

Planeamiento urbano territorial en Madrid

La experiencia reciente

Javier Ruiz Sánchez

Doctor Arquitecto, Profesor Titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica. Redactor de planeamiento municipal y de desarrollo en Madrid y Castilla-La Mancha. Ha colaborado con la Comunidad de Madrid en el planeamiento y la gestión de actuaciones públicas de vivienda y actividad económica.

The present model of land use in the urban region of Madrid has turned into one that could be classed, within the most recent context of town planning, as sprawl. This model is more the result, rather than of comprehensive (programmed) planning, of sectorial (deviant) actions of the latter, based fundamentally on a structural support consisting of a roadway network which has made Madrid's territory progressively more homogeneous in terms of accessibility and, consequently, capable of becoming functionally specialised. After examining Madrid's specific characteristics, this article presents the fundamental repercussions of such sectorial actions, starting with the 1972 arterial network, on the shaping of the metropolitan area. It then goes on to analyse the specific instruments developed for planning the metropolitan territory since democracy was restored, with the creation of the Community of Madrid, from the Strategies themselves to the Regional Plan of Territorial Strategy, and the experiences resulting from the use of such instruments. Lastly, it affords an analysis of the territorial model emerging in the Region, discussing its prospects and trends.

El modelo actual de ocupación del suelo en la región urbana de Madrid ha devenido en un modelo que podemos calificar, en el contexto urbanístico más reciente, como disperso. Este modelo es resultado, más que del planeamiento comprensivo (programado), de acciones desviadas de este de tipo sectorial, sustentadas básicamente en un soporte estructural constituido por una red viaria que ha hecho del territorio madrileño un territorio progresivamente homogéneo en accesibilidad y, consecuentemente, capaz de especializarse funcionalmente. Tras examinar las características específicas de Madrid, este artículo presenta el impacto fundamental de las actuaciones de tipo sectorial, empezando por la red arterial de 1972, en la conformación del área metropolitana. Analiza después los instrumentos específicos desarrollados para la ordenación del territorio metropolitano desde la instauración de la democracia, con la creación de la Comunidad de Madrid, desde las Estrategias al Plan Regional de Estrategia Territorial, y las experiencias con la utilización de tales instrumentos. Por último, se presenta un análisis del modelo territorial emergente en la Región, perspectivas y tendencias.

INTRODUCCIÓN E HIPÓTESIS

La experiencia reciente de la región urbana de Madrid se nos presenta como la historia, compartida con otras ciudades, de un desencuentro entre un conjunto de documentos de planeamiento y ordenación de muy diversos tipos y alcances y el objeto real de dicha planificación, un territorio físico concreto para el que se han propuesto modelos más o menos ambiciosos, generales o particulares, estáticos y dinámicos, con una característica común: la dificultad para enfrentarse al fenómeno urbano, a la ciudad, en su complejidad.

Un documento de la extinta COPLACO se preguntaba en diciembre de 1978 –significativamente el mismo mes en que es aprobada la Constitución– *qué hacer con Madrid*. También de forma significativa, algunas de las preguntas que se planteaban en aquel documento siguen plenamente vigentes y vuelven a ser repetidas veinte años después. El contexto político de la época y de los años siguientes es conocido, con un cierto enfrentamiento más o menos explícito entre la Comisión del Área Metropolitana y la mayor parte de los ayuntamientos de los municipios de la misma, surgidos tras las elecciones locales del año 79. En veinte años de urbanismo democrático, e incluso desde antes, no pocos hechos y acciones han tenido que ver directamente con las específicas relaciones y juegos políticos entre los municipios y la administración supramunicipal, primero la COPLACO, luego la Comunidad de Madrid desde 1983, así como con las relaciones entre departamentos en el mismo nivel de administración. De este modo, el propio diseño de la administración en su conjunto, segmentada horizontal y verticalmente en departamentos más o menos estancos, más o menos competentes jerárquicamente, ha cualificado más las posibilidades reales de planificación que el propio objeto de la misma, el territorio urbano madrileño. No obstante, la propia potencia de éste ha impuesto en ocasiones sus propias leyes de desarrollo y evolución.

Como el resto de experiencias nacionales e internacionales que han sido examinadas en los tres días de seminario, la de Madrid presenta tantos puntos en común con el conjunto como características específicas. Desde nuestro punto de vista, considerando el tema de reflexión propuesto desde el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, hay un conjunto de hechos de partida especialmente significativos:

En primer lugar, contamos *en teoría* con un sistema de planeamiento que plantea de manera básica la consecución de un modelo de ocupación del territorio concreto, preciso y cerrado o casi cerrado, a través de un conjunto de instrumentos. De estos instrumentos, bajo la forma de Plan, debemos destacar de manera específica uno: el programa. A través del programa de acción,

no se trata sólo de plantear el tipo de ciudad que queremos, ni el conjunto de instrucciones que guían las transformaciones posibles hacia el modelo de ciudad ideal. Mediante la programación se trata de superar la mera regulación en su forma tradicional con un instrumento activo que vincula acciones concretas y necesarias a momentos y agentes determinados con precisión, con unos costes y unos beneficios que justifican la *factibilidad* del propio Plan. Es decir, no se trata sólo de una ordenación física deseada en un horizonte indefinido, sino de una programación temporal de las acciones necesarias para llevar a cabo dicha ordenación en plazo.

Este sistema de planeamiento está, en principio, legitimado en nuestro sistema social y económico concreto, sistema que podemos asimilar al modelo capitalista tardío, vinculado al estado del bienestar, de tal modo que se puede considerar un sistema *válido*. Por una parte, está asumido por los agentes económicos, o más específicamente inmobiliarios. El sistema garantiza la estabilidad de un sistema de renta y de reglas de juego, lo que se traduce en seguridad y en un cierto nivel de protección y garantía. Por otra parte, está asumido por todos aquéllos que ven en el sistema la salvaguarda del interés público en los procesos de construcción de la ciudad. Este interés público se traduciría básicamente en la garantía de construcción de las partes deficitarias, pero imprescindibles, de la ciudad en sus lugares adecuados como cargas inherentes a la construcción de las partes lucrativas de la ciudad, pero también del mantenimiento de unas condiciones de calidad de vida y de equilibrio medioambiental. Además, queda abierta la posibilidad de participación de la sociedad, a través de las administraciones públicas, como un agente activo específico, especialmente a través de acciones de objetivos no rentables, bien en valor absoluto, bien de manera relativa en una coyuntura específica o un momento concreto; operaciones de corrección de desequilibrios tanto territoriales como temporales, a través de actuaciones de vivienda social o actividad económica, por ejemplo, en momentos en que sólo la vivienda en régimen de precio libre o el uso industrial o terciario vinculado a localizaciones muy precisas son atractivos para la promoción privada.

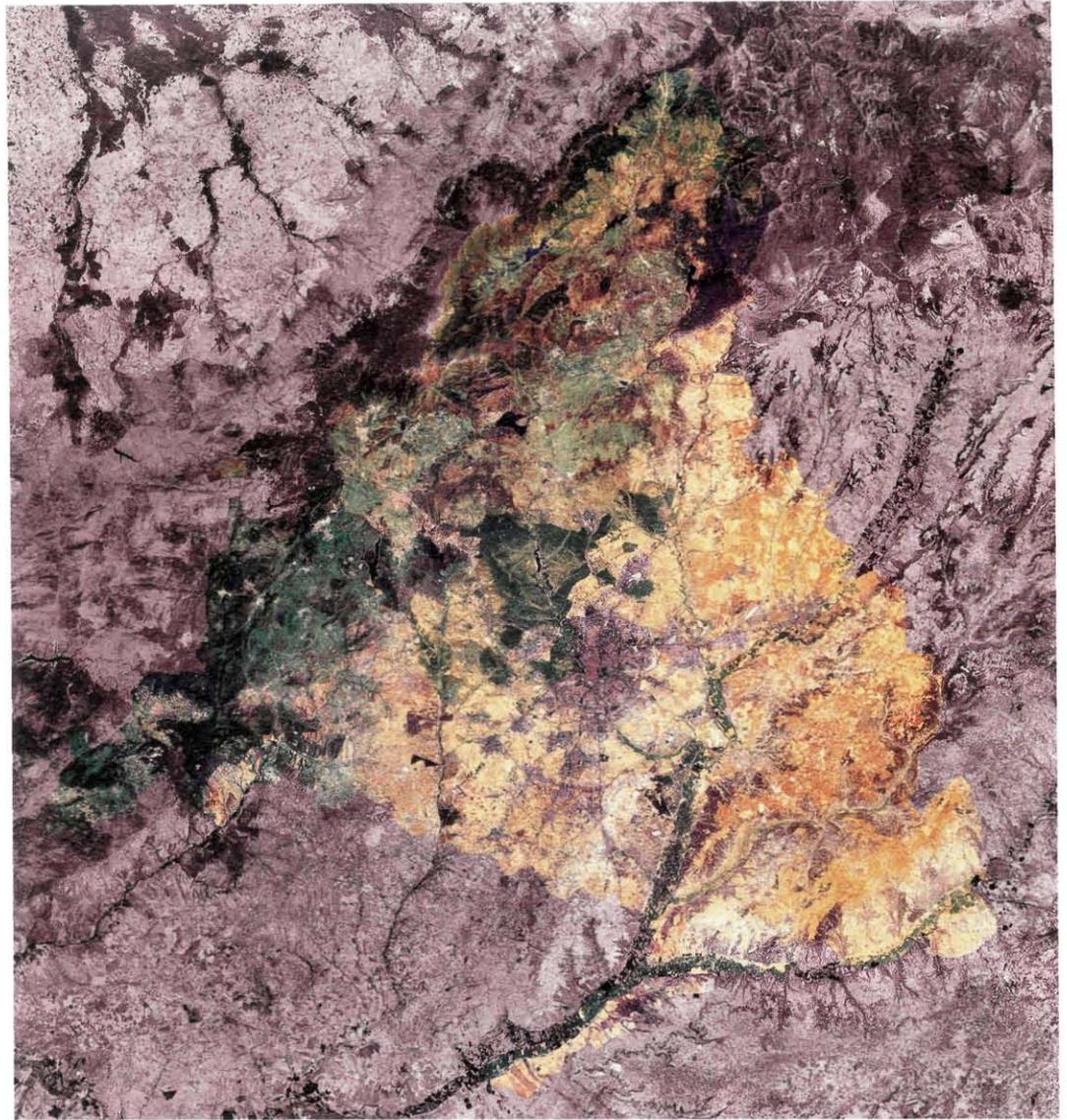
Así, los contenidos básicos del programa se concretan en la asignación de suelos para infraestructuras y equipamientos generales de nueva creación a los sectores de desarrollo previsiblemente simultáneo, y la asignación global de cargas y beneficios a los mismos, en los que cada elemento (sector global, parcela pormenorizada) tiene perfectamente asignado su contenido urbanístico a través de la calificación. Asumiendo cada acción de manera individual o en su conjunto sus propias responsabilidades, el Plan es asimismo garantía de *equidad*.

