

UNA APUESTA POR LA TRANSFORMACION

El Plan de Madrid fue polémico desde el momento mismo de su redacción. El esfuerzo de divulgación de sus contenidos mediante los medios de comunicación de masas, con un acompañamiento publicitario sin precedentes, puede haber contribuido, paradójicamente, a la distorsión de su imagen, ahora mitificada en el recuerdo. El Plan se ha llegado a conocer más por los mensajes necesariamente simplificados de su lanzamiento publicitario, que por el examen más profundo de sus contenidos. Estos variaron, además —e incluso sustancialmente—, en las diversas versiones realizadas durante el corto período de su elaboración y tramitación. La última versión, la finalmente aprobada —compleja, densa y voluminosa como todas ellas, pero también más matizada— resulta, quizá, la más desconocida. El Plan se sigue citando y recordando por algunas imágenes estereotipadas, construidas, fundamentalmente, a partir de sus versiones iniciales.

En estos últimos años, desde el momento en que fue aprobado, el Plan ha venido siendo esgrimido en ocasiones para legitimar actuaciones discutibles, aludido en otras como causa de problemas, y no reconocido casi nunca en tanto origen de obras y realizaciones menos cuestionadas o, incluso, ensalzadas por los medios de comunicación (1).

El Plan General ahora vuelve a ser noticia. Hoy como ayer lo es en la medida en que suscita polémica. Las recientes sentencias de los tribunales respecto a algunas de las propuestas e instrumentos del Plan y, sobre todo, la negativa valoración —a menudo “satanización”— de lo que está ocurriendo ahora en Madrid y de la situación de la ciudad que, según la opinión pública, estaría aquejada de grandes (¿nuevos?) males, traen de nuevo el recuerdo del Plan..., pero como causante de esos males. Con mejor o peor intención resurgen las preguntas: ¿Acaso fue bueno en su momento?, ¿sigue siéndolo todavía?, ¿para qué vale? Parafraseando el conocido refrán, el Plan General se recuerda y vuelve a la opinión pública sólo cuando “truenan”... o cuando los ruidos se toman por “truenos”.

Otras circunstancias coadyuvaban a la reconsideración del Plan. Han transcurrido cuatro años desde su aprobación definitiva y ahora, preceptivamente, se ha de proceder a la “revisión de su Programa de Actuación”. Nadie sabe con exactitud en qué consiste ésta y, contrariamente a lo que ocurre con otras figuras de planeamiento, apenas hay experiencia sobre este particular tipo de revisión.

El debate respecto al Plan de Madrid, tal y como hasta ahora se ha reiniciado, vuelve a reproducir, en parte, los términos del ya desarrollado durante el período de su elaboración. Los tópicos y simplificaciones se repiten y, una vez más, se constata la mitificación del Plan. No obstante, se plantean lógicamente aspectos nuevos. En el debate que ahora se abre aparecen confundidos tres planos, cada uno de los cuales podría dar lugar en rigor a una discusión diferente:

- 1) La valoración e interpretación, siempre difícil de hacer de forma sintética, del propio Plan: de su carácter y contenidos y, en definitiva, de lo que era y es el Plan.
- 2) La situación actual y la interpretación y valoración de lo que está ocurriendo en estos últimos años en la ciudad de Madrid, desde las particulares y diversas apreciaciones de lo que se considera como problema.

EDUARDO LEIRA

3) La identificación de las causas de los “males” que aquejan a Madrid en la actualidad y que, tan a menudo, se traduce en expresas o implícitas imputaciones al Plan; sólo reconocible, pues, en los “problemas” e ignorado, casi siempre, en los “aciertos”.

I. EL PLAN DE MADRID: UN RECORDATORIO... VISTO CON OJOS DE HOY

Un Plan para la “salida” de la crisis

En la Memoria del Plan se caracterizó la crisis como “estructural”. Con ello se pretendía significar que su origen y desenlace tenían que ver con aspectos “estructurales”, tanto económicos como sociales. Ello aunque no se refería exclusivamente a la aglomeración madrileña, tenía indudable incidencia en ésta. Algunos parecen haber entendido que donde el Plan decía “estructural” había que leer “permanente”, aunque tal interpretación no resista el más elemental contraste con lo que expresamente se dice en los documentos de aquél (en cualquiera de sus sucesivas versiones). Tampoco se formularon, como todavía hoy se sigue diciendo, “hipótesis estacionales”. Ni siquiera ello se hizo respecto a la demografía de Madrid-ciudad. El mantenimiento del tamaño de la población en términos agregados —que con acierto se pronosticó— se preveía como resultado dinámico de flujos de semejante entidad agregada, pero de distinto signo, de “entradas” y “salidas” de residentes de diferente condición. Las “entradas”, voluntarias, atraídas por las expectativas de la ciudad; y las “salidas”, sólo en parte con ese carácter y en su mayoría forzadas por el mercado inmobiliario.

Cierto es que no se hizo una previsión expresa y definida del futuro. Ilusorio hubiera sido pretenderlo. Se estableció tan sólo —precaidamente ante la incertidumbre— lo que estaba claro que no podía volver a producirse: la irrepetibilidad del proceso de crecimiento económico y demográfico del período de formación del Área Metropolitana en los años sesenta.

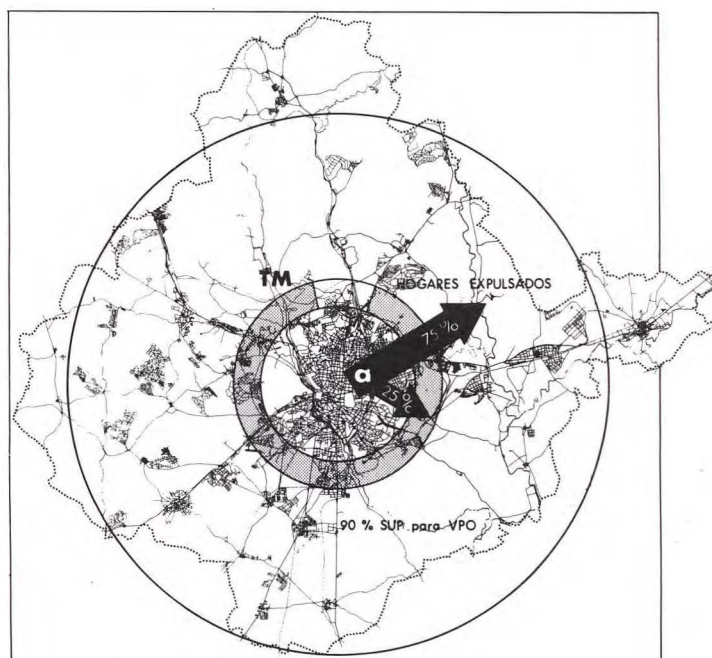
Tal aseveración, plenamente confirmada ahora, cuatro años después, era consecuente con aquella caracterización de la crisis como “estructural”. En definitiva, se concluía que el modelo de desarrollo (“desarrollismo”) de los años anteriores encerraba, en sí mismo, las condiciones de su quiebra.

La profunda crisis de los años setenta no había hecho sino precipitar esa quiebra.

El Plan pretendía, como en su Memoria se declara expresamente, sentar las bases urbanísticas y diseñar el soporte físico para una renovada expansión económica en la ciudad, en la que aquél confiaba plenamente a partir del análisis de las ventajas comparativas que el territorio madrileño podía ofrecer (2).

Conviene, asimismo, recordar que en la formulación de los objetivos del Plan no se encuentran expresiones —que indebidamente ahora se le atribuyen tantas veces, para “demostrar” después su incumplimiento— tan poco matizadas como la “lucha contra la especulación” o la aspiración al “equilibrio” como genérica expresión del orden. Algunos de los problemas que tratan de denotar esos “lugares comunes” se abordaron

desde el Plan con objetivos más concretos e instrumentales: reducir las diferencias en los niveles dotacionales entre centro y periferia y entre Norte-Sur; mitigar la expulsión de los hogares de menores rentas provocada por el mercado inmobiliario: obtención de suelo para dotaciones que faltaban en el suelo urbano mediante la aplicación de instrumentos efectivos en una ciudad consolidada (y en una economía monetarizada que había superado ya el trueque); y un largo etcétera de índole similar. Sin duda, estos objetivos “pragmáticos” no se han alcanzado plenamente. Su establecimiento y su parcial cumplimiento, sin embargo, han contribuido a crear una nueva confianza en el Plan y, en último término, en la ciudad —¡recuperándola!—, que ahora lleva, paradójicamente, a criticar al Plan de Madrid por su “fracaso”..., como si su completa realización fuese algo automático y exento de dificultades. Más sorprendente y contradictorio resulta que el Plan se critique en ese sentido por aquellos que, con su entendimiento burocrático y estrecho de una de por sí limitada legislación urbanística, rechazaron esos objetivos e instrumentos y los llevaron ante unos tribunales que no se distinguen precisamente, en España, por su tendencia a apoyar la innovación.



La expulsión de hogares de Madrid ciudad ante las condiciones del mercado inmobiliario viene siendo un fenómeno secular que estuvo en la base de la formación del AM. Ante ello, el Plan propuso medidas correctoras que hasta ahora no se han aplicado (construir VPO). El Plan no ha contribuido a agudizar ese proceso de “expulsión”, salvo indirectamente, por lo que haya significado de aumentar el atractivo de vivir en Madrid y, en definitiva, la demanda residencial en la ciudad, con la consiguiente incidencia con el alza de precios.



Dibujo: Daniel Zarza. Arquitecto.



La atención prestada en la elaboración del Plan —como cuestión de método— a la identificación de elementos característicos y áreas de oportunidad se plasma, a su vez, en sus contenidos dirigidos a la transformación de la ciudad.

Un nuevo enfoque del crecimiento

Otra cuestión polémica y siempre enredada es la cuestión del crecimiento, con la falsa caracterización del Plan como de "crecimiento cero". Aunque en ningún documento del Plan se utiliza ese concepto, ni se expresa tal pretensión, este erróneo "cliché", acuñado por los detractores del Plan, ha logrado arraigarse en un extenso sector de la opinión.

Aunque obvia y repetida hasta la saciedad, parece que es necesario insistir una vez más en la distinción entre crecimiento demográfico y físico, en términos de previsión de nuevo suelo a ocupar. Lo que se decía en el Plan —y después se ha constatado plenamente— es que ambos tipos de crecimiento en el futuro no habían necesariamente de estar correlacionados. Antes al contrario, superado el proceso de formación de la metrópoli, ésta requeriría más suelo pese a que en la ciudad central se estabilizase la población y en el conjunto del Área Metropolitana se atenuase el ritmo de crecimiento demográfico, incluso vegetativo. Pese a todo, el Plan preveía un sostenimiento en la evolución de la demanda de vivienda, en contraste con el estancamiento relativo de la población. Todo ello se ha visto confirmado más tarde por la realidad.

Es más, al establecer las condiciones que pretendían contrarrestar la tendencia a la expulsión de hogares de Madrid, intentando ofrecer con la construcción de VPO la opción a fijar su residencia en la ciudad, el Plan no hacía sino expresar un objetivo de crecimiento (de reducir el decrecimiento) ¡incluso demográfico!

