

Y TRAS CUATRO AÑOS DE APLICACION, ¿REVISAR EL PLAN?

En el año 1980 se inició el proceso de revisión del entonces vigente Plan General del Área Metropolitana de 1963, en un clima de viva animación política municipal tras la elección democrática de los nuevos Ayuntamientos.

En un momento en que la conformación de una región urbana en torno a la capital era ya patente y el análisis de los problemas y potencialidades de la ciudad desde una perspectiva cuanto menos metropolitana más necesarios que nunca, las funciones de planeamiento y coordinación a este nivel, hasta entonces desempeñadas por un organismo específico, COPLACO, fueron sustituidas por unas Directrices Metropolitanas de escasa capacidad directiva y menor autoridad vinculante. Dichas Directrices, consensuadas con los Ayuntamientos a través de un ente coyuntural ad hoc, el Consejo de Municipios, habrían de servir de referencia reguladora de la sustitución del Plan Metropolitano, por Planes Generales Municipales. Tales Planes Municipales, a través de un pretendido "proceso compatibilizador", habrían idealmente de conformar un mosaico en que el conjunto de las piezas ofrecería la visión global de una nueva ordenación metropolitana coherente y eficaz que, transcurridos cuatro años, no es perceptible.

En ese contexto, el proceso de elaboración del Plan General de Madrid marcó la pauta y actuó como modelo de una innovadora forma de hacer el planeamiento que daría luz al que los propios protagonistas del proceso calificaron como un "urbanismo de izquierdas", abriéndose así una dinámica de sobrecarga ideológica e instrumentación del Plan como vehículo indirecto de gobierno al servicio de las mayorías del momento, la gravedad de cuyos inconvenientes ha dejado ya sentir el tiempo transcurrido.

Esa sobrecarga ideológica y simbólica fue un condicionante básico de la elaboración del Plan de Madrid, no solamente en el lógico establecimiento de objetivos prioritarios, sino en la insuficiente atención prestada al análisis técnico-científico de hechos reales y referencias de aplicación, cuya más equilibrada ponderación hubiera conducido a enfoques menos voluntaristas y de mayor racionalidad.

El Plan de Madrid estuvo marcado durante su elaboración por una fuerte crisis económica interpretada como de final incierto. Fue una crisis generalizada en los países desarrollados occidentales, pero que no tuvo una interpretación cultural uniforme.

Otros planeamientos contemporáneos de grandes áreas metropolitanas europeas, como París con el *Schema Directeur d'Amenagement et d'Urbanisme* de la región d'Ile-de-France de 1980, tuvieron un enfoque muy diverso, empezando por el propio marco territorial de referencia.

La interpretación que hicieron los autores del Plan, ignorando conscientemente otras diagnósticos de expertos nacionales y extranjeros, condujo a lo que el propio William Alonso, consultado en algunas fases del proceso, calificó —en un artículo, no difundido, que debía haber sido conferencia y no fue— de "enfoque conservador", que se centró en propuestas para proponer "limpiar, conservar, proteger, articular e igualar en un mundo futuro muy semejante al de hoy, previniendo y domesticando los cambios". "El mismo título, *Recuperar Madrid*, —decía Alonso— es conservador al implicar un propósito de recuperación, no un propósito de adelanto o de adaptación y aprovechamiento de lo nuevo".

La superación de la crisis ha demostrado, aun antes de que concluyera el rodaje del primer cuatrienio de vigencia, que el Plan

AFTER FOUR YEARS APPLYING THE PLAN... SHOULD IT BE REVISED?

In 1980, in a climate of feverish animation in local government spheres after the new town councils had been democratically elected, a start was made on the process of revising the General Metropolitan Area Plan that was in force at the time.

At a time when the shaping of an urban area around the capital was already an obvious fact, and it was becoming more necessary than ever to make an analysis of the problems and potentialities of the city from at least a metropolitan stand point, the planning and co-ordination functions at this level, which until then had been carried out by one specific body, the COPLACO, were replaced by a set of Metropolitan Guidelines which in fact had little guiding capacity and even less binding power. These guidelines, agreed upon with the municipal government through a body set up specially for the purpose, the Municipalities Council, were to serve as a point of reference for controlling the replacement of the Metropolitan Plan by a series of General Municipal Plans. The idea behind these Municipal Plans was that, by means of a so-called "compatibility process", they would form a mosaic in which all the different pieces would fit together to offer an overall view of a coherent and efficient new development plan and which, after four years, is nowhere to be seen.*

In this context, the process of drawing up the General Plan for Madrid set the standard and acted as a model for an innovative way of planning that was to give rise to what the protagonists themselves called "left-wing urban planning" and which resulted in a spading-on of ideology and the use of the Plan as an indirect vehicle of government at the service of the majorities of the time. Since then the drawbacks of this approach have been shown up in all their seriousness.

