

EL PLAN DE MADRID DESDE LA PERSPECTIVA

Nuevas centralidades conformadas espontáneamente mediante la tolerancia de usos terciarios, en parcelas



La oportunidad de escribir un artículo sobre la experiencia de cuatro años de aplicación del Plan General de Madrid, desde el punto de vista de la promoción inmobiliaria, provoca una tentación inmediata de realizar un balance o inventario de cuestiones que habiendo sido advertidas en este caso por los promotores —a través de documentos de sugerencias y alegaciones presentadas por ASPRIMA durante los trámites de exposición e información pública del Plan— y no siendo atendidas, han provocado buen número de los graves problemas de que se ha resentido el desarrollo urbanístico de Madrid.

Sin embargo, con la presunción de que dichas cuestiones, por su amplia repercusión multisectorial y porque han afectado a la vida cotidiana del ciudadano común residente en Madrid, serán analizadas pormenorizadamente por los portavoces políticos invitados a colaborar en esta sección, he creído que mi aportación resultaría más útil si la planteaba como una pro-

puesta o conjunto de ellas para salir de la situación problemática actual a que el Plan y su gestión han conducido.

¿QUE ES UN PLAN GENERAL PARA EL PROMOTOR INMOBILIARIO?

Si en términos generales un Plan General es un instrumento, técnico y jurídico, cuyo objetivo es guiar la ordenación y desarrollo urbanísticos de la ciudad (un ámbito territorial), para el promotor inmobiliario el Plan constituye la determinación del *programa de necesidades* —hecha por la Administración en nombre del conjunto de ciudadanos radicados en aquélla— para satisfacer, mediante su intervención promotora, las demandas entendidas de expansión, transformación, equipamiento y reestructuración. Además, el Plan es el documento normativo



La expansión residencial suburbana del noroeste de la ciudad:

DE LA PROMOCION INMOBILIARIA

JAVIER GARCIA-VALCARCEL

residenciales, en que se permite una cierta concentración de edificabilidad.



que establece con qué reglas o constricciones debe desarrollarse dicha actividad.

Entendido así, el Plan define, a corto plazo, la ciudad que hay que ejecutar en un período de cuatro años que marca la primera fase de su programa.

Ahora bien, como ocurre en cualquier obra de arquitectura —y creo que puede ser aquí útil la comparación de la ciudad con un edificio— si el programa de necesidades ha sido mal definido porque se han entendido mal o con excesiva estrechez de miras las demandas del cliente, el edificio ejecutado no le sirve a éste, o le sirve mal.

Si artificialmente con carácter previo se ha prefijado un precio para ese *edificio* terminado o para alguna de sus partes (zonas de nuevo desarrollo de la ciudad), o al margen de los costes reales de cada una de las partidas implicadas en su construcción (una de las cuales puede ser, por ejemplo, el

suelo), de manera que no hay certeza de beneficio, *el edificio* o las partes afectadas no se realizan, porque se ha eliminado el móvil empresarial. Y tampoco se realiza el edificio o algunas de sus partes si no se puede disponer a su tiempo de los materiales constructivos necesarios (suelo, infraestructuras básicas, etc.). O no se cumplen los plazos si a las *dificultades de acopio* de los materiales constructivos necesarios, resultantes de desequilibrios de mercado entre oferta y demanda, (consecuencia de la retención del suelo por propietarios que no lo desarrollan) se unen otras *normativas*, como pudieran ser la exigencia de abordar de un golpe, en una fase única, la ejecución de un volumen de edificación que requiriese una inversión unen estas *normativas*, como pudiera ser la exigencia de abordar de un volumen de edificación que requiriese una inversión superior a la capacidad del promotor medio.

En todos estos errores o desajustes ha incurrido el Plan



imagen del éxodo obligado de las clases medias.



En la base de la imposición del uso de la vivienda de protección oficial está el propósito de dar algún tipo de respuesta al problema humano de amplios sectores de la población expulsados desde los centros urbanos a la periferia.

General de Madrid en sus primeros cuatro años de vigencia y de todos ellos se han resentido, tanto la promoción privada como la pública, con un común perjudicado: el conjunto de ciudadanos que viven y trabajan en esta ciudad.

