

## El Avance de la Revisión, un punto de partida

Juan A. Barrado

En 1932 José de Lorite, arquitecto, gerente de los servicios técnicos municipales en su informe sobre el Plan de Extensión de 1931 y dirigiéndose al Alcalde de Madrid afirmaba de forma rotunda:

*"El problema de la extensión de Madrid, el de la formación de la gran ciudad, no es un problema exclusivamente municipal... El Gran Madrid tiene que surgir de un Plan Municipal de coordinación de la metrópoli con los pueblos de la comarca que viven a su sombra... El problema de la formación de Madrid es un problema de Gobierno, del Estado Español..."*

*El paso dado por la oficina de Urbanismo, aún siendo enorme la labor realizada, sólo puede ser el punto de partida..."*

Las palabras de José de Lorite en su esencia y con las matizaciones que el transcurso de más de sesenta años llevan aparejadas, son de aplicación al momento actual.

La Oficina Municipal del Plan (OMP) ha presentado un diagnóstico completo y riguroso sobre los problemas urbanísticos de Madrid y las líneas maestras para su solución, pero si no se alcanza un acuerdo urgente sobre la puesta en marcha de



Tetuán. Bravo Murillo

### The Advance version of the revision of the development plan: The starting point

The Municipal Office of the Plan has presented a full and complete diagnostic report on the town planning problems, affecting Madrid and the main lines of action for finding solutions for them. There is, however, an urgent need for an agreement to be reached on how these solutions are to be implemented with the other public authorities, because otherwise the effort made will be far less efficient.

In 1990 a number of defects were detected in the 1986 Plan. These defects related for the most part to the shortage of land for housing and the need to reassess the proposed transport system. Now, the magnitude of the crisis we have referred to has made it necessary to carry out a Revision in greater depth and to set new targets and objectives.

We are obviously in agreement with the basic target of the Plan to Improve the Quality of Life of people living in Madrid, although we also feel that there is a need to add to this the aim of improving the city's efficiency in order to make it more competitive within the European Urban System.

The document proposed four main objectives of the Plan:

- To find a solution for the housing problem
- To improve mobility
- To give new life to the city centre



esas soluciones, o las que resulten de su discusión, con las otras Administraciones Públicas el esfuerzo realizado perderá parte de su eficacia.

La necesidad de proceder a la revisión del Plan de 1985, desbordado por los acontecimientos acaecidos en sus primeros años de vigencia, es un hecho aceptado desde 1990 fecha en que se propuso su revisión o al menos la de su programa de actuación.

Habiéndose iniciado actuaciones en dicho sentido y pese a haberse aprobado un documento de avance en 1990, era de general conocimiento la circunstancia de que para proseguir con los trabajos se precisaban al menos dos condiciones: la primera, la creación de un órgano u oficina técnica en el seno del Ayuntamiento cuyo único objetivo fuera la revisión del Plan y, la segunda, el establecimiento por la Comunidad de Madrid de unas estrategias o directrices metropolitanas que enmarcasen el desarrollo de Madrid.

Resuelto el primer escollo, aún sigue sin resolverse el segundo que en caso de estar formuladas hubieran concedido un carácter distinto a los trabajos que se presentan.

Según parece, la formación del Plan Regional se encuentra avanzada por la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid y todos esperamos que sus trabajos se sometan al conocimiento del público durante el período de información pública que se ha dispuesto para este Avance, con el fin de poder contrastar ambos documentos.

Por otro lado, los estudios y trabajos de planificación que se están llevando a cabo en el MOPT sobre Planes y directrices sectoriales y territoriales en materias de su competencia, que enmarcan sus actuaciones, permiten esperar que los elementos técnicos para la deseada concertación se encuentren a punto por su parte.

En el período transcurrido desde 1990 ha aflorado la profunda crisis en que el mundo se haya sumido, debido a los acontecimientos, tanto políticos como económicos, acaecidos en los últimos años que hacen más preciso que nunca un acuerdo sobre la planificación y las actuaciones a desarrollar en Madrid.

