

LA REVISION DEL PLAN



Han transcurrido cuatro años desde la entrada en vigor del Plan General y procede abordar la revisión del Programa de Actuación, según establecen el art. 41.1 de la Ley del Suelo y el 158.1 del Reglamento de Planeamiento, con idéntico texto: "Los Ayuntamientos revisarán cada cuatro años el Programa de Actuación contenido en el Plan General".

El Ayuntamiento de Madrid ha abordado, pues, la preceptiva revisión con la pretensión de aprobar *inicialmente* la revisión del Programa de Actuación del PGOUM para el mes de diciembre.

Antes habrá de analizarse el desarrollo del PGOUM a lo largo del primer cuatrienio; habrán de elaborarse los criterios y objetivos de la revisión del Programa y deberán realizarse los estudios y propuestas sectoriales y territoriales para culminar, hacia el mes de julio, con el Avance de la revisión.

Apretado calendario y arduo trabajo el que queda por delante; como importantes son las valoraciones que puedan hacerse y las decisiones que se adopten, por las consecuencias directas que han de tener en la vida de todos los madrileños.

Las conclusiones a que se llegue serán definitivas de cara a seleccionar uno de los dos supuestos de revisión del Programa que la legislación urbanística contempla, según se modifique o no el suelo urbanizable programado para cada cuatrienio. Lo que nos llevará, en cada caso, a distinto contenido y documentos y a procedimientos igualmente distintos. Pero es que caben también modificaciones puntuales del Plan, y cabría, incluso, la revisión del propio Plan General.

Por eso parece totalmente lógica la pregunta con que el alcalde Barranco titulaba recientemente en *El País* una reflexión sobre la revisión del Programa de Actuación: "¿Revisar, qué?" Aunque quizás no compartamos con el mismo entusiasmo las conclusiones a que parecía llegar, a la luz de lo que nosotros entendemos ha sido el desarrollo del PGOUM en el primer cuatrienio.

LA EVIDENTE NECESIDAD DE UNA RECONSIDERACION DEL PLAN GENERAL DE MADRID

El Plan General de Madrid nació desfasado y tratar de perpetuar sus evidentes deficiencias sólo puede conducir a la creación de unos desequilibrios urbanos, económicos y sociales cada vez mayores. La voluntad, casi obsesiva, de *acabar* la ciudad, y de considerar el resultado morfológico del Plan como el elemento prioritario del mismo ha derivado hacia el olvido de otros aspectos fundamentales. El enfoque morfológico adoptado por el Plan de Madrid parecía tener una correspondencia casi perfecta con la situación demográfica estacionaria y con la crisis económica del momento que los redactores del Plan calificaban como *estructural*. Todo ello, además, cuadraba muy



Y LA DEGRADACION DE MADRID

JOSE LUIS GARRO

bien con una actitud intervencionista de la Administración municipal, responsable, según ellos, de *resolver para siempre* los errores del pasado, de velar por la morfología urbana y de paliar la crisis de la economía local a través de un programa de inversiones muy ambicioso. Todas estas circunstancias crearon una cierta prepotencia en los políticos y técnicos responsables del Plan que les llevó a infravalorar cualquier sugerencia o alegación presentada por las diversas instituciones y agentes urbanos.

Sin embargo, hoy día podemos constatar la evidencia de que el Plan nació desfasado. Los errores en las previsiones de crecimiento demográfico y la ausencia de un conocimiento real del comportamiento del mercado del suelo urbano han dado lugar a toda una serie de distorsiones entre las que destacan la especulación y el mal funcionamiento de la ciudad. Por otra parte, la prepotencia comentada y el intervencionismo han derivado hacia un totalitarismo urbanístico que limita las enormes posibilidades que podría ofrecer un proceso plural, participativo y negociado de transformación colectiva de la ciudad.

LAS MIOPIAS DEL PLAN GENERAL

El Plan General de Madrid se planteó desde sus orígenes con una visión miope del papel del municipio en el contexto metropolitano, regional, nacional e internacional de referencia. Las estimaciones de población y empleo se abordaron *desde dentro*, a partir de las tendencias observadas en la propia ciudad y no se tuvieron en consideración toda una serie de factores exógenos importantes que, a posteriori, han resultado decisivos.