COMO ENMENDAR LOS ERRORES

Como se ha dicho anteriormente, el primer fallo, o más bien la primera *categoría* de fallos del Plan, se ha derivado de una incorrecta definición de lo que hemos llamado el *programa de necesidades de promoción*.

Es obvio que la situación de partida de la ciudad y el marco socioeconómico general, establecen dos referencias objetivas obligadas para abordar la definición del contenido programático del Plan, siendo una tercera, de carácter político, a cargo del equipo de gobierno, el establecimiento de prioridades.

Pero si como ampara el marco legal, una gran parte de la actividad promotora ha de recaer en la iniciativa privada, parece obvia la necesidad de contrastar el programa con el sector empresarial de la promoción y, ahora, recapitular sobre el mismo.

Se plantea, por tanto, superando recelos tradicionales hoy injustificados, la conveniencia de fomentar una participación positiva de este sector, no ya en la ejecución propiamente dicha del planeamiento, sino en su formulación —o modificación/ revisión en el momento actual— a efectos de asegurar, tanto la bondad técnica del contenido programático del Plan, como su viabilidad.

No nos referimos a la versión devaluada de esta instancia, a lo que ha sido la estrategia de pactos y convenios urbanísticos localizados, sino a la explicitación previa de los mecanismos operantes realmente en el mercado inmobiliario para su dinamización, control o reconducción, coherentes con los objetivos del programa. O a la modificación de éstos, cuando requieran forzar antinaturalmente el funcionamiento regular del mercado, recurriendo a imposiciones normativas cuya asimilación por los diversos agentes —en el caso de contar con amparos legales suficientes— requerirán una adaptación gradual imposible de conseguir en el marco de un cuatrienio.

La segunda categoría de fallos corresponde, como hemos dicho, a los aspectos *normativos* del Plan.

Como la categoría anterior, no son ajenos a estos fallos factores puramente técnicos. Unos derivados de conocimientos técnicos insuficientes que conducen a normas inadecuadas en relación con las características de lo que han de regular. Y otros derivados de una excesiva complejidad técnica de la norma que hacen, asimismo, poco eficaz su aplicación. Pero predominan, también como en el caso anterior, aquellos derivados de un intervencionismo voluntarista, en este caso resultado de la ideología del equipo de gobierno.

La normativa ha sufrido el excesivo recelo de los redactores respecto a la intervención de quienes habían de encargarse de ejecutar el Plan, de los cuales temían todo género de malintencionadas desviaciones respecto de lo que, en la mente del redactor debía ser, la ortodoxa ejecución de aquél.

Con ello se establecieron tal número de complejos controles, que el Plan obstaculiza hoy no ya su aplicación, sino su propia corrección, y dificulta innecesariamente su adaptación a las circunstancias cambiantes.

Y, por otra parte, esa carga ideológica subyacente según la cual el Plan de Madrid se presentó como el modelo progresista del urbanismo de izquierdas y que hizo que su aprobación se hiciera por mayoría y no por consenso, añade ahora —con una representación política de los distintos partidos diferente y un consiguiente equilibrio de fuerzas nuevo en el gobierno municipal— una complejidad adicional a la obligada revisión de su programa, ante el recelo de que dicha revisión provoque un replanteamiento de objetivos y prioridades urbanísticas.

UNAS PROPUESTAS BASADAS EN LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL SECTOR

En el marco en que se plantean estas referencias, la responsabilidad social de los promotores inmobiliarios puede resumirse en *colaborar activamente en la ejecución de la ciudad planificada*. No solamente en la ejecución de sus partes más lucrativas —normalmente escasas en términos relativos—, sino de todas ellas sin distinción de categorías.