Desde el punto de vista del objetivo de buscar la participación pública de un lado y de servir como instrumento de debate para la necesaria concertación, el documento presentado por la OMP responde plenamente a dicho fin y constituye claramente el punto de partida y de necesaria referencia en el futuro.

Si en 1990 se habían detectado disfunciones en el Plan de 1985 que fundamentalmente se centraban en la escasez de suelo para vivienda y en la necesidad de replantearse el sistema de transportes propuesto, así como en introducir flexibilidad en sus determinaciones. En el día de hoy la magnitud de la crisis antes citada ha obligado a un replanteamiento más profundo de la Revisión y a fijarse nuevas metas y objetivos.

No voy a tratar de resumir la extensa documentación tanto de diagnóstico como de propuesta que recoge el Avance y que son excelentes, pero si voy a permitirme comentar algunos de los aspectos en él recogidos, aún a riesgo de que mis observaciones no alcancen ni con mucho el rigor de las afirmaciones contenidas en el documento.

Estando obviamente de acuerdo con la meta fundamental del Plan de mejorar la calidad de vida de los madrileños, estimo que habría que incorporar también a este nivel la meta de mejorar la eficiencia de la ciudad con el objetivo de que sea competitiva en el conjunto del sistema urbano europeo.

Este aspecto aparece recogido en el documento, pero no con el suficiente énfasis; así al referirse al posicionamiento de Madrid respecto a los ejes de desarrollo europeos, preocupa que su actual posicionamiento periférico se vea agravado si en el futuro la tendencia de dichos ejes de crecimiento se traslada hacia el Este, lo que perfectamente puede ocurrir en los próximos años.

Sin embargo, temo que tengan una mayor incidencia los propios problemas de vertebración territorial que se están dando en la España de las Autonomías, con cada vez más voces a favor de posicionamientos federalistas, que obligan a jugar a fondo el papel central y estructurante de Madrid en la España interior.

Ello lleva consigo que sea preciso incidir en los trazados y en los tiempos de ejecución de las infraestructuras de los distintos modos de transporte terrestre entre las grandes áreas urbanas españolas, en la necesidad de una apuesta decidida por el programa aeroportuario, en la preparación de reservas de suelo de alta calidad tanto para equipamientos públicos como privados, en la búsqueda de la máxima eficiencia en el sistema de transportes y en la reducción de los costes en la creación de suelo urbanizado.

La definición propuesta del tipo de Plan es, a mi entender, correcta en todos sus aspectos:

- La distinción entre la planificación territorial y la programación.

• To draw up a city project for the year 2000.

The acceptance of all of these objectives is not really in doubt and does not require discussion. However, where there will be debate is with regard to the territorial framework in

which such problems should be solved, especially as far as the housing problem is concerned. This obviously is focused on the creation of Urban Land, especially now that the cost of mortgage financing has fallen to below ten per cent, as well as its reper-

cussions as regards the dimension of the Classification of the Land.

The determining factor for this issue concerns what kind of solution is to be given to the Public Transport problem. The conceptual proposals put forward in the document are clear

and precise. The problem lies in how it is to be financed, and the current lack of infrastructures and the cost of maintaining services constitute, in my view, the Gordian knot affecting how the city of Madrid is to function.

Proper management will enable



• La diferenciación del rango normativo y sus determinaciones.

- El carácter flexible de las normas.
- La necesidad de planificar en un marco metropolitano.
- La evolución continua del planeamiento.
- El protagonismo del tratamiento morfológico de la construcción de la ciudad.
- La concertación entre instituciones y la participación pública en su redacción, etc.

Sobre todo ello estimo que debe añadirse únicamente la necesidad de mantener un órgano permanente de seguimiento de la planificación, que permita proponer las modificaciones que sean necesarias para la velocidad de los cambios de tendencia que estamos viviendo, así como fijar las necesarias condiciones para la puesta en marcha de determinados proyectos especialmente en lo referente a plazos y financiación de los mismos, que hoy resulta imposible prever, dado que únicamente es posible desarrollar un planeamiento, con un abanico de proyectos alternativos tan abierto como el que se propone, si existe un análisis detenido de su puesta en marcha que garantice su adecuada finalización.