El Plan, eso sí, abandonaba una línea tan generalizada en los planes de los años sesenta como desacreditada posteriormente: no era un Plan en el que cuantitativamente el crecimiento físico (la expansión) de la ciudad fuera el protagonista. Este crecimiento, aunque en términos absolutos era significativo, tenía, en cambio, menor entidad en relación con el suelo ya consolidado y, además, se contemplaba desde la perspectiva de éste, como cada vez en mayor medida ha de ser considerado en una *metrópoli madura*, como empezaba a ser y, sin duda, es hoy Madrid. "Madurez" que no significa en modo alguno estancamiento, pero sí que los procesos que tienen lugar en su seno —de transformación y acomodación a nuevas demandas— son de diferente naturaleza a los que experimenta una metrópoli "en formación". Otra constatación que se ha podido efectuar en estos años, precisamente en un momento de gran dinamismo económico.

Un Plan para la transformación del núcleo central del Área Metropolitana

Con lo que encierra de innovación y de respuesta actual, el de Madrid es uno de los primeros Planes Generales que se conciben y dirigen expresamente a la *transformación de la ciudad* (3).

Partiendo de ese enfoque y con esa perspectiva, en el Plan de Madrid se hace una renovada aproximación a un "Plan de estructura". Sin embargo, ello se hace desde el interés y la atención a las cuestiones relacionadas con la forma urbana, asumiendo lo que se ha venido en llamar "responsabilidad morfológica", de la que se habían desentendido los Planes de

los años sesenta antes denominados “de estructura”, cada vez más estereotipados y progresivamente cuestionados por su vacuidad y por la total ausencia de preocupación por los aspectos morfológicos (4).

La idea de transformación se contempla en términos de estructura y, sobre todo, a partir de la de *intervención urbanística*, como medio de difundir e inducir procesos de cambio, tanto en el entorno inmediato donde se produce como más allá de éste. De ahí el protagonismo atribuido a las estratégicas operaciones estructurantes, desde su concepción quizá insuficientemente elaborada de “proyectos urbanos” (5). No es otra la concepción desde la que se seleccionaron, trataron y presentaron como tales operaciones (en “paquetes”), las áreas “remitidas” a planeamiento posterior (“áreas de intervención”).

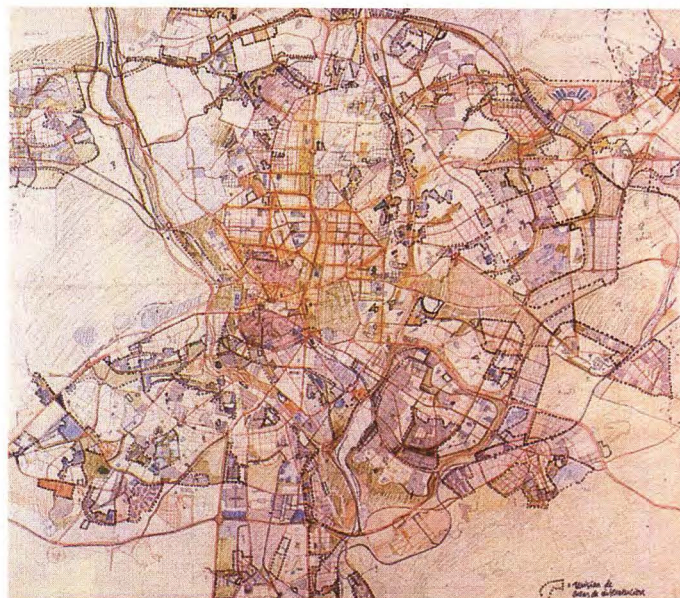
Desde esa renovada aproximación estructural de intervención y con semejante responsabilidad morfológica, se concibieron, tanto la red viaria como los otros sistemas infraestructurales y dotacionales. Ha de recordarse a ese respecto, los denominados “elementos urbanos”, repertorio que constituía, al menos conceptual y metodológicamente, una verdadera aportación del Plan que, sin embargo, ha pasado desapercibida.

Lo más polémico, sin duda, fue el tratamiento de la red viaria, concebida desde la reconocida e intrínseca limitación de las áreas centrales (sobre todo, de la “Almendra”), cuya accesibilidad debe descansar, en todo caso, en el transporte público, pese a que la motorización aumente..., y precisamente por ello.

Sobre la hipótesis de la expansión, y no del estancamiento de la motorización, como equivocadamente se ha llegado a decir, las propuestas del Plan significaban una apuesta por la única solución a los problemas del tráfico: la mejora sustancial del transporte público, concebido y dirigido no sólo a servir a los que no tienen o no pueden tener coche, sino a captar a una parte creciente de quienes lo tienen. Constituían, no obstante, propuestas que ayer, como hoy, siguen pareciendo, para muchos, soluciones para “pobres” y que tienden a interpretarse como imposiciones restrictivas frente a la libertad del usuario. Mientras que la reducción del uso del coche no alcance la consideración social de objetivo “moderno”, de carácter prioritario, sobre la base del convencimiento de que sólo puede lograrse con una mejora agresiva y sustancial —¡tomándose en serio!— del transporte público, será imposible no ya resolver, sino tan siquiera mitigar significativamente los problemas de tráfico.

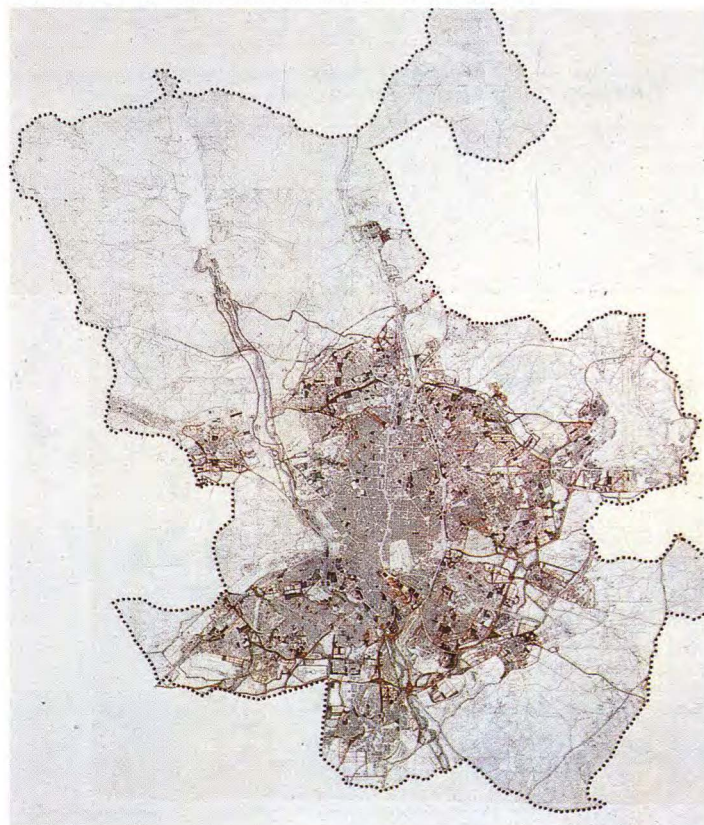
En el Plan, el transporte público se concebía como sistema integrado, introduciendo el concepto de “intercambiador” como elemento fundamental en la configuración de dicho sistema. El funcionamiento insatisfactorio del transporte público en gran medida se debe precisamente a la ausencia de este tipo de elementos. Estos no pueden contemplarse, sin embargo, como hitos aislados, han de constituir la base pero también la exigencia de una profunda reestructuración y mejora del transporte en Madrid. Ello, que está planteado en el Plan... no se ha hecho aún.

La estrategia (y la propia condición del Plan) “de transformación” se entendió que era la más idónea para *ordenar el núcleo central de una metrópoli madura*. Ello resulta aún más claro hoy, habida cuenta de la evolución de aquella en los últimos años y

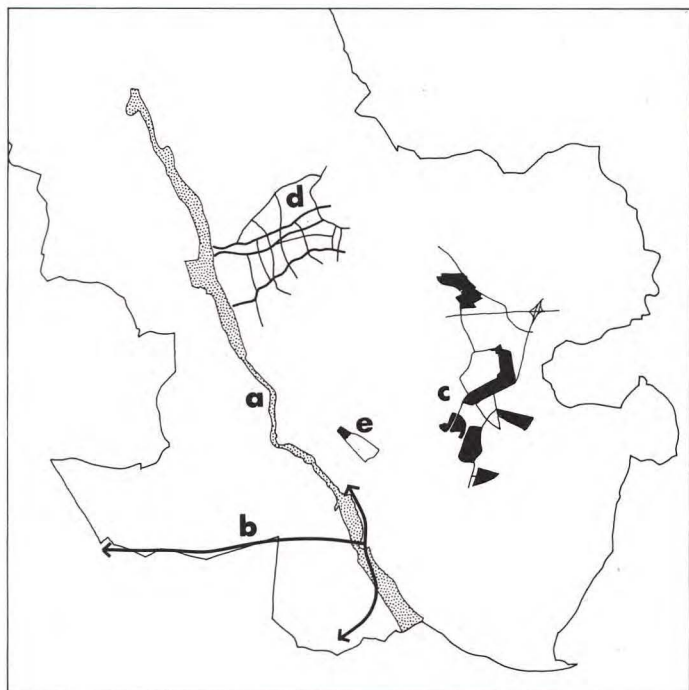


Avance del Plan General de Madrid. Estructura Urbana, 1982.
Dibujo: José María García-Pablos. Arquitecto.

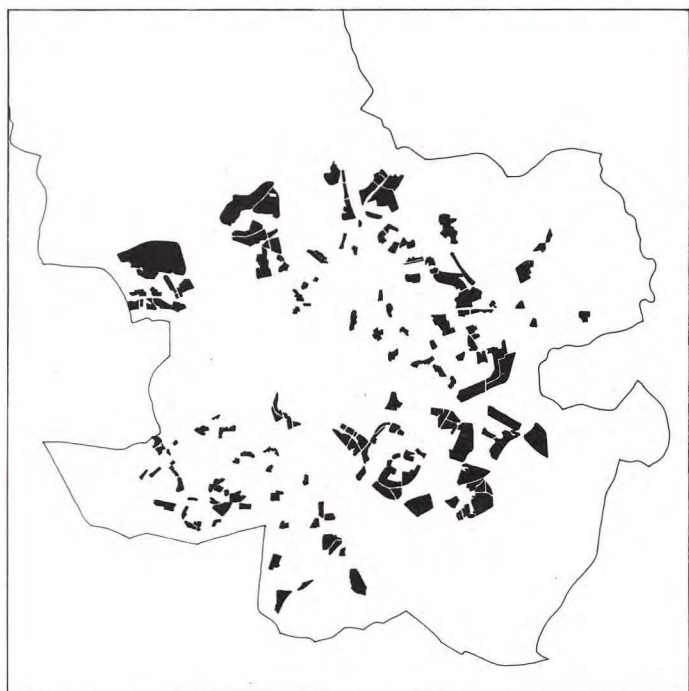
Plan General de Madrid. Intervención en la ciudad, 1985.



Serie de planos analítico-propositivos en distintas fases de elaboración del Plan con distinción de las áreas de oportunidad donde, como base de la transformación, se propone la remodelación con cambio morfológico desde una perspectiva estructural.



Esquemas de la estrategia de transformación estructural: operaciones estructurales y concepción conjunta de áreas de intervención.



de su renovada consideración como *región metropolitana*, tal y como empieza a ser conceptualizada el área de Madrid (6).

En el modelo formal elegido, el núcleo central se ordenaba "cerrándolo" en sí mismo, manteniendo básicamente las discontinuidades remanentes del viejo proyecto de Anillo Verde en torno a la ciudad central, cuyo "desbordamiento", en ese modelo de crecimiento "a saltos" tan característico de la formación del área metropolitana madrileña, se había producido salvando como vacíos buena parte de esas discontinuidades (7). Se rechazó, pues, consciente y voluntariamente, el posible relleno de las bolsas de suelo vacante que aún quedaban en torno al núcleo central.

