

EL NUEVO PLANEAMIENTO GENERAL DE MADRID

Pedro Areitio*
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Introducción

El planeamiento municipal desarrollado en España en la década de los 80, especialmente a partir del Plan General de Madrid de 1981-85, presenta tres características fundamentales: la negación de la validez del planeamiento metropolitano, la recuperación del protagonismo del tratamiento morfológico y en consecuencia del papel del diseño urbano y la incorporación del movimiento ciudadano al proceso de su elaboración. Las dos primeras traen como consecuencia el paso a segundo plano de las concepciones estructurantes del territorio a partir de una línea de pensamiento coherente; por otra parte, con el pesimismo desde el que se valoró la posible evolución de la crisis económica del mundo occidental, iniciada en 1973 con la del petróleo, pero que tuvo su período de mayor apogeo en España en los primeros años de aquella década. La tercera de aquéllas, la incorporación del movimiento ciudadano, se explica por dos circunstancias concurrentes: la madurez de las sociedades urbanas de finales del siglo XX, ya plenamente capacitadas para exponer sus criterios y deseos en relación con el futuro de la ciudad y el hecho de que en la España de 1979 se constituyeron los primeros Ayuntamiento democráticos.

La redacción, gestión y ejecución de este tipo de planeamiento ha revelado algunas realidades. En primer lugar, la errónea concepción de las visiones localistas propugnadas en el Plan de 1985 que la experiencia ha demostrado, obedecieron a modas del momento, carentes de adecuada base teórica o científica correctamente argumentada, que ha traído como consecuencia claros efectos negativos en los desarrollos posteriores, especialmente en lo concerniente a la red viaria, por infravaloración de la demanda real de movilidad. En segundo lugar, la falta de previsiones a largo plazo, coherente con esta concepción localista y con el pesimismo citado, que ha reducido el horizonte del Plan a sólo el corto y medio plazo.

Finalmente, y en sentido contrario, el acierto que ha supuesto la recuperación del tratamiento morfológico de la ciudad y el activo papel que en el mismo ha desempeñado la herramienta del diseño urbano, hechos a partir de los cuales han podido ponerse en marcha importantes procesos de recuperación de la ciudad existente, si bien excesivamente fragmentarios hasta el momento.

Por último y en relación con la incorporación del movimiento ciudadano cabe decir que la misma ha sido más teórica que efectiva, pues al final de cuentas el Plan de 1985 sigue sin ser, en la línea de los planes generales anteriores de Madrid, un Plan con un amplio respaldo social.

*Gerente de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid

Parece probable y deseable dirigirnos hacia un nuevo tipo de planeamiento que permita su gestión y ejecución en un proceso de evolución continua

Complementariamente a estas tres características fundamentales, el planeamiento de los 80 presenta igualmente obras que deben ser mencionadas, concretamente:

■ La excesiva rigidez en el conjunto de sus determinaciones que imposibilitan la adaptación de aquél, a los cambios más importantes de comportamiento que se producen en nuestras sociedades urbanas de forma cada vez más acelerada.

■ La concepción de la protección del patrimonio edificado basada únicamente en planeamientos meramente restrictivos y prohibitivos respecto de la intervención sobre el mismo.

■ El alto nivel técnico alcanzado por los equipos redactores de planeamiento lo que supone su plena madurez técnica.

El momento actual

¿Hacia dónde va el planeamiento general?

Siempre es difícil hacer previsiones de futuro; sin embargo desde la madurez técnica que acaba de mencionarse y teniendo en cuenta las circunstancias que concurren hoy en nuestras ciudades y sociedades urbanas que las habitan, se puede, en principio, reflexionar sobre la inmediata evolución del planeamiento general municipal y sus tendencias más probables.

El modelo de plan general terminado y completo, con objetivos y determinaciones exhaustivamente planteados y sometidos a una programación rigurosa a corto y medio plazo y cuya vigencia alcanza hasta que se plantee su revisión, parece que se ha revelado excesivamente rígido e incapaz de asimilar y dar adecuada respuesta a las cambiantes demandas de la sociedad.

Parece por ello probable y deseable dirigirnos hacia un nuevo tipo de planeamiento que permita su gestión y ejecución en un proceso de evolución continua que ha de ponerse en marcha al día siguiente de su entrada en vigor. En ciudades como Madrid las revisiones de su planeamiento general, en plazos cada vez más cortos, se revelan excesivamente traumáticas para su sociedad y para buena parte de las actividades económicas que se desarrollan en aquélla. Se necesita por ello un nuevo tipo de planeamiento que, sin requerir su replanteamiento globalmente cada cinco o seis

años o cada vez que cambie el signo político del equipo de gobierno municipal, pueda hacer frente de forma rápida y sencilla a las nuevas demandas que la sociedad plantee, que no esté concebido de forma que resulte obsoleto en buena parte de sus planteamientos en cuanto aquellos afloren y que, en consecuencia, esté preparado para asimilarlas y darles adecuada respuesta.