El documento propone cuatro grandes objetivos al Plan:

- Resolver el problema de la vivienda.
- Mejorar la movilidad.
- Revitalizar el centro de la ciudad.
- Establecer un proyecto de ciudad para el año 2000.

Todos ellos son suficientemente admitidos como para no necesitar discusión. No obstante, creo que el debate surgirá en cual debe ser el marco territorial en que deben resolverse dichos problemas, especialmente en lo relativo al problema de la vivienda, que como es lógico se centra en la creación de suelo urbanizado, especialmente en un momento en que la financiación hipotecaria ha alcanzado cifras de un sólo dígito y, en su consecuencia, sobre la dimensión de la calificación del suelo.

A mi entender la solución que se adopte para el problema del transporte público es el eje determinante de la cuestión, y la forma de resolver los otros temas dependerá de los ritmos en que se alcancen soluciones a dicho asunto.

El problema de la movilidad, que, consciente plenamente de su importancia, tiene un importante tratamiento en el documento, presenta un enfoque metropolitano en su diagnóstico y en la propuesta de red viaria.

En cambio en el tratamiento de los transportes públicos, o bien se restringe en sus propuestas adecuándose a los pla-

nes existentes, o bien limita sus propuestas al ámbito territorial del municipio.

Sirva como ejemplo la propuesta que se hace para el Metro. Así, mientras con toda lógica se propone la extensión del servicio a los nuevos crecimientos propuestos, poblaciones como Alcobendas, San Fernando de Henares o Pozuelo quedan sin dicho servicio, aún cuando el final de las líneas propuestas quedan a pocos kilómetros de los centros de dichas poblaciones.

Puestos a definir un programa de máximos, independientemente de la capacidad de financiación, el esquema de los servicios públicos debería salir de los estrictos límites del territorio municipal.

En este aspecto es de destacar que el servicio de metro no tiene porque ser sinónimo de túneles, y creo que si bien existen áreas centrales en que su enterramiento es preciso, podría realizarse en otras una planificación que admitiese su desarrollo en superficie.

En cualquier caso los planteamientos conceptuales del documento son claros y concretos: el problema está planteado en su financiación. El déficit existente de infraestructuras y los costes del mantenimiento de los servicios creo que constituyen hoy el nudo gordiano del funcionamiento de la ciudad de Madrid.

De la experiencia deducida en estos años, estimo que a través de una gestión adecuada los costes de creación de suelo urbanizado son asumibles por la demanda de vivienda y otros usos, de forma proporcionada a sus estratos de capacidad económica, incluyendo en dichos costes las infraestructuras básicas y la red viaria.

Por todo ello en el momento actual, y dado el sistema de transporte público existente, es pues lógico plantearse la solución del problema de la vivienda de los madrileños apoyado en la ciudad existente, pero dados los costes sociales que el actual sistema de transportes genera, en un horizonte más lejano y con una mejora de movilidad, la solución fuera de los límites del término municipal sería plenamente admisible. La solución que se adopte deberá depender pues de la capacidad de financiación que destinen al apartado del transporte las Administraciones Públicas.

Para alcanzar el objetivo de revitalizar el centro de la ciudad se presenta una estudiada y compleja propuesta de actuación que con toda lógica trata de flexibilizar y permitir un mayor grado de intervención. Siempre dentro del objetivo de evitar



la terciarización del centro y la erradicación de sus actuales habitantes.

Sin embargo, dado que la degradación del centro, pese a la política rehabilitadora llevada a cabo hasta ahora, es un fenómeno creciente: ¿No resultaría necesaria una intervención más decidida en el centro? ¿No sería necesario recurrir a planteamientos de reforma interior con actuaciones públicas de mayor envergadura, en algunas de las zonas más deterioradas del centro, aunque ello implicara realojos de los habitantes en otras zonas suficientemente dignas de la ciudad?

Ello implicaría sin duda participaciones de todas las Administraciones Públicas, pues el volumen de los recursos requeridos sería cuantioso, y se precisarían modificaciones del corpus legal que permitiesen dicha intervención.