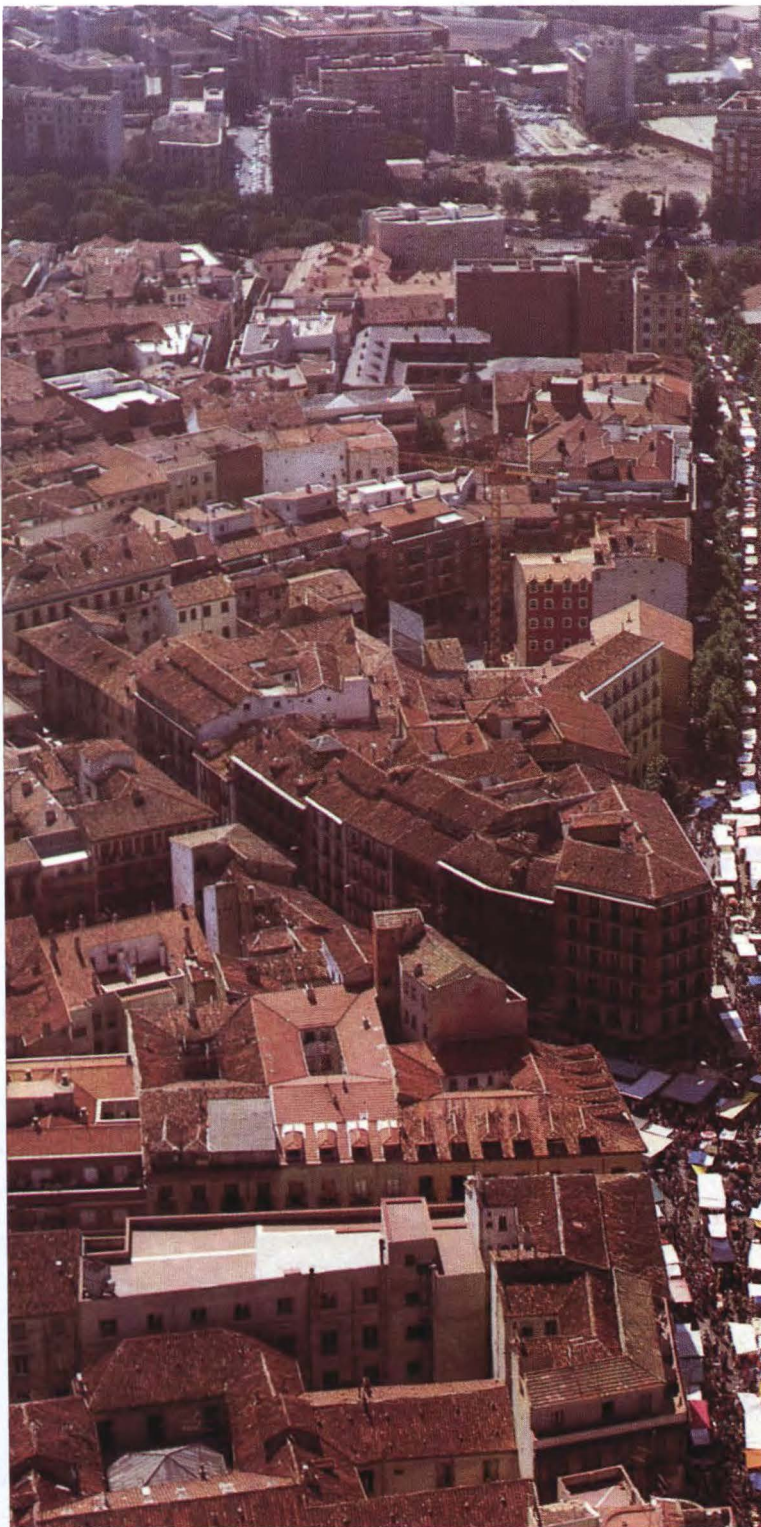
No se discute por ello que el promotor privado deba intervenir, tanto en el desarrollo de viviendas económicas, o de *carácter social* si se quiere, como en el de viviendas de precios medios o elevados. Antes al contrario, se desearía que su intervención fuese viable en términos económicos en los tres tipos. Ello supone desde la lógica empresarial que exista un margen normal de beneficio, compensándose el menor margen unitario que ha de esperarse en el desarrollo de viviendas económicas o medias con el mayor número de ambas que será necesario hacer, en correspondencia con las demandas más importantes.