Sin embargo, lo más paradójico en el caso de Madrid es cómo, a pesar de que contamos con este modelo teóricamente sistemático y cerrado de planeamiento, y quizá precisamente debido a ello, el modelo efectivamente construido no sólo no responde al modelo planificado sino que se corresponde desde muchos puntos de vista con un modelo diferente e incluso no deseado, como veremos. Una visión al territorio real nos hace difícil reconocer más allá de unas partes o esquemas limitados la definición global planteada por cualquiera de nuestros planes urbanísticos de entidad. De manera explícita, el Plan General del Área Metropolitana de Madrid de 1963 planteaba un modelo de ocupación del suelo de tipo *planetario*, sobre una estructura de movilidad radioconcéntrica, en un esquema de cierta tradición en el planeamiento regional del siglo XX. Dado el carácter cerrado del sistema, resulta muy significativo cómo, al cabo del tiempo, el modelo de ocupación del suelo ha devenido en un modelo que podemos calificar, en el contexto urbanístico más reciente, como *disperso*.

Este modelo es resultado, más que del planeamiento comprensivo (programado), de acciones “desviadas” del mismo de tipo sectorial, sustentadas básicamente en un soporte estructural constituido por una red viaria que ha hecho del territorio madrileño un territorio progresivamente homogéneo en accesibilidad y, consecuentemente, capaz de especializarse funcionalmente.

Dadas las circunstancias, se nos presentan una serie de cuestiones: ¿es el Plan válido en su concepción actual?; ¿qué tipo de Plan lo sería?; ¿dónde radica la fortaleza o fragilidad del mismo?; ¿hay respuestas generales, o cabe particularizar para Madrid?

A la derecha y en la página opuesta, detalle y vista panorámica de imagen de satélite tomada en 1997 de la Comunidad de Madrid.
Fuente: Servicio Cartográfico Regional.



CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE MADRID

En la base de algunas de las hipótesis, como hemos avanzado, están las especiales condiciones del objeto de la planificación. Como resultado de la descentralización del Estado de las Autonomías, Madrid es una Comunidad Autónoma uniprovincial, de pequeño tamaño en superficie pero con elevada población (cinco millones de habitantes). En ella tiene un enorme peso específico el municipio de Madrid, con tres quintas partes de la población, pero una proporción aún mayor de servicios. Existe un área metropolitana, descontado Madrid municipio, con millón y medio de habitantes, que se ha convertido en el sistema urbano más dinámico. Este área metropolitana cuenta con municipios de enorme tamaño, entre los cincuenta y los doscientos mil habitantes, la magnitud de una capital de provincia media, pese a lo que ni individualmente ni en conjuntos o subsistemas se ha conseguido romper con la extrema dependencia de la capital. Estos enormes municipios distan entre cinco y veinticinco kilómetros del centro de la ciudad de Madrid. Un ejemplo significativo: Móstoles (aproximadamente 200.000 habitantes) está a diez kilómetros, con Alcorcón (140.000 habitantes) en medio en el eje del corredor suroeste de la carretera de Extremadura, una práctica continuidad urbana con, no lo perdamos de vista, dos límites de término municipal, límites administrativos y competenciales, interpuestos¹. Así el plano de las redes estructurales podría superponerse al mosaico de límites de términos sin apenas coherencia entre ambos.

¹ Sólo administrativos y competenciales. El resto de agentes implicados son, en la mayor parte de los casos, los mismos: empresas inmobiliarias y constructoras e, incluso no pocas veces, los mismos grandes propietarios de suelo, incluyendo a veces entre estos algún organismo público, por ejemplo el Ministerio de Defensa en el caso del oeste metropolitano madrileño. Igualmente, dado que el crecimiento de estos municipios se ha llevado a cabo en el intervalo de apenas una generación, el arraigo de la mayor parte de la población a una localización concreta es mínimo, favoreciendo la existencia de un sistema inmobiliario, incluyendo oferta y demanda, supramunicipal.



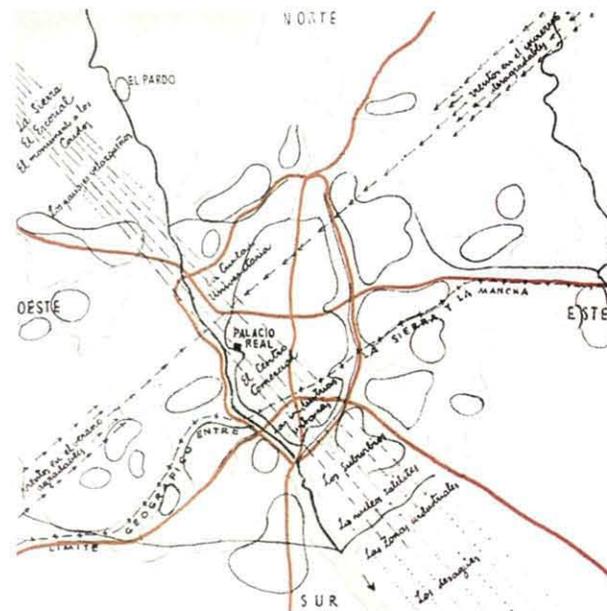
Este área metropolitana y, más allá, el resto de la provincia, establecen, no obstante, unas peculiares condiciones de complementariedad. La sección norte-sur de la región es casi canónica, descendente desde la sierra al valle del Tajo, con la gran ciudad justo en el centro. La sierra de Guadarrama garantiza en el entorno inmediato la presencia de un espacio natural de interés, soporte tradicional de ocio y segunda residencia, pero también soporte de una compleja infraestructura de abastecimiento de agua. Al sur, las vegas del Jarama, Tajuña y Tajo todavía mantienen una importante actividad agrícola, pero esto era extensible a una gran proporción del espacio rural hasta momentos muy recientes.

La presencia de estas características físicas tan potentes ha sido determinante en cada uno de los documentos de planeamiento de mayor o menor alcance realizados para el municipio o la región de Madrid. Cada Plan para Madrid, desde el Plan de Bidagor de 1946, e incluso antes, independientemente de su delimitación territorial competencial, ha trascendido de una u otra manera dicha delimitación. Es muy conocido, sin entrar en sus implicaciones ideológicas, el propio esquema justificativo de Bidagor de la segmentación sociofuncional en bandas paralelas a la dirección marcada por la sierra y el Tajo. Esta omnipresencia de un soporte físico tan rotundo favorece la existencia, de un modo más o menos explícito, de una cierta cultura territorial en nuestro planeamiento urbano, hasta el propio Plan General de Madrid de 1997. Podemos hablar, sin duda, de una cierta e indudable tradición madrileña de planeamiento territorial desde los años treinta. También, sin duda, debemos referirnos a su fortuna.