De las propuestas realizadas para el centro resulta especialmente sugerente la extensión del área cultural del Prado-Atocha hasta Embajadores, que estimo debería extenderse hasta el Palacio de Oriente y el Teatro de la Opera aprovechando la operación no terminada de San Francisco el Grande, lo que configuraría un itinerario cultural de gran interés.

Las seis propuestas estructurales incluidas en el Avance presentan diversos grados de definición entre ellas, e incluso dentro de cada una de ellas los proyectos específicos que las componen no aparecen muy detallados, como es lógico, y su lectura ha de realizarse cruzada con las definiciones y cuantificaciones recogidas en las propuestas sectoriales. No es este lugar para entrar a analizar el componente de diseño aún muy esbozado y que lógicamente dará lugar a debates específicos para cada una de ellas, pero si merece la pena realizar ciertas observaciones.

En primer lugar estimo que el dimensionado global de los nuevos desarrollos propuestos: 36.800 viviendas, unido al procedente de los PAUs en tramitación: 58.000 viviendas, es muy sensato y adecuado a las posibilidades y necesidades de la ciudad. Lo mismo ocurre con las propuestas de nuevas áreas de actividad terciaria para las que se propone un crecimiento de aproximadamente dos millones y medio de metros cuadrados.

En segundo lugar, es preciso referirse a las sustanciales diferencias que existen entre cada una de las propuestas, pues mientras la operación Chamartín configura una actuación unitaria, la corona Norte lleva dentro de si al menos siete operaciones distintas, con diferentes funciones entre ellas.

Es razonable la integración de diversos proyectos en unidades de estudio y compatibilización pero creo que deberían desglosar-

se para un mejor diseño y gestión en proyectos cerrados y auto-suficientes a la hora de su definición última.

Todas las propuestas tienen lógica y sentido, como bien se explica en el documento, sin embargo ha de analizarse también su viabilidad o al menos su temporalidad en relación a la función asignada.

Así dentro de las dos grandes propuestas de descentralización terciaria y administrativa e incluso dentro de todas las operaciones propuestas, es la denominada Operación Campamento la que más dudas genera y no por la corrección y adecuación de su proyecto territorial, sino por la viabilidad en el momento actual del desalojo de las zonas de Defensa en ella ubicadas, a la vista de las restricciones presupuestarias que alcanzan al correspondiente departamento ministerial.

El retraso en la ejecución de algunas de estas Grandes Operaciones podría comprometer otro tipo de programas y afectar alguno de los objetivos del Plan.

En otro orden de cosas sorprende que la solución al transporte público de un área con la importancia que se otorga al sector del Aeropuerto, ciudad Aeroportuaria y Campo de las Naciones, es establezca mediante un sistema autónomo y diferenciado como es el llamado metro ligero, pues hay que recordar que parte del actual fracaso del proyecto londinense de los Docklands se ha achacado a la utilización de uno de estos sistemas de transporte público.

El documento recoge los criterios básicos para la elaboración del sistema normativo y para la gestión posterior del Plan. Todo ello es un brillante ejercicio de lógica que lo que es menester es que se lleve a la práctica cuanto antes.

Es de esperar que desde la Comunidad de Madrid, y en su proyecto de Ley del Suelo para Madrid, se recojan las sugerencias realizadas para que la agilidad de la gestión en el tema de las áreas de reparto en suelo urbano compense de las incongruencias que se derivan del Texto Refundido de la Ley del Suelo vigente.

Con todo lo dicho creo que uno de los méritos a sumar al documento es la claridad de las ideas en él expuestas, dado que en ella reside la fuerza destinada a dar forma y realidad en el tiempo a esas imágenes primeras.

Espero que el debate sobre dichas ideas las perfeccione y dé ánimos a las personas que componen la Oficina Municipal de Plan para acometer con ilusión la tarea de su redacción definitiva.

case for the proposals for areas for service activities where growth of approximately two and a half million square metres has been proposed.

All the proposals are logical and sensible, as is well explained in the document. Nevertheless, the feasi-

bility of the plan, or at least as regards the time bearing in mind the function assigned, does require further analysis. The document sets out the basic criteria for drawing up a set of rules and for how the Plan is to be subsequently managed.

**Juan A. Barrado González**  
*Arquitecto*