Por ello se entiende que la solución no se encuentra, por ejemplo, en la legalización definitiva —sea con el marco jurídico vigente o mediante la aprobación de leyes nuevas— de una forma forzada como la imposición obligada del *uso de viviendas de protección oficial*. Se necesita otra estrategia que es imprescindible que contemple la puesta a disposición de los promotores privados de suelo a precio tasado, la dotación por el Estado de recursos financieros suficientes y en tiempos oportunos para subvencionar los programas anuales, la actualización periódica y con puntualidad de módulos, etc., sin las cuales toda norma sería insuficiente. Una norma que, por sí misma, está lejos de ser la clave de una política de vivienda social y que, y es importante subrayarlo, no ha sido aplicada en diversas comunidades, algunas de ellas con una población muy importante, tales como Cataluña. Comunidades a las que, sin embargo, hay que seguir pidiendo que contribuyan en forma adecuada a solucionar el problema de la vivienda social, aportando fondos presupuestarios de cierta importancia relativa y mejorando toda la gestión.

Si en la base de la imposición del uso de la vivienda de protección oficial está el propósito de *dar algún tipo de respuesta al problema humano de amplios sectores de pobla-*



El centro geométrico de un ámbito metropolitano es un recurso escaso que sólo puede albergar a una parte reducida de sus habitantes. Este hecho inevitable que se da en Madrid como en París o Londres se agrava cuando el centro geométrico es el único suelo que reúne condiciones de centralidad.



ción expulsados desde los centros urbanos a la periferia, ¿no estaría la solución en sustituir lo que se plantea como el reparto equitativo de un centro geométrico, necesariamente escaso, por una difusión de la centralidad hasta la periferia?

Queremos decir con esto que lo que se plantea y se trata de corregir como *el problema urbanístico del suelo y la vivienda*, es una simplificación del problema real en el que concurren además otros factores fundamentales, infraestructuras y equipamientos, que no pueden olvidarse si queremos lograr soluciones efectivas.

Las infraestructuras y los equipamientos urbanos tienen una enorme trascendencia por su cualidad esencial de *crear centralidad*. Es decir, generar las condiciones básicas que concurren en los centros urbanos: ser lugares de gran accesibilidad y con una amplia oferta de servicios urbanos. Y en este sentido *la periferia* es el espacio urbano caracterizado por la escasez o carencia en materia de accesibilidad y de servicios urbanos.

Con ocasión de la celebración del Salón Inmobiliario HABITALIA 88, el Consejo Superior del Colegio de Arquitectos de España realizó un *estudio de opinión sobre las necesidades y demanda de la vivienda*. De este estudio resultaba una conclusión básica: el deseo insatisfecho hacia el uso de la ciudad, expresado como *deseo de vivir en el centro de la ciudad*.

Es claro que el centro geométrico de un ámbito metropolitano como el de Madrid es un recurso escaso, un espacio físicamente limitado que sólo puede albergar a una parte reducida de sus habitantes.

Pero este hecho inevitable, que se da en Madrid como en París o Londres o cualquier otra región metropolitana, se agrava cuando el *centro geométrico* es el único suelo que reúne condiciones de centralidad.

Es entonces cuando se produce una competencia desproporcionada por ocupar un espacio de este ámbito central y se generan tensiones especulativas tanto más fuertes cuanto mayor es la necesidad de disfrutar de las ventajas de la centralidad. Y en estos casos, la centralidad está reservada a quien más puede pagar por ella.

La solución es evidente: es necesario *difundir la centralidad* en el espacio metropolitano; evitar su polarización en uno o muy pocos lugares *centrales* y lograr un espacio metropolitano más homogéneo, en que la condición de *ciudad* esté *ab initio* uniformemente repartida. He aquí una tarea de hoy, *en la que los promotores desean desempeñar un papel básico*.

Y para ello no basta con clasificar más suelo. Ese suelo hay, además, que dotarle de infraestructuras y de equipamientos urbanos; convertirle en espacio de soporte bien comunicado y bien servido. Y aún algo más: hay que dotarle de la *calidad ambiental* que tradicionalmente concurre en los centros históricos, que son a la vez geométricos de nuestras ciudades, y que difícilmente se vuelven a encontrar en otras zonas exteriores.