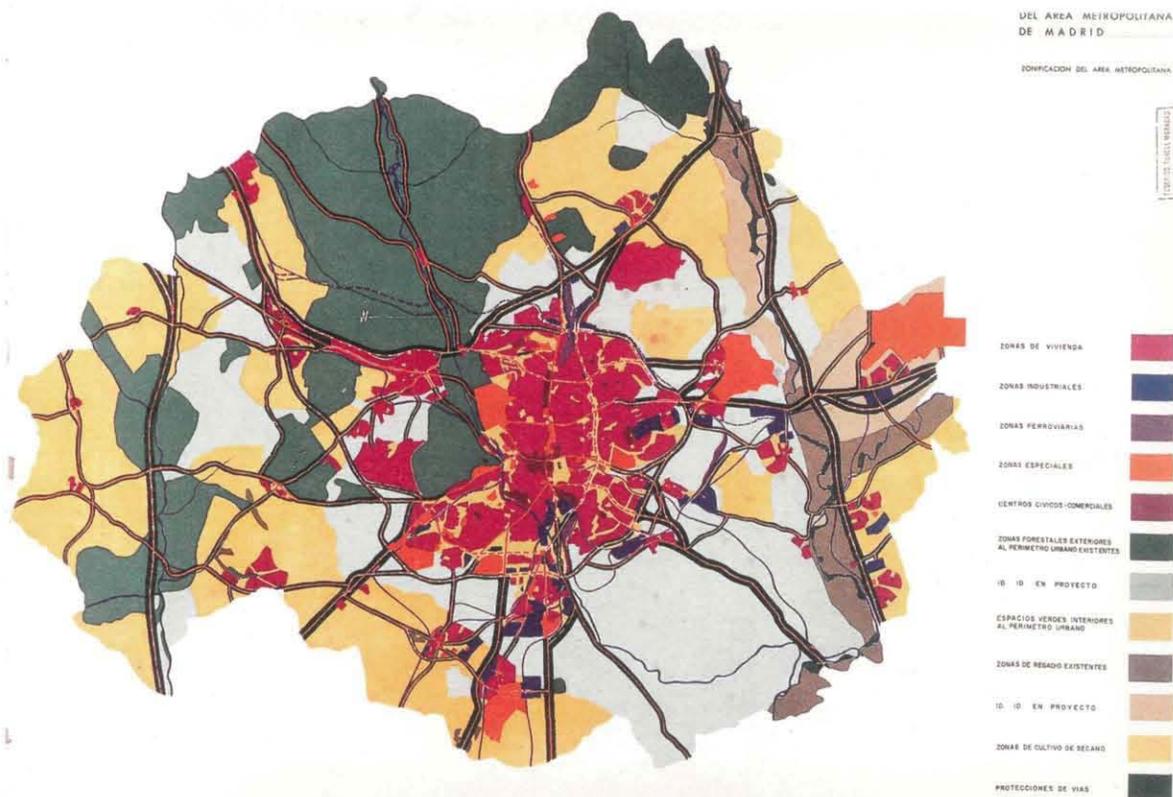
Esta cierta tradición se corresponde con tímidas aproximaciones del diseño de la administración a la propia realidad del territorio. El municipio de Madrid ha ido absorbiendo progresivamente el primer cinturón contiguo de población, siendo en la actualidad Aravaca, Fuencarral, Chamartín, Hortaleza, Canillas, Canillejas, Vicálvaro, Vallecas, Villaverde y los Carabancheles nada más que barrios de la capital, llevándose a cabo la mayor parte de las anexionos coincidiendo con el Plan Bidagor. El Plan del Área Metropolitana de Madrid de 1963 fue precedido por la creación institucional de la propia Área, formada por Madrid y más de veinte municipios de su alfoz, y su Comisión de Planeamiento y Coordinación, asumiendo las competencias estatales en materias de urbanismo y ordenación territorial en toda la provincia. Estas competencias estatales son transferidas a la Comunidad de Madrid en 1983.

Los Planes de 1946 y 1963, bajo su aparente comprensividad, síntesis entre lo territorial y lo sectorial, y salvando las escalas física y conceptual, son básicamente Planes de extensión, en el sentido de que sólo funcionan como tales Planes en el desarrollo, y apenas se limitan a la regulación de la posible transformación de la ciudad existente. Son continuadores de la tradición

Plan Bidagor, 1946:
Zonificación en la ciudad orgánica.



“Este modelo es resultado, más que del planeamiento comprensivo (programado), de acciones “desviadas” del mismo de tipo sectorial, sustentadas básicamente en un soporte estructural constituido por una red viaria que ha hecho del territorio madrileño un territorio progresivamente homogéneo en accesibilidad y, consecuentemente, capaz de especializarse funcionalmente.”



Plan General del
Área Metropolitana de Madrid.
Avance 1961.



Marco metropolitano del
Plan General de Madrid,
del documento de avance
de 1993.



española de ensanche, que entiende, desde la no aprobación del Proyecto de Ley de Posada Herrera de 1861, la actividad urbanística casi exclusivamente como el proyecto del crecimiento urbano, y la urbanización como conversión del espacio rural en espacio urbano. Esta idea de urbanismo como crecimiento, aún generalizada, es de extrema importancia, por cuanto focaliza todo el esfuerzo de los agentes y administradores en el desarrollo, no ya frente a la reforma interior, sino frente al más elemental mantenimiento del soporte urbano existente.

La relación política entre los ayuntamientos y la institución supramunicipal ha marcado, como hemos apuntado, los veinte años de urbanismo democrático. El período del 79 y los primeros ochenta significa, por razones de sobra conocidas, una vuelta al Plan Municipal, al poder de decisión interior al límite de término. Los Planes Municipales en nuestro sistema están basados en un modelo de ordenación estático, cerrado, apenas flexible, a conseguir a través de un programa igualmente poco flexible. En esta falta de flexibilidad radica, precisamente, su fragilidad. Cualquier alteración de las condiciones iniciales o alteración del propio programa aleja la posibilidad de consecución de objetivos globales de tal manera que, en cierto modo, el propio Plan queda puesto en entredicho y es deslegitimado.

3. COMPRESIVIDAD *VERSUS* SECTORIALIZACIÓN Y TERRITORIALIZACIÓN

En el caso de Madrid, la dislocación ha surgido de la falta de un verdadero papel coordinador por parte del Planeamiento General de ámbito supramunicipal a través de su programación, si es que ésta ha existido. La ruptura de la vocación comprensiva del Plan Metropolitano de 1963 se lleva a cabo con la aprobación, como modificación puntual del mismo, de la Red Arterial de 1972. Este es probablemente el documento más trascendente de la historia del planeamiento regional en la región madrileña². La importancia del documento es indudable si comparamos su propuesta y resultados a medio-largo plazo con los de cualquier Plan Integrador. En los años siguientes a la propuesta de la red (el bienio 1975-76) se fueron a redactar grandes Planes Sectoriales, tres de ellos aprobados. Entre estos, el Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano de Madrid y el Plan Especial de Infraestructuras de Transporte son de extrema importancia. El primero supone la implantación autónoma de importantes elementos de centralidad, mientras el segundo sustituye, de hecho, la red formalmente radioconcéntrica por una práctica red mallada que hace accesible en términos equivalentes la totalidad del territorio metropolitano, y sienta las bases de la dispersión. La autonomía de la red arterial –desde 1972 hasta el momento presente, pasando por el PEIT del 76, hasta el Plan para el Transporte en las Grandes Ciudades 90-93 y los actuales Planes Regionales de Carreteras– se nos presenta como la construcción del más importante instrumento de creación de expectativa urbanística, y el más importante soporte estructural metropolitano. Pese a una notable inversión en transporte público, que culmina con la construcción de una importante infraestructura y con la creación del organismo coordinador del Consorcio Regional de Transportes, la red de carreteras siempre se ha comportado como un necesario *a priori* urbanístico, a veces sobredimensionado, mientras el transporte público siempre se ha implantado *a posteriori*, tras la existencia de una demanda de uso muy concreta.

La primera ruptura sectorial coincide con la primera ruptura del espacio físico del planeamiento general, la primera redacción de los Planes Generales de los municipios del área metropolitana teóricamente adaptados al Plan Metropolitano. De manera no homogénea en tiempo y espacio, entre 1967 y 1974 se redactan todos los Planes con una característica muy significativa: todos, sin excepción, clasifican suelo por encima de las previsiones del documento supramunicipal, estableciendo por vez primera un espacio *legítimo* de competencia territorial entre municipios. Si el propio Plan de 1963 ya establecía una importante zonificación con carácter supralocal, distinguiendo entre núcleos de esparcimiento y recreo, poblados dormitorio y núcleos de servicio (forma eufemística de denominar los asentamientos industriales, confinados al sur metropolitano, el corredor del Henares y, parcialmente, el corredor de la N-1), la identificación de una hipotética adscripción funcional espacial basada en poblaciones ya existentes a los límites administrativos de términos municipales, presenta un caldo de cultivo idóneo para la dispersión de actividades, más aún cuando se dota de autonomía a la red viaria y se relaja el control sobre el contenido de los sucesivos planes locales.

