de la actividad edificatoria originadas por una gestión más compleja, como resultaría del planeamiento especial y de las reparcelaciones no abreviadas. Con todo, el *señalamiento de ámbitos de reforma interior* será necesario, máxime si de una vez la legislación de vivienda logra dar carta de naturaleza a las operaciones de rehabilitación y remodelación. Bajo este supuesto, la extensión de esos ámbitos debería ser, como criterio general, bastante reducida, pues, de otra forma, la gestión siempre complicada de esas operaciones, con los objetivos que deberían perseguir, resultaría simplemente inviable, como lo prueba sobradamente la experiencia habida hasta aquí.

Criterio inverso, en cuanto a la extensión de los ámbitos del planeamiento que ha de desarrollar el Plan General, cabe sostener en lo que se refiere al *suelo urbanizable*. Entre las determinaciones que según la Ley debe establecer el Plan General en el suelo urbanizable programado figura «la división del territorio en sectores para el desarrollo de Planes Parciales». Aunque la Ley reconoce a los particulares facultades de iniciativa en la formulación de dichos planes, parece recomendable reservar de modo casi total esa iniciativa para la Administración, máxime cuando se aboga por un Plan General con un grado poco detallado de *especificaciones de ordenación* en el suelo urbanizable. La única forma de resolver la ambivalencia de la iniciativa en la formación del planeamiento parcial en favor de la Administración es operar, señalándolos en el Plan General, con ámbitos extensos, imposibles de abordar en su ordenación por la iniciativa privada. Contrariamente, el ámbito de ejecución —las unidades de actuación— y el ámbito del último escalón de planeamiento —los Estudios de Detalle— deberían ser lo más reducidos que sea posible, máxime teniendo en cuenta la existencia del programa del Plan para esta clase de suelo, que ha de garantizar la coordinación entre las diferentes actuaciones. En otras palabras, su extensión debería ser tal que, facilitando al máximo la gestión a los particulares, garantizase al mismo tiempo el cumplimiento de las obligaciones y cargas que el Plan les impone.

### El planeamiento, la gestión y los derechos de la propiedad

«La aptitud para edificar la da el Plan, pero el derecho a edificar se condiciona, *con todas sus consecuencias*, al efectivo cumplimiento de las

obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los plazos previstos en el propio Plan.»

«La expectativa de destino urbano se produce escalonadamente en varios momentos. El Plan General, salvo en suelo urbano [...] se limita a orientar el criterio de futura programación, pero sin prejuzgar ninguna expectativa concreta.»

«La regulación del uso de unos terrenos a nivel de Plan Parcial consolida de forma concreta la expectativa de urbanización. Sin embargo, esta expectativa tampoco es definitiva, si no va inmediatamente seguida de la ejecución de la urbanización y del cumplimiento por el propietario de sus obligaciones y cargas. Por el contrario, queda condicionada a unos plazos de caducidad que permiten, frente a su titular, reintegrar automáticamente a su primitiva situación de rústicos en el caso de que la ejecución inmediata del Plan se viese frustrada.»

«Los planes sólo atribuyen en suelo programado el derecho a un aprovechamiento medio (deducido del previsto en el propio Plan el que corresponde a la Administración). Ningún propietario adquiere derecho a un aprovechamiento superior al medio del Plan [...]

«El principio según el cual el planeamiento *no concede directamente* el derecho a edificar tiene su reflejo en materia de valoración del suelo [...]

«Punto capital [...] es el que se refiere a las cesiones gratuitas de suelo [...]

«(La Ley) no sólo facilita la obtención gratuita del suelo no edificable o con usos no lucrativos, sino que impone la cesión gratuita a la Administración competente del suelo privado edificable —un 10 por 100 del correspondiente al aprovechamiento medio en suelo programado [...]— como un componente más de la justa compensación que se exige a los propietarios por los beneficios derivados del proceso urbano.»

Las palabras anteriores extraídas de la exposición de motivos de la vigente Ley del Suelo, pueden contribuir a enmarcar las reflexiones y criterios que se exponen a continuación, no sin antes reproducir algunos párrafos esenciales del texto articulado de la referida Ley:

«Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o, en virtud de la misma, por los Planes de



44 Ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios» (artículo 76).

«La ordenación del uso de los terrenos y construcciones... no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización por implicar nuevas limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística: los afectados tendrán no obstante derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento en los términos previstos en la presente Ley» (artículo 87.1).

«Las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no puede ser objeto de distribución equitativa entre los interesados conferirán derecho a indemnización» (artículo 87.3).

Así, pues, la legislación urbanística vigente ha diseñado técnicas que, en principio, y con cierta independencia de su complejidad:

- a) Apuntan a una separación, todavía tímida, entre el derecho de propiedad y el derecho a edificar.
- b) Definen los deberes de los propietarios de suelo que, sustancialmente, tienen como umbral la ejecución de las obras de urbanización y la cesión gratuita de los suelos de uso público<sup>9</sup>.
- c) Detraen en una de las clases de suelo —el urbanizable— una parte de la renta del suelo —el 10 por 100— generada por los usos lucrativos, en concepto de *captación pública de las plusvalías*.
- d) Conjugan la atribución de derechos y el establecimiento de cargas, obligadamente desigual en tanto deducibles de la ordenación, con un sistema de perecuación que evita el trato discriminatorio de cada uno de los propietarios de cada clase de suelo.

Ahora bien, así como en la Ley y en su desarrollo reglamentario existen criterios con un grado de definición que permite concretar las mencionadas técnicas a través de los planes y de los

<sup>9</sup> Se entiende que la cesión lo es de dichos suelos una vez urbanizados. La legislación italiana, más avanzada en este sentido, impone, junto con la cesión del suelo para usos públicos una carga para la ejecución o construcción del correspondiente equipamiento (la denominada «urbanización secundaria»). Recordemos que la legislación de «vivienda social» del año 1976 introdujo medidas análogas que fracasaron junto con los demás aspectos de aquella legislación.

instrumentos de gestión en lo relativo al *suelo urbanizable* no ocurre lo mismo en lo que respecta al *suelo urbano*. Así, pues, se expone primero, de una manera muy sucinta y simplificada, cuál es el sistema de definición de derechos y los mecanismos de reparto en el *suelo urbanizable programado* para avanzar después, tras una reflexión más extensa, algunas propuestas o criterios sobre el tratamiento de los mismos aspectos en el *suelo urbano*.

La definición de derechos y el reparto de los mismos en el *suelo urbanizable* responde a un esquema cuya simplicidad conceptual contrasta con la relativa complejidad de su gestión.

Partiendo de que no existan otros derechos inherentes a la propiedad del suelo que los que la Ley configura *por medio* del Plan General, consolidados paulatinamente a través de sucesivos actos administrativos, y partiendo de que los efectos del planeamiento sobre los particulares no pueden ser los de una «lotería» que, dentro de la misma clase de propietarios, beneficie a unos y a otros no, la Ley extendió el uso de los conceptos básicos de una técnica anterior —la reparcelación— a toda una clase de suelo, el *urbanizable programado*. El Plan debe calcular el aprovechamiento urbanístico que corresponde al conjunto de ese suelo y expresarlo en términos unitarios, es decir en relación con la extensión correspondiente a dicha clase de suelo; a ese aprovechamiento unitario se le denomina *aprovechamiento medio*. ¿Qué es y cómo se forma el aprovechamiento urbanístico? En esencia, tal aprovechamiento no es cosa distinta de lo que en otros lugares se ha llamado renta urbana (potencial) de un suelo, es decir la expresión de la rentabilidad que puede esperarse de un suelo una vez definidos sus usos y su intensidad de ocupación en una localización dada, y hecha abstracción de su grado de acondicionamiento urbano (infraestructura existente). Desde este punto de vista el aprovechamiento urbanístico, en su expresión monetarizada y temporal concreta, no es otra cosa que la estimación de la renta realizable (o realizada) en tal momento, o, si se quiere, la estimación de su valor (descontados los costes de producción de la urbanización imputable a dicho suelo). Esta y no otra es la conceptualización consecuente con lo que el texto de la Ley dice y no otras que por simplismo, mejor o peor intencionado, preconizan la identificación del aprovechamiento con la expresión de la intensidad de ocupación física de un suelo



(índice de edificabilidad)<sup>10</sup>. Admitido que el aprovechamiento urbanístico sea conceptualmente lo que aquí se sostiene que es, el método para el cálculo del *aprovechamiento medio unitario*, tampoco ofrece mayores dificultades. El cociente entre la suma ponderada de los aprovechamientos que según las condiciones de uso e intensidad fijadas por el Plan tiene cada porción del territorio comprendido en la clase de suelo a que nos referimos, con su localización, y la superficie de esa clase de suelo será el *aprovechamiento medio*, importando poco que su expresión se haga en cualquier tipo de unidad convencional, siempre que a partir de ella y teniendo en cuenta otros parámetros determinables pueda «monetarizarse» dicha expresión. Para el cálculo de la suma ponderada de los diferentes aprovechamientos habrá que hacer hipótesis apoyadas en la información deducible del mercado inmobiliario sobre rentabilidades relativas de los diferentes usos, imputando rentabilidad nula a los usos no lucrativos y, en cualquier caso, a los que corresponden según la Ley a los suelos de cesión obligatoria y gratuita. Con todo ello puede obtenerse una estimación o aproximación del valor real y no cabe objetar que con ello lo que se obtiene no es exactamente el valor venal que se obtendría por referencia al mercado, puesto que, por definición, cualquier cálculo que persiga la obtención de un aprovechamiento o rentabilidad media no es obtenible *directamente* de las transacciones del mercado siempre singulares y, por tanto, nunca medias.