Un planeamiento que permita su gestión y ejecución en un proceso de evolución continua requiere que su elaboración se realice desde dos premisas de partida: *la obtención de un documento abierto y flexible que garantice aquella y la consecución del máximo respaldo social a través del fomento de la participación de la sociedad en toda su gestación.*

La flexibilidad en el planeamiento sólo puede conseguirse a través de la diferenciación del conjunto de sus determinaciones en rangos o niveles. Al nivel de las determinaciones fundamentales deben adscribirse los elementos esenciales del nuevo Plan, pocos, concretos, claros y concisos y desde luego difíciles de modificar y sometido este posible trámite al máximo de garantías para la sociedad. El rango de las determinaciones secundarias ha de estar compuesto por el paquete más numeroso pero menos calificado, y su alteración debería ser fácil y rápida, con tramitación exclusivamente a nivel municipal y por procedimientos abreviados, ya que su reforma no afectaría a los elementos básicos que definen la concepción global del futuro.

El máximo respaldo social para el nuevo Plan General sólo es posible de conseguir a través del fomento de la participación ciudadana, institucional y generalizada, a lo largo de todo el proceso de elaboración de aquél. Y ésta es la línea que la Oficina Municipal del Plan ha seguido en confección de los documentos previos al Avance, concretamente de los Criterios y Objetivos y Estrategias Básicas.

Planeamiento conceptual

Desde el punto de vista conceptual el nuevo planeamiento ha de tratar de corregir los errores más importantes que la gestión del planeamiento de los 80 ha puesto en evidencia. En este sentido *se considera fundamental recuperar la visión supramunicipal de carácter metropolitano, aunque*

se planifique sólo para el ámbito territorial del municipio de Madrid. Es imprescindible por tanto que la Revisión del Plan General se contextualice dentro de una reflexión sobre un marco territorial a escala metropolitana.

El área de influencia de muchas de las propuestas que pueden hacerse en Madrid, sobrepasa el término municipal e incide muy directamente en los municipios circundantes, de igual forma que muchos de los problemas que éstos tienen su solución en el propio Madrid. *La complejidad de la ciudad*, con sus dependencias e interrelaciones funcionales, sistemas de transporte, distribución de actividades y empleos, áreas para recreo y ocio, etc., no entiende de límites administrativos y *necesita una visión global* que asegure un equilibrio espacial y socioeconómico del conjunto de los ciudadanos.

Esta circunstancia pone sobre la mesa por otra parte, la necesidad de la concertación.

Es imprescindible, desde el reparto competencial sobre materias que inciden en el territorio que existe en España entre las distintas administraciones, *redactar el planeamiento urbanístico de manera concertada y más en el municipio de Madrid*, que ésta, como antes se ha comentado, integrado en una estructura regional más amplia y compleja y en la que ejerce una primacia como capital.

Se considera asimismo imprescindible recuperar el equilibrio entre las propuestas a corto, medio y largo plazo. Es por ello imprescindible volver a pensar en el futuro, si bien en lo que concierne al horizonte más dilatado las propuestas que configuren éste deben ser las más flexibles, porque es de las que menos seguro se puede hoy estar.

El Plan General actualmente vigente en Madrid se redactó bajo el supuesto de la quiebra del "modelo de crecimiento" y de la existencia de una crisis estructural que tendría una larga duración sin preverse entonces ninguna salida ni siquiera a medio plazo. El dimensionamiento de las grandes magnitudes se realizó a partir de la suma de las oportunidades detectadas y de la capacidad de la oferta para producir nueva ciudad.

La realidad ha demostrado lo equivocado de este planteamiento. Y el nuevo Plan General no quiere cometer el mismo error.

La O.M.P. ha considerado fundamental, a la vista de la realidad física actual de ocupación del espacio en el término municipal, analizar, sin plazo temporal acotado, cómo puede y debe ser el futuro de Madrid y cual podría ser el límite razonable, urbanísticamente hablando, de la capacidad de acogida de nuevos asentamiento, dentro del término municipal, y desde una visión metropolitana.

Se estima que ello es posible y conveniente, porque las propuestas que contiene el Avance, fundamentalmente las denominadas metropolitanas, no significan que vayan a incluirse en el Programa de Actuación, ni que dichos suelos, en términos técnicos, vayan a ser suelo urbanizable programado. El nuevo Plan General, a la vista del modelo estructural elegido, sabrá distinguir entre Plan y Programa. El Plan debe tener un horizonte temporal amplio y sin caer en la utopía buscar soluciones, aunque no pueda comprometer su ejecución. El Programa priorizará, junto con el Estudio Económico-Financiero, aquellas acciones e inversiones en función de los recursos disponibles en cada momento.

De esta forma, con la actualización temporal del Programa de Actuación, dependiente en gran parte de la coyuntura económica, el Plan General podrá ser un documento adaptable en el tiempo, pero manteniendo, en todo momento, los deseables objetivos a cumplir.