2 La aprobación de la Red Arterial es seguida de una nueva legislación sectorial de carreteras (1974) que subordina el planeamiento urbano comprensivo al planeamiento de la nueva red viaria. El hecho de que la Red Arterial no tuviera un desarrollo inmediato, a causa de la crisis económica, no quita para que ésta –o su modelo urbano subyacente– haya quedado como referencia latente en sucesivos planes sectoriales de carreteras e, incluso, en la estructura propuesta por algún plan comprensivo.

Así, la mayor parte de los desarrollos urbanos del período 63-78 responden a dos tipos de esquema: desarrollos residenciales compactos y densos en torno a los núcleos rurales existente, o sectores de tamaño considerable, delimitados con criterios de oportunidad sobre el parcelario rústico, monofuncionales, de baja densidad en el caso de sectores residenciales, de planeamiento y diseño de la urbanización en fase única, y conectados umbilicalmente al sistema general viario existente frente a una continuidad natural con el tejido urbano consolidado. Estos últimos anticipan de manera significativa la construcción del territorio disperso. El período, además, no ha estado exento de propuestas y acciones de tipo estratégico, como las propuestas de urbanismo concertado y la ACTUR de la nueva ciudad de Tres Cantos, con bases semejantes.

Así, en los años setenta se llevó a cabo un importante primer desarrollo discontinuo, espacios residenciales desvinculados del soporte urbano existente en el norte y oeste metropolitanos, y espacios industriales en los ejes de la carretera Móstoles-Fuenlabrada-Pinto y el corredor Madrid-Guadalajara. Se trata, a través de una hipertrofia de la clásica idea de estructura (red viaria, básicamente) y zonificación (global, pero fuertemente especializada), de sentar, quizá de manera inconsciente, las bases de la dispersión a partir de una teórica discontinuidad urbana que se presenta, en la práctica, como una continuidad real por la implantación necesaria de grandes infraestructuras.

4. INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS: DE LAS ESTRATEGIAS AL PLAN ESTRATÉGICO

La existencia de una administración competente sobre un territorio que básicamente se comporta como un sistema urbano en sí, como todo o conjunto, la Comunidad de Madrid, parece arrojar una oportunidad real para la puesta en práctica de planeamiento territorial de forma efectiva.

La creación en 1983 de la Comunidad, que recibe las competencias en materia de urbanismo, coincide con la crisis económica. No sorprende en ese contexto que las primeras acciones sean de tipo defensivo y corrector³: la Ley de Medidas de Disciplina Urbanística o el Programa de Urbanizaciones Ilegales, que atajaría en la región el extenso fenómeno de parcelación y urbanización irregular de fincas rústicas. El esfuerzo llevado a cabo en aspectos de disciplina urbanística llevaría a la desaparición práctica del plano del desarrollo desregulado, dejando sobre el planeamiento regulado la única responsabilidad efectiva del gobierno del desarrollo territorial desde el punto de vista físico. No obstante, y pese a la enorme magnitud del fenómeno de las ilegales, no es, desde nuestra percepción, responsabilidad de éste la definición concreta de un modelo territorial distinto del planificado. Avanzando en la hipótesis, el modelo resultante lo es por desarrollo de acciones reguladas no programadas sustentadas en planes de tipo sectorial. En cualquier caso, la Comunidad de Madrid se ha consolidado como una institución fuerte, y podemos apuntar la existencia generalizada de una importante cultura urbanística en la región, como lo prueba el hecho de que más del 90% de los casi ciento ochenta municipios cuenten con algún tipo de planeamiento municipal adaptado, incluyendo la totalidad de los del área metropolitana⁴. Además, el planeamiento general está sufriendo procesos de revisión de manera casi continua⁵.

3 En la más pura tradición urbanística. No hay que olvidar que la mayor parte de la actividad urbanística moderna occidental, de raíces ilustradas, constituye un conjunto de acciones y regulaciones tendentes a minimizar y encauzar positivamente los efectos negativos de la revolución industrial sobre el territorio.

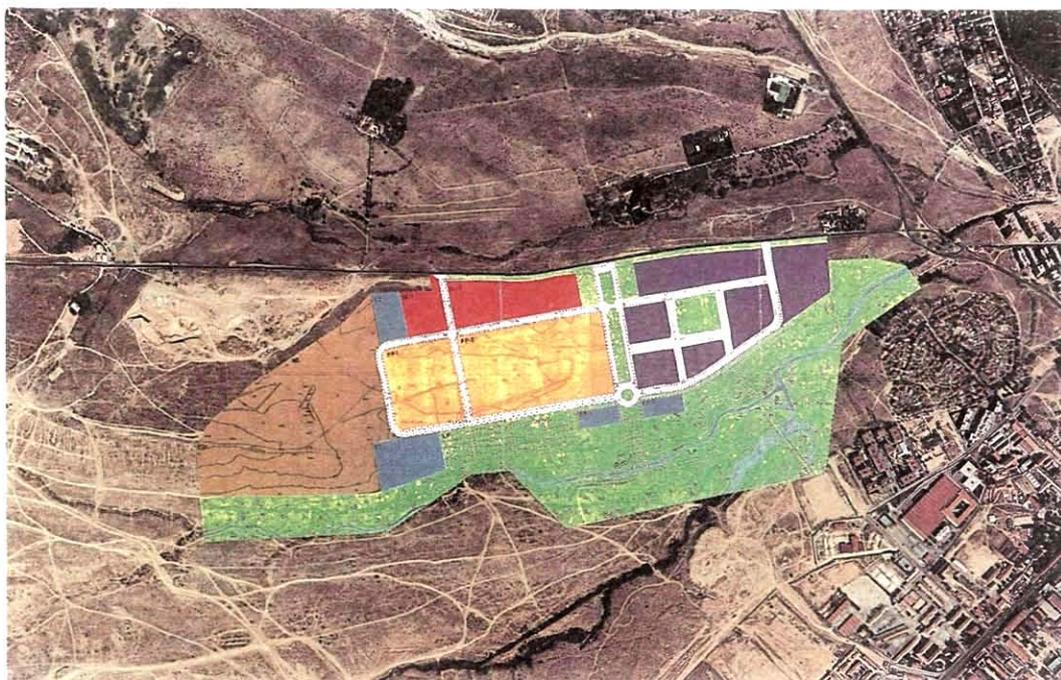
4 Durante el proceso de redacción del presente texto está en tramitación la revisión del Plan General de Pozuelo de Alarcón, vigente desde 1975, y uno de los ejemplos paradigmáticos que confirman la hipótesis.

5 Es cierto que la redacción de la mayor parte de las primeras normas complementarias fue realizada de oficio por la COPLACO.

Los segundos años ochenta son años de recuperación económica que coincide con las primeras voces a favor de la desregulación y con las primeras formulaciones de planeamiento llamado estratégico. Las Directrices de Ordenación Territorial de 1985, con una vocación expresa de coordinación de planeamiento municipal, son reemplazadas a finales de los ochenta por una serie de instrumentos de intervención activa por parte de la Comunidad de Madrid. Estas acciones van a ser de dos tipos: de tipo sectorial y de tipo estratégico territorial, de concepción más puntual que global, desde la hipótesis de la consecución de una reestructuración territorial a partir de acciones individuales muy concretas. Las acciones de tipo sectorial se legitiman a través de planeamiento especial con carácter supramunicipal, mientras que las acciones puntuales de tipo estratégico necesitan ser consensuadas con los municipios para que éstos incluyan en su planeamiento general la clasificación y calificación necesaria. En algunos casos, los ayuntamientos subrogan competencias en la Comunidad, en otros se opta por fórmulas más imaginativas, estirando al máximo las posibilidades abiertas por la ley, como en el caso de la Ciudad de la