Hasta aquí la propiedad del suelo ha sido considerada en su conjunto, como un todo, y a esa propiedad es a la que corresponde el *aprovechamiento medio* como definición de su contenido económico unitario reconocido como derecho.

Interesa subrayar que los suelos de uso no lucrativo cuya cesión se impone como carga a la propiedad, no tienen, por su propia condición, contenido económico alguno y que por consiguiente su traspaso al dominio público, en sí y con independencia de la técnica utilizada para dicho traspaso, no puede tener como contrapartida indemnización alguna. Interesa, al mismo tiempo esclarecer, que al operar así no se está detrayendo ninguna cuota de renta urbana

<sup>10</sup> Es conveniente significar que en el mantenimiento de una u otra postura, el aprovechamiento con contenido económico o el aprovechamiento con contenido puramente físico, pueden distinguirse dos orientaciones políticas —y no sólo teóricas— claramente contrapuestas.

de la total que efectivamente puede ser realizada a partir de las condiciones que fija el Plan<sup>11</sup> o, dicho en otras palabras, que tal operación no representa, en absoluto, captación alguna de plusvalías<sup>12</sup>. El derecho a indemnización puede aparecer en una posterior consideración, esto es al contemplar la propiedad en su estructura real, en sus diferentes titulares, es decir al abordar el problema del reparto de ese derecho establecido como *aprovechamiento medio*. En efecto, como consecuencia de las condiciones de ordenación que establece el planeamiento cada parcela tendrá un aprovechamiento singular, sólo casualmente coincidente con el medio, y en general por encima o por debajo de aquél. Si la técnica de reparto es tal que los suelos de usos no lucrativos<sup>13</sup> se traspasan directamente al dominio público, mediante la cesión, el problema de la indemnización no se plantea, pues lo que se dará será un problema de naturaleza distinta como es el de las compensaciones mutuas entre los propietarios, solventable mediante la técnica de la reparcelación o compensación. En cambio, si por las razones que sean, la Administración necesitase recurrir para la obtención de ese suelo de uso público a la técnica de la expropiación —considerada en su dimensión de adquisición coactiva— aparecería el problema de la indemnización del propietario expropiado, pero como simple sustitución de otras técnicas compensatorias, y, por tanto, el importe de tal indemnización —equivalente a la monetarización del 90 por 100 del aprovechamiento medio—<sup>14</sup> tendría que ser detraído por la Administración del derecho al aprovechamiento concreto y singular de los demás propietarios. Dicho en otras palabras, el propietario expropiado habría transferido por medio de dicho acto a favor del

<sup>11</sup> Otra cosa es que con respecto a situaciones precedentes el Plan haya podido significar una reducción de rentas expectantes cuya realización completa sea ya imposible a partir del Plan; incluso, como hipótesis, puede darse una disminución real del valor venal —minusvalía—, sin que eso implique que el sector público se haya apropiado de plusvalía alguna.

<sup>12</sup> Caso distinto es el de la cesión obligatoria y gratuita del 10 por 100 del aprovechamiento medio, que sí representa en cambio una detracción de renta urbana (cuya realización es posible a partir del Plan) o, si se prefiere, llamar así una captación pública de plusvalía.

<sup>13</sup> De momento se establece la hipótesis de que existe identidad entre suelos de usos no lucrativos y suelos de cesión obligatoria y gratuita. El problema que surge al modificar tal hipótesis se abordará más adelante al hacer referencia al suelo urbano.

<sup>14</sup> Se dice 90 por 100 porque en rigor el derecho reconocido descuenta ya la carga de cesión del 10 por 100, que por otro lado la Ley impone.



46

expropiante el derecho al aprovechamiento medio que la Ley le había reconocido a través del Plan y, por tanto, el expropiante —como un propietario igual que el resto— tendría que materializar el derecho transferido a su favor (naturalmente en *suelo* distinto al que adquirió) o bien, sustitutoriamente, ser compensado por su valor por los propietarios restantes.

Las dudas de interpretación —ciertamente escasas— que la Ley del Suelo y sus reglamentos pueden suscitar en lo que respecta al tratamiento del *suelo urbanizable* dentro de los aspectos hasta aquí abordados, se multiplican al abordar ese tratamiento en el *suelo urbano*. Dos son las cuestiones que aparecen como sustanciales, las que dan pie a diversos interrogantes. En primer lugar, la Ley, que establece como determinación inexcusable del Plan General la fijación del aprovechamiento medio en el *suelo urbanizable*, no señala obligación análoga para el *suelo urbano*. Ciertamente es que nada puede deducirse de la Ley en contra de que el Plan incluya entre sus determinaciones la fijación de aprovechamiento *medio* o *tipo* en el conjunto del *suelo urbano* o en subdivisiones del mismo; es más, de modo indirecto, el artículo 105 de la Ley, al referirse a la determinación del valor urbanístico en el *suelo urbano*, establece que el aprovechamiento que ha de servir de base para la obtención del valor será «el permitido por el Plan, o, en su caso, el *aprovechamiento medio* fijado a los polígonos o unidades de actuación sujetos a reparcelación...» Cabe deducir que si hay un aprovechamiento permitido por el Plan que ha de servir de base para la valoración pueda hacerse desde el propio Plan y nada impide tampoco que en su cómputo se tengan presentes, de una parte, las desigualdades singulares inducidas por la ordenación y, de otra, los deberes de cesión que la Ley impone a los propietarios de *suelo urbano* en cuanto tales, es decir, en cuanto categoría específica de propietarios. En todo caso, la Ley, de modo expreso, aunque indirecto, alude al *aprovechamiento medio* fijado en polígonos o unidades de actuación en *suelo urbano* sujetos a reparcelación. Que el ámbito de la reparcelación sea más o menos amplio, que la reparcelación se realice o no por el procedimiento abreviado —reparcelación voluntaria o reparcelación simplemente económica— son todas ellas posibilidades presentes en la Ley, que permiten la aplicación de técnicas análogas a las utilizadas en el *suelo urbanizable* en lo tocante a la definición de derechos y al reparto o compensación de desigualdades.

La segunda cuestión que suscita problemas de interpretación se refiere al tratamiento de los suelos de uso público. Por un lado, su cuantía está mucho menos definida en la Ley y sus reglamentos para el *suelo urbano* que para el urbanizable; por otro lado, en el *suelo urbano* existe una disparidad notoria entre el dimensionamiento de tales espacios, que es facultad del Plan, y el dimensionamiento de lo que se ha de ceder obligatoria y gratuitamente, que es una determinación de la Ley y no del Plan. El problema inmediato que surge de tal divergencia puede resumirse así: una de dos, o bien todos los suelos de uso no lucrativo (los de uso público) son computables en el cálculo del *aprovechamiento medio* con valor nulo —puesto que tal uso por definición no genera renta alguna— y en ese caso, a los efectos prácticos, no se distinguen de los de cesión gratuita con el consiguiente efecto de incrementar de modo indirecto las cargas que la Ley establece; o bien en el cálculo del *aprovechamiento medio* sólo entran con valor nulo los suelos de cesión gratuita y en ese caso a los demás suelos de usos no lucrativos habría que imputarles un *aprovechamiento ficticio*, indeterminable, con lo que el Plan estaría reconociendo a la propiedad de esa clase de suelo un derecho superior al deducible de las condiciones que por otro lado el plan fija como base de las rentas efectivamente realizables. Si la primera interpretación puede estar en contradicción con lo que literalmente la Ley señala como deberes de la propiedad, la segunda encierra una contradicción más sustancial, esto es, una contradicción con el espíritu general de la Ley, e, incluso, con el sentido común.