Los agentes inversores limitan sus previsiones a los recursos existentes en cada momento. Los agentes planificadores necesitan buscar soluciones medio y largo plazo. El Plan General tiene parte de uno y de otro; debe canalizar y comprometer inversiones, pero tiene que pensar y planificar para no hipotecar un futuro mejor y desde ese punto de vista está formulado el presente Avance de planeamiento.

Se considera igualmente fundamental que el nuevo Plan General mantenga la apuesta por el protagonismo del tratamiento morfológico de la ciudad, reforzando en consecuencia el papel del diseño urbano, en la línea de lo preconizado por el Plan de 1985. Esta línea de trabajo debe aplicarse tanto a la ciudad existente como a las áreas que se destinen a producir la nueva ciudad. Sin embargo, *esta apuesta ha de desarrollarse en equilibrio con la necesaria recuperación de la componente estructural para el conjunto de las*

El Plan General actualmente vigente en Madrid se redactó bajo el supuesto de la quiebra del "modelo de crecimiento"

Hemos de intentar conseguir una verdadera recuperación que nos permita una auténtica revitalización del casco histórico, de manera que la vida en ésta vuelva a ser atractiva

propuestas que contenga la Revisión del Plan General. Ello es además coherente con el criterio de recuperación equilibrada de la visión de largo plazo en relación con las soluciones que se definan a corto y medio expuesto anteriormente.

En definitiva, cuando se reflexiona sobre la ciudad hay que hacerlo teniendo en cuenta el ayer, el hoy y el mañana de la misma.

Coherentemente con el criterio que acaba de señalarse, el nuevo Plan propugna el mantenimiento de la importancia que han de seguir teniendo las propuestas a desarrollar sobre la ciudad existente, que deben ser enfatizadas a fin de conseguir su permanente mejora.

Una de las novedades conceptuales que el Avance del nuevo Plan General plantea se refiere al tratamiento del patrimonio edificado. Desde que se inicia, a finales de los años 60, el movimiento ciudadano en defensa de éste y hasta el momento actual, el planeamiento elaborado-Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos de interés histórico-artístico de la Villa de Madrid y Plan General de Ordenación Urbana de 1985 que asume éste de forma matizada-ha partido siempre del mismo enfoque: conservar el patrimonio edificado mediante medidas restrictivas e incluso prohibitivas a la intervención sobre el mismo. Este planteamiento, básicamente negativo para dicha intervención, puede comprenderse perfectamente en el marco de las circunstancias que concurrían en las décadas 70 y 80, especialmente en la primera, pues el problema concreto que entonces existía era el de frenar al proceso destructivo generalizado de aquél, iniciado en los años 50 y 60. *Hoy en día, sin embargo, la sociedad madrileña ha alcanzado suficiente madurez como para pensar que el problema principal ya no es el puramente destructivo, sino el de sentar las bases para conseguir una auténtica recuperación tanto del patrimonio heredado, como de la vida en el casco histórico con suficiente calidad.*

La sola mera protección ya no sirve; es necesario avanzar un paso más y desarrollar una nueva propuesta en términos positivos que supere la

anterior visión puramente negativa. Hemos por tanto de intentar conseguir una verdadera recuperación que nos permita una auténtica revitalización del casco histórico, de manera que la vida en ésta vuelva a ser atractiva. Además, por este camino, conseguiremos, indirectamente, la protección generalizada y voluntaria del patrimonio edificado.

Finalmente, *el nuevo Plan se propone mantener como mínimo el nivel técnico alcanzado por el planeamiento de los 80 y, si es posible, que lo será, mejorar el mismo a partir de la aplicación de las técnicas cartográficas desarrolladas en los últimos años.* En este sentido, la Revisión del Plan General incorporará como soporte en su elaboración las herramientas más avanzadas y métodos de vanguardia para dotarlo de una dimensión global, integradora y cohesionadora de los análisis y visiones sectoriales.

Partiendo de una cartografía digitalizada, el Plan se desarrollará con una amplia base instrumental, tanto analítica como interpretativa, ofreciendo su resultado-el propio Plan sobre un amplio soporte informatizado. Sobre este se desarrollará el conjunto de las determinaciones que permitirá a los actores (promotores, arquitectos, propietarios, administradores...) una más fácil comprensión del Plan, su interpretación y la aplicación de la normativa, de forma que se obtenga un alto grado de seguridad jurídica.

El Plan se está concibiendo de modo que facilite su posterior administración, gestión y seguimiento, tanto desde la perspectiva del Ayuntamiento, como desde la de los administrados, simplificando los trámites y ofreciendo, en determinados casos, la posibilidad de una autoevaluación previa de algunas consultas o solicitudes, de modo que se fundamenten mejor las peticiones y se simplifique su trámite posterior.

El sistema de Gestión del Plan permitirá ofrecer una base permanentemente actualizada del planeamiento y formas de ejecución, así como del inventario del suelo. ■