En base a estos planteamientos y a la tendencia demográfica



regresiva observada en Madrid desde 1979, el Plan adoptó una hipótesis de carácter estacionario en cuanto a la dinámica demográfica y económica que sirvió de fundamento a toda una serie de decisiones básicas. Estos planteamientos de partida están generando distorsiones en el mercado del suelo y problemas de funcionamiento de la ciudad por errores en el dimensionamiento de ciertas infraestructuras básicas. Eviden-

temente, un Plan de estas características no puede resolver en su globalidad los problemas de Madrid actualmente. Seguir desarrollando el Plan sin replantear estos desequilibrios fundamentales podría acarrear graves consecuencias de diverso tipo.

Por otra parte, ha sido espectacular el derrumbe en el municipio de Madrid de las posibilidades de construcción de viviendas de Protección Oficial, dado el encarecimiento sin precedentes de los precios del suelo y la dinámica especulativa surgida en los últimos años.

La escasa atención prestada por el Plan General de Madrid a la infraestructura viaria y al tráfico, el análisis superficial que se hizo de estas cuestiones y una clara infravaloración de las necesidades de movilidad urbana, han generado una cadena de problemas en diferentes ámbitos de la vida de nuestra ciudad. Hoy día en Madrid existen fuertes restricciones a la movilidad y un gravísimo problema de tráfico que el Plan General no solamente no ha resuelto, sino que, desde nuestro punto de vista, ha agravado escandalosamente. Los insufribles niveles de congestión a los que nos estamos refiriendo crean importantes costes económicos, psicológicos, ambientales y de otros tipos que están produciendo un impacto muy negativo sobre la calidad de vida de los madrileños.

Y es que el Plan no previó las necesarias vías de acceso y circunvalación, hoy totalmente imprescindibles. El gerente de Urbanismo reconocía en una entrevista reciente esta enorme carencia "no sólo en cuanto a las nuevas vías, sino en cómo eran esas nuevas vías". Lo que nos ha obligado a enmendar sobre la marcha —alterando intersecciones, así como la capacidad de las vías que estaban previstas en el Plan General a través de un convenio firmado con el MOPU que, se nos anuncia, es previsible que se amplíe.

En definitiva, el Plan General de Madrid está resultando ser un documento obsoleto a los pocos años de su aprobación por el equipo socialista, y su proceso de desarrollo ha generado incertidumbre, inseguridad jurídica, elevado grado de discrecionalidad, intervencionismo excesivo del Ayuntamiento en algunos casos e incapacidad evidente para luchar contra los alarmantes procesos especulativos.

Un signo adicional es el sistemático incumplimiento del Programa por parte del propio equipo de gobierno municipal.

Dado que el Plan no ha dado una respuesta adecuada a los problemas más cotidianos del urbanismo de Madrid, la solución habitual ha sido saltarse el Plan, hacer caso omiso del mismo en temas relevantes, y, en definitiva, caer en la improvisación y falta de rigor de muchas determinaciones.

En el seguimiento de la actividad urbanística municipal llama poderosamente la atención la falta de unas directrices claras, la frecuente presencia de errores inadmisibles en las previsiones económicas de planes y proyectos concretos, la improvisación, la incapacidad de control municipal de actuaciones críticas y, consecuentemente, un cierto desconcierto generalizado y un enriquecimiento injusto de los grupos económicos más poderosos.

Por todas estas razones, pensamos que esta revisión del Programa de Actuación del Plan General debe constituir una oportunidad para reflexionar de forma global sobre el planea-

miento de Madrid y ayudar a paliar algunos de los más importantes efectos negativos que se derivan de ciertos planteamientos miopes que los inspiraron. Creo, además, que es urgente introducir correcciones que permitan afrontar con garantías el reto urbano que debe asumir Madrid en el nuevo contexto de integración europea en el que nos encontramos.