La escasa atención que la legislación vigente —no sólo la del suelo— presta a *la ciudad existente* contrasta con la importancia que le concede una política urbanística como la que se propone para la Revisión del Plan en Madrid. En el tema que aquí se trata, la posibilidad o no de atenuar los déficits acumulados en el *suelo urbano* depende de la voluntad de aplicar técnicas que hagan posible la obtención gratuita del suelo necesario para usos públicos. Admitir que el derecho de cualquier propietario de cualquier terreno es, de por sí, el correspondiente al aprovechamiento que puede realizarse en la parcela que reúne las óptimas condiciones de edificabilidad, por uso y por intensidad, significa condenar a los ciudadanos a sufrir un déficit crónico de equipamientos y servicios. Pretender bajo esos supuestos que el suelo necesario se obtiene mediante expropiación



o compra a precios de mercado (por analogía con el uso y la ocupación más rentables) significa negar una evidencia que la realidad ha demostrado hasta la saciedad: el incumplimiento de las previsiones que los planes han venido haciendo sobre el papel en todo lo referente a espacios públicos, o todo lo más, la ejecución de una mínima parte de tales previsiones.

Dos son las técnicas que pueden proponerse para conciliar la agilidad del proceso edificatorio en el *suelo urbano* con la obtención garantizada del suelo de uso público y con la no arbitrariedad de trato hacia los propietarios. Una de ellas, que se ha acuñado con el nombre de Transferencias de Aprovechamiento Urbano (TAU) cuenta con una experiencia rica en resultados aunque todavía limitada. Esta técnica, se sustenta en la de reparcelación voluntaria prevista en la legislación vigente. En las ventajas que se aducen para su legitimación y aceptación reside precisamente su más notorio inconveniente: su respeto celoso al *funcionamiento libre de un mercado* que intrínsecamente no lo es (en tanto mercado monopolista) sustrae protagonismo al sector público en la programación de un proceso que, por naturaleza, está necesitado de una voluntad programadora como es el de la provisión de equipamientos y servicios públicos. El esquema de dicha técnica es muy simple: el derecho de la propiedad se define sobre la base de un *aprovechamiento medio* (deducible de la ordenación) o sobre la base de un *aprovechamiento tipo* (establecido por el Plan con cierta independencia de la ordenación). El propietario de una parcela que puede obtener, de acuerdo con las condiciones de edificación fijadas por el Plan, un aprovechamiento superior al *medio* o al *tipo* necesita comprar, como requisito previo a la edificación, el *derecho al exceso* en un mercado cuyos oferentes son los propietarios de parcelas en donde el Plan impide la realización del aprovechamiento reconocido como derecho. Como estas últimas parcelas son, por lo general, las destinadas a usos públicos, su traspaso al dominio público que se produce como consecuencia del acto de compra-venta entre los propietarios que tienen *exceso* de aprovechamiento y los que tienen *defecto*, se efectúa sólo *cuándo* y *dónde* tal acto de compra-venta tiene lugar. Los riesgos de formación de un monopolio de oferentes y de que la obtención de suelo público sobrevenga en forma troceada y dispersa son bastante evidentes. Pese a todo la técnica cuenta a su favor no sólo con cierta

experiencia positiva<sup>15</sup>, sino además con posibilidades de sancionarse expresamente en la legislación.

Técnica diversa, aunque análoga a la anterior en su finalidad, es la que se sustenta sobre una utilización extensiva de la *reparcelación simplemente económica* y los consiguientes mecanismos de indemnizaciones sustitutorias. Mediante esa técnica, los propietarios de parcelas con aprovechamiento superior al medio (definido en el plan de forma que sea fácilmente monetarizable) tienen que *pagar por el exceso* con carácter previo a la edificación. El Ayuntamiento actúa como depositario del líquido correspondiente a los *excesos* y lo va utilizando para adquirir (mediante la indemnización que resulte del *aprovechamiento medio* monetarizado) las parcelas que según la ordenación establecida por el Plan presentan un aprovechamiento nulo o inferior al medio. Frente al inconveniente que represente la necesidad de un mayor protagonismo municipal en todas las fases de gestión, el sistema tiene dos ventajas indudables respecto a la técnica de las TAU: las mayores posibilidades de programación pública, y la situación de monopsonio que se crea a favor del Ayuntamiento ya que éste y sólo éste resulta ser el *único comprador* de los derechos que ostentan los titulares de suelo con aprovechamiento inferior al medio.

Sin perjuicio de una utilización combinada de ambas técnicas, desde aquí aparece recomendable preferentemente la segunda en la Revisión del Plan de Madrid.

## Programación

Aún con la experiencia de la gran dificultad y la escasa adecuación administrativa para la programación, es imprescindible abordar tal cometido. La nueva Ley del Suelo ofrece el marco para ello al haber sustituido precisamente, como uno de sus elementos distintivos, el concepto de *reserva* de la Ley del 56 por el de *programa*.

El Programa de Actuación, documento preceptivo del Plan contiene, no obstante, un alcance limitado, reduciéndose obligadamente tan sólo a las acciones a realizar recogiendo compromisos concretos de inversión en el *suelo urbanizable*. Es preciso ampliar tal alcance al *suelo urbano* en

<sup>15</sup> Ha sido puesta en práctica ya en los municipios de Elda, Ibi, Petrel, y ha sido propuesta en el PERI del municipio de Getafe.



48 donde han de ser preferentes tales compromisos desde el punto de vista del Ayuntamiento, habida cuenta de la política de *recuperación social* de la ciudad que se propone. En todo caso, según el suelo al que van destinados, son dos componentes del programa con diferente contenido.

En el *suelo urbanizable programado* será preciso comprometer inversiones públicas pero, asimismo, incluir compromisos de actuación privada. Ya se planteó el mecanismo como consecuencia del cual podrían establecerse tales compromisos en la fase de elaboración del Plan, a partir de las propuestas del Avance, de forma que queden reflejados ya en el Plan en su aprobación inicial. Incluso esta programación podría ampliarse o modificarse tras el período de Información Pública y la presentación de las consiguientes alegaciones. En todo caso, la cuantía del *suelo urbanizable programado* queda limitada, precisamente, por cuanto se pretende clasificar como tal solamente el suelo que pueda contar con compromisos con una cierta certidumbre de desarrollo.

En el *suelo urbano* las actuaciones a programar habrán de ir dirigidas a cubrir los déficits acumulados, apoyadas en un programa de suelo que mayoritariamente habrá de resultar de los mecanismos de cesión y reparto, aunque se sustente también sobre el mecanismo de expropiación. La programación de inversiones habría de ir más allá que la que corresponda al suelo; deberá incluir la realización de servicios y equipamientos e, incluso, en la medida de lo posible, recoger inversiones en vivienda mediante nueva edificación, y programas de remodelación o rehabilitación del parque existente. Es preciso asumir, sin embargo, que la capacidad de programación en este último aspecto en el marco concreto del Plan habrá de ser limitada.

Abordar la programación con cierto realismo y con un suficiente grado de certidumbre en las inversiones, exige dos condiciones que son parte del proceso mismo de adopción de decisiones: de un lado, la negociación con la Administración Central y, de otro, la propia coordinación intra-municipal de todas las Juntas de Distrito, las Delegaciones de Servicios y, en especial, la Delegación de Hacienda como controladora de los recursos municipales.

La negociación con la Administración Central, de la que sigue dependiendo gran parte de la inversión pública, habrá de dirigirse tanto a conseguir la asignación presupuestaria directa

para determinadas actuaciones, como a la transferencia de fondos (con sus diversas modalidades) para su gestión municipal. En este sentido, los precedentes de los convenios con el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para la ejecución de la Red Arterial, el Ministerio de Educación para la construcción de escuelas o los más recientes con el Instituto Nacional de la Vivienda o con el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, han de servir de ejemplo, siguiendo el cual encontrarían en el Plan un soporte para la negociación. En cualquier caso esa negociación habrá de hacerse conjuntamente con el resto de los municipios metropolitanos, en el marco del proceso de compatibilización que, como ya quedó claro, aparece como imprescindible. La perecuación de las inversiones entre los distintos municipios constituye uno de los principales objetivos de ese proceso. En él habrá de tenerse en cuenta, de un lado, la cierta «deuda» histórica que Madrid-ciudad ha contraído con la periferia metropolitana por la expulsión de usos y población, aunque, de otro, habrá que considerar el gran peso relativo de Madrid en el conjunto metropolitano y la situación, también manifiestamente discriminada, de la propia periferia de la ciudad central en condiciones cuanto menos semejantes a las de la periferia metropolitana.

La coordinación de las Delegaciones y de las Juntas de Distrito constituye una pieza clave en la elaboración del Plan. Entre los Distritos será preciso abordar un proceso de compatibilización y negociación semejante al metropolitano, dando lugar a una nueva perecuación aceptada por las distintas Juntas de Distrito y de acuerdo con las Delegaciones inversoras o canalizadoras de la inversión pública de la Administración Central. La importancia del tema exige que tal proceso de compatibilización-acuerdo no se realice *al final* del proceso de elaboración del Plan, sino que constituya, precisamente, uno de los elementos constitutivos de esa elaboración, teniendo su plasmación en la organización y desarrollo de los trabajos de Revisión.