El problema es complejo, en general, para cualquier concentración urbana, pero muy especialmente en un ámbito

La sobredeterminación urbanística no garantiza la cristalización efectiva de centralidades.

metropolitano. Por ello no debe prescindirse de la colaboración de todos los agentes implicados y quizá sea el momento de redefinir sus papeles de acuerdo con esas contribuciones potenciales de cada uno.

La escasez de los recursos públicos frente a la magnitud de las inversiones necesarias para desarrollar el suelo, la complejidad de los trabajos de gestión de ese desarrollo, que exige equipos técnicos especializados de los que la Administración no dispone en número suficiente, y los no menos importantes costes de explotación y mantenimiento de esas infraestructuras y equipamientos, una vez ejecutados, conducen a la *necesidad de nuevas políticas urbanísticas basadas en una ampliación del campo de intervención de la empresa privada en el urbanismo*. Se imponen fórmulas de colaboración entre los sectores público y privado, mediante la constitución de sociedades urbanísticas o empresas de carácter mixto, que permitan abordar los problemas con respuestas adecuadas y unánimes.

Frente a esta escasez de recursos, hay diversidad de agentes sociales, entre los que se incluyen fondos de pensiones, compañías de seguros, etc., que buscan oportunidades de inversión, pudiendo extenderse la capacidad promotora a los sectores de infraestructura y equipamientos colectivos, con la trascendencia social y económica que genera toda la actividad de construcción y edificación y que es de todos conocida.

En esta línea, hemos de subrayar como positiva en su planteamiento, que no *en su injustificable desenlace final*, la experiencia que, con carácter de *operación piloto* se ha acometido en Madrid, por iniciativa de su Ayuntamiento, con el desarrollo del Campo de las Naciones, así como, con los programas para otras *operaciones urbanas* y para las denominadas *Bolsas de Deterioro Urbano*, parte de las cuales, directa o indirectamente, serán generadoras de nuevas centralidades.

En otro orden, y al margen de la aceptabilidad del procedimiento seguido, el ambicioso programa esbozado en las *Estrategias Zonales* de la Comunidad de Madrid contiene, en potencia, otras importantes oportunidades para la colaboración entre la iniciativa privada y la pública, de cara a una mayor homogeneización y equilibrio en la distribución de oportunidades, para la implantación de nuevas actividades económicas en el espacio urbano metropolitano.

Pese a todo, debo advertir que estas formas nuevas de intervención en el urbanismo de los sectores público y privado contienen además de grandes posibilidades, riesgos no desdeñables. El mayor de ellos, en que lamentablemente se ha caído ya en alguno de los programas apenas convocados, es abordarlos con un desmedido afán de rentabilidad o beneficio y convertirlos, con el argumento de operar en favor del interés público, en principal impulsor de las propias tendencias especulativas. Riesgo que encierra graves peligros, por cuanto que tales programas afectan a las intervenciones de gran magnitud y que debe considerarse con particular atención por las distintas Administraciones, cuidando de modo muy atento el marco jurídico de los concursos públicos y de la gestión subsidiaria que comportan.



El planeamiento debe permitir un margen suficiente a la generación espontánea de ámbitos de atracción.

PROPUESTA PARA LA APLICACION DE UN PROGRAMA DE VINCULACION URBANISTICA EN LA PROMOCION INMOBILIARIA EN MADRID

Como ya decía recientemente en el Club Siglo XXI *"...Madrid, en cuanto a capital, al igual que otras capitales occidentales, experimenta en la actualidad dos fenómenos paralelos:*

- *Un fortísimo crecimiento de la demanda de inmuebles —oficinas y viviendas— en lugares hoy día centrales, que dan lugar a promociones de elevado interés económico.*

- *Una insuficiente atención a la demanda, también importante, de viviendas de carácter social, cuya promoción, cuando es viable para la iniciativa privada, tiene escaso atractivo en el marco actual de la Política de Viviendas de Protección Oficial."*

Por otra parte, son diversos los organismos públicos que poseen en la ciudad solares e inmuebles en general —algunos de ellos en áreas hoy día céntricas— que en la actualidad no necesitan para el desempeño de sus misiones básicas y podrían ser objeto de promociones inmobiliarias de carácter diverso. Entidades como RENFE, el Ministerio de Defensa o el propio Ayuntamiento serían algunos de los ejemplos en los que, en el caso de Madrid, concurren hoy esas características.