LA ESTRATEGIA Y LA GESTIÓN DEL PLAN GENERAL A LA LUZ DE LAS NUEVAS TENDENCIAS

Es evidente que la ciudad del mañana será, fundamentalmente, como queramos que sea. Aunque no es menos cierto

sigue siendo "objetivo de la política municipal ofertar viviendas a los grupos sociales más desfavorecidos", olvidándose de cuál es la situación real de la vivienda o la precariedad de algunos de los mecanismos fijados por el Plan General para la gestión del suelo y el establecimiento de cupos de vivienda social, como consecuencia de recientes sentencias que ponen en duda la existencia de una cobertura jurídica suficiente.

No basta con afirmar que la "puesta en duda de la legalidad jurídica de la repartición económica, no menoscaba el profundo planteamiento social y redistribuidor de la misma".

Como no se puede ignorar el convencimiento, casi general, de que no hay suelo suficiente o de que, el que hay, es escaso, lo que está incidiendo en la escalada de los precios.



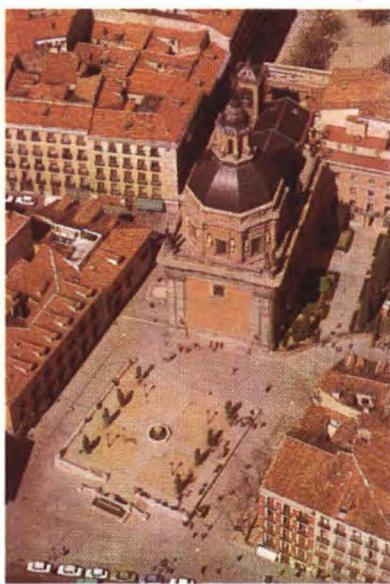
que la herencia urbana y territorial que hemos recibido, constituye un elemento de inercia muy importante.

De ahí que sea necesario analizar con seriedad la adecuación de la estrategia adoptada, y hacerlo desde el contraste riguroso de lo acontecido y no desde el voluntarismo.

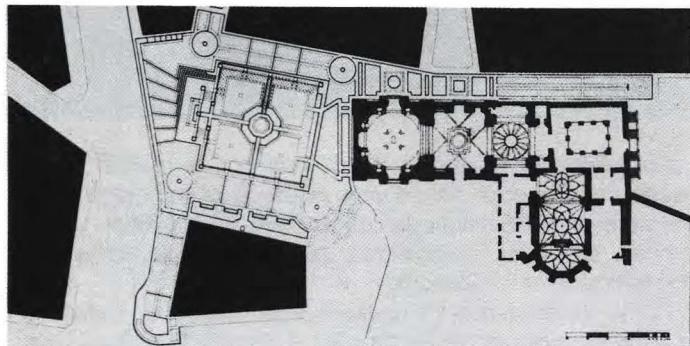
Nos preocupan ciertos intentos de dar por buena la estrategia del Plan, sin más, contentándose con afirmar, por ejemplo, que

No se pueden confundir los deseos con la realidad. Y, a veces, como peor se sirve a unos objetivos es empecinándose en mantener una estrategia inadecuada y desoyendo ideas, críticas, actitudes y tendencias que parecen alejarse de lo dogmáticamente establecido.

Como consecuencia de la miopía del Plan, que se construyó al término municipal sin contemplar el Área Metropolitana, hoy



Remodelación de la Plaza de Los Carros.



se oye decir que es necesario abordar una ordenación del territorio. Estoy convencido de que son los propios redactores del Plan, que lo concibieron desde una óptica excesivamente municipalista —tales eran entonces sus responsabilidades y competencias—, los que están más inclinados a revisar *su pecado*.

Afortunadamente, se oye hablar de crear nuevas áreas de centralidad en las grandes ciudades y su entorno. Porque es necesario, no sólo resolver las consecuencias y problemas originados por un determinado fenómeno, sino incidir en el propio fenómeno para cambiarlo.

Hay que eliminar los enormes flujos que se producen hacia el centro de las ciudades mediante la generación de alternativas, porque no es posible, aun con recursos ilimitados, disponer de las infraestructuras necesarias para atenderlos.