This excessive insistence on ideological and symbolic factors was a basic conditioner for the drawing-up of the General Plan for Madrid, not only as regards the logical fixing of priority aims, but also as regards the insufficient attention that was paid to the technical and scientific analysis of real facts and applicable references. Had these points been considered in a more balanced way, the resulting approaches would have been less wilful and more rational.

While it was in the process of being drawn up, the Madrid Plan was marked by a severe economic crisis the end of which was judged to be uncertain. It was a generalized crisis throughout the developed countries of the western world but did not have a uniform cultural interpretation.

Other contemporary planning schemes for

*big metropolitan areas in Europe, such as Paris with its 1980 *Schéma Directeur d'Amenagement et d'Urbanisme* for the Ile-de-France area, showed a very different approach, beginning with the territorial frame of reference itself.*

*The interpretation given by those responsible for the Plan, consciously ignoring other views put forward by Spanish and foreign experts, led to what William Alonso himself, who was consulted during several stages of the process, described in an article that was not made public —it should have been a lecture but was not— as a "conservative approach" centred on proposals aimed at "cleaning up, conserving, protecting, articulating and making the future world very similar to that of today, anticipating and domesticating the changes that are taking place. The very name of the project, *Recovering Madrid*, is conservative", said Alonso, "since it implies directing one's efforts towards recovery instead of towards bringing in or adapting and taking advantage of what is new".*

Overcoming the crisis has shown, even before the end of its period in force, that the Madrid Plan offers very few opportunities to bring about a far-reaching qualitative change, and this is due to insufficient attention having been paid at the appropriate time to the

de Madrid ofrece escasas oportunidades para el cambio cualitativo profundo y ello se ha debido a la insuficiente atención prestada en su momento a la dinámica interna de los principales sectores de actividad. De modo que sería más propio decir que Madrid se está beneficiando hoy de una importante reactivación económica *más a pesar del Plan que gracias a él*, máxime cuando en su momento se rechazó que el planeamiento urbanístico tuviera incidencia apreciable en dicha dinámica.

El fenómeno universal de desconcentración espacial de las áreas urbanas con el desarrollo económico fue ignorado, en buena parte como consecuencia de la carencia de una adecuada perspectiva metropolitana. Y, así, se dibujó un Plan —cuyas líneas desaparecían en el vacío que rodeaba los límites municipales— que ofrecía muy escasas oportunidades a la difusión espacial de la centralidad, circunstancia particularmente grave en una capital con una de las mayores densidades y mayor ocupación de suelo de Europa y EE. UU.

Resulta, por ello, irónico, aunque no sorprende, asistir ya hoy al proceso de elaboración-negociación de un Plan Territorial de ámbito regional por entregas, planteado como suma de revisiones de Planes Municipales agrupados y —ahora quizás ya— compatibilizados, salvando así el control de la Asamblea de Madrid, ente al que por Ley 3/89 de 16 de marzo, correspondería la aprobación definitiva, si dicho Plan Territorial se plantease como Directrices —*instrumento básico de la política territorial* configurado por la Ley 10/84, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid.

La condición de centralidad —adecuada conjunción de buenas condiciones de accesibilidad, servicios e infraestructuras urbanas y calidad ambiental— se ha seguido limitando en

los años transcurridos, por efecto del Plan, al centro consolidado. Y ha sido esta circunstancia básicamente —al no tener donde escoger— lo que ha provocado un auge en la rehabilitación de edificios existentes, más apetecidos por su situación que por sus cualidades como contenedores, que a menudo enmascararan hoy, después de vaciados y reconstruidos, la realidad de sus nuevos contenidos.

Además, la condición de capital del Estado apenas se planteó —y nada especial se ha hecho en estos años que lo trasluzca— y la condición de encrucijada de las redes nacionales de comunicaciones apenas fue sopesada.

Ignorando unas realidades, el Plan de Madrid se planteó forzar otras, asumiendo sus costes, y, así, el logro del muy loable objetivo de frenar la segregación social en el espacio y retener en la ciudad a las clases económicamente débiles, se basó en singulares interpretaciones de la Ley, utilizando, por otra parte, una vía que fue primeramente abierta por las Directrices Metropolitanas de una ambigua/comprometida CO-PLACO. Asimismo, asumió los costes de ir a la vez contra las fuerzas del mercado, imponiendo normativamente el uso de vivienda de protección oficial, sin haber llegado a ensayar mecanismos voluntarios incentivadores, a caballo de dichas fuerzas, como podría haberse hecho alternativamente.