En estas circunstancias, cabría impulsar una estrategia urbanística en la que la oferta a la iniciativa privada de estos inmuebles céntricos para su desarrollo o reconversión a nuevos usos quedase vinculada a la promoción en paralelo de un número de viviendas sociales proporcional al interés económico que, en cada caso, tuviera la construcción de solares o reciclaje de edificios situados en áreas centrales.

- La puesta en práctica del programa de vinculación urbanística podría ser viable mediante el siguiente procedimiento:

1. La entidad pública titular de los inmuebles, paralela o conjuntamente con el Ayuntamiento de Madrid, plantearía una convocatoria pública, entre empresas promotoras y constructoras privadas, para la adjudicación del desarrollo combinado de terrenos (o edificios) situados en lugares *céntricos*, o, en general, de claro interés comercial, con parcelas (periféricas o no) destinadas a la edificación de viviendas de protección oficial.

2. Según el valor previsible del metro cuadrado construido, para los diversos usos posibles, y la edificabilidad permitida en cada parcela céntrica o en cada edificio a reconvertir se fijaría el número de viviendas de protección oficial de *edificación vinculada* (y, consecuentemente, se habría elegido la *parcela periférica* vinculada a la anterior en que dichas viviendas deberían construirse).

Existen antecedentes de interés en el mundo y esta misma revista ha descrito recientemente las características de algunas políticas urbanísticas de orientación social experimentadas en varias ciudades de EE.UU.*

Sus efectos en relación con lo que antecede son fácilmente deducibles: la promoción privada acometerá en paralelo de manera homogénea en términos espaciales, de acuerdo con los programas, la ejecución de *toda* la ciudad planificada, sin localizar su atención en las zonas que mejores perspectivas económicas o menor *número de problemas* presentan a priori, y en el fondo se estaría manteniendo el principio redistribuidor de las plusvalías generadas por el desarrollo de la ciudad, a través, eso sí, de un mecanismo no impuesto, sino voluntario e incentivador.

Javier García-Valcárcel
Presidente de ASPRIMA

(Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid)

* Véase URBANISMO, núm. 5. Septiembre 1988.

THE PLAN OF MADRID: THE URBAN DEVELOPERS POINT OF VIEW

For property developers, the General Plan constitutes the establishing of the programme for development requirements and of the rules for carrying out such activities.

Now, if the programme has been badly or narrowly defined, it is of no use. This is what has happened with the previous fixing of a price (of land, for example) that has done away with the business drive, or when enacting an unrealistic set of rules. The General Plan for Madrid has fallen into these types of errors and, therefore, both public and private development schemes have felt the effects and, in both cases, the burden of the situation has been borne by the people at large.

The first type of error derives from failing to seek the opinion of the business sector in relation to the programme or, what amounts to the same thing, from not ensuring its feasibility, while the second type derives from the norma-

tive aspects of the Plan which are far too complex and controlled.

Within this sphere of reference, the social responsibility of property developers may be succinctly defined as active collaboration in the construction of a well-planned city.

The developers are not arguing with the fact that there have to be "social" dwellings, but they want a normal profit margin based on a strategy that will put at their disposal land at a rated price, sufficient financial resources and, at appropriate times to subsidize the annual programmes, the updating of the anodules, etc.

Furthermore, urban infrastructure and equipment are of great importance since they create a centrality instead of polarizing space in one or few place, but for this it is not enough to "classify" more land, especially in a metropolitan environment such as Madrid.

All that has been said shows that it is essential to have a new urban development policy based on extending the field of activity of private companies in this respect.

The autor, chairman of the Madrid property developers, ends by requesting an urban-development linking programme which could be viable were it to be awarded thorough a public contest, the combined development of land (or buildings) situated in central areas, with plots (on the periphery or otherwise) reserved for the construction of officially protected dwellings. And in this way, according to the foreseeable value of each square metre constructed, for the various possible uses and the permitted construction on each central plot or in each building to be reconverted, the number of officially protected, "linked-building" dwellings would be fixed.