Por lo que es necesario flexibilizar el mercado de la vivienda de modo que se permita un mayor acercamiento de los ciudadanos a sus centros de trabajo, y eliminar el mayor número posible de esos doce millones de estériles viajes que hacemos diariamente los madrileños para desplazarnos de nuestro lugar de residencia al de trabajo.

Habrá que pensar en nuevas políticas fiscales sobre tenencia y adquisición de vivienda. Habrá que potenciar la tenencia de vivienda en régimen de alquiler para facilitar la movilidad y adecuación geográfica. Habrá que derogar el Decreto Boyer que incidió en sentido contrario sin aportar grandes beneficios. Habrá que potenciar la financiación a las personas en el acceso a la vivienda, más que a la piedra aproximándose al sistema inglés, de indudable eficacia.

Hágase lo que hay que hacer. Y hágase a la luz de las nuevas tendencias; de las nuevas ideas y actitudes que han de influir poderosamente en el proceso de transformación de la ciudad.

En nuestra opinión, es indudable que la ciudad y el territorio van a estar sometidos, en un futuro, a unas tensiones ubicacionales distintas y se tenderá hacia una mayor dispersión de la población en el territorio y hacia un mayor equilibrio.

Por una parte, se producirá la ruptura del modelo territorial y urbano asociado a la etapa de fuerte industrialización de nuestro país, debido a la disminución de la fuerza de las clásicas economías de aglomeración y a una valoración social mayor de los costes de congestión.

Se producirá una aplicación casi generalizada de la robótica a los procesos productivos de carácter industrial y una mejora de los medios de transporte, y en particular, de los sistemas de comunicación, que harán posible el trabajo en equipo sin unas exigencias de contacto físico entre las personas.

En un futuro próximo, igualmente, se impondrá una nueva ética con respecto a las cuestiones urbanas y territoriales en el seno de nuestra sociedad.

En el marco urbano habrá una mayor preocupación por la escena urbana, por la imagen de la ciudad, por la morfología, por el espacio urbano y por todo lo que implique una apropiación y disfrute integral de la ciudad por los propios ciudadanos.

Paralelamente, habrá una mayor preocupación y respeto por la conservación de la naturaleza y ello se manifestará en la afloración de estudios de ordenación territorial que actualmente son escasos, en la superación de la estrecha óptica municipa-



Parque Tierno Galván.

lista del planeamiento actual, en la profusión de estudios de impacto ambiental, mayor aceptación de las tecnologías blandas, y, en definitiva, en el surgimiento de una nueva ética con respecto a las cuestiones urbanas y territoriales.

La ciudad de los años 2000 será una ciudad más justa y democrática, existirán mecanismos para combatir los desaforados procesos especulativos que privan del derecho a una vivienda digna a una importante proporción de familias de baja renta. Se considerará el suelo como un recurso básico necesario, y, consecuentemente, se establecerán medidas para evitar una apropiación privada de las plusvalías que iría en perjuicio del derecho constitucional de las familias a una vivienda digna. El mecanismo básico a través del cual se logrará esta ciudad más justa y democrática será la participación de los ciudadanos en las determinaciones de los planes y proyectos sobre la ciudad y sobre el territorio.

LA DEGRADACION DE MADRID

Pero dejemos a un lado idílicas visiones de un futuro hacia el que debemos caminar y analicemos la cruda realidad que hoy vivimos. Este será el primer y más sensato paso hacia aquel futuro.

Una reciente encuesta de Promadrid ha venido a descubrir que uno de cada tres madrileños desearía mudarse a otra ciudad si encontrarse un puesto de trabajo similar al que tiene. Es un síntoma claro de la *degradación* de Madrid. Degradación que está claramente reflejada en un prolífico informe elaborado por esta misma empresa.