#### 4. A modo de resumen: en qué ha de consistir hoy la Revisión del Plan General en Madrid

La situación de Madrid requiere un Plan elaborado *desde y para* la gestión. Esta ha sido la hipótesis de trabajo con la que desarrollamos la



## IV. El proceso de formación de un Plan alternativo

conclusión municipal de que la Revisión era imprescindible. Tras la exposición de los Criterios y Objetivos más generales, las Políticas Sectoriales y los Instrumentos de Planeamiento que se proponen, aquella hipótesis se confirma.

A modo de resumen cabe destacar el *tipo de Plan* que se está proponiendo. Como criterio general, el Plan que Madrid requiere aparece fundamentalmente como lo que podríamos entender, en términos conceptuales, como un *gran Plan de Reforma Interior*. Esta es la forma de responder a las necesidades de una ciudad tan consolidada, en donde el «cambio» ha de residir mucho más en mejorar las condiciones de vida que en trastocar la configuración física. Esta habrá de cambiar también pero en la medida que se establezcan unas nuevas «reglas del juego» con un «tablero» que en Madrid-ciudad ha de cambiar poco. No se trata tanto de colocar «ex-novo» las piezas en un nuevo «tablero», el de la futura ciudad, sino de «jugar» en el tablero existente, si acaso ligeramente ampliado, con nuevas «reglas», las que se derivan de una nueva política urbanística en favor de la mayoría de la población.

El Plan ha de presentar un contenido básicamente *normativo*, encaminado al establecimiento de unas nuevas *reglas de juego*, que establezcan los derechos de los propietarios, equitativamente repartidos y al margen de los usos y las condiciones de edificación que de la ordenación se deduzcan. El contenido de la Revisión ha de centrarse, pues, en la *reordenación* y en el *reequipamiento* de una ciudad consolidada.

Esa acción, ese *gran Plan de Reforma Interior* sólo puede abordarse *desde los trozos*, como única vía de conocer y entender lo que cada uno significa, pudiendo detectar los problemas que encierra pero a la vez, y sólo así, entender un conjunto formado por esos *trozos* diferenciados.

Sólo puede intervenir en los problemas que se es capaz de detectar e interpretar. Esto no significa ninguna renuncia, sino que constituye una afirmación de coherencia técnica y política. De acuerdo con esa premisa se ha llegado a decir que esta Revisión sólo podrá abordar determinados problemas, dejando el resto *aparcado* para posteriores intervenciones. El marco legal deja un escaso margen de maniobra para esta selección. El nuevo Plan de urbanismo ha de abordar el conjunto de problemas que se presentan en el municipio, en la ciudad existente, y a la vez utilizar la nueva ocupación de suelo como medio de completar aquélla.

No se trata de un Plan para clasificar como *suelo urbano* las aún grandes bolsas de suelo rústico que existen en los bordes del continuo edificado. La ciudad no puede seguir ocupando ciegamente su periferia. Para esos grandes «vacíos» hay que estudiar fórmulas peculiares significativamente distintas, incluida su recuperación ecológico-agrícola.

Esa doble aproximación, de reordenación en las áreas consolidadas y de decisión sobre las áreas susceptibles de nueva ocupación, exige un tratamiento diferencial y significativamente distinto: en las primeras, de reordenación interna, en las segundas, de nueva ordenación, abordada con una escala distinta y conjuntamente con los vacíos de los municipios colindantes.

La prioridad que se asigna a la *ciudad existente* exige que el tratamiento de sus «bordes» no sea independiente de ella: que se plantee el nuevo crecimiento en función de aquélla.

Con esa reordenación de la *ciudad existente* se pretende, además, «fijar» en el Madrid central a las capas populares y los usos que lo ocupan, no contribuyendo a su expulsión periférica. Para ello ya se han apuntado los mecanismos posibles, en modo alguno fáciles de poner en marcha, pero imprescindibles.

Reordenación, reequipamiento y también reestructuración de la ciudad tendiendo a eliminar la discriminación que el mercado de la vivienda (y en paralelo el del suelo) genera, constituyen los ejes del nuevo Plan que Madrid requiere de cara a favorecer a la mayoría de la población residente. En esos objetivos reside a la vez la novedad y el reto con que el Ayuntamiento se enfrenta. Ni es fácil, ni existen muchos precedentes en España. Madrid sin duda se enfrenta al reto adicional de ser la *punta de lanza de un nuevo urbanismo*, cuya consecución constituye, hoy ya, una expectativa para la población en todo el ámbito del Estado. Madrid no puede defraudar esas expectativas: ha de hacerse del nuevo Plan de Madrid, un ejemplo para el resto de España.





- DISTRITOS
1. CENTRO
  2. ARGANZUELA
  3. RETIRO
  4. SALAMANCA
  5. CHAMARTIN
  6. TETUAN
  7. CHAMBERI
  8. FUENCARRAL
  9. MONCLOA
  10. LATINA
  11. CARABANCHEL
  12. VILLAVERDE
  13. MEDIODIA
  14. VALLECAS
  15. MORATALAZ
  16. CIUDAD LINEAL
  17. SAN BLAS
  18. HORTALEZA

Madrid. División territorial por distritos

Ayuntamiento de Madrid



## IV. El proceso de formación de un Plan alternativo

Comprobada la necesidad de afrontar un nuevo planeamiento, con la exigencia de que se produzca un Plan distinto, se analiza el proceso para su formación. Su característica diferencial más relevante será la inversión del esquema jerárquico, por medio de una elaboración descentralizada y con un destacado protagonismo de la participación ciudadana.

Se describen a continuación los rasgos fundamentales del proceso técnico que requiere la formación de un dispositivo específico para su dirección y desarrollo<sup>1</sup>.

El proceso de participación ciudadana se establece desde la consideración de la necesidad de esa participación analizando las condiciones políticas, sociales e institucionales que la hacen viable.

Para obtener los mejores resultados del proceso de participación se sientan finalmente las primeras bases de una campaña de información y animación. Se consideran en ese apartado los temas relativos a la comunicación del Ayuntamiento con los ciudadanos, perfilando la necesidad de conocer las actitudes de la población ante el tema de la participación, para acabar considerando los principales instrumentos de la campaña de información y animación, su organización y seguimiento.

### 1. Un proceso descentralizado para hacer el Plan

Toda la línea característica del planeamiento que aquí se apunta para la Revisión del Plan de Madrid —desde y para la gestión, desde los

<sup>1</sup> La edición provisional de este documento (julio 1980) contenía un apartado en el que se apuntaban una serie de sugerencias sobre lo que se denominaba el dispositivo político-técnico y la Oficina del Plan. Hoy estas sugerencias han sido concretadas por acuerdo plenario del Ayuntamiento de Madrid de fecha 28 de noviembre de 1980. En este acuerdo, además de aprobar la iniciación de la elaboración y redacción del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, el Ayuntamiento decidió la creación de una Institución Municipal de régimen jurídico autónomo y personalidad jurídica de Derecho público que tendrá como finalidad esta tarea. La organización de esta nueva Institución denominada Oficina Municipal del Plan, así como su método y programa de trabajo, serán expuestos en un documento de trabajo de inmediata publicación. Este documento contendrá igualmente el carácter, contenido y método para la elaboración del Avance del nuevo Plan como primera fase del trabajo de esta Oficina Municipal del Plan.

problemas, de abajo hacia arriba— ha de ponerse en marcha de forma diferente a la habitual. Por una parte, el proceso ha de tener una característica diferencial de notable importancia cual es la inversión del esquema jerárquico del planeamiento. Mientras que los procesos de planeamiento metropolitano normalmente responden a una estructura jerarquizada de modo que el planeamiento de sus diferentes porciones tiene su origen en un esquema (modelo territorial) de la totalidad del área, en este caso se pretende operar de una manera descentralizada. Una descentralización que no solamente consiste en que el Área Metropolitana revisa su planeamiento desde los Planes de los diferentes municipios que la componen, sino que asimismo en éstos el proceso de planeamiento ha de tener un carácter descentralizado. Pero además, en su elaboración ha de cobrar un especial protagonismo la participación ciudadana; participación que lejos de considerarse como un simple adorno que se utiliza para seguir una moda al uso se entiende como un elemento indispensable en el planeamiento y cobra un importante contenido de información, negociación, decisión y gestión.

La experiencia del trabajo de los Estudios Urbanísticos para el PAI ha sido en estos aspectos ciertamente reveladora. El resultado de ese proceso, que puesto en marcha por COPLACO se ha apoyado en el municipio de Madrid muy directamente en las Juntas Municipales de Distrito, ha dado una buena prueba de la potencia de la acción descentralizada en el planeamiento que, junto a un dinámico proceso de participación ciudadana, ha de alcanzar todo su valor cuando se persigue como objetivo fundamental resolver los problemas desde su conocimiento más próximo.