Se concibió el conjunto del suelo consolidado en Madrid-ciudad —el ya ocupado más la significativa ampliación que en todo caso el Plan introdujo— como ese *núcleo central del Área Metropolitana*. Para ello y no sólo por razones de equidad —que evidentemente tuvieron un gran peso en la elaboración del Plan— se adoptaron medidas para mitigar las patentes diferencias acumuladas, tanto entre el Norte y el Sur como entre las áreas centrales y la periferia de Madrid-ciudad que, en términos relativos, metropolitanos, es ya una periferia "interna". La adopción de ese objetivo reclamaba intentar conseguir la mayor *continuidad de la ciudad*. En concreto, la trabazón de las diferentes periferias mantenidas en su autonomía y dependencia umbilical con el centro. Para ello no bastaba con distribuir las dotaciones urbanas de modo que se contrarrestasen anteriores tendencias —cosa que se hizo—, sino que era preciso, además, un tratamiento de ordenación de las periferias, en la mayor medida de lo posible, mediante la introducción de elementos simbólicos en los espacios públicos, secularmente patrimonio exclusivo de las áreas centrales: las avenidas, los parques formalizados, las plazas..., así como una ordenación regularizada, en la simbólica manzana cerrada, pieza básica de los ensanches, incorporados plenamente a las áreas centrales actuales y caracterizadores de las mismas.

En ese intento, el Plan transmitió mensajes de interpretación equívoca: para "terminar", "rematar", "suturar" (que no saturar)... Madrid, es decir, el núcleo central, de la metrópoli que se pretendía más homogéneo.

Dentro de la estrategia general de transformación, aunque con un alcance particular, en el Plan se sentaban las bases para el relleno, la sustitución selectiva y, sobre todo, la conservación de edificios, aspecto este que configurando la imagen de extensas y emblemáticas áreas de la ciudad, encerraba, como después se ha constatado, un gran potencial, asimismo, de transformación. Además, en el Plan General se introdujo otra novedad: la regulación de las áreas consolidadas en función de la edificación existente.

Hoy, desde esa perspectiva "de transformación", algunas propuestas del Plan pueden parecer tímidas. Quizás el respeto a "lo existente" en ocasiones ha sido excesivo, autolimitando la entidad de transformaciones —por ejemplo, en algunas áreas de vieja base industrial— que ahora, en otro momento económico, pueden plantearse con unos visos de verosimilitud de los que hace pocos años carecían.

Aunque redactado desde una expresa estrategia metropolitana, el Plan de Madrid no podía hacer propuestas para el

conjunto metropolitano. Partió, sin embargo, de una visión de relativa estabilidad de ese conjunto —como consecuencia de su madurez— no siempre acorde e incluso contradictoria con los procesos de transformación que sí reconoció (y alentó) en el ámbito de la ciudad central. Así, pues, el Plan no consideró expresamente los *procesos de difusión suburbana*, limitándose únicamente a apuntarlos. Haberlo hecho quizá no hubiese llevado a soluciones de ordenación muy distintas en el ámbito del municipio de Madrid. No obstante, la consideración expresa de aquéllos podría haber significado otra concepción de elementos y piezas en el seno del núcleo central, para restringir eventualmente la ocupación del suelo de éste o... para aumentarla. Pronto se suscitará otra vez esa discusión a la hora de reconsiderar —si llega a hacerse— la posibilidad de ampliar el suelo urbanizable en el municipio, como modificación del Plan o, como se ha dicho recientemente, acometiendo su “revisión parcial anticipada” (8). Sin embargo, esa ampliación no puede reclamarse como necesidad cuantitativa ante la “escasez” de un suelo que hasta ahora no se ha desarrollado. Cabrá hacerlo desde una estrategia metropolitana, contemplando, hoy como ayer, la oportunidad alternativa de clasificar esos suelos en sustitución de otros ya clasificados en otros municipios del Área Metropolitana o que pudieran clasificarse adicionalmente. En todo caso, ello debería hacerse desde una interpretación más realista y matizada de lo que está ocurriendo en Madrid en estos últimos años.

II. LA SITUACION ACTUAL: ALGUNAS PINCELADAS SOBRE LO QUE ESTA OCURRIENDO EN MADRID EN ESTOS ULTIMOS AÑOS

La “salida” de la profunda crisis estructural no ha sido nítida. La crisis, en modo alguno puede contemplarse como un paréntesis que, una vez cerrado, dejaría paso de nuevo a la tendencia anterior. Ha habido una indudable reactivación económica. Sin embargo, de la crisis emerge una “nueva economía” terciarizada y financiarizada, que presenta grandes contradicciones y contrastes. Junto al enriquecimiento no sólo acelerado sino súbito, de base especulativa —y no sólo con solares y edificios!— que se convierte en modelo social y en imagen de una economía que invade las revistas del corazón..., persiste una elevada tasa de paro, crónica cuando no consustancial con esa “nueva economía”, aunque aquélla, a su vez, esté contrapesada por el resurgimiento y proliferación de nuevas modalidades de mercado negro de trabajo. La marginación social es creciente también, no sólo en su profundización y diversidad de modalidades, sino, incluso, en cuanto al porcentaje de la población a que afecta. Ello contrasta fuertemente, a su vez, con la extensión —reducida en todo caso en términos absolutos, pero cuyo peso relativo aumenta— de la capa de rentas altas, cuyo impacto agregado en términos de demanda es significativo, junto al evidente incremento de la capacidad de consumo de las capas medias urbanas.

Valgan como referente esas pinceladas de la “nueva economía”, que no puede ser sólo descrita de modo simplista: ni desde la lógica euforia de las grandes magnitudes macroeco-

nómicas, ni desde la “negrura” de las preocupantes contradicciones sociales que encierra. Es ese conglomerado de contrastes, de prosperidad, injusticia y discriminación, lo que caracteriza a la sociedad —rabiosa y crecientemente competitiva— que rige esa “nueva economía”. Contraste que, lógicamente, tienen defectos y se manifiestan como tales también sobre la ciudad.

Describir la situación de la ciudad por la “especulación, la congestión de tráfico, la contaminación y la inseguridad ciudadana” (9), en cuya línea de interpretación catastrofista y malintencionada habría que incluir también la marginación social, sirve, sobre todo, para que alguna prensa añore, nostálgicamente, “paraísos perdidos”... irrecuperables, mientras que el Ayuntamiento siga siendo gobernado por los socialistas. Esa lectura de la realidad actual —maniquea y pueril en su simplicidad— coloca la “especulación” en el centro de atención como el gran mal, silenciando que constituye, al margen de la valoración moral de que ella se haga, una de las características de esa “nueva economía”..., y, como antes decíamos, no sólo en relación con el suelo. Lógico es que se critique aquélla si se cuestionan, en general, los mecanismos “especulativos” en la economía. Pero, paradójico y sorprendente resulta, pues, que quienes abogan por el más extremo liberalismo, mantengan el cliché de la “especulación del suelo” como parcela “aberrante” del comportamiento económico..., cuando no es sino el reflejo en el espacio de los mecanismos de mercado, aunque, sin duda, éste encierre peculiaridades respecto a los mercados de otros productos (10).

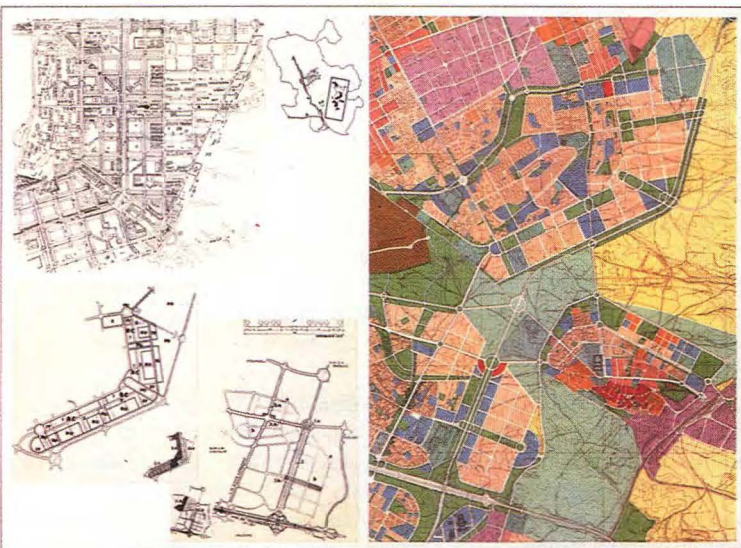
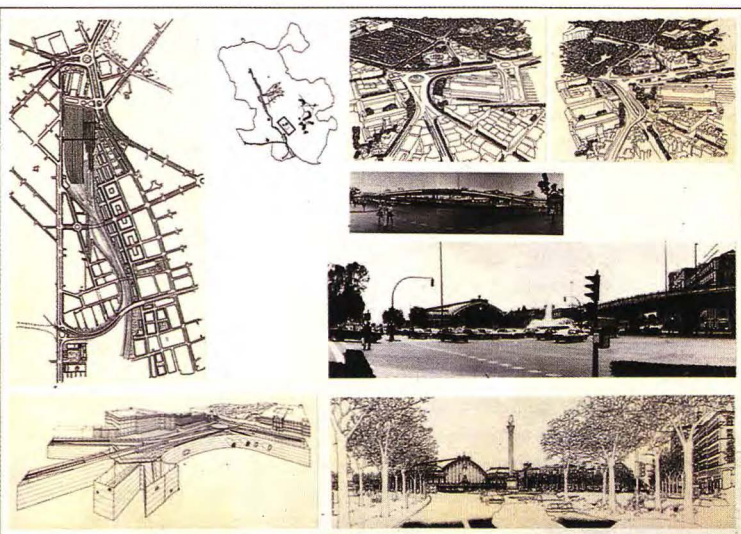
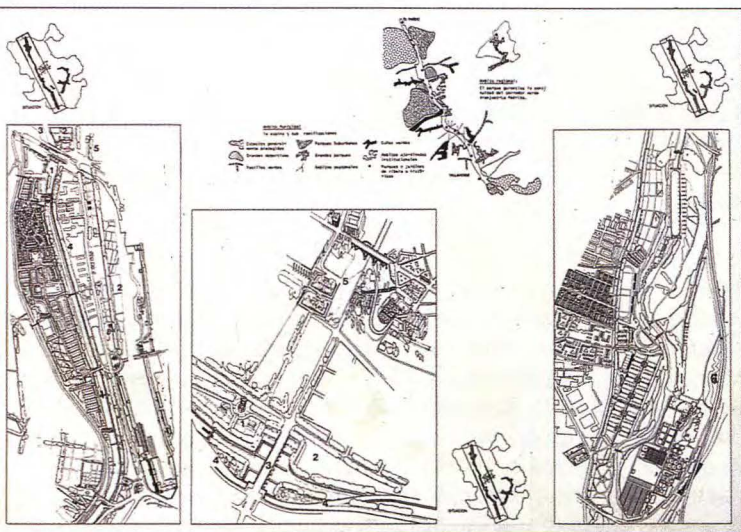
La “nueva economía” que emerge de la crisis puede rechazarse, pero no puede ignorarse. La reestructuración producida y en gran medida en marcha no sólo ha afectado al sector industrial. El sector inmobiliario la ha sufrido, y la sufrirá presumiblemente aún en mayor medida, lo cual parece no querer reconocerse en el seno del sector, al menos desde los portavoces de su patronal.