Hoy conocemos ya dichos costes: el incremento explosivo del precio del suelo en cuanto se produjo el primer indicio de salida de la crisis económica; la caída, hasta prácticamente desaparecer, de las promociones de protección oficial y, en consecuencia, el que apenas se haya frenado la expulsión de las clases económicamente débiles, potenciales beneficiarios de dicho régimen económico de la vivienda; la extensión de

internal dynamics of the main sectors of activity. As a result it would be more to the point to say that, today, Madrid is benefiting from an important economic recovery **despite the plan rather than thanks to it**, especially when taking into account that the idea of urban development having any appreciable effects upon such a process was once rejected.

The generalized phenomenon of spreading out the urban areas to keep pace with economic development was ignored, largely as a result of the lack of a suitable metropolitan perspective. Thus, a Plan was drawn up —the lines of which disappeared in the empty spaces surrounding the municipal boundaries— that offered very few possibilities of diluting "centrality" through a process of spatial extension, this being a particularly serious circumstance in a city which shows one of the greatest densities and levels of land occupation in Europe and the United States.

It is therefore ironic, though not surprising, to see already today how a regional-level Territorial Plan is being drawn up and negotiated by instalments, being it approached as a sum of revisions of Municipal Plans that being lumped together and perhaps already made compatible in order to avoid the control of the Madrid Assembly, the body that would be

entrusted with the final approval, according to Act 3/89 of 16 March, if this Territorial Plan were put forward Territorial Guidelines —**a basic instrument of the land policy** put together in Act 10/84 of 30 May referring to the Territorial Development of the Madrid Region.

In the years that have gone by since the Plan came into operation, the idea of "centrality" —appropriate conjunction of good conditions regarding accessibility, urban infrastructure and services and environmental quality— has continued to be restricted, on account precisely of the Plan, to what is in fact the city centre itself. And it is basically this circumstance —since there was no choice— that has brought about a boom in the restoration of existing buildings, which are sought after because of where they are, rather than because of the advantages they offer as enclosures, and which today often mask, after they have been emptied and rebuilt, the realities of the new uses to which they are put.

Furthermore, the fact of Madrid being the country's capital was barely considered —and nothing special has been done in these last few years to show that thought was being given to this— and the city's condition as an intersection for the national communications networks was likewise hardly taken into account.

Although some realities were ignored by the Madrid Plan, it set out to force others, shouldering their costs, and so the very laudable objective of halting social segregation at a spatial level and of keeping the economically weaker classes within the city, was achieved upon the basis of peculiar interpretations of the Law, using for the purpose, a way that was opened up in the first place by the Metropolitan Guidelines of an ambiguous and committed COPLACO. It likewise assumed the costs of going at the same time against the market forces, bringing out regulations to impose the use of officially protected housing, without trying the voluntary incentive mechanisms that are part of these forces and which could have been used as an alternative.

These costs are well known to us today: the soaring increase in the price of land as soon as the first signs of a way out of the economic crisis became apparent, and the drop in official-protection promotions until their practical disappearance, which has led to very little headway having been made in preventing the expulsion of the economically weak classes, who were the potential beneficiaries of this economic housing system. To a large degree, the middle classes with their greater access to private vehicles are also being forced to move out, and this is speeding up the process of

esta expulsión de forma relevante a las clases medias, más motorizadas, acelerándose un proceso de suburbanización residencial que, a su vez, ha puesto de relieve la gravedad de otras carencias, especialmente las de las redes de transporte.

Para hacer este Plan, trabajó durante cinco años un amplio equipo interno de técnicos, y otro externo, de amplitud en conjunto no desdeñable, colaboró de forma indirecta, seguramente sin precedentes en la historia del urbanismo español contemporáneo, asesorando a organizaciones intermedias de diversa índole, que creyeron en la utilidad de la participación pública en el urbanismo y aportaron información, sugerencias alternativas y juicios críticos. Corresponde a los autores del Plan la responsabilidad de haber sacado un escaso partido de esta colaboración.

Sobre el Plan como documento técnico se ha dicho, con acierto, que constituye un trabajo complejo y sofisticado. Mas, olvidando los inconvenientes que complejidad y sofisticación han supuesto en su interpretación y utilización cotidianos por parte de terceros, procede hacer notar que el Plan como documento no es un objetivo en sí mismo, sino una mera herramienta que ha de servir de forma efectiva para guiar la mejor ordenación y desarrollo urbanístico de la ciudad, y en este sentido la contribución del Plan ha sido, como constatan las diversas aportaciones a la sección monográfica de este número, muy discutible.