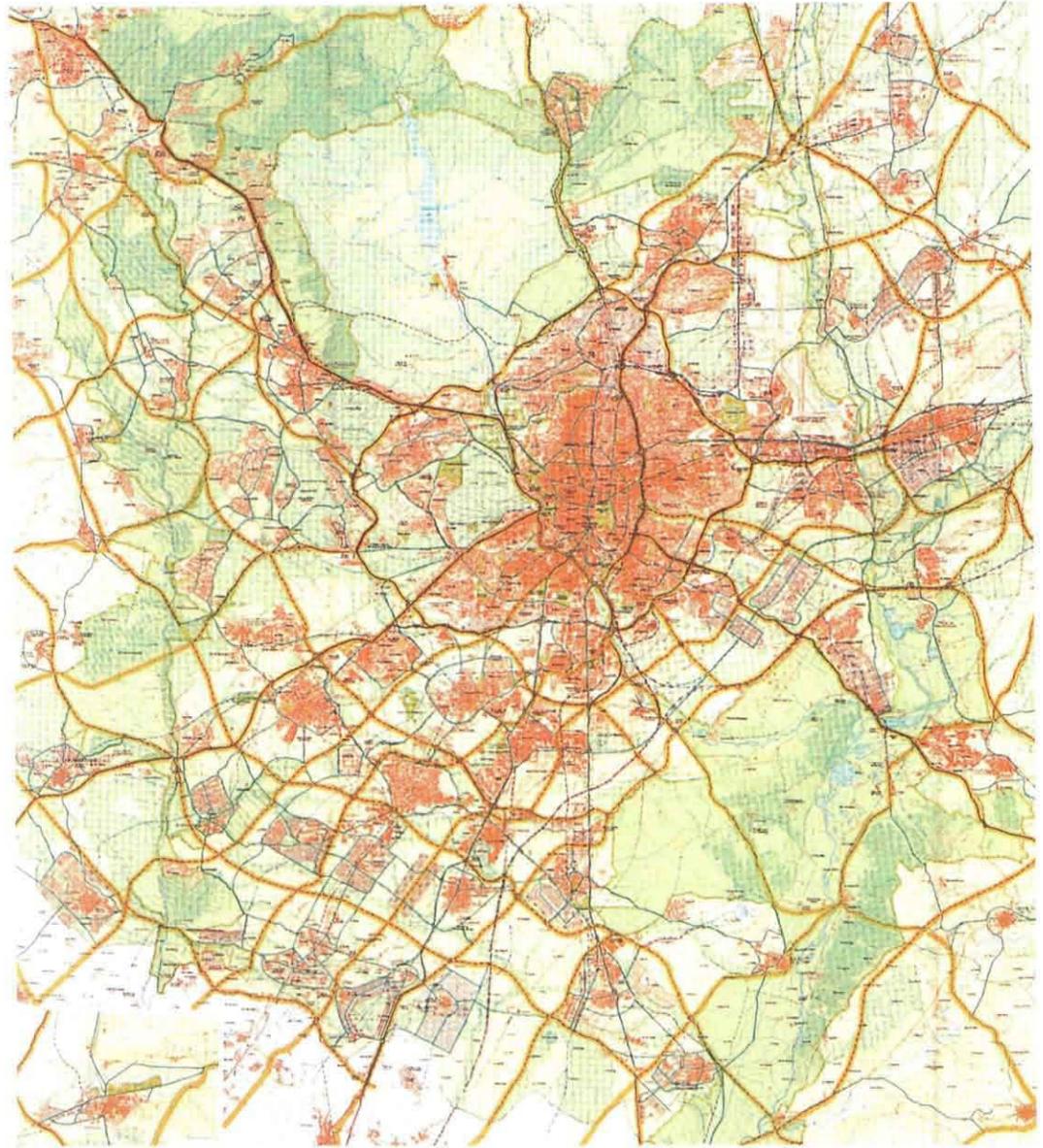
Vista aérea y Plan Parcial de
La Ciudad de la Imagen.



Imagen, precedida su clasificación de una suspensión de planeamiento y redacción de normas complementarias con carácter de urgencia sobre suelos de dos términos municipales, Madrid y Pozuelo de Alarcón.

El planteamiento para las acciones de tipo estratégico consiste en la identificación de espacios de oportunidad para plantear acciones de tipo sectorial, con vocación de reequilibrio territorial, de ahí un mayor énfasis en las zonas más desfavorecidas –sur metropolitano, corredor del Henares– con acciones sobre todo de reequipamiento y de actividad económica.

No es extraño que la figura de planeamiento por antonomasia de la década de los noventa haya sido el programa de actuación urbanística, PAU. Esta extraña figura, contemplada por la ley del 75 con carácter de excepcionalidad sobre suelos urbanizables *no programados*, de iniciativa exclusivamente pública, presenta una serie de características que permiten individualizar la actuación de su contexto: fija su propio contenido económico (aprovechamiento), constituye una única área de reparto y es responsable de sus cargas externas. La contradicción máxima se produce



Plan Regional de Estrategia Territorial, Bases 1998.

cuando el Plan General de algún municipio del área metropolitana de Madrid clasifica exclusivamente suelo urbanizable bajo la categoría de no programado. De hecho, en el momento concreto en que nos encontramos, algunas de las mayores dudas que provoca la nueva legislación liberalizadora en materia de suelo sobre las técnicas de planeamiento no afectan tanto a la clasificación del suelo, pese a que sea el tema del que más se ha hablado, como a la programación de las acciones.

El planeamiento estratégico se ha convertido, así, en una alternativa al planeamiento comprensivo, soportado instrumentalmente en el programa. La dificultad de redactar un documento global, complejo, de larga y difícil tramitación, puede ser solventada mediante un instrumento más ágil, cuya legitimidad legal puede sustentarse en una sencilla modificación puntual. En cualquier caso, se trata de mecanismos *desviados* de una u otra manera del programa como instrumento básico.

Así, las competencias urbanísticas regionales se sistematizan en dos tipos de poderes: regulación clásica y control de los desarrollos locales, a través de la tutela del planeamiento municipal; e intervención directa, de tipo estratégico, a través de la acción sectorial y de acciones puntuales de desarrollo de actuaciones ejemplares de suelo para actividad económica y vivienda social. La concertación con la administración local, en principio necesaria, se diluye en la figura del Plan Regional de Estrategia Territorial, PRET. Esta figura de planeamiento se establece en la ley 9/95

de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, recuperando para la administración regional no sólo las competencias sectoriales y la posibilidad de acción estratégica (ya existente, aunque ahora posible sin el concierto con la administración local), sino las directrices sobre el planeamiento municipal, de tal manera que es básico, tal y como se expresa en el artículo 16 de la Ley, el establecimiento de magnitudes de desarrollo y ocupación de suelo en función de la capacidad estructural, de criterios de solidaridad y compatibilidad municipal, y de preservación de valores ambientales; es decir, se trata de establecer criterios de *equidad* y *sostenibilidad* a través de algún modo de *programación*.

Los procesos de redacción de dos documentos de bases del PRET nos manifiestan la dificultad de superar en contenido las estrategias precedentes, y especialmente de entrar a considerar el espinoso terreno de la programación. Los estudios realizados en paralelo a esta redacción sobre una posible asignación de repercusiones infraestructurales a los desarrollos contemplados demuestran la difícil viabilidad del Plan y de su modelo espacial si no es a través de una importante subvención pública a determinadas localizaciones en forma de infraestructuras, sobre todo de transporte, pero no sólo⁶. Es muy significativo cómo los espacios de crecimiento en teoría más rentables en Madrid –los ámbitos de los propios PAUs municipales– se planteen sólo a raíz de la construcción –no programada– de la orbital M-40, y pese a ello su gestión se desarrolle sólo en paralelo a la dejación a los presupuestos públicos de cargas infraestructurales indiscutiblemente internalizables.