En un proceso que se define por la importancia de *los trozos* y de los problemas concretos, en un proceso de planeamiento de *abajo a arriba*, tanto las zonas espaciales (los Distritos Municipales), como las diferentes Áreas de Actividad (las Delegaciones de Servicios), cobran un especial relieve. La tarea de poner en marcha un proceso de este tipo implica una notable complejidad, tanto desde un punto de vista político como técnico, pero es el único modo de abrir una línea clara que permita el éxito en la solución de los problemas y haga viable una verdadera participación ciudadana. En este sentido, la nueva estructura del gobierno municipal dirigido por medio del Gabinete de Coordinación y Dirección y la normativa del Ayuntamiento de Madrid para



la participación ciudadana hará posible, desde los Consejos de Distrito hasta la cúspide municipal, que las decisiones de planeamiento se produzcan claramente desde los niveles más próximos a los ciudadanos, desde abajo hacia arriba.

Hacer públicas las líneas maestras de la Revisión del Plan contenidas en este documento se convierte en un objetivo fundamental, llegar pronto a unas primeras propuestas de planeamiento se convierte en una meta crucial. Solamente a partir de ellas, de su exposición clara, concreta y significativa para los ciudadanos, en cada distrito, en cada barrio, la población podrá hacer suyo el contenido de la Revisión por haber entendido lo que representa para su futuro. Y no se puede olvidar que el respaldo popular de las propuestas constituye tanto la legitimación como la verdadera fuerza para que las determinaciones del Plan se puedan convertir en decisiones vinculantes para el futuro de Madrid.

Una vez planteados los criterios y objetivos para la Revisión del Plan y tomado por el Ayuntamiento el acuerdo de iniciar la Revisión, el proceso de planeamiento está regulado, en sus aspectos más generales, por la legislación urbanística. En este proceso los hitos fundamentales son el momento del Avance y los de las aprobaciones, inicial, provisional y definitiva.

En primer lugar y como puesta en marcha de manera formal del proceso jurídico de Revisión del Plan, el Ayuntamiento deberá tomar el *acuerdo de iniciar los trabajos de revisión*<sup>2</sup>. La adopción de ese acuerdo municipal abre la posibilidad de proceder a la suspensión de las licencias urbanísticas. Si bien da derecho a suspenderlas indiscriminadamente en todo el territorio del término municipal, parece más oportuno estudiar unas suspensiones selectivas que impidan la ejecución de acciones que vayan en contra de los criterios y objetivos señalados

para la Revisión del Plan. Los acuerdos de suspensión deberán matizarse especificando para qué tipos de actividades, en qué zonas, en qué casos y con qué procedimientos de garantía (procesal, urbanística...) cabría conceder o denegar licencias. Los acuerdos de suspensión que se tomen deberán ser revisados a medida que avancen los trabajos del Plan, introduciendo las modificaciones que se deduzcan de las sucesivas concreciones.

Durante el proceso de elaboración del Plan es muy probable que se plantee la necesidad de adoptar ciertos acuerdos sobre actuaciones municipales con objeto de salir al paso o resolver problemas pendientes o generados durante el propio proceso. Estos acuerdos pueden responder a determinadas modificaciones del planeamiento general o parcial vigente, revisión de Ordenanzas, redacción de normativa complementaria para supuestos no contemplados en la ordenación vigente, catalogaciones preventivas, etc., sobre los que fuere necesario adoptar decisiones aun antes de que estuviesen ultimados los trabajos del Plan.

La figura del *Avance de Planeamiento* está definida como la que sirve para orientar la redacción del Plan. El Avance es el documento del Plan que se produce cuando los trabajos adquieren el grado suficiente de desarrollo y definición que permite plasmar los criterios y objetivos en soluciones generales de planeamiento. En el Avance, por tanto, se sientan las bases fundamentales de las grandes decisiones que han de configurar el Plan, estableciendo lo que podría llamarse un *modelo abierto*, en el que se señalarán las opciones de clasificación del suelo otorgando prioridades; se establecerán las potenciales unidades de actuación en coherencia con la política elástica de crecimiento que se ha señalado. En definitiva, se establecerá el *tablero de juego* y las *reglas* fundamentales que delimitarán las opciones de crecimiento físico de la ciudad y las acciones concretas que definen el cambio del medio urbano.

Este primer documento que contiene propuestas de planeamiento concretas ha de ser dado a conocer profusamente entre la población dando así, pues, lugar a que la participación ciudadana, iniciada ya en el período de «sugerencias para el Avance», se inserte decididamente en el proceso de planeamiento.

Del resultado de esa contrastación con los ciudadanos de la propuesta de Avance, dimanará el documento en el que el Ayuntamiento establece las propuestas de planeamiento ya

<sup>2</sup> Hasta el 26 de septiembre de 1980, en virtud de la Ley del Área Metropolitana de Madrid, era COPLACO, y no los Ayuntamientos, quien tenía la competencia para tomar la iniciativa de revisar el Plan General del Área Metropolitana y tramitar las ulteriores aprobaciones. En esa fecha el Decreto-Ley 11/1980 ha devuelto estas competencias a los Ayuntamientos que forman el Área, reservándose COPLACO la aprobación definitiva de los nuevos planes. En base a este Decreto-Ley el Ayuntamiento de Madrid, en sesión plenaria del 28 de noviembre de 1980 acordó iniciar la elaboración y redacción del nuevo Plan General en su término municipal.



estructuradas, es decir, formuladas como un conjunto completo de fines y medios y no sólo criterios de orden más general como en el caso del Avance. Este documento, que es realmente el Plan, es *aprobado inicialmente* por el Ayuntamiento con lo que se abre el período llamado de información pública, en el que todos los ciudadanos de forma individual o colectiva tienen opción de hacer patente su opinión sobre las propuestas elaboradas por sus representantes.

Como resultado de esa nueva consulta se produce el documento que el Ayuntamiento estima como concluyente para llevar a cabo la política y la gestión urbana de Madrid, cuando acuerda su *aprobación provisional*. La Ley exige que esta aprobación municipal sea a su vez sancionada con la *aprobación definitiva* por un órgano de la Administración Central de superior jerarquía, que en el caso de Madrid es función que corresponde a la Comisión Central de Urbanismo en cuya calidad actúa COPLACO.

La preparación de este documento sobre criterios y objetivos para la Revisión del Plan, es sin duda el primer trabajo técnico del proceso de planeamiento. El proceso técnico de planeamiento proseguirá con la definición de los problemas en los diferentes ámbitos zonales de intervención.

A continuación será necesario analizar la coherencia de ese estudio de la problemática, de sus conclusiones propositivas primariamente establecidas, con las diferentes acciones sectoriales capaces de concretar la intervención. Así será necesario contrastar su coherencia con la política administrativa (desde el punto de vista de la gestión en el espacio, de la delimitación de las unidades administrativas, distritos, barrios...), con la política de vivienda (crecimiento, conservación, rehabilitación...), con la de transporte y tráfico (accesibilidad, relación con la estructura urbana, centralidad, niveles de agresión al medio...), con la de infraestructura básicas (niveles de servicio, posibilidades...), con la política de localización del empleo (movilidad, complementariedad, movimientos pendulares...) y, en fin, con la calidad medioambiental (contaminación, imagen visual, niveles de bienestar).

Las propuestas, una vez verificadas en su coherencia con las posibilidades contempladas desde las perspectivas «sectoriales», deberán serlo desde la concreción espacial, es decir, desde la posibilidad de convertirse en «proyectos» a partir de las determinaciones que se suponen van a configurar el Plan.

Una etapa posterior debe de considerar la capacidad de adecuación de las propuestas con la normativa legal, es decir, ver la posibilidad de su puesta en práctica haciendo uso de los instrumentos disponibles y teniendo en cuenta la respuesta presumible de los operadores sociales que han de intervenir en su puesta en práctica.

Ni que decir tiene que la adecuación a las restricciones presupuestarias, económicas y financieras es uno de los elementos básicos para hacer un plan plausible, junto con la consideración de la verdadera capacidad de gestión, teniendo en cuenta tanto los programas de la intervención pública como los mecanismos de intervención de la iniciativa privada. Para tener una mínima garantía, ya que no es posible la certeza, de la adecuación de las determinaciones del Plan a las intenciones de los operadores privados, en la fase de Avance de planeamiento se establece la conveniencia de señalar un «campo de juego» que pueda ser negociado con los diferentes agentes, de modo que al llegar a la propuesta definitiva los problemas sean mínimos.

De una manera sintética puede decirse que el proceso que se propone está constituido por una «malla» de estudio y decisiones que, desde los objetivos generales, tiene como trama los aspectos espaciales, y como urdimbre los sectoriales, llegando así a componer la relación que realmente mantiene en la ciudad.