En definitiva, y a los efectos de lo que aquí nos ocupa en relación con la situación de la ciudad, dos son los males con los que ésta se define: la “especulación” (en definitiva, el acelerado incremento de precios de oficinas y viviendas) y la congestión de tráfico.

No es el lugar ni hay espacio para extenderse en un análisis cuantitativo sobre el mercado inmobiliario y la evolución de los precios. No obstante, sí pueden hacerse algunas consideraciones, que seguramente resultarán polémicas por lo dominantes que han llegado a ser los tópicos acuñados al respecto.

En primer lugar, en la indiscutible subida de los precios de los inmuebles no siempre se distinguen los incrementos reales (pesetas constantes) y los aparentes (pesetas corrientes), ni se tiene en cuenta la evolución experimentada antes de la reciente subida, ni las diferentes condiciones de financiación, distintas a su vez a las de antaño.

En segundo lugar, rara vez se aclara que los precios en modo alguno han subido de forma homogénea. El ascenso ha arrancado y resulta especialmente espectacular en algunos puntos centrales y se va difundiendo, selectivamente, desde dentro hacia fuera, contrariamente a lo que ocurrió en anteriores ediciones del “boom”. Los “datos” que suelen utilizarse y



1 publicarse sobre precios "medios" se refieren a grandes áreas y no entran, por lo general, en "finuras" y ponderaciones del peso relativo de cada promoción. La seriedad y el rigor en su manejo ceden, a menudo, ante la capacidad de convertirse en noticia.

En tercer lugar, ¿por qué se disparan los precios?... que, en todo caso, se han disparado. Porque ha habido, por diversos factores, una verdadera *irrupción de "nueva" demanda en el mercado*. En parte "latente" durante los años en que la crisis hizo sentir sus efectos más agudos, y en parte "nueva" demanda de diversa índole, atraída directamente a residir en Madrid, o expectante en cuanto pueda pensar que esa atracción existirá. Esa demanda no responde a viejos moldes de "necesidad" (propia de aquella situación que se llegó a caracterizar como "sociedad sin vivienda") ni se deriva de la presión demográfica: se deriva del deseo de *mejora de vivienda* (11). La novedad reside en que ahora ese deseo puede satisfacerse, en su mayor parte, mediante la vivienda usada del amplio parque existente, cuyos incrementos porcentuales anuales, pese a las apariencias, son reducidos y, sin duda, muy inferiores a los que se producían en los momentos de acelerada formación de la metrópoli. La cifra de nuevas viviendas que anualmente se edifican en la ciudad de Madrid, apenas si llega a las 14.000; a ellas hay que añadir unas 11.000 más (hasta un total de 25.000) en el Area Metropolitana. Cifras que representan incrementos modestos sobre un parque agregado que ha superado ya las 1.500.000 viviendas en la última y que sólo en Madrid-ciudad asciende a más de 1.000.000 de unidades (12).

El dato más significativo y diferencial, sin embargo, es que los madrileños empiezan a mudarse más dentro del parque existente. Es un fenómeno nuevo.

Hasta 1975, los hogares apenas se mudaban poco más de una vez en su ciclo familiar (13). Mucho más espectaculares y numerosas que las cifras de producción de nueva vivienda son ahora las de adquisición de vivienda usada, a tenor del destino de los créditos concedidos (14). El "filtrado" ha adquirido una importancia mucho mayor y está funcionando posiblemente en las dos direcciones, ascendente y descendente (15). La vivienda usada es aceptada socialmente y, lo que es más importante, su adquisición puede contar con condiciones financieras semejantes a las de la vivienda nueva. Todo un significativo cambio (16).

Se está registrando, sin duda, un nuevo "boom inmobiliario" que sólo en la denominación resulta ser semejante al de los años sesenta. Ahora tiene otro carácter. Conforme a hipótesis formuladas ya en el Plan, responde a las condiciones de una metrópoli madura, que se transforma, sin duda, con nuevo crecimiento pero en la que éste resulte ser más significativo por su cualidad que por la cantidad.

Cambia el papel del sector inmobiliario en la economía, cambia su oferta. Ya no se dirige fundamentalmente —como en el período de formación del Area Metropolitana— a la producción masiva y extensiva de nueva vivienda. Sus productos han de ser más selectivos y nuevos, por localización, por el propio producto en sí..., la demanda es más exigente y selectiva; ya no vale ofrecer cualquier cosa. Baste recordar, como síntomas del cambio del papel del sector, que el control de un gran banco se

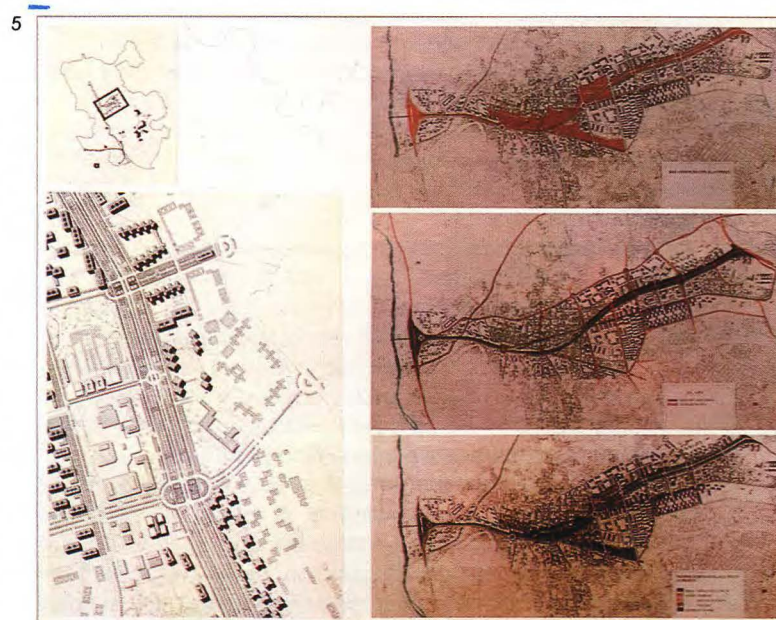
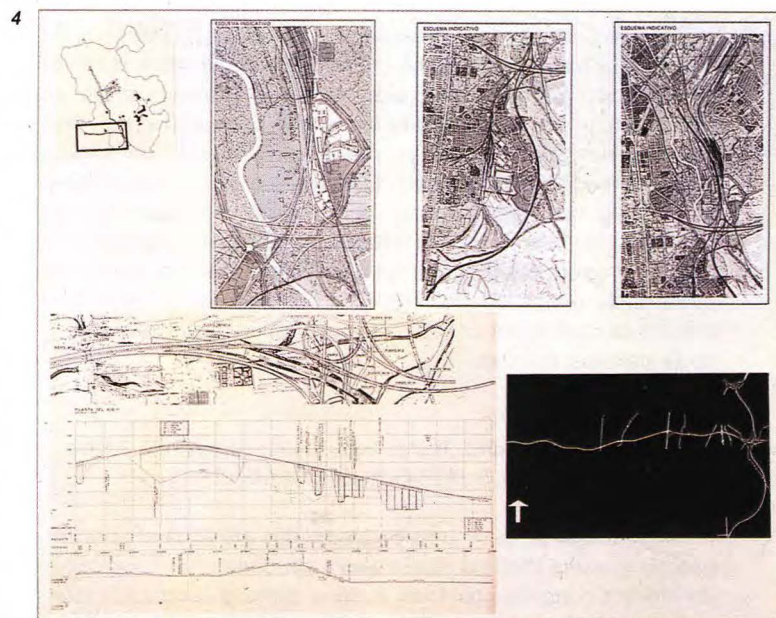
ha producido a partir de la venta de un par de solares..., o destacar la irrupción de los inversores institucionales con productos en alquiler, cuya rentabilidad se considera a largo plazo..., fenómeno olvidado desde los tiempos ya remotos en que comenzó la extensión de la propiedad horizontal.

Otros factores y mecanismos también caracterizan el presente "boom" con rasgos específicamente especulativos: las adquisiciones de inversión expectante, el blanqueo de dinero "negro", el "especial" tratamiento fiscal que de hecho han venido disfrutando las inversiones y las transacciones inmobiliarias, etc. Todos ellos en último término presuponen la presencia de esa "nueva" demanda o, al menos, la expectativa de que llegue a manifestarse como tal en una tendencia de los precios a igualarse con los niveles alcanzados por determinados productos inmobiliarios en otras metrópolis europeas.

¿Es intrínseca y solamente "perversa" la acelerada subida de precios? Esta, desde luego, no puede atribuirse a la acción desalmada de un puñado de especuladores como si éstos pudieran subirlos a capricho... Alguien tiene que haber que esté dispuesto a pagarlos, y ahora en mayor número que los anteriores compradores o arrendatarios. ¿Son todos "especuladores" los que han vendido su piso usado (¡y lo han vendido!) para comprar una nueva vivienda... u otra usada? En todo caso y cualquiera que sea la calificación que merezca, lo que denota en último término el impulso motor de subida de precios es la existencia de una demanda por mejorar de vivienda... y una renovada capacidad económica para satisfacerla... aunque las condiciones de mercado —por ahora (17)— también excluyan de la posibilidad de hacerlo a amplias capas de la población... y cada vez en mayor medida en Madrid-ciudad. Vivir en el núcleo central de la metrópoli ayer como hoy, aquí o en otras metrópolis, resulta ser cada vez más un "lujo" relativo. ¿Se ha de contemplar como objetivo social y político, de carácter prioritario —afrontando las consecuencias que ello conlleva— que la población de menores rentas tenga opción a residir en Madrid-ciudad? El Plan así lo consideró, en la conciencia, sin embargo, de que ello significaba introducir correctivos importantes en los mecanismos de mercado. No por casualidad han sido rechazados. Ese fue también el objetivo del Programa de Remodelación de Barrios frente a la anterior diáspora metropolitana de los años sesenta y primeros setenta. Ahora ha dejado de ser un objetivo obvio. Que Madrid-ciudad (como tantos productos de consumo) aumente su condición selectiva no es sino una consecuencia más de un sistema económico regido por políticas de corte neoliberal. No es algo distinto y excepcional en este campo.

En todo caso, el alza de precios que se genera en Madrid y se difunde hacia fuera —donde en mayor medida pueden darse nuevos productos— obedece, sobre todo, a esa presión de la demanda. A pesar de la cierta pero limitada autonomía del mercado de suelo, sus precios tienden a acomodarse a la evolución de los precios finales de los productos inmobiliarios, beneficiándose de la mayor estabilidad del resto de los componentes del costo de producirlos (construcción, costos financieros, comercialización, gastos y exenciones fiscales, etc.). Contrariamente a lo que suele argumentarse no son las restricciones de oferta atribuidas al Plan lo que induce las subidas de

Las cinco grandes operaciones estructurales motor para inducir la transformación más allá de su entorno inmediato. Hacia una concepción como proyectos urbanos.



1. Parque lineal del Manzanares. Espina verde de la ciudad.
2. Atocha. Operación de transporte y recuperación de un gran espacio público central.
3. Propuesta del Ensanche al Este para terminar la ciudad y transformar en periferia.
4. Distribuidor y nuevo acceso al sur de la ciudad.
5. Avenida urbana reestructurante al NO y cierre del tercer cinturón.

precios, sino más bien algunos de sus efectos indirectos: su contribución a acrecentar el atractivo de la ciudad y, en particular, el de su área central para residir en ella. La existencia de esa demanda se convierte así en la expresión más concluyente de ese atractivo reforzado. Algo similar a lo que ocurre con la inversión extranjera en España, y su especial concentración en Madrid, junto con la que se experimenta en las áreas turísticas.