5. EXPERIENCIAS

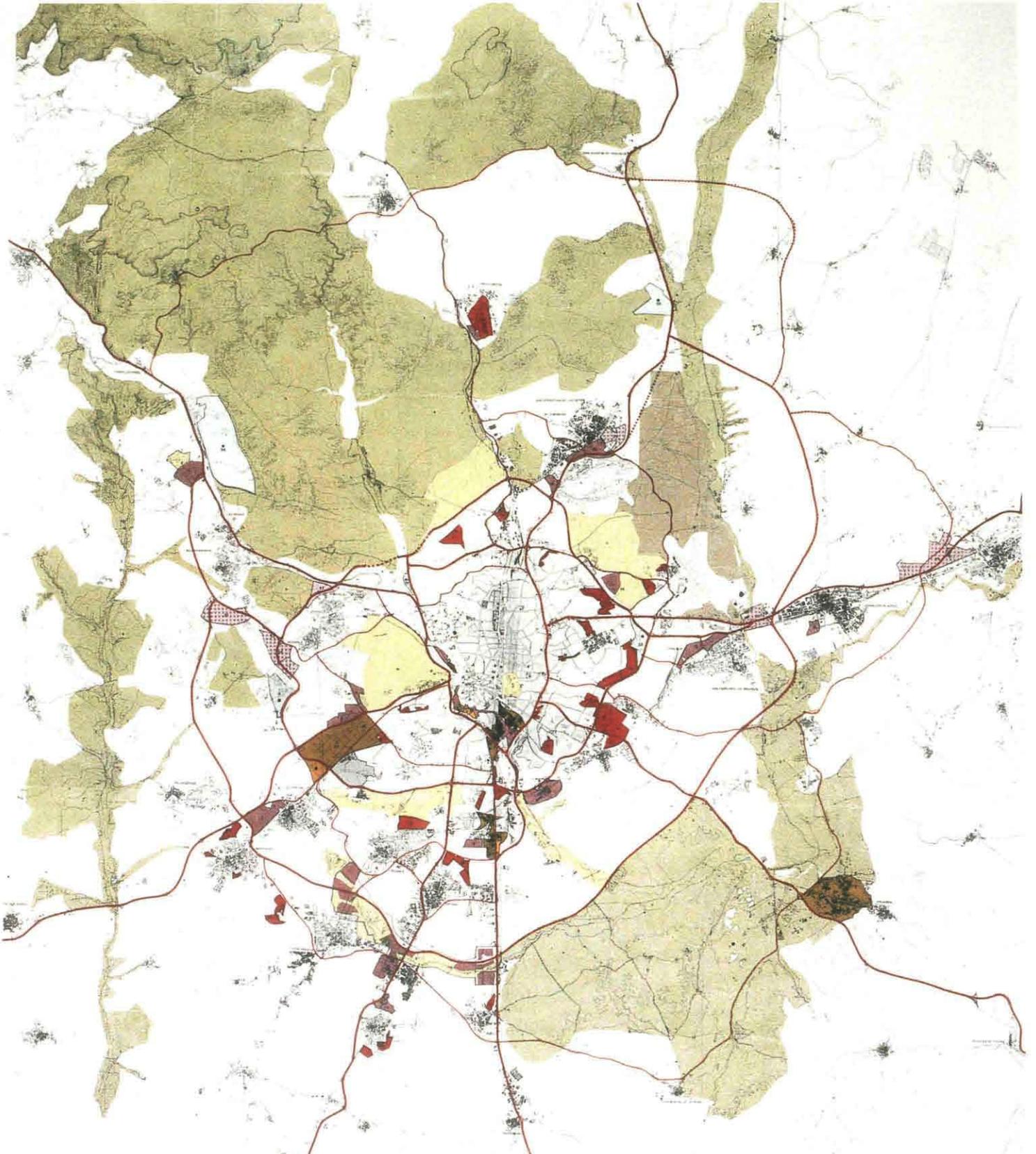
En la práctica, las competencias del PRET han sido parcialmente asumidas desde el punto de vista sectorial. La coordinación pendiente de un tratamiento homogéneo del suelo no urbanizable está parcialmente paliada a través de la Ley de Montes Preservados, la aplicación de la legislación estatal y regional sobre vías pecuarias, la Ley de Aguas, la reglamentación europea sobre ZEPAS, etcétera, siendo preceptivos para cualquier aprobación definitiva de planeamiento municipal los informes sectoriales emitidos por los departamentos competentes en materia de medio ambiente, agricultura o arqueología. Existen planes de infraestructuras de gran alcance, no sólo de transportes sino de abastecimiento y saneamiento, con programas de inversiones muy definidos, y cada nuevo desarrollo planteado está obligado a demostrar su viabilidad desde el punto de vista de sus conexiones a las redes de infraestructura regional –no siempre a asumir internamente el coste de dicha conexión–.⁷ Por otra parte, las propuestas presentadas con una cierta idea de excepcionalidad por parte de la Comunidad a partir de las Estrategias del período 88-90, han devenido en una sistemática que cabe, años después, considerar como programas institucionales. Así, las iniciales propuestas para actuaciones públicas de actividad económica, muchas gestionadas por una empresa pública, ARPEGIO, reconstituida a tal efecto, se nos presentan diez años después como una cobertura institucional para cualquier acción de tipo estratégico no necesariamente circunscrita a una teórica acción de “descentralización de actividad, reequilibrio regional o ejemplaridad”, tal y como se plantearon inicialmente actuaciones como los PAUs del arroyo Culebro o Alcorcón N-V, o el reconvertido Parque Empresarial de Las Rozas.

Más coherente, *a priori*, se presenta el programa regional de vivienda social, sistematizado a partir de las experiencias iniciales de Madrid Sur, enlace directo con el Programa de Remodelación de Barrios de los setenta y primeros ochenta, o Valdebernardo. Inicialmente no prevista en las estrategias regionales, una demanda social lleva a la consideración de la vivienda como objeto de actuación pública de tipo estratégico. La Estrategia Regional para el Sur Metropolitano se modifica en 1990 para dar cabida a operaciones públicas de vivienda social, bajo la fórmula innovadora del *consorcio urbanístico*, espacio de concertación de todos los agentes implicados (propiedad, promoción, ayuntamiento) bajo la tutela de la Comunidad de Madrid. Casi todas estas actuaciones adoptan la figura del PAU, por expropiación, de la que es beneficiario el propio consorcio, que actúa como agente urbanizador⁸. En las operaciones consorciadas, una exhaustiva programación y control de cada fase acorta cada plazo de manera que entre los avances de planeamiento y las obras simultáneas de urbanización y edificación pueden transcurrir apenas dos años, rompiendo uno de los tópicos sobre la injustificada duración de los trámites administrativos y, además de este modo, evitando sobrecostes financieros y de intermediación.

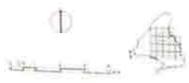
6 Fuentes del Canal de Isabel II, la empresa pública encargada del abastecimiento de agua a la mayor parte de los municipios y de la gestión de las infraestructuras de saneamiento y depuración, han señalado repetidamente la necesidad de repercutir, mediante una tasa, por ejemplo, sobre cada nueva unidad de vivienda o metro cuadrado de actividad incorporado a la urbanización del coste de la parte proporcional de aducción, emisarios y depuración.

7 Sobre este tema, cabría replantearse la mera obligación, por parte de los suelos urbanizables, de la cesión obligatoria y gratuita de suelo para sistemas generales, sin plantear en la mayor parte de los casos la asunción interna del coste de urbanización de los mismos. Esto supone, de manera generalizada, una subvención encubierta a la extensión urbana frente a las más necesarias reforma interior y rehabilitación. Desde el punto de vista de simple esfuerzo energético, resulta altamente preocupante cómo es asumida, de manera generalizada, la mayor rentabilidad por parte del sector privado del crecimiento por encima de la reforma, situación sólo comprensible por: a) una falta de tradición, que se traduce en falta de una metodología asumida para la intervención sobre la ciudad existente; b) la ignorancia de la mayor parte de las acciones necesarias, supuesta su realización efectiva con cargo a presupuestos públicos de tipo sectorial.

8 La expropiación es convenida en alto porcentaje, de manera que se hace innecesaria una alta inversión inicial en el suelo, la principal razón que había puesto en riesgo varias operaciones precedentes de actividad económica y que, posteriormente, suscitaban una importante reconversión de éstas a productos inmobiliarios rentables, sobre todo a uso residencial de precio libre. Esto podría cuestionar, en cierto modo, la legitimidad y oportunidad de la acción pública.



Cartografía Analítica



ESPACIOS NATURALES

- 1. Espacios Naturales de Interés Regional
- 2. Espacios Naturales de Interés Local
- 3. Espacios Naturales de Interés Municipal
- 4. Espacios Naturales de Interés Comarcal
- 5. Espacios Naturales de Interés Provincial
- 6. Espacios Naturales de Interés Autonómico
- 7. Espacios Naturales de Interés Estatal

PARKINGS METROPOLITANOS

- 1. Parque Metropolitano de San Sebastián
- 2. Parque Metropolitano de San Sebastián
- 3. Parque Metropolitano de San Sebastián
- 4. Parque Metropolitano de San Sebastián
- 5. Parque Metropolitano de San Sebastián
- 6. Parque Metropolitano de San Sebastián
- 7. Parque Metropolitano de San Sebastián

SUELO PARA VIVIENDA RESIDA

- 1. Suelo para vivienda residencial
- 2. Suelo para vivienda residencial
- 3. Suelo para vivienda residencial
- 4. Suelo para vivienda residencial
- 5. Suelo para vivienda residencial
- 6. Suelo para vivienda residencial
- 7. Suelo para vivienda residencial

ACTIVACIONES PÚBLICAS EXTRACTIVAS

- 1. Activaciones públicas extractivas
- 2. Activaciones públicas extractivas
- 3. Activaciones públicas extractivas
- 4. Activaciones públicas extractivas
- 5. Activaciones públicas extractivas
- 6. Activaciones públicas extractivas
- 7. Activaciones públicas extractivas

ÁREAS DE OPORTUNIDAD

- 1. Áreas de oportunidad
- 2. Áreas de oportunidad
- 3. Áreas de oportunidad
- 4. Áreas de oportunidad
- 5. Áreas de oportunidad
- 6. Áreas de oportunidad
- 7. Áreas de oportunidad

ZONAS EN ESTUDIO

- 1. Zonas en estudio
- 2. Zonas en estudio
- 3. Zonas en estudio
- 4. Zonas en estudio
- 5. Zonas en estudio
- 6. Zonas en estudio
- 7. Zonas en estudio

ÁREAS DE RESERVA PARA BIENESTRUCTURAS

- 1. Áreas de reserva para bienestructuras
- 2. Áreas de reserva para bienestructuras
- 3. Áreas de reserva para bienestructuras
- 4. Áreas de reserva para bienestructuras
- 5. Áreas de reserva para bienestructuras
- 6. Áreas de reserva para bienestructuras
- 7. Áreas de reserva para bienestructuras

GRANDES EQUIPAMIENTOS

- 1. Grandes equipamientos
- 2. Grandes equipamientos
- 3. Grandes equipamientos
- 4. Grandes equipamientos
- 5. Grandes equipamientos
- 6. Grandes equipamientos
- 7. Grandes equipamientos