Y este proceso requerirá la formación de un dispositivo político y técnico para su dirección y desarrollo. La importancia excepcional de la formación de un Plan de Ordenación Urbana exige que el Ayuntamiento como colectivo político asuma esta tarea con la correspondiente implicación de sus Delegaciones de Servicios y Juntas Municipales de Distrito. Asimismo se ve necesaria la creación de una Oficina Técnica municipal que se responsabilizará de la redacción técnica del Plan, tema que, junto al carácter, contenido y método para la elaboración del Avance del nuevo Plan, será objeto, como ya se ha advertido en la introducción de este capítulo, de un documento de inmediata publicación.

## 2. El proceso de participación ciudadana. Necesidad y condiciones de la participación

El planeamiento es el marco en el que se confrontan los distintos intereses que se manifiestan en el desarrollo y organización de la



54 ciudad. Desde esta perspectiva se ha de entender por qué la participación ciudadana va unida indisolublemente al planeamiento: la participación ha de entenderse como ese proceso social a través del cual el sistema de decisiones, que implica toda operación de planeamiento, se abre a la influencia de los diversos grupos sociales, se abre a la expresión de los distintos intereses y opciones que sustentan esos grupos.

En un sistema político democrático el Ayuntamiento está integrado por una mayoría de gobierno y una oposición resultantes del sufragio universal. Así pues, por medio de una serie de mediaciones electorales, los ciudadanos participan indirectamente en la Administración municipal a través de sus representantes políticos. Sin embargo, son necesarias formas específicas de participación directa en el planeamiento urbanístico, y ello principalmente por dos razones.

En primer lugar, una relativa al ámbito específico del urbanismo. El planeamiento urbano afecta a problemas ampliamente comunes para los ciudadanos cualesquiera que sean sus opciones político-ideológicas, problemas que sólo pueden abordarse efectivamente con la intervención y el esfuerzo del conjunto de las fuerzas sociales. Por eso se hace necesario complementar las iniciativas y decisiones de un gobierno municipal democrático con la participación directa de los ciudadanos, con la consulta y la negociación con un amplio abanico de grupos e intereses sociales.

La otra razón es de orden general y válida para cualquier ámbito de la gestión municipal. El restringir la participación ciudadana a lo que deciden los representantes políticos elegidos es una visión excesivamente estrecha de la democracia. Junto al funcionamiento del sistema representativo es necesario que existan canales de expresión ciudadana que complementen las opciones de los partidos políticos con las reivindicaciones y aspiraciones de grupos de ciudadanos organizados en torno a sus problemas comunes. De esta forma se extiende el ámbito de la vida democrática y se enriquecen las raíces sociales de la convivencia cívica.

Se trata, por tanto, de desarrollar un proceso de participación incorporando a los mecanismos institucionales a aquellas asociaciones y entidades interesadas en intervenir e influir en el establecimiento de un nuevo planeamiento urbanístico.

Cuando se habla de participación ciudadana se suele limitar a un sector muy concreto del movimiento asociativo: asociaciones de vecinos, grupos de base en los barrios, etc. Esto sería reducir la vida social de la ciudad a la relación entre una Administración Local, de izquierdas en el caso que nos ocupa, y los sectores sociales populares. Pero en realidad existen influyentes intereses económicos y sociales e importantes movimientos profesionales y culturales que han de ser tenidos en cuenta en un proceso institucional de negociación y participación en las decisiones urbanísticas. Para que un sistema de participación en el planeamiento urbanístico sea eficaz es necesario articular también a ese conjunto de intereses, incorporando así a Colegios Profesionales, asociaciones de promotores-construtores, centrales sindicales, movimientos asociativos y culturales organizados a nivel de la ciudad, etc.

Partiendo de estas líneas generales y centrándonos en el área concreta del planeamiento, es posible afirmar que actualmente en el municipio de Madrid se dan las condiciones *políticas, sociales e institucionales* necesarias para hacer posible un proceso de participación en el establecimiento de un nuevo planeamiento.

Una participación plena y realmente eficaz sólo puede darse en una situación de libertades políticas, de derecho de reunión, expresión, libertad de prensa, libertad ideológica, etc. En este sentido, hoy la participación ciudadana se inscribe ya en un marco de libertades reconocidas en la Constitución, y más concretamente en el marco de un Ayuntamiento democrático que, en el caso de Madrid, está gobernado por una mayoría de izquierda cuyos programas políticos son especialmente sensibles al tema de la participación.

Por otro lado, un proceso de participación real sólo puede darse a partir de una amplia conciencia ciudadana sobre los temas y problemas urbanísticos y apoyándose en la existencia de una variedad de asociaciones que permitan una expresión colectiva organizada por parte de los ciudadanos.

La participación exige la existencia previa de un movimiento social organizado que partiendo de sus intereses y reivindicaciones los expresa en una capacidad de acción, en una capacidad de intervención, al mismo tiempo que influye en su propia base social con sus propios medios de información, divulgación y movilización.



En Madrid se dan estas condiciones sociales. El ejemplo más caracterizado es el desarrollo y actividad del llamado movimiento ciudadano, que en sus múltiples vertientes ha provocado en los últimos diez años la extensión de una conciencia ciudadana sobre los temas y problemas urbanísticos, al mismo tiempo que ha modificado en cierta medida las condiciones de un desarrollo urbano especulador e incontrolado en aquellas zonas en que ha conseguido movilizar al vecindario (remodelaciones en beneficio de los propios residentes, defensa del centro de la ciudad, construcción de equipamientos colectivos, modificaciones en el planeamiento, recuperación de la vida social y festiva de los barrios, etc.), y que en los últimos años ha participado, en mayor o menor grado, en la elaboración de los Estudios Urbanísticos para el PAI del municipio de Madrid, donde se recogen parte de los problemas y alternativas para sus distritos.

Toda esta importante y rica experiencia social es la que hoy se puede tomar como base para plantear el indispensable proceso de participación ciudadana en el nuevo planeamiento urbanístico.

Finalmente, para que el proceso de participación no sea un simple adorno o un montaje coyuntural, se requiere su institucionalización permanente en el marco del poder municipal. Se trata de desarrollar la participación mediante la incorporación del movimiento asociativo a los mecanismos institucionales del Ayuntamiento. Teniendo bien claro que hablamos de institucionalizar el proceso de participación y no de institucionalizar a unos movimientos sociales que tienen a gala precisamente la defensa de su autonomía e independencia respecto a las estructuras del poder político.

En Madrid se dan unas condiciones consideradas como punto de partida para esta institucionalización y que están desarrolladas en las «Normas reguladoras de la participación ciudadana en las Juntas de Distrito» aprobadas por el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento de Madrid, en línea con el principio de descentralización defendido por los partidos de izquierda que forman la mayoría de gobierno, está potenciando el papel de las Juntas Municipales de Distrito. Estas Juntas, que cuentan con competencias y personal propios, están constituidas políticamente, hasta el momento, por un Concejal-Presidente nombrado por el Alcalde y seis vocales (tres concejales y tres vocales vecinos y elegidos por las fuerzas políticas presentes en la Corporación). El

desarrollo de la participación en estas Juntas Municipales se establece a través de los Consejos de Distrito organizados por áreas de gestión (Sanidad, Educación, Cultura, Urbanismo, etc.), y en los que pueden participar las entidades cívicas, asociaciones, sindicatos, entidades culturales, etc., con arraigo en el Distrito. Por tanto, de cara a la organización institucionalizada de la participación en el planeamiento se revela como canal fundamental el Consejo de Urbanismo existente en cada distrito.

En una perspectiva de revisión del planeamiento desde los problemas existentes («desde abajo»), el distrito, como área territorial, y la Junta de Distrito, como órgano político municipal, cobran un protagonismo fundamental. En este sentido el proceso de participación tiene en el distrito un punto de arranque y en el Consejo de Urbanismo un claro canal institucional.

Como complemento a este punto de partida básico, el proceso de participación en el planeamiento ha de establecer un canal de expresión central para aquellas entidades y asociaciones con representatividad a nivel de la ciudad: Colegios profesionales, Asociaciones de promotores-constructores, Cámaras, Centrales Sindicales, Agrupaciones Culturales, Ecológicas, Federaciones Vecinal y de Padres de Alumnos, etc.

### 3. La campaña de información y animación. La comunicación con los ciudadanos

El proceso de participación debe conseguir que el ciudadano se sitúe en una determinada relación ante el Ayuntamiento de forma que su actitud no sea meramente pasiva o defensiva, o que su intervención no se reduzca a la protesta o a la reivindicación esporádica ante determinadas situaciones conflictivas. Pero, además, debe conseguir que la participación sea lo más mayoritaria posible, superando experiencias positivas de los últimos años en los que, fundamentalmente por condicionantes políticos y falta de canales institucionales, la participación directa de los ciudadanos en los asuntos de la ciudad se reducía a sectores sociales movilizados y, normalmente, desde posiciones conflictivas.