De dicho informe, un reciente trabajo extraía este sintetizado y demoledor diagnóstico: "Madrid se encuentra *lejos y mal comunicada*, sus habitantes tienen poca cultura cívica, el suelo y la vivienda son tan caros que los jóvenes y los nuevos matrimonios tienen que establecerse en una periferia cada vez más lejana, el mercado de trabajo está prácticamente saturado y es muy selectivo, los soportes físicos de transmisión de datos que controla la administración se encuentran en un estado *desastroso*, la gestión del agua es antieconómica y la ciudad "posee un amplio y profundo muestrario de todos los problemas medioambientales, con la única excepción", añade, no sin cierta sorna, "de la contaminación marina". La ciudad es la decimotercera más cara del mundo, mientras que por el nivel de los salarios que a sus habitantes se les paga ocupa el puesto veintisiete".

Este atroz panorama se desarrolla en medio de las más altas cotas de especulación jamás alcanzadas.

El fenómeno especulativo es el más grave problema que estamos obligados a afrontar. Como ha dicho el consejero de Política Territorial de la Comunidad de Madrid, Eduardo Mangaña, "es la primera gran antiindustria de Madrid". Y yo me atrevería a añadir que constituye el paradigma de la insolidaridad, la irracionalidad y un *monumento a la inconstitucionalidad*.

Lamentablemente, la gestión socialista en el Ayuntamiento de Madrid, no parece ser tan sensible a este problema y ha puesto en marcha cierto número de operaciones, por cauces que fomentan esa especulación y olvidan la obligación consti-

tucional de luchar contra la misma, que las administraciones públicas tienen.

Pero el problema trasciende del ámbito local. Es el resultado del fuerte componente especulativo sobre el que se asienta la reactivación económica, y tiene dimensión supranacional.

La creciente crisis del mercado de capitales, ha desviado ingentes cantidades de dinero que se ha refugiado en el sector inmobiliario, produciendo retenciones especulativas de suelo. Coincidimos aquí con el análisis recogido en el "Libro Blanco" sobre el suelo, elaborado por la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid. Como coincidimos, con la repercusión que tiene el *dinero negro*.

Un reciente estudio "sobre la naturaleza de la actual recuperación económica madrileña", del economista José Manuel Naredo, calcula que el valor del patrimonio inmobiliario no agrario en la Comunidad de Madrid, se ha multiplicado por 2,8 entre 1985 y 1988. Un incremento de veinte billones. Según Naredo, los beneficios del *boom* inmobiliario de Madrid del pasado año, ascienden a 3,1 billones de pesetas.

Pero no basta con aceptar la realidad del fenómeno especulativo como causa y limitarse a acusar de incumplimiento —que lo ha habido— a los agentes urbanos. Es preciso coincidir con la opinión generalizada de que la falta de suelo es un factor determinante del problema, en contra de lo que pretende defender el citado Libro Blanco sobre el suelo.

Y ese sí es un problema que nos afecta directamente a nosotros y constituye el núcleo de la cuestión que venimos analizando.