Estrategia Territo
Propuesta de Actuaciones - Febrero

CONSEJO REGULADOR TERRITORIAL
Oficina de Planeamiento



ANTERIORES

1. MADRID SUR
2. MADRID. VALDEBERNARDO
3. LEGANES NORTE
4. GETAFE NORTE
5. FUTURA PARLA
6. FUENLABRADA. LORANCA
7. ALCALA DE HENARES. ESPARTALES SUR

1994

8. ALCOBENDAS. VALDELA FUENTES
9. S. SEBASTIAN DE LOS REYES. DEHESA VIEJA
10. S. SEBASTIAN DE LOS REYES. TEMPRANALES
11. LEGANES. CAMPO DE TIRO
12. MOSTOLES. LOS ROSALES 2

1995

13. LAS ROZAS. MARAZUELA
14. RIVAS-VACIAMADRID. CAMINO BAJO
15. RIVAS-VACIAMADRID. CANTERAS
16. MADRID. MONTECARMELO
17. MADRID. SANCHINARRO
18. MADRID. LAS TABLAS
19. MADRID. CARABANCHEL

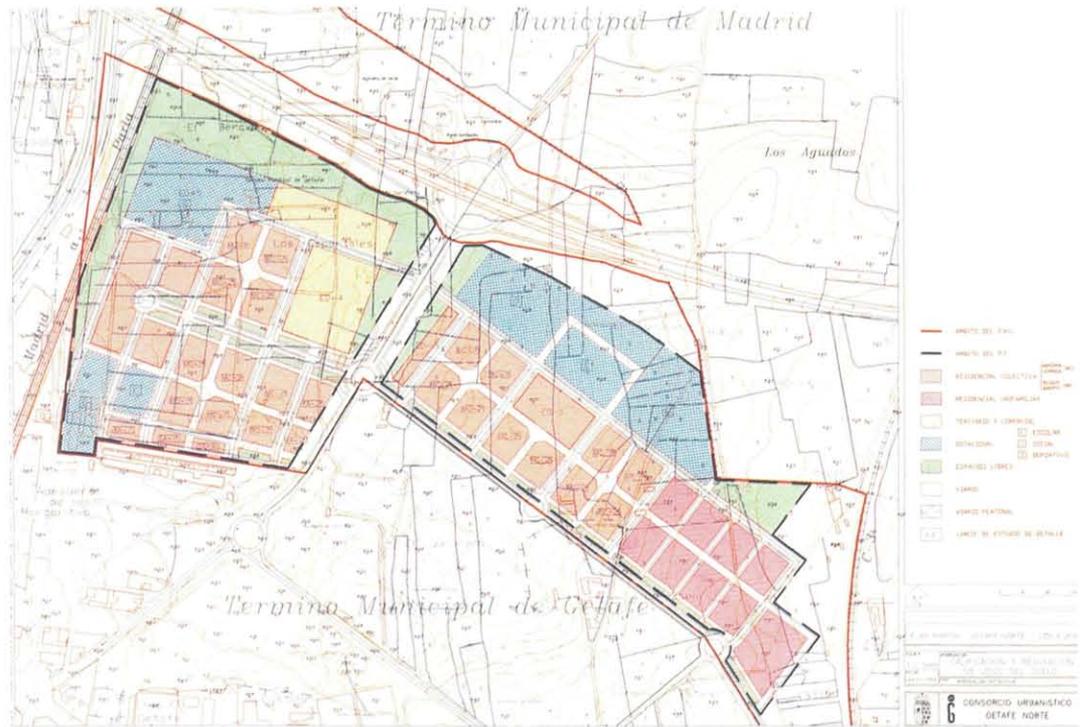
A la izquierda,,
Estrategia Territorial, 1990.

Arriba,
*Consorcios Urbanísticos
residenciales* en la Comunidad
de Madrid, 1995.

⁹ Éste es un tema complejo, que no merecería ser despachado con superficialidad. El tema de las externalidades es un asunto de escala, y las responsabilidades no se circunscriben, necesariamente, a lo local, siendo extremadamente complicada su extrapolación a lo global.

Más de cuarenta mil viviendas de precio tasado (de protección oficial en su mayoría), internalizando la mayor parte de sus cargas⁹, apuntan, además, la posibilidad de tasar los desarrollos urbanos de una forma coherente, satisfaciendo tanto las expectativas de los propietarios de suelo como la demanda de usos *débiles*. El relativo éxito de estas actuaciones (Getafe Norte, Leganés Norte, Futura Parla, Los Espartales de Alcalá de Henares o la reconversión de la antigua ilegal Nuevo Versalles en Loranca Ciudad Jardín), con la materialización efectiva de sus planteamientos iniciales, no debe, pese a todo, hacer perder de vista ciertas frustraciones pendientes: la insistencia en el desarrollo frente a la rehabilitación, pero sobre todo las derivadas de la contradicción de considerar la vivienda como un aspecto sectorial más, pudiéndose criticar el haber producido importantes contenedores residenciales más que barrios complejos y humanos. La identificación de políticas de suelo con políticas de vivienda, y la supeditación a éstas de cualquier insinuación sobre una política de ciudades se mantiene como un lastre en nuestro sistema de decisión. A punto de entrar en el siglo XXI, sigue vigente la frase de Jürgen Habermas sobre la frustración sentida ante la incapacidad de dar respuesta, por parte del urbanismo moderno, tanto a

A la derecha y abajo,
Getafe Norte.



la industria como al alojamiento de masas dentro de la ciudad europea, sin perder los valores de nuestra cultura en favor de los del mercado.

Estas actuaciones continúan más allá de la aprobación de la Ley 9/95, de manera que los contenidos del PRET están siendo de una u otra manera recogidos por distintas administraciones u organismos de la administración. Así podríamos decir que, en Madrid, se está haciendo planeamiento urbano de escala territorial sin un plan de escala territorial, con las contradicciones y disfunciones que ello conlleva. La posibilidad de clasificación automática como suelos urbanizables no programados de las llamadas Zonas de Interés Regional (ZIR) por el PRET se palia con el concierto entre administraciones regional y local. Por otra parte, la aprobación de las revisiones de planeamiento general es precedida de una exhaustiva batería de informes sectoriales preceptivos. Ello, sin embargo, contrasta con la iniciativa marcada por el Plan General de Madrid de 1997 de aprovechar para plantear la clasificación del suelo a tope de capacidad regional, estimada dicha capacidad desde una supuesta visión regional en el fondo más bien introspectiva en los propios límites de término¹⁰.

6. EL MODELO URBANO TERRITORIAL EMERGENTE EN LA REGIÓN MADRILEÑA

La fortuna de los diversos procesos de planeamiento se traduce en el análisis del modelo presente y emergente, sobre el que pesa la sospecha de si ha sido un modelo alguna vez planteado como objetivo. Las características de este modelo, no estancas, serían:

i.- Una difusión de lo rural en lo urbano, hasta la práctica desaparición de aquél. Se han disuelto los límites tradicionales, de manera que se han generado intensas expectativas urbanísticas sobre el suelo no urbanizable, en una espiral creciente de presión sobre las nuevas revisiones de planeamiento. El abandono de prácticas agrícolas tradicionales en la mayor parte de la región implica una expectativa de reclasificación por parte de la propiedad del suelo, ampliada por la percepción de un vacío de contenidos en el suelo no urbanizable.

ii. Un consumo creciente y desproporcionado de espacio. En este sentido, el exceso de importancia de los puntos de vista sectoriales está siendo determinante. La demanda de óptimos de servicio por cada función, la aplicación a rajatabla de estándares especializados, favorecida por el poder de veto sobre el planeamiento comprensivo de los informes sectoriales –poder de veto no tan

¹⁰ Un ejemplo de las tremendas tensiones entre administraciones locales es el importante y creciente número de alegaciones que fueron presentadas durante la tramitación de revisiones de planeamiento general por los ayuntamientos colindantes. Especialmente significativas fueron las presentadas por ayuntamientos contiguos a Madrid durante la tramitación en 1995 de la modificación puntual que soporta el programa de PAUs residenciales, presentado en la ulterior revisión como un cuatrienio adelantado a la misma.

incuestionable— nos está llevando a un modelo de espacios individualizados óptimos, pero disperso e incontrolable. Así está sucediendo con la aplicación de los estándares de la LOGSE en los centros educativos, las demandas funcionales de hospitales y otros equipamientos, las dimensiones de manual de todo tipo de elemento infraestructural¹¹, e incluso las progresivas tendencias hacia el tipo óptimo en vivienda, con ese extraño híbrido a medio camino que es el unifamiliar adosado, o espacio de empleo¹². En ningún caso la proporción de consumo de espacio es congruente con el aumento de hogares o las mejoras de estándares de empleo, si no es porque la demanda se está llevando a cabo (i) en tipos cada vez más extensivos, lo que supone mayor consumo de suelo privado, (ii) sobre una estructura de comunicaciones cada vez más especializada y segmentada, lo que implica mayor consumo de suelo público¹³. El producto espacial resultante se aleja cada vez más de la ciudad, por esta preferencia, en y desde la parcela, por el tipo en abstracto frente al tipo integrado en lo urbano, llevando a sus últimas consecuencias una de las premisas del urbanismo del Movimiento Moderno. De este modo, estamos alcanzando niveles de intensidad mínimos extremos, lo que no se está traduciendo en calidad de vida. Esta preferencia por los tipos óptimos trae una consecuencia añadida de manera inmediata: la preferencia por localizaciones vírgenes y de menor valor residual unitario del suelo. En colaboración con una red viaria hipertrofiada, que actúa *de facto* como una subvención encubierta a ciertas localizaciones sobre las que no ha sido repercutida, el sistema urbano prosigue una imparable extensión a localizaciones ahora accesibles e inmediatamente urbanizables apenas con una simple modificación puntual de Plan General o normas subsidiarias.