Por otra parte, el debate sobre la congestión de tráfico tiene detrás una mayor elaboración. Siempre que ha aumentado la motorización se han reclamado más vías. En este caso, su insuficiencia se achaca también a las propuestas del Plan General. Aunque en casos puntuales la necesidad de nuevas vías sea evidente (la realización de las previstas por el Plan e incluso algunos otros tramos), la "solución" no reside en ese aumento. En esa línea, el intento de ganar la carrera a la demanda está perdido de antemano. Siempre se irá detrás del incremento real o inducido de ésta. Esto es así, al menos en Madrid-ciudad; fuera de ésta, la cuestión admite seguramente otras consideraciones.

III. LOS EFECTOS DEL PLAN GENERAL: APUNTES PARA UNA EVALUACION CUATRO AÑOS DESPUES

La discusión en el tercero de los planos aludidos al principio no está siquiera iniciada. Hasta ahora apenas se han examinado los efectos concretos del Plan, aunque expresa o implícitamente se le siga achacando la responsabilidad de los "males", de los anteriormente citados y de algunos más.

Más allá de la valoración que se haga del tipo de crecimiento económico producido en estos años, la gran cuestión hoy sería si el Plan ofreció las condiciones para ello. Aun dentro de la incidencia intrínsecamente limitada del planeamiento urbanístico, puede afirmarse que el Plan ha resultado "funcional" respecto a las solicitudes que ese crecimiento ha desencadenado.

Podría argumentarse que el desarrollo económico seguido en estos años es contrapuesto al pretendido desde el Plan. Ello resultaría ser más un juicio de intenciones que algo deducible a partir de afirmaciones expresas recogidas literalmente en el Plan. Ciertamente es que se establecían objetivos logrados sólo parcialmente, pero en cuya persecución —quizá paradójicamente para algunos— se ha coadyuvado a crear las condiciones para el nuevo desarrollo económico producido.

No debería olvidarse que en el Plan se consideraba que la ordenación urbanística —en definitiva, el diseño adecuado del soporte físico de la ciudad— constituía un objetivo, no sólo urbanístico sino de carácter económico. Tal aseveración pasó quizá desapercibida, pudo parecer mera retórica. Hoy, a la luz de lo acaecido, habría de reconsiderarse el menosprecio hacia esas consideraciones, a las que se prestó considerable atención en la elaboración del Plan.

Las inversiones públicas, las obras ejecutadas en estos años han sido, por su intensidad y por su número, algo inusitado en Madrid. El Programa del Plan, en todo caso, ha sido un referente esencial para la selección de tales inversiones. Cualquiera que

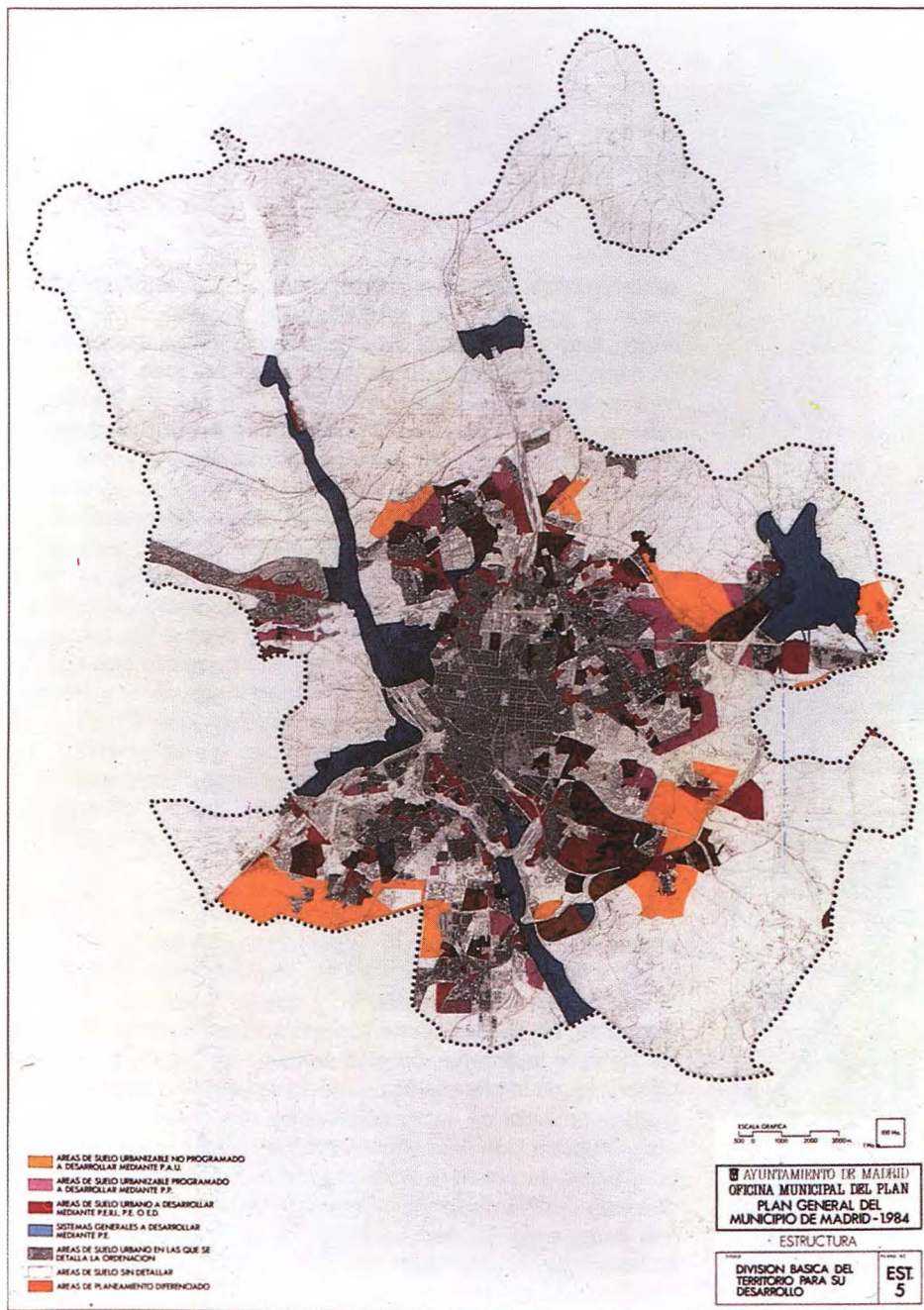
sea la valoración que pueda hacerse sobre la calidad de proyectos y realizaciones, el conjunto de esas intervenciones es indudable que ha tenido ya una notoria incidencia, no siempre reconocible de modo inmediato y siempre difícil de medir. Sin duda, todo ello algo ha tenido que ver con el renovado, e, incluso inusitado, atractivo que, sobre todo Madrid-ciudad (aunque, en general, la metrópoli madrileña) ha adquirido para la implantación de la actividad económica y, en concreto, para la inversión extranjera.

El desarrollo y ejecución de las Áreas de Intervención (incluidas las estratégicas operaciones estructurantes) requerían grandes y múltiples esfuerzos, así como una renovada gestión para llevarse a cabo en el corto plazo de cuatro años. Deberían estar más avanzadas, y podrían haberlo estado. Se han producido retrasos significativos, como el del suelo urbanizable en general y el de la zona este de la ciudad, en particular. Su concepción estratégica, en tanto que propiamente impulsora de transformaciones en la ciudad, parece haberse advertido ya, aunque quizá con sensible retraso, dando lugar al programa de las ahora denominadas "Bolsas de deterioro", cuya selección y definición estratégica, así como su inicial pero decisiva viabilización (con el señalamiento del sistema de actuación), fueron establecidas por el Plan.

Donde se ha concentrado la transformación, en algunos casos con notables grados de intensidad edificatoria, ha sido en algunas áreas —selectivas y diferenciales, como todos los procesos que ahora se dan en la ciudad— definidas de forma "finalista" desde el Plan, así como en las denominadas "Áreas de Planeamiento Diferenciado" (APD).

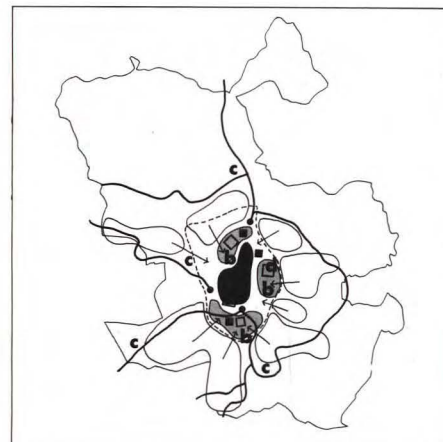
Entre las citadas en primer lugar, destaca la zona de Arturo Soria, donde el volumen y extensión de lo ya realizado permite evaluar propiamente los resultados del Plan. Lo que está produciéndose en esa zona de Madrid, reconocidamente estratégica, es un proceso de transformación por relleno-sustitución de edificios que pudiera caracterizarse de paradigmático de la ciudad madura. Con cierta independencia de las distintas valoraciones que puedan merecer sus resultados —en principio positivos desde un punto de vista urbano y arquitectónico, aunque deberían ser objeto de un estudio más atento—, lo que ponen de manifiesto es la reorientación de un proceso de transformación a través de una nueva ordenanza dirigida a mantener algunos rasgos esenciales de un trazado y de una ordenación de gran valor histórico, seriamente comprometidos ya en el momento de elaborarse el nuevo Plan.

Eso es lo que ha ocurrido, si bien con un tratamiento reconocidamente diferente, con el generalizado proceso de rehabilitación-reestructuración de edificios en las áreas centrales. Con sus fallos, innegables, la ordenanza de la Zona 1 ha mostrado su idoneidad. Algo similar puede decirse de la catalogación de edificios, a pesar de los errores que, sin duda, contiene. Sin embargo, ambas regulaciones han permitido —¿forzado, dirían algunos?— la generalización de esos procesos. Cabría recordar a quienes criticaron esas regulaciones, desde posiciones economicistas, que los locales de oficinas en alquiler más caros en el mercado, incluso por encima de los de la emblemática Torre Picasso, se encuentran hoy en los edificios rehabilitados. Es todo un síntoma, que no deja de tener

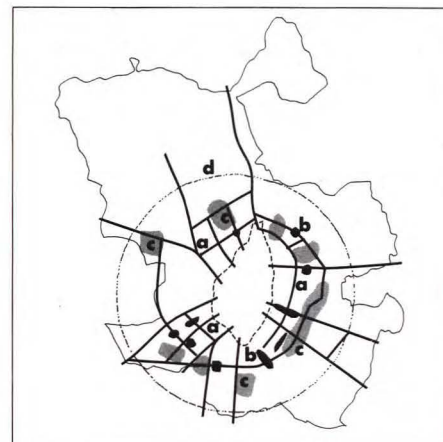


1. Plano estratégico del Plan (División Básica del Territorio) en donde se distinguen las distintas situaciones del suelo. Nótese la incidencia de las denominadas Áreas de Planeamiento Diferenciado (APD), cuyo reconocimiento por el Plan ha permitido contar con una significativa oferta efectiva de suelo edificable.

2. Estrategia de tratamiento de núcleo central de la metrópoli en su conjunto. Hacia la mayor continuidad de éste mediante la transformación y completación de la periferia en el municipio de Madrid, interna y más "central" en términos relativos metropolitanos.