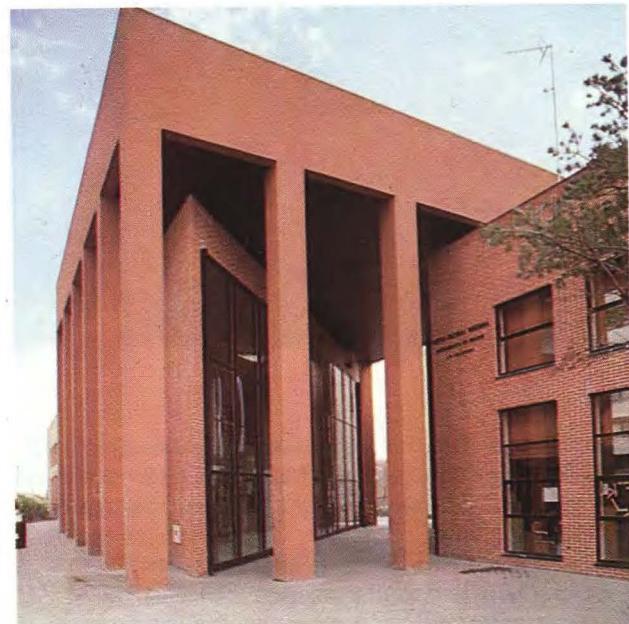
EL PROGRAMA DEL PLAN GENERAL

Quizás el problema fundamental del Programa de Actuación del PGOU radique en su bajo nivel de cumplimiento; como ya hemos dicho, en el sistemático incumplimiento del mismo por parte del propio equipo de gobierno municipal. Y así se reconoce en el propio informe de la Gerencia al referirse a los problemas detectados: "La responsabilidad de atender a necesidades surgidas de nuevas circunstancias y la disponibilidad restringida de suelo, han determinado la construcción de equipamientos y dotaciones distintos a los programados, situados también en lugares distintos a los previstos y, en algunos casos, incluso anticipadamente respecto a las determinaciones del Programa".

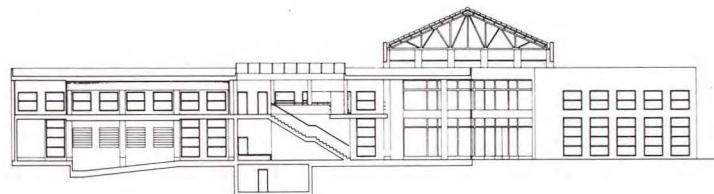
Seguimos en la situación de partida, con la misma falta de implantación del Programa que se denunciaba en el momento de la redacción del Plan. Y si esto es grave desde su condición de documento urbanístico, lo es más desde su doble condición de documento económico de racionalización de asignación de recursos.

No me voy a detener en el análisis de los mecanismos de gestión por ser más conocidas las dificultades y conflictividad que encierra. Sólo resaltar los problemas de valoración para la obtención de suelo de sistemas generales; sobre todo, cuando la forma de obtención es expropiación.

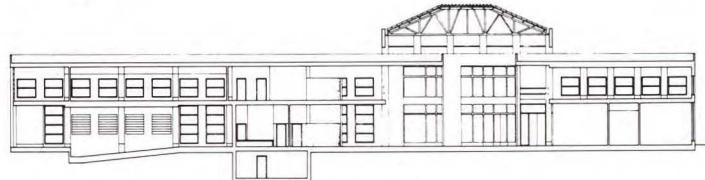
Aunque el análisis minucioso del grado de cumplimiento se sale del alcance de este artículo, basten para terminar ciertas pinceladas:



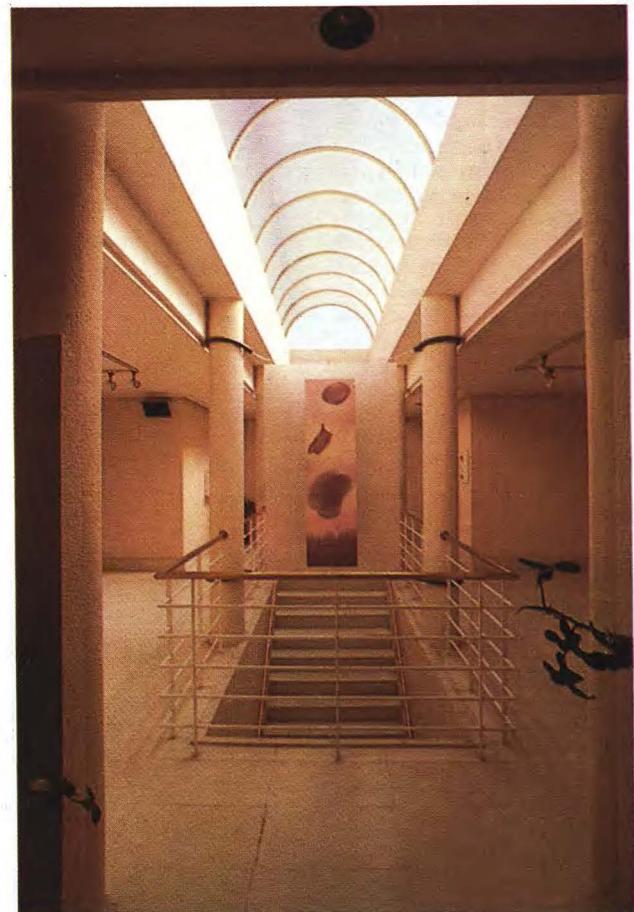
Exterior



Secciones



Interior



- Se ha incumplido el propio Programa Estratégico, ante el que el Ayuntamiento asume el máximo compromiso, en alguna de las operaciones estructurales y, de modo especial, en las operaciones intermedias. Incumplimiento que se agrava si se tiene en cuenta que cuando se habla de asignar una actuación a un cuatrienio, debe entenderse que se desarrollarán en el mismo; el planeamiento, la gestión y la urbanización. Y se están contabilizando como cumplimientos, actuaciones de las que tan sólo se ha iniciado el planeamiento.

El incumplimiento en las operaciones estructurales viene dado por la incapacidad municipal de cumplir el segundo compromiso que implica el Programa Estratégico: persecución de los recursos que, competencialmente, corresponde invertir a otros organismos no municipales.

- El nivel de cumplimiento del Programa de Planeamiento, alcanza sólo un 65 %. Tan sólo 91 figuras de planeamiento se han tramitado o están en tramitación, de las 139 programadas. Porcentaje que se reduciría muy sensiblemente si nos refiriésemos exclusivamente a las figuras tramitadas, excluyendo las que están en tramitación, como sería lo correcto.

- El nivel de cumplimiento de las acciones del Programa, en materia de equipamientos públicos municipales, se ha limitado a un 24,5 %. Sólo 76 acciones han sido ejecutadas de las 257 programadas para el primer cuatrienio.

Y se consigue alcanzar un 59 % de ejecución como consecuencia de las quince acciones ejecutadas, pero programadas para el segundo y tercer cuatrienios, y de las 61 ejecutadas y que ni siquiera estaban previstas.

En la distribución espacial hay un notable desajuste en el intento de reequilibrio Norte-Sur. Y en el análisis sectorial sólo resulta ajustado el sector bienestar social, dándose un importante exceso en el cultural y un déficit importante en los sectores sanitario, educativo y deportivo.

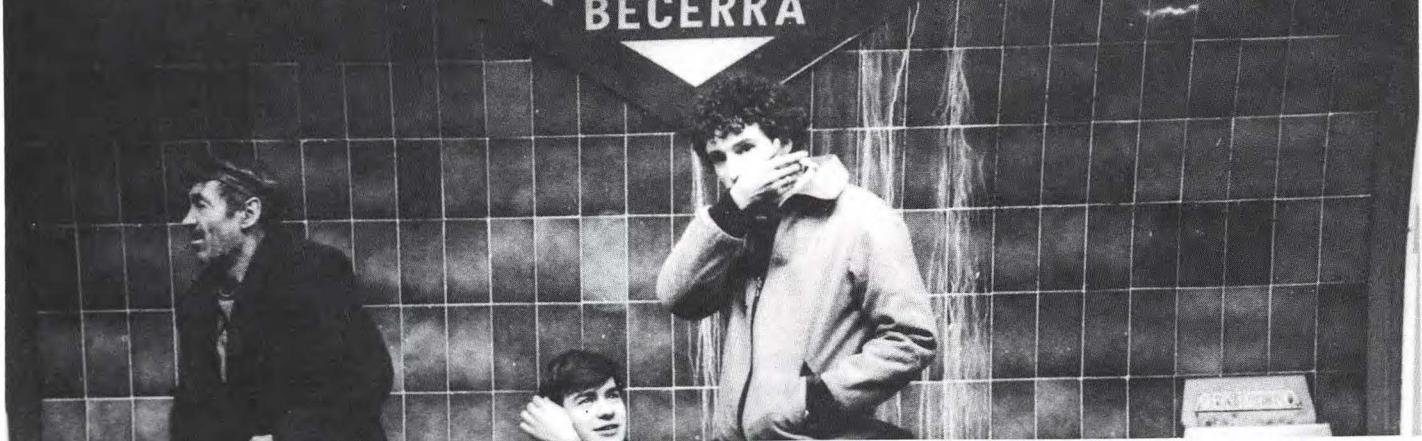
- El retraso en el planeamiento y la gestión han determinado, junto con una inadecuada y tardía utilización de los mecanismos urbanísticos de obtención de suelo, un enorme retraso en la constitución de un patrimonio de suelo municipal. Las cifras vienen a ratificarlo: se han ejecutado sólo dos tercios del presupuesto de adquisición de suelo (21,3 % frente al 31,7 %).