¿Cómo hacer para que el proyecto de participación sea creíble? ¿Qué hacer para que el ciudadano se sienta motivado y adopte una



56

postura activa ante la participación? De la respuesta a estos interrogantes surge la necesidad de organizar paralelamente al proceso de participación, *una campaña de información y animación ciudadanas*.

Esta campaña ha de resolver, antes que nada, un problema clave: la comunicación entre el Ayuntamiento y los ciudadanos. Y esta comunicación debe establecerse a partir de unos objetivos claros que interesen a la población en la medida en que incorporan los problemas y soluciones que la afectan directa y cotidianamente.

La Revisión del Plan General puede ser uno de estos objetivos claros, puede ser un objetivo privilegiado. Y ello porque el carácter genérico que posee la Revisión del planeamiento exige que sea un objetivo asumido globalmente por el Ayuntamiento y, por tanto, percibido por el ciudadano como una actuación municipal de conjunto. Asimismo, el propio contenido y objetivos de la Revisión del planeamiento puede permitir que la población madrileña tome conciencia de la problemática de su ciudad y da pie a provocar el interés de los ciudadanos en un proceso que va a incidir con fuerza en la organización futura de esa ciudad y en la solución de muchos de los problemas urbanísticos que les afectan en su vida cotidiana.

La campaña de información y animación debe crear lo que se podrían denominar *condiciones técnicas* de la participación. Supuestas las condiciones políticas, sociales e institucionales a las que antes nos hemos referido, el proceso de participación puede verse frustrado si no se crean las condiciones técnicas que lo hagan viable.

Es preciso poner la información y los conocimientos urbanísticos al alcance del ciudadano y de los grupos sociales organizados para que pueda existir una participación con conocimiento de causa. Y para que el mensaje informativo produzca un efecto social es necesario que el código sea inteligible y el sistema de información asequible, es decir, pedagógico y ampliamente difundido. Y esto no sólo es un problema de lenguaje, sino también del tipo de medios que se utilicen en la campaña.

También es preciso instrumentar el mismo proceso de participación para que sea integrado como elemento de intervención en *cada una* de las fases de la Revisión y no como un mero adorno retórico al final de un proceso en el que no se ha intervenido realmente. Es necesario que el planeamiento sea un proceso abierto, y que en

cada una de sus fases la información suministrada a los ciudadanos revierta en opiniones y propuestas que los grupos interesados expresan a través de los canales institucionales previstos. De esta forma la captación de la información se inscribe en un proceso más general en el que el ciudadano dispone de capacidad de iniciativa para utilizar la información recibida e influir en las decisiones.

Se trata, en suma, de que el proceso de elaboración del nuevo planeamiento esté articulado de tal forma que, paralelamente a su elaboración técnica, corra una línea de participación que intervenga en cada una de las fases claves de esa elaboración.

El proceso de Revisión del planeamiento urbanístico es un proceso técnico, largo en el tiempo (se prevé un mínimo de dos años de duración) y con unas fases y actos administrativos previstos legalmente (decisión municipal de poner en marcha la Revisión del Plan, preparación del Avance, publicación del Avance, aprobaciones inicial, provisional y definitiva y publicación del nuevo Plan).

Como venimos insistiendo, la campaña de información y animación, así como el proceso de participación que esta campaña pretende provocar, han de ser articulados teniendo muy en cuenta los plazos y fases de la Revisión ya descritos en el apartado anterior.

Fases de la Revisión	Proceso de participación
Decisión municipal de poner en marcha la Revisión	
Preparación del Avance	Período de sugerencias para el Avance
Publicación del Avance	Período de información y debate sobre el Avance
Aprobación inicial del Plan	Período de información pública
Aprobación provisional del Plan	
Aprobación definitiva del Plan por COPLACO	
Publicación del nuevo Plan	



- a) La decisión formal de poner en marcha la Revisión del planeamiento desencadena los trabajos técnicos conducentes a la elaboración del Avance del Plan. Este Avance contendrá las líneas maestras (bases) y esquema previo a los que va a responder el nuevo Plan General que se proyecta. En este sentido es fundamental que el proceso de participación se inicie con un *período de sugerencias* para el Avance en esa fase en la que se van a definir las líneas fuerza del futuro de Madrid y se va a concretar la incidencia territorial de esas líneas.
- b) La aprobación y publicación del Avance del Plan será un momento culminante de la campaña. Es fundamental la *divulgación y debate del Avance* a nivel de Madrid, distrito a distrito y barrio a barrio.
- c) Los resultados del debate en torno al Avance abren el camino a la redacción del Plan propiamente dicho, redacción que a partir de estos momentos supone una elaboración técnica detallada que deberá pasar por las fases formales ya citadas (aprobación inicial, provisional, definitiva y publicación). En estas fases se abre un campo de duras tensiones provocadas por aquellos sectores que pueden sentirse afectados por las líneas propuestas, e incluso por la intervención de aquellos organismos de la Administración Central que «tutelan» la vida del municipio. En estas fases la participación encuentra su encaje en el *período de información pública después de la aprobación inicial*. El proceso de planeamiento, con más motivo si cabe, deberá seguir siendo durante estas fases transparente para el ciudadano. Las tensiones (o presiones), alegaciones y recursos más significativos, las eventuales interferencias de la Administración Central, las necesarias negociaciones que se establezcan con los agentes urbanos, etc., deberán tener total publicidad.

No existe entre los ciudadanos madrileños una experiencia continua de participación directa en el planeamiento urbanístico de su ciudad. No existe, por tanto, una práctica amplia en la que se hayan formado las actitudes necesarias, ni ha habido tiempo todavía de decantar la experiencia de estos dos primeros años de Ayuntamiento democrático.

Esta situación confiere una importancia estratégica a la *investigación básica* que será necesario realizar previamente para asegurar el funcionamiento óptimo de la campaña de información y animación.

Esta investigación desempeña una «función exploratoria» en un campo que se desconoce en gran medida. Sus objetivos son los de «balizar» el espacio significativo de la participación, identificar las coordenadas que sitúan la problemática urbana en la conciencia de los ciudadanos y el sistema de signos, en cuyo seno se ha de producir la intervención de la campaña, conocer en suma lo que podríamos denominar el «discurso de la calle».

No se trata de «suponer», sino de «investigar» este «discurso», es decir, las formas en que se puede pasar del ámbito de las prácticas privadas y los objetivos individuales a la intervención social e institucionalmente organizada en la solución de los problemas colectivos, consiguiendo que esta intervención social no se vea limitada en una minoría de ciudadanos.

Los objetivos generales de esta investigación básica son los siguientes:

- a) Analizar las significaciones que la propuesta de participación puede tener para los ciudadanos. Qué significa subjetivamente «participación», cómo interpretar la propuesta por parte del Ayuntamiento, qué credibilidad se le concede... En qué término la propuesta de participación puede lograr una comunicación verdadera, adquirir transparencia y encontrar sentido para los ciudadanos.
- b) Estudiar las actitudes existentes hacia una posible participación en el planeamiento y las condiciones de su desarrollo y transformación en sentido positivo. Cuáles son las expectativas existentes en relación con esta problemática, las disposiciones, los obstáculos subjetivos y las resistencias a la participación: cuáles son las condiciones y mecanismos subjetivos que las generen y cómo puede intervenir sobre ellos.
- c) Analizar el conocimiento y las imágenes formadas actualmente sobre las instituciones responsables del planeamiento urbanístico (Ayuntamiento y sus Servicios, COPLACO, etc.).
- d) Investigar las motivaciones de los ciudadanos para participar efectivamente en el planeamiento y las formas en que pueden desarrollarse o crearse estas motivaciones. En qué puntos se encuentran las vinculaciones más estrechas entre los problemas urbanísticos y las preocupaciones e intereses personales de los ciudadanos, qué aspectos les afectan de un modo más movilizador.



58

- e) Estudiar las condiciones y las formas concretas en que puede producirse la participación de los ciudadanos: en qué tipo de prácticas están dispuestos a participar, qué cauces son más adecuados, qué formas de organización y de animación pueden ser más efectivas, qué grado de conocimiento y actitudes tienen ante las actuales formas de participación puestas en marcha por el Ayuntamiento a través de los Consejos de Distrito.

Los objetivos reseñados acotan el campo de la investigación a realizar como base para la orientación de la estrategia y medios a utilizar en la campaña de información y animación. Estos elementos y, por tanto, la eficacia de la campaña dependerán en gran medida de esta investigación básica.

Conseguir la comunicación con los ciudadanos en torno a los temas urbanísticos, motivarles para la participación en el planeamiento de su ciudad, hacer accesible e inteligible la información urbanística, no es sólo un problema de buena voluntad política, es un problema de utilizar los *medios* oportunos en el marco de una campaña organizada. Es ésta una campaña compleja y con unos contenidos muy especiales, por tanto los medios a utilizar han de ser variados y complejos.