2

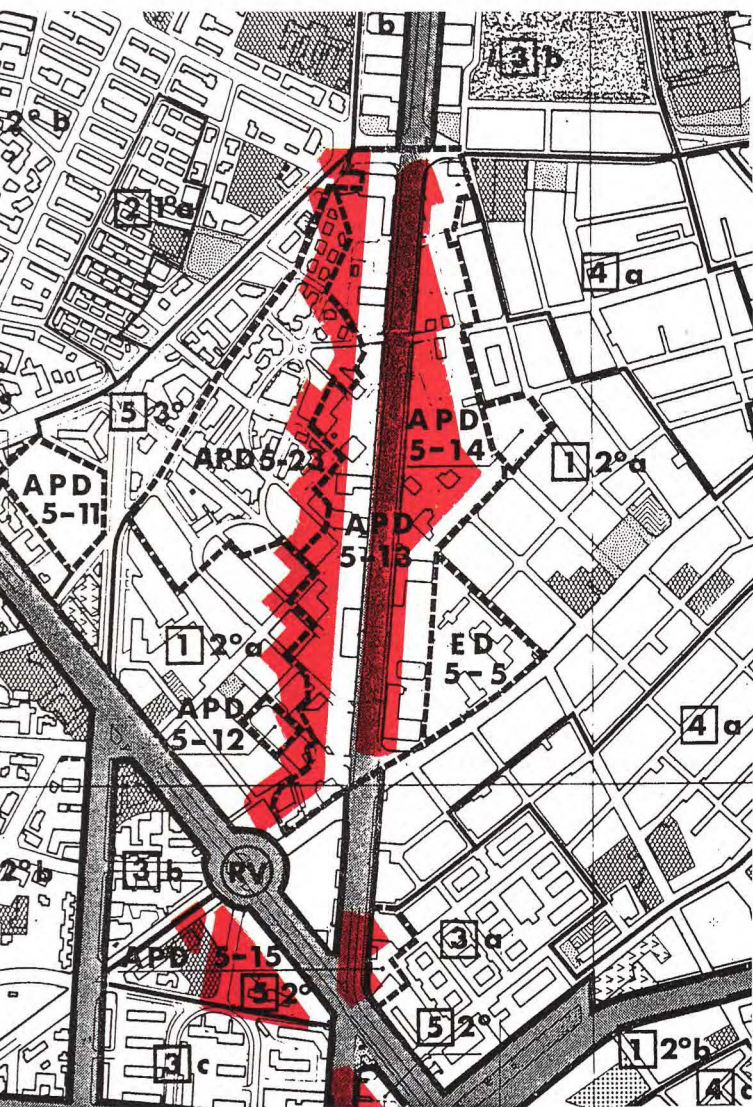


3. Méndez Alvaro: un ejemplo de área en la que el Plan propuso una insuficiente profundización de la transformación conveniente. Un parque en las traseras de las fábricas.



1

3



El entorno de la plaza de Ruiz de Alda, Príncipe de Vergara: ejemplo de enclaves centrales desbloqueados por el Plan que han sido ya edificados en el periodo 1985-89.

también otras vertientes más preocupantes, si se examina desde el ángulo de las pretensiones “sociales” que, en su origen, tuvo la propuesta de rehabilitación del centro histórico.

Los resultados hasta ahora más visibles del Plan, por ser los más inmediatos son, paradójicamente, los que menos tienen que ver con él: tal es el caso de las APD, que por su regulación y por sus contenidos de ordenación, con leves correcciones, corresponden a la etapa anterior al Plan. Los resultados obtenidos, contradictorios incluso con propuestas generales del Plan, pueden haber ofrecido una imagen distorsionada de lo que éstas significan. Máxime, cuando los resultados más propiamente “de Plan”, en las Áreas de Intervención, apenas se han manifestado todavía. Sin embargo, y pese a esa paradoja, también en aquellas áreas (APD) se han cumplido otro tipo de objetivos del Plan: su obsesiva voluntad de clarificar y permitir su edificación desde el mismo momento de la aprobación del Plan. Desde esta perspectiva, la aceptación de los APD y su viabilización ha significado así una relevante contribución a la *puesta efectiva de suelo en el mercado*, una de las grandes aportaciones del Plan, pese a que, tan genérica como indebida-mente, a éste se le critique por lo contrario.

A la efectiva puesta en el mercado de suelo de inmediata ocupación han contribuido igualmente, o incluso en mayor medida, la serie de enclaves en las áreas centrales que el Plan desbloqueó o “desempantanó” y que, a modo de “quistes” históricos, se habían mantenido sin edificar durante décadas. No siempre la ordenación pretendidamente “finalista” ha sido adecuada, en la pretensión de realizarla mediante la ordenanza general en lugar de haber establecido una solución “ad hoc”, como hubiera sido necesario al menos en algunos de ellos. En tales enclaves, por su posición central, es donde la construcción derivada del Plan ha sido más visible, contribuyendo a ofrecer esa imagen de “ciudad en obras” que, sin embargo, no se corresponde enteramente con la realidad de las cifras de construcción de nuevos edificios.

Puede, pues, afirmarse que el Plan más bien ha creado —que no impedido— las condiciones para el desarrollo desencadenado en estos años. Además, con el Suelo Urbanizable Programado (SUP), en donde se habían realizado las necesarias comprobaciones de su viabilidad, contando con la cuota de VPO que el Plan imponía y que sus propietarios aceptaron suscribiendo los oportunos acuerdos (que alcanzaron el 70% de la extensión de ese suelo), se trataron de sentar las bases para que en Madrid pudieran construirse viviendas con el precio tasado. Cuestionada legalmente la viabilidad de la normativa reguladora de ese objetivo —todavía pendiente de la decisión del Tribunal Supremo— se están buscando ahora —sobre la base de esas determinaciones del Plan— otros medios para alcanzar el mismo objetivo. La casi total ausencia de desarrollo del SUP, más que por sus efectos en estos años pasados, puede tener consecuencias negativas en el futuro al traducirse en un cierto estrangulamiento de la oferta *efectiva*. Las expectativas generadas en estos años y el “salto” en el gradiente de precios hacia posiciones más alejadas, pueden autorreforzarse en estos suelos, presionando al alza en sus precios expectantes y, en último término, bloqueando su desarrollo.

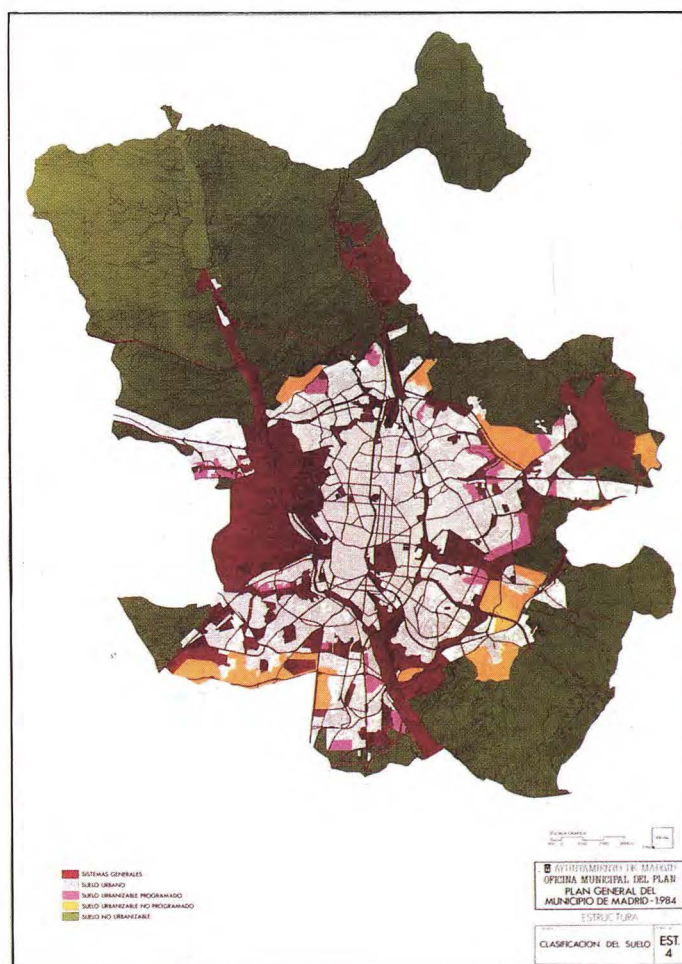
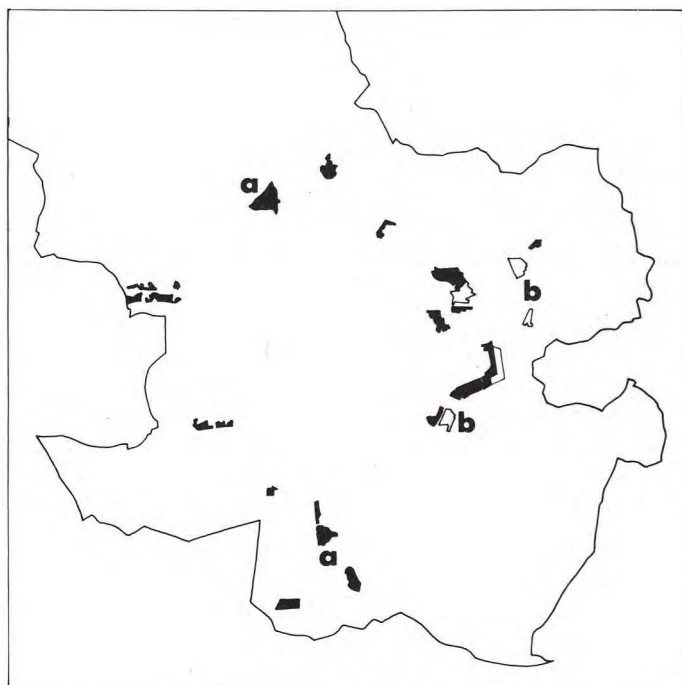
El suelo urbanizable programado en el Plan de Madrid. Casi 900 Has. en donde construir más de 60.000 nuevas viviendas, en un 90 % de VPO concertadas con los propietarios.

Planteada la cuestión en términos agregados —como suele hacerse, por más incorrecto que sea ese planteamiento— resulta indiscutible que en Madrid-ciudad — y no digamos en el conjunto del Area Metropolitana— ha habido y hay suelo calificado en cantidad suficiente para construir el número de viviendas que el mercado reclama (18). Otra cosa es si el problema se examina desde el ángulo de la segmentación del mercado —de la oferta y la demanda—, o si en lugar de referirse a la oferta de suelo en general, se toma en consideración la del suelo ya *urbanizado*, en sus diferentes localizaciones, o la oferta *efectiva* del mismo (la que sus propietarios ponen en el mercado o disponen para su inmediata edificación).

Es falso, pues, el argumento que imputa a la “escasa” calificación del Plan (de los planes) la responsabilidad de la subida de precios. La cuestión es bastante más compleja. En las actuales condiciones ya apuntadas del mercado, con la irrupción de una demanda selectiva y pujante que ha empujado los precios al alza, lo que se da es una “escasez” intrínseca y consustancial con la condición de ciudad consolidada, hágase lo que se haga desde el planeamiento urbanístico, a menos que se propicie una consistente densificación ulterior en áreas ya muy congestionadas. “Escasez”, pues, de localizaciones “buenas” que son las que esa selectiva demanda reclama. En un mercado fragmentado eso ocurre en distintos segmentos de la demanda solvente, en relación, sobre todo, con el núcleo central del Area Metropolitana, cuando, como ahora, se opone más resistencia a la “salida” obligada hacia otras localizaciones metropolitanas, que es lo que venían aceptando desde hace más de veinte años los hogares de rentas medias y bajas. El fenómeno de expulsión no es nuevo, aunque ahora pueda haberse agudizado..., cuando precisamente se da una mayor presión sobre el núcleo central, en función de su mayor atractivo relativo (19). Pese a que los precios se hayan disparado, parece como si hubieran crecido también las apetencias por encontrar vivienda —incluso aceptando peores condiciones de habitabilidad— en Madrid, posiblemente sobre la base de las oportunidades que, dentro de la atonía del mercado, se venían dando en los años en que la crisis tuvo más agudos efectos.