Este problema, además de constituir un tapón en el desarrollo del Plan, impide que el Ayuntamiento intervenga como moderador en el mercado de suelo.

Por último, y aun careciendo todavía de datos contrastados que permitan sacar conclusiones, de los análisis sectoriales del Programa de Actuación, podemos adelantar que cuatro de los seis en que se han clasificado arrojan resultados deficitarios: transporte, vivienda, infraestructuras básicas y equipamientos. Siendo obvio afirmar que los dos primeros, transporte y vivienda, presentan una situación preocupante.

CONCLUSION: UNA OPORTUNIDAD PARA INTRODUCIR NUEVOS CRITERIOS

Cualquiera que sea el alcance final de la presente revisión, es evidente que contamos con una oportunidad para introducir nuevos criterios y objetivos, correcciones y modificaciones, ya



sea en la revisión del Programa, reconsideración del Plan, revisión parcial anticipada del Plan, etc. A tal fin, quiero concluir con una serie de meros *flashes* o puntos de referencia que marcan un camino:

- El hombre como punto de referencia.
- Derecho a la ciudad y valor de uso.
- Superación de los simplismos funcionalistas y de las limitaciones de la reciente experiencia morfológica.
- Calidad de vida.
- Participación ciudadana.
- Urbanismo de ideas.
- Libertad y pluralismo también para las intervenciones en la ciudad.
- Transparencia en la toma de decisiones.
- Equilibrio entre el control morfológico y la libertad de acción.

- Corrección de desequilibrios.
- Nueva dialéctica entre Plan y Proyecto a través de las Guías de Diseño.
- Tráfico urbano.

La solución correcta de los acuciantes problemas de Madrid exigen una intensa colaboración de los diversos agentes configuradores de la ciudad y una necesaria participación de los ciudadanos en el establecimiento de la política urbanística. Madrid debe ser algo más que el resultado de un pacto de intereses entre los poderes públicos y los inversores inmobiliarios: en Madrid debe producirse un auténtico pacto de ciudad.

José Luis Garro Carballo
Portavoz del CDS en la Comisión
de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid

REVISION AND DEGRADATION OF MADRID

The General Plan of Madrid was outdated from the start; to perpetuate its deficiencies would lead to increasing urban, economic and municipal unbalance. When it was drafted (1982-85), it seemed that the Municipal Administration in charge would overcome the errors committed in the past "for good", that it would watch over urban morphology and would alleviate the crisis of the local economy by means of an ambitious investment programme; all very powerful attitudes, in politicians and experts, which led them to undervalue the allegations presented in the period of public participation.

But we now see that the Plan was born obsolete; there were errors both in the forecasts of demographic growth, and in the

behaviour of the urban land market, which have led to speculation and the malfunctioning and present degradation of the city.

It is important to take advantage now of reviewing the Plan to correct important errors, such as constricting the municipal district without considering the Metropolitan Area or eliminating the enormous influxes towards the centre of the city, by creating new central areas with sufficient infrastructure for current demand.

It would therefore be necessary to make the housing market more flexible, bringing citizens closer to their work centres, potentiating rented flats, and encouraging new tax policies for buying homes.

The growing crisis of the capital market has

diverted large sums of "black money" towards the real estate sector, furthermore producing strong speculative retentions of land. This lack of land is the determining factor of the problem, for which not only urban agents are to blame. The General Plan Action programme has not been fulfilled, and the municipal government itself admits that "the responsibility of meeting needs which have arisen from new circumstances and the restricted availability of land, have resulted in the construction of facilities different to those scheduled, placed in different areas to those foreseen". After analyzing the sectors of the Action Programme, transport, housing, basic structures and facilities show negative results, the first two being the source of particular concern.