Más aún, una buena cualidad del Plan como documento hubiera sido su propia capacidad de revisión/modificación, ajustándose con facilidad a circunstancias imprevistas o cambiantes, de manera fluida, no sincopada y con un carácter traumático, como ahora se plantea, subproducto, uno más, de

su sobrecarga ideológica y simbólica y de la ausencia del respaldo político y consensuado con que se gestó.

La lógica conclusión de todo lo que antecede sería que es necesario revisar *el Plan* —por cierto en propio cumplimiento del mismo, que en el Art. 10.4.1 a) c) y f) de sus Normas Urbanísticas establece supuestos, todos los cuales se han dado, en que dicha revisión debería abordarse *normativamente*—. Y, sin embargo, *no parece oportuno* hacerlo. O mejor dicho, no lo es en el sentido radical en que dicha revisión se ha estado entendiendo: como un acto único de borrón y cuenta nueva, tan alejado de la doctrina del seguimiento y actualización-adaptación continua de los planes, y que en poco beneficiaría a la ciudad.

Si los nuevos planes generales tienen vigencia indefinida, y si los cuatrienios del programa del Plan son básicamente hitos de referencia que ayudan a la "monitorización" de su ejecución, ¿por qué no abordar un proceso de corrección abierto, gradual y progresivo?

La duda no está, por tanto, en la conveniencia de revisarlo, sino en el cómo hacerlo, de forma que no se añadan nuevos obstáculos al normal funcionamiento y desarrollo de una ciudad, que ha sufrido durante cuatro años los efectos, directos e indirectos, de una planificación rígida, cuyas determinaciones no se correspondían con el grado de conocimiento que se tenía de una diversidad de factores de evolución incierta, y con el grado de control sobre otros que por su naturaleza surgen y desaparecen espontáneamente en una economía de mercado.

suburban growth which, in its turn, has shown up the seriousness of other deficiencies, especially as regards transport networks.

A large inside team of experts worked for five years on the preparation of this Plan, and an outside team —again of quite a considerable overall size— collaborated in an indirect way, a fact that is surely unprecedented in the history of contemporary Spanish urban development, giving advice to intermediate organizations of various types, who believed in the usefulness of public participation in urban planning and contributed information, suggestions, alternatives and critical judgements. Those behind the Plan bear the responsibility for taking such meagre advantage of this collaboration.

As far as the Plan as a technical document is concerned, it has been rightly said that it constitutes a complex and sophisticated work. However, leaving aside the drawbacks that its complexity and sophistication have meant as regards daily use and interpretation by third parties, it must be pointed out that the Plan as a document is not an objective in itself but merely a tool to be used in an effective way in order to guide the city's urban planning and development schemes, and in this sense the Plan's contribution, as can be seen in several of the articles in the

monographic section of this edition, has been a very arguable point.

Furthermore, a good quality of the Plan as a document would have been an ability to revise and modify situations, to easily adapt itself to unforeseen and changing circumstances in a fluid and not a syncopated and traumatic way as is currently the case and which, once again, is a by-product of its being overweighed by symbolic and ideological factors, and of the absence of political consensus and backing at its embryonic stage.

The logical conclusion to be drawn from all this would be that the Plan is in need of being revised, and in fact to do this would be to comply with its own Urban Development Regulations since Art. 10.4.1 a), c) and f) establishes those cases, all of which have occurred, in which such a revisal should **normatively** be embarked upon. However, it **does not seem advisable** to do so, or rather it is not advisable in the radical sense in which this has been understood, namely as wiping the slate clean and making a fresh start. This would be a very different attitude from the doctrine of following up and constantly updating and adapting the plans and which, in fact is beneficial for the city.

If the new general plans are in force for an indefinite time, and if the four-year periods into

which the Plan is divided are basically points of reference that help to keep it "on the move", why not set about an open, gradual and progressive process of correction?

Therefore, the doubt does not concern the advisability of revising the Plan, but the way in which this ought to be done in order to avoid adding new obstacles to the normal functioning and development of a city which, for four years, has suffered the direct and indirect effects of rigid planing schemes, with decisions that failed to correspond to the level of knowledge available on a diversity of factors of uncertain evolution, and to the degree of control over others which, due to their very nature, appear and vanish spontaneously in a market economy.

* Planning Coordination Commission of the Metropolitan Area.