Semejante escasez intrínseca presentan las áreas centrales respecto al terciario, cuya demanda se ha disparado espectacularmente en Madrid en los últimos años. Ciertamente es que el Plan, en una lógica política de protección de los usos “débiles” frente a la competencia entre éstos, limitó la implantación del terciario en algunas zonas. Pero más allá de estas limitaciones, lo que realmente incide es la selectividad e irrepetibilidad —en tanto no se creen “ex novo” nuevas oportunidades— de las áreas de centralidad. En definitiva, ello remite a la estrategia metropolitana.

Finalmente, achacar al Plan la congestión de tráfico, se deriva de la sempiterna acusación de insuficiencia de oferta viaria. Reiterando lo ya dicho, no puede caerse de nuevo en el espejismo que confía la solución en el aumento de la oferta viaria (tantas veces materialmente imposible en las áreas centrales) que a su vez induce más tráfico. No puede darse respuesta por ese camino al aumento de demanda derivado de una creciente motorización que tiende a mantener por inercia



Una medida correctora del mercado (que tiende a expulsar hogares de bajas rentas) contestada por ello desde sectores y grupos que ahora achacan al Plan ser el causante de esa secular expulsión que con aquella medida se intentaba mitigar.



Mosaico de planes de la Zona Sur Metropolitana. Un planeamiento localista que no proponía todavía una transformación significativa de ese sector de la región metropolitana (Fuente: LEIRA Y ASOCIADOS, "Madrid: región metropolitana. Una estrategia territorial". 1987).

—y como expresión de un logro social— unas pautas de comportamiento, en cuanto al uso del coche, afincadas en el uso del mismo espacio físico —inelástico— cuando el nivel de motorización de los madrileños era —no hace mucho— notablemente inferior. Este es el argumento fundamental que se desarrolló en el Plan. Sigue siendo válido —y precisamente en mayor medida— ante el aumento de la motorización y ante los problemas de tráfico que, lógicamente, sufre hoy Madrid ciudad... y cuya solución, en todo caso, única y universal en toda gran ciudad concentrada, consolidada y madura, pasa por la mejora del transporte público y por la consiguiente reducción del uso cotidiano del coche.

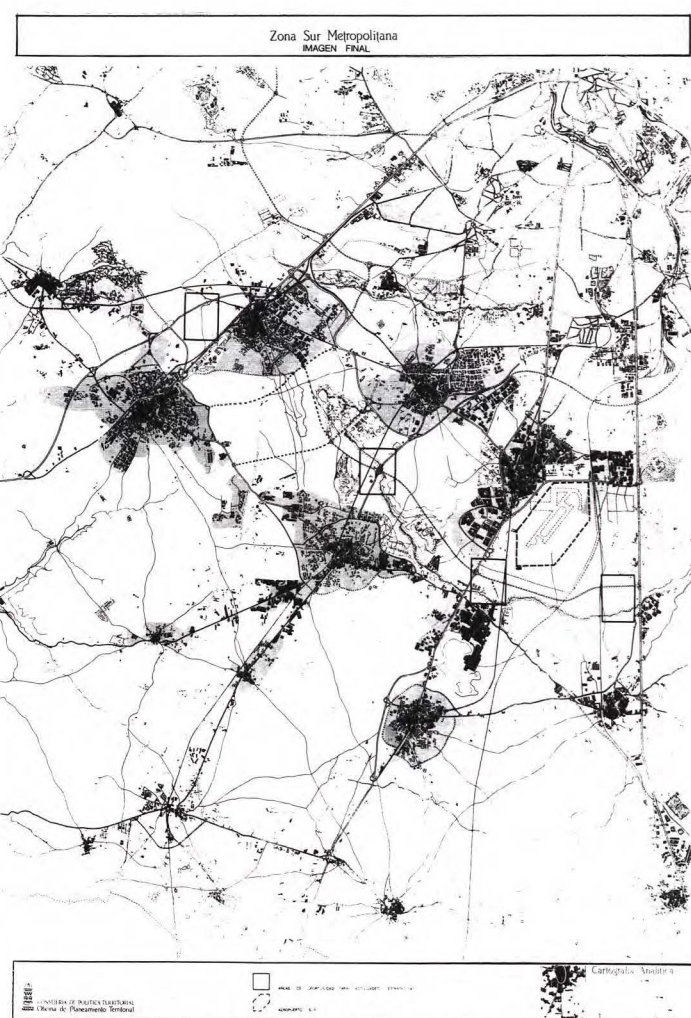
IV. EL PLAN GENERAL NO BASTA: HACE FALTA UNA ESTRATEGIA TERRITORIAL PARA LA REGION METROPOLITANA

El Plan de Madrid se encuadra en una estrategia metropolitana adecuada, pero, quizá, tímida e insuficiente. Sobre la hipótesis de un esencial mantenimiento de cada uno de los asentamientos del Area Metropolitana, el Plan General de Madrid apostó precisamente por la consolidación del núcleo central, en una propuesta de crecimiento físico del mismo, moderado en términos relativos. Hay, pues, una aceptación del modelo de metrópoli concentrada, en donde la centralidad sigue contemplándose como atributo exclusivo de ese núcleo, geométrica e históricamente "central". El Plan de Madrid dirige sus mayores esfuerzos a la ordenación y mejora del núcleo central de la metrópoli, en el intento de sacar el máximo partido a esa condición casi "natural" derivada de su posición. Las insuficiencias y limitaciones de este núcleo se han ido haciendo más evidentes con el transcurso del tiempo, desde los primeros años ochenta, cuando los efectos de la crisis sólo permitían entrever cambios inciertos, de alcance desconocido. En ese marco, hubiera sido imprudente ir más allá de la afirmación que se hizo: lo que habría de ocurrir a la salida de la crisis sería sustancialmente distinto a lo sucedido en el proceso de crecimiento/formación del Area Metropolitana de los años sesenta y primeros setenta. Este se consideraba irrepetible, lo cual ha sido ya suficientemente contrastado.

Ahora bien, lo que apenas se entrevió es el papel que podrían jugar las áreas exteriores de la región metropolitana. No se examinaron con suficiente claridad las oportunidades que ofrecía el territorio para que esas áreas superasen su condición, históricamente dependiente, del núcleo central, en la configuración de una renovada metrópoli en la que los usos "centrales" (incluida la buena residencia) se difundieran en mayor medida en el territorio. Madrid se diferencia de otras metrópolis precisamente por mantener concentradas, dentro de la ciudad central, una diversidad de usos y actividades y un cuota de residencia (y de residencia de calidad) que es poco común en las ciudades centrales de esas otras metrópolis. Esto, en parte es bueno, le confiere un excepcional atractivo a este núcleo central. Sin embargo, la presión de las distintas demandas, concentradas también sobre ese núcleo, acaban por disparar los precios de los productos inmobiliarios, congestionan el

tráfico y dificultan, en general, la provisión de servicios por la fricción derivada de su concentración relativa...

Es curioso constatar —y desde esa perspectiva se redactó el Plan de Madrid— que en nuestra ciudad se ha dado, con "antelación" respecto a otras ciudades, la atracción de los residentes de mayores rentas por las áreas centrales o relativamente centrales, fenómeno más reciente en las ciudades norteamericanas y que en EE. UU. se ha acuñado como "gentrification". Un fenómeno "de vuelta" desde la "suburbia" cada vez más exterior —en la que mayoritariamente se había venido localizando la vivienda de mayor calidad —que, a la vez, se da en paralelo con otro paradigma de la metrópoli posindustrial: la "per-urbanización" o escape a la residencia "urbanizada", pero aislada en el medio rural, posibilitada, sin duda, por unas comunicaciones —no sólo de transporte— difícilmente equiparables en las ciudades europeas y en menor medida en Madrid. También en la región metropolitana de Madrid apuntan indicios, hasta ahora tan sólo anecdóticos, de esa tendencia a la ocupación del espacio "periurbano", más cercanos al centro en términos de distancia (como todo en la región madrileña),



Propuestas de transformación de la Zona Sur Metropolitana. Directrices de Ordenación Territorial, 1988. Una apuesta por la difusión suburbana de la centralidad.

pero dificultados no sólo por sus condiciones físicas y de provisión de servicios, sino también por una normativa urbanística que limita la urbanización o semiurbanización del "campo".

Puede afirmarse, pues, que el Plan de Madrid, más allá de errores o contradicciones de desajustes y rigideces excesivas..., que sin duda encierra, constituye un Plan básicamente adecuado para el núcleo central de una región metropolitana en posible reconfiguración a partir de una política de difusión suburbana de la centralidad y la residencia que difícilmente podía haberse concebido en los primeros años ochenta y, sin duda, no podía haberse implementado desde el Plan del núcleo central.

Resulta hoy más discutible el mosaico de los demás Planes municipales mediante los cuales se revisó en el mismo período, el Plan Metropolitano de 1963. No es tanto, por ejemplo, la red viaria del núcleo central la que habría que reconsiderar, sino la *resultante de parcheos y pequeños añadidos de ese mosaico de Planes*. Difícilmente se podría haber apostado en aquellos momentos por una transformación en profundidad dirigida a configurar un espacio suburbano metropolitano que es lo que hoy, en mayor medida, se reclama. En su ausencia, la presión y las tensiones se concentran en Madrid cuando las insuficiencias históricas acumuladas, sólo en parte mitigadas, siguen, además, persistiendo en la periferia y contribuyendo así indirectamente también a hacer converger la presión sobre el núcleo central.

Seguimos sin compartir los simplistas argumentos derivados de una concepción jerárquica y secuencial del planeamiento. De nada hubiera valido que en los primeros años ochenta se hubiese acometido un planeamiento "metropolitano" del tipo del Plan de 1963, como algunos hubieran pretendido y seguan

nostálgicamente reclamando en aquellos años —e incluso ahora— frente a la aproximación de aquél desde y por los Ayuntamientos. Este fue un paso tan necesario como después constatado como insuficiente. Esta conclusión, a la que ya hemos llegado y argumentado documentalmente no ha dado todavía paso a la política agresiva de concepción y ordenación del espacio suburbano metropolitano que hoy, sin embargo, empieza a ser el objeto de nuevas propuestas que han de constituir el desarrollo de la estrategia metropolitana ya planteada y al menos apuntada, aunque con cierto retraso, en algunos de los grandes sectores del espacio regional (21).

En ese panorama y desde la perspectiva de esa estrategia territorial, dirigida a configurar una región metropolitana en que se difunda la "centralidad", reduciendo la presión sobre el multifacético y concentrado núcleo central, la conveniencia de ampliación del suelo urbanizable en el seno del municipio de Madrid habrá de ser contemplada en comparación con las oportunidades que brinda el territorio vacante de otros municipios metropolitanos.

Semejante razonamiento habrá de seguirse ante cualquier posible modificación puntual de las reconocidamente restrictivas normas del Plan de Madrid, cuyo mantenimiento esencial no tiene por qué ser contradictorio con un esfuerzo hacia su flexibilización. Eso sí, habrá de confiarse más en las oportunidades e incentivos que se apliquen de cara a la difusión de la centralidad que en las solas restricciones y limitaciones de la regulación urbanística.