No se trata de una campaña estrictamente política («electoral») ni de una campaña meramente publicitaria. La campaña se ha de construir en referencia directa a la problemática cotidiana y condiciones de vida del ciudadano, por lo que el carácter «político» no está en primer plano como en una campaña electoral. Por otro lado, esta campaña, a diferencia de las meramente publicitarias, tiene «cosas que decir». Se cuenta con una baza fundamental: la originalidad interna y la «nobleza» del mensaje que se quiere transmitir. Se trata por tanto de utilizar los *medios publicitarios convencionales* (Prensa, Radio, TV, vallas publicitarias, etc.), sin los cuales la campaña no tendría el impacto ciudadano necesario, pero teniendo en cuenta que la utilización de estos medios cambiará en cuanto a forma y contenido. Al mismo tiempo que se deben utilizar *medios «nobles»*, denominados así en contraposición a los estrictamente publicitarios: mesas redondas que impliquen a los medios universitarios y Colegios profesionales, ruedas de prensa, debates y entrevistas en radio y TV, exposición sobre Madrid, edición de informativos y publicaciones, campaña escolar, etc.).

Otra característica específica de esta campaña es que, al mismo tiempo que unitaria y centralizada a

nivel de toda la ciudad, ha de tener un desarrollo descentralizado apoyándose en las Juntas de Distrito. La campaña ha de ser, por un lado, unitaria y centralizada en la medida en que se dirige a la totalidad de la población y dado que se busca establecer un nuevo Plan y unas nuevas reglas del juego urbanístico para el conjunto de la ciudad. Al mismo tiempo, en la medida en que el proceso de Revisión del planeamiento previsto se plantea desde los problemas, desde los «trozos» de la ciudad y dado que el proceso de participación ha de apoyarse fundamentalmente en los Distritos Municipales, la campaña ha de ser también descentralizada.

Desde este punto de vista, los medios hasta ahora enunciados deben ser completados con la utilización de unos *medios no convencionales*. La utilización «desde abajo», desde los distritos, de medios tales como el video y el audiovisual, las exposiciones zonales, los boletines de distrito «Ayuntamiento Informa», el «dossier» en el que se explica el contenido y alcance de la Revisión del planeamiento en el distrito, etc., es imprescindible dado que estos medios son los soportes básicos para el proceso de participación más directa. No debemos olvidar que estamos ante una campaña cuya estrategia básica supone facilitar una progresiva información a la población y fomentar la implicación e intervención directa del ciudadano en los asuntos de su ciudad.

Pero lo que en todo caso es de trascendental importancia es que la campaña propicie la intervención autónoma de los grupos sociales organizados en la ciudad. Al hablar de la existencia en Madrid de condiciones sociales para la participación nos hemos referido muy especialmente a la existencia de un movimiento ciudadano organizado que, partiendo de los intereses y reivindicaciones ciudadanas, ha conseguido en los últimos diez años influir positivamente en el caótico desarrollo urbano de la ciudad. En la medida que los objetivos de la Revisión del planeamiento están ligados a muchas de las reivindicaciones y objetivos de ese movimiento, es fundamental que éste ejerza toda su capacidad de imaginación y expresión colectiva encontrando en la campaña de información y animación del Ayuntamiento un apoyo decidido a las iniciativas autónomas que propicien las diversas asociaciones y entidades que lo integran.

Se trata de esas iniciativas y experiencias, de esos *medios alternativos* que tanto han ayudado al movimiento ciudadano a implantarse en los



barrios y legitimarse ante la opinión pública: actos culturales y mesas redondas, periódicos de barrio, exposiciones y audiovisuales, actividades escolares, pinturas murales, utilización de los espacios públicos (placas, mercados), divulgación de documentos alternativos, organización de fiestas populares, etc.

No se trata ahora de establecer la estrategia definitiva de la campaña, ni mucho menos de definir los aspectos creativos de la misma. Todo ello depende, en gran medida, de los resultados de la mencionada investigación básica sobre actitudes de la población y de los medios económicos y materiales que se lleguen a asignar a la campaña.

De todas formas, en cuanto a su organización conviene señalar dos aspectos que se deben tener en consideración:

- a) La campaña debe estar coordinada y dirigida desde la misma estructura organizativa que desarrolla el proceso técnico de planeamiento y organizada con medios suficientes y un alto nivel de profesionalidad.
- b) Es necesario definir el responsable político municipal que va a coordinar la campaña y las diversas Delegaciones y Servicios del Ayuntamiento que disponen de medios y competencias en relación con la misma. El costo de la campaña se podrá abaratar considerablemente en la medida en que los múltiples recursos municipales puedan ser utilizados a fondo: Talleres Generales, Imprenta Municipal, Vallas publicitarias del Ayuntamiento (sin olvidar los autobuses municipales como soporte publicitario privilegiado), Gabinete de Prensa, medios de las Delegaciones de Cultura y de Enseñanza, etc.

Finalmente, el seguimiento y control de resultados de la campaña requiere dos tipos de estudios. Por una parte, unos estudios que sometan a investigación los medios y contenido creativo que se van a utilizar para asegurar que se va a lograr con ellos la comunicación deseada. En la medida en que haya sido realizada previamente la investigación básica, se trataría de unas investigaciones muy sencillas: un *pre-test* de slogans, argumentaciones y medios a realizar en la última fase de diseño de la campaña, y un *post-test* para controlar posteriormente sus efectos e impacto.

Por otra parte, será preciso estudiar de modo continuo las respuestas que encuentra la campaña

y el estado de opinión que se crea respecto a ella. El equipo de dirección y animación de la campaña tendrán, a través de las experiencias que se vayan acumulando y de su discusión sistemática, un conocimiento continuo de la audiencia y acogida que vaya encontrando la campaña. Este conocimiento, sin embargo, estará sesgado por su implicación directa en el proceso. Para objetivar este conocimiento es necesario realizar, a través de «reuniones de grupo», un estudio sistemático de las actividades, resistencias e imágenes que se vayan formando en el desarrollo de la campaña.



Obras publicadas en la colección *Temas urbanos*:

1. *Criterios y objetivos para Revisar el Plan General en el Municipio de Madrid.*
2. *La Oficina Municipal del Plan: programa de trabajo para la realización del Avance.*
3. *El urbanismo heredado: el convenio urbanístico como instrumento de gestión.*
4. *Los derechos de los propietarios del suelo y los nuevos planes de urbanismo.*
5. *Madrid: cuarenta años de desarrollo urbano (1940-1980).*
6. *San Francisco el Grande: elementos para un análisis urbano.*

Próximas publicaciones:

- *Ordenanzas municipales sobre uso del suelo y edificación y sus modificaciones.*
- *Plan Especial de protección y conservación de edificios y conjuntos de interés artístico de la Villa de Madrid.*
- *129 ideas para la Vaguada: un concurso de arquitectura del Ayuntamiento de Madrid.*
- *Informe sobre el Plan General de Extensión de 1931 (Oficina Técnica Municipal), por J. de Lorite Kramer.*







# Temas Urbanos 1

El documento **Criterios y Objetivos para revisar el Plan General en el municipio de Madrid**, primero de esta serie de **Temas urbanos**, recoge el trabajo que sobre la Revisión del Plan encargó el Ayuntamiento de Madrid a un equipo de urbanistas.

Una de las múltiples tareas en las que está empeñado el Ayuntamiento de Madrid es la de hacer del urbanismo un justo instrumento para solucionar los graves problemas que el presente y el futuro próximo de nuestra ciudad tiene planteados.

La necesidad de resolver los problemas urbanísticos de Madrid pasa hoy por la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana vigente desde 1963. Ese Plan, con más de quince años de existencia, que ha sido la causa de muchos de los problemas que, actualmente, vive la ciudad y que se ha revelado como obstáculo insalvable para la aplicación de la nueva política urbanística municipal. De esta Revisión saldrá un nuevo Plan de urbanismo para Madrid que, elaborado con la participación de todos los madrileños, ordenará nuestra ciudad de una forma más humana y racional.

Justificar la necesidad de la Revisión, abordar los condicionantes que en Madrid concurren como Municipio central de un Área Metropolitana hoy plenamente consolidada, y desarrollar los Criterios y Objetivos del nuevo Plan de Urbanismo que se propone, constituyen el contenido de los tres primeros capítulos. En el cuarto y último capítulo, se propone el proceso de elaboración del Plan, al mismo tiempo que se sientan las bases de esa intensa campaña de información pública y de participación ciudadana que el Ayuntamiento de Madrid va a promover en torno a la Revisión del Plan.

**Edita:**

**AYUNTAMIENTO DE MADRID**  
**OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN**

Ayuntamiento de Madrid



 CRITERIOS Y OBJETIVOS PARA REVISAR EL PLAN

C  
R  
E  
C