Eduardo Leira Sánchez
Doctor arquitecto

A WAGER FOR TRANSFORMATION

The city of Madrid, the central municipality of the metropolis, has a General Plan, passed in 1985. This forms part of the numerous municipal plans through which the 1963 metropolitan planning was revised, from and by the Municipal Governments in the early 80's.

The article includes, firstly, a review from the current perspective of some of the features of the Madrid Plan which have proved most polemic, both in themselves and regarding events during the first four years of the Plan (1985-1989). This assessment obviously tends to be made today, depending on the interpretation of what has been occurring in Madrid in the last few years of evident economic revival. This activity has very different features to the previous process of delayed and accelerated formation of the Metropolitan Area (MA) in the 60's, interrupted by the crisis in the mid-70's.

In the second part of the article, some keys of the new situation are mentioned and commented on, together with their repercussion on urban processes.

Although the economic situation is very different now to what it was in the years of crisis when the Plan was drawn up, it is argued that this does not invalidate "per se" its contents and proposals. As it recalls and clarifies, in the Plan the crisis was interpreted as being structural and not permanent. It was foreseen that great structural changes would

come about, so the Plan was optimistic with regard to the economic future of the metropolis. This has proved to be true in recent years. In all events, the standstill in the growth of the population of the central metropolis is a common trend in cities when they reach a certain level of maturity. Thus, the MA of Madrid was characterised as such in the Plan —as a mature metropolis— and it behaves increasingly in this way. There is now renewed economic growth, but hardly any demographic growth. The housing demand is no longer a quantitative derivative of economic growth.

In the "new economy" which emerges from the crisis, the contrast between wealth and dropouts becomes more marked. Demand for improved housing has been felt selectively in the market, and is what ultimately —together with other factors— has unchained the sharp rise in prices. Nevertheless, that demand is not direct, as before, almost exclusively to new housing. Again as a symptom of a mature metropolis, that demand increasingly turns to existing property. Even with that demand, the annual new building production during these years of the "property boom" in relation to that available, is small and very much lower, in proportion, to production in the 60's.

The Plan was designed as an adequate backing for the transformation of the central core of a mature metropolis, and it has beha-

ved in this way. With the Plan, effective buildable land has been put on the market, precisely where demand has been greatest in recent years: in the central areas which are selectively transformed and readapted to new demand, with the renewed attraction of the central nucleus of the metropolis, even for high quality residences. Nevertheless, along these lines of transformation, proposals of this kind included in the Plan may now prove insufficient. Refurbishing processes which a few years ago were incoceivable, today appear feasible.

After an initial assessment of functionality with respect to new demand, included in the third section of the article, in the fourth part it concludes that what is needed today is a thorough analysis of the transformation processes of the central area of the metropolis, considered as a whole —the metropolitan region— at the same time as introducing processes to improve suburban facilities, thereby reducing the present pressure on the centre, and enabling the region to function better as a whole. This, as a concentrated metropolis, has depended until now excessively on the central core, which the Plan stipulated under what perhaps an extreme case of maintaining that degree of relative concentration.

NOTAS

(1) La remodelación de la glorieta de Atocha y la creación del nuevo centro de transportes sobre la estación del mismo nombre son, quizás, el ejemplo extremo de operaciones que rara vez se han presentado ante la opinión pública como desarrollo de propuestas ideadas desde el Plan General.

(2) Ver a este respecto los párrafos 2.27 a 2.35 de la Memoria del Plan General.

(3) De ahí que desde el comienzo mismo de su redacción, para aclarar el tipo de Plan que se perseguía, se hablase de un "gran Plan de Reforma Interior". Ver pág. 49 de *Criterios y objetivos para revisar el Plan General en el municipio de Madrid*, Temas Urbanos, núm. 1. Ayuntamiento de Madrid. Aunque pueda haberse considerado erróneamente como expresión de una actitud contraria al crecimiento o que renuncia a éste, la remodelación urbana en modo alguno puede verse ni ha significado en la historia de las ciudades el exponente de momentos de estancamiento. Antes, al contrario, las grandes reformas urbanas —casi siempre conectadas a la extensión— se han producido en momentos de pujanza de las ciudades en que han podido dar saltos cualitativos significativos. Esto es lo que está ocurriendo hoy en Madrid y puede producirse aún en mayor medida en el próximo futuro.

(4) La "responsabilidad morfológica" ha constituido, quizás, una de las características más destacadas de la serie de planes municipales de los años ochenta. Véanse las elaboraciones retrospectivas, realizadas con ocasión del encuentro y exposición "Diez años de planeamiento urbanístico en España", ITU, MOPU e Instituto Universitario di Architettura di Venezia. La incidencia de esa "responsabilidad" en una renovada concepción de la estructura urbana se ha producido aún en mayor medida en otros Planes elaborados con posterioridad al de Madrid, en concreto en el de Sevilla, en el cual, por primera vez, se enuncia y desarrolla dicho concepto. Véase también al respecto Leira, E. y Quero, D. *I piani degli anni ottanta in Spagna*, en *Urbanistica* (en prensa).

(5) Ver a este respecto la reciente y certera caracterización de los proyectos urbanos realizada por Manuel Solá-Morales, *La segunda historia del Proyecto Urbano*. UR, núm. 5, 1987.

(6) Este es uno de los conceptos esenciales sobre los que reposa la elaboración de las Directrices de Ordenación del Territorio de la región madrileña, tras la elaboración en 1987 del documento en que se reconceptualizaba y reenfozaba el carácter y alcance de esa figura. Véase Leira y Asociados, "Madrid: Región metropolitana, una estrategia territorial", 1987 (elaborado por la CPT de la Comunidad de Madrid), sin publicar.

(7) La temprana teorización de este característico modelo de crecimiento, frente a su asimilación al conocido como "mancha de aceite", puede verse en el artículo *Madrid: Cuarenta años de crecimiento urbano*, Jesús Gago, Eduardo Leira, Ignacio Solana, publicada primeramente en la revista "Ciudad y Territorio", núm. 2-III 1976 y recogido después

en "Temas Urbanos", núm. 5. Ayuntamiento de Madrid.

(8) Ver artículos del alcalde de Madrid, Juan Barranco, publicados en "El País" los días 31/3/89 y 1/4/89.

(9) Sorprendentemente, esa caracterización está literalmente extraída de un reciente folleto, cuya finalidad es "vender" Madrid. Ver *Madrid a las puertas del futuro*, editado por PROMADRID.

(10) En los medios de comunicación —y no sólo en el demagógico ABC—, esa dicotomía se plasma, además, con paradójico contraste, en la compartimentación de las secciones de los periódicos. La sección de economía en que se "jalea" la "nueva economía" y se ensalzan los éxitos de los brillantes especuladores y la sección de local convertida en negra crónica de sucesos, en donde se "sataniza" la especulación del suelo, a pesar de que los protagonistas sean los mismos.

(11) La vivienda como símbolo de status social, precisamente en un momento de alza espectacular de precios, cobra también un renovado papel como producto de consumo. No se olvide que también ha influido el extraordinario esfuerzo —en un plazo muy reducido de amortización— que las familias habían hecho para pagar su vivienda en los años sesenta y primeros setenta. En aquel momento, se tendría que comprar la "vivienda para toda la vida". Hecho ese esfuerzo en condiciones financieras muy duras —que no siempre se tienen en cuenta al hablar de la actual alza de precios con otras condiciones de financiación— seguramente nadie pensaba en volverlo a repetir. Esa actitud ha cambiado en estos años, en los que muchas familias están dando otro "salto" a otra vivienda desde la que en su día adquirieron como "definitiva".

(12) Esa producción no alcanza las cuatro viviendas por cada 1.000 habitantes en Madrid-ciudad, ni las seis viviendas por 1.000 habitantes en el Área Metropolitana, cuando ese indicador alcanza en los años sesenta cifras superiores a las diez viviendas por cada 1.000 habitantes.

(13) El dato procede del estudio denominado "Necesidades de vivienda en el Área Metropolitana", realizado en 1974 para COPLACO por CETA, S.L., sobre la base de una encuesta masiva que, desgraciadamente, no ha vuelto a repetirse. Hoy no se puede conocer, por consiguiente, el alcance cuantitativo de los profundos cambios en el comportamiento de la demanda que expresa esa, en todo caso indudable, mayor propensión a la movilidad residencial (mudanzas).

(14) Aunque no se aclara la fuente de los datos, *El País* publicada en su edición del 23/4/89 que las transacciones de vivienda en Madrid habían alcanzado la cifra de 90.000, cuando no se han construido más de 14.000. Sin duda, ese número de transacciones no significa en todos los casos ocupación y, por tanto, mudanzas literales, ya que las viviendas se adquieren también por motivos distintos a su inmediata ocupación por el adquirente. No obstante, esas cifras muestran claramente el nuevo peso relativo de la vivienda usada en el mercado residencial.

(15) El "filtrado" en el mercado residencial se ha considerado siempre, sobre todo en las ciudades consolidadas, como uno de los mecanismos fundamentales de provisión de viviendas. En Madrid, en los momentos de formación del Área Metropolitana, el mecanismo tuvo un funcionamiento más bien limitado, con escaso número de mudanzas y con un crecimiento del parque residencial determinado esencialmente a partir del crecimiento demográfico (vegetativo y migratorio). Ahora, como en otras aglomeraciones europeas, cuando los factores de generación de la demanda se han independizado del crecimiento demográfico, asociándose más bien a los cambios en la estructura familiar y en la estructura social, a los movimientos migratorios (y no tanto a los saldos), ese mecanismo empieza a jugar un nuevo papel.

(16) Hace tan sólo unos años prácticamente no se concedían créditos con garantía hipotecaria para la adquisición de la vivienda usada. Que ello se produzca encierra una extraordinaria importancia, ya que es la única forma de dar salida a éstas en el mercado y, por tanto, poder así pasar a adquirir otra nueva o... usada.

(17) Aunque con retraso, la oferta terminará orientándose hacia capas de demanda ahora excluidas del mercado, pero que potencialmente pueden constituir la "gran" demanda de un próximo futuro. Ya hay síntomas de esa reacción desde instancias de promoción social no necesariamente públicas que trasladan a España la experiencia europea.

(18) Son concluyentes a este respecto los datos aportados en el libro blanco denominado "Medidas sobre Política de Suelo", que acaba de hacer público la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid.

(19) Precisamente ante esa secular tendencia a la expulsión —por otra parte universal y no específica de Madrid— el Plan General colocó el objetivo social y funcional de intentar mitigarla. Resulta paradójico que entidades como la CEIM, que siempre se opusieron a la adopción de medidas en ese sentido —por tratarse de correctivos al mercado— achaquen ahora al Plan de provocar dicha expulsión, que no es sino consecuencia del funcionamiento del mercado inmobiliario metropolitano. Véase declaraciones del asesor de CEIM Pérez Herrero, *ABC* 27/4/89.

(20) Véase nuestro documento de estrategia territorial para la región de Madrid ya citado en nota (6).

(21) Aunque con cierto retraso y quizá sin la contundencia que la situación reclama, han empezado a elaborarse por la CPT, pero de forma concertada con otros niveles y departamentos de la Administración, documentos de estrategia para distintos sectores de la región metropolitana. Véase la *Estrategia para la Zona Sur*, ya publicada, y para la Zona Oeste, en elaboración. En esa línea, presumiblemente, se planteará ahora la estrategia (¿renovada?) para el "núcleo central" del Área Metropolitana. Esta habrá de ser la base de la revisión parcial anticipada que quizá fuese conveniente abordar en los próximos meses.