Además, la apuesta funcionalista por una teórica eficiencia excluye la consideración de cualquier espacio indefinido o multifuncional, siendo particularmente maltratado el espacio público en su versión tradicional, no necesariamente en sus dimensiones absolutas, sino, por una parte, en su progresiva consideración como espacio secundario respecto de la manzana privada o, si no es el caso, como un espacio de uso regulado.

iii. Características derivadas del modo de *producción* de espacio por polígonos¹⁴. Lo que en el punto anterior afecta a la parcela sucede en la escala inmediata superior del sector, con un mecanismo conceptual análogo. Estructuralmente, el modelo global resultante tiene que ver con lo que algunos autores denominan la metáfora del parque temático, siguiendo a la conocida recopilación anglosajona de artículos *Variations on a Theme Park* de 1992. El sistema de parques funcionalmente especializados (parques industriales, empresariales, comerciales, de ocio, incluso la contradicción intrínseca de unos parques residenciales, entre los que cabe la mayor parte de los PAUs recientes) colgados de la red viaria es la alternativa presente a la ciudad que conocemos, cuyo centro progresivamente se convertiría en un parque histórico turístico de no ser por la notable inercia de su soporte urbano complejo. Este modelo es un modelo de alto consumo de energía y recursos, incluyendo el propio suelo como recurso difícilmente renovable, pero también de muy caro mantenimiento. La ignorancia tradicional de la necesaria inversión en mantenimiento, unida a la teórica preferencia de la inversión en desarrollo frente a aquella, está poniendo a ciertos municipios al borde de la crisis fiscal, siendo insuficientes los recursos provenientes del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para el mantenimiento de lo existente, obligando a una huida hacia delante a favor del desarrollo traducido en nuevos ingresos en licencias y cesiones. Estamos ante un modelo claramente insostenible desde el punto de vista de la economía medioambiental a la vez que cada vez más perceptible desde la economía oficial.

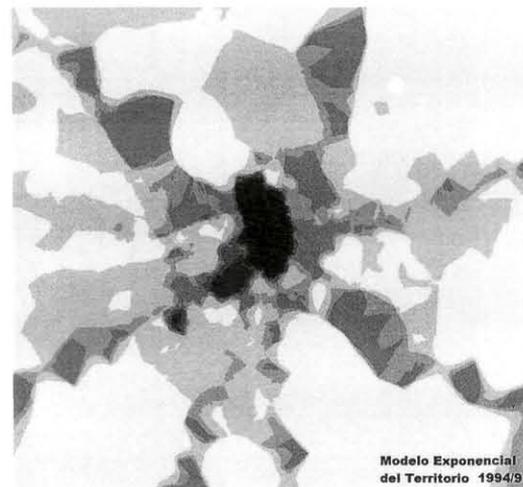
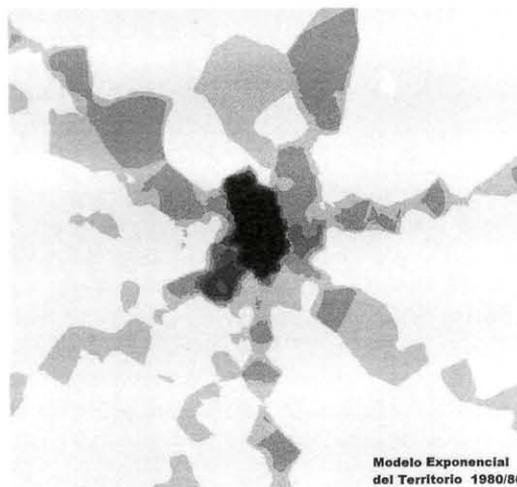
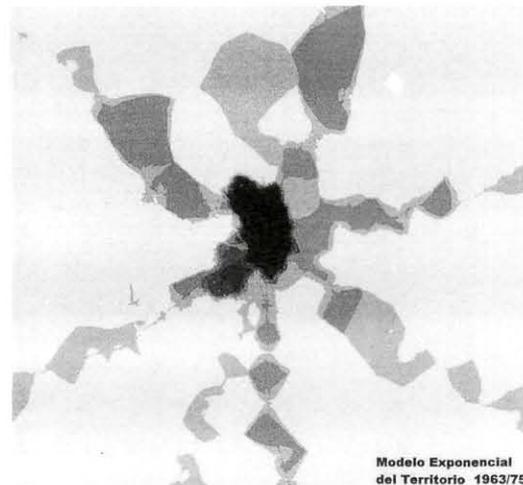
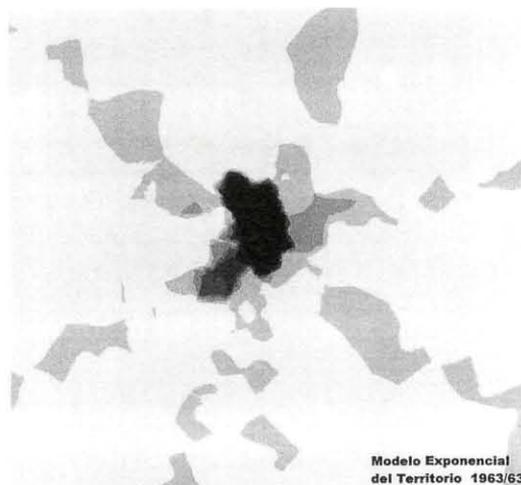
Este modelo de parques temáticos lo podemos encontrar más o menos plasmado en los planos de imagen del PG de Madrid de 1997 en el Ensanche del Sureste y en las propias bases del PRET. El *collage* urbano no es, en absoluto, una novedad. Sí lo es la inexistencia de espacios de sutura distintos de las grandes infraestructuras, el territorio como archipiélago. Asumiendo que la acción urbanística es una función pública, con delegación de la redacción de planeamiento de desarrollo en la propiedad, se vuelve muy complicado el control más allá del cumplimiento de la ficha y los estándares. Con criterios de máxima rentabilidad, sobre aspectos coyunturales, la tendencia a la simplificación de tipos y formas es notable, siendo especialmente grave cuando estamos ante desarrollos parciales instantáneos de proporciones antes inimaginables, de varias decenas de miles de viviendas.

11 En este sentido es muy habitual el ejemplo de la contradicción existente con algunas grandes vías, en las que las demandas de movilidad y consiguientes geometría y distancias necesarias entre enlaces hacen muy complicado el acceso a las mismas, haciendo que la red secundaria y de servicio en el entorno de las mismas adopte trazados inverosímiles. Es un buen ejemplo el caso de la llamada Vía del Culebro, inicialmente concebida como un eje de cierta capacidad, pero urbano, estructurante de los siete planes parciales y varios especiales del PAU del Culebro. Su conversión y construcción efectiva como segmento sur de la M-50 ha traído como consecuencia la dificultad de acceso a las propias áreas de actividad del PAU del que es sistema general y una complicación funcional añadida sobre la red preexistente, por no referirnos aquí al evidente efecto barrera.

12 Un ejemplo respecto a cada uno de éstos: la premisa, no cuestionada, por parte de los estudios previos en materia de vivienda del PRET de una necesaria aproximación a los estándares de consumo de suelo europeos por unidad de habitación; por otra parte, la existencia de un documento institucional, aunque inédito, de la Comunidad de Madrid de 1990, de *Recomendaciones para el diseño de polígonos industriales*, recomendando el diseño a partir de tipos optimizados de conjunto parcela- nave y de viario.

13 Mayores consumos de suelo público y privado, pero también mayores costes de construcción y mantenimiento.

14 El modelo institucionalizado en nuestro sistema de planeamiento desde la Ley de 1956 y la aplicación práctica previa en el Plan Bidagor. Si bien en teoría dicho modelo no implica monofuncionalidad de los polígonos desarrollados por planeamiento parcial, eso es así en la práctica, por una conjunción de factores relativos a la economía de la producción y las formas de gestión, y especialización de agentes públicos y privados. Legitimado culturalmente por la Carta de Atenas, lo está también de manera implícita en nuestro Reglamento de Planeamiento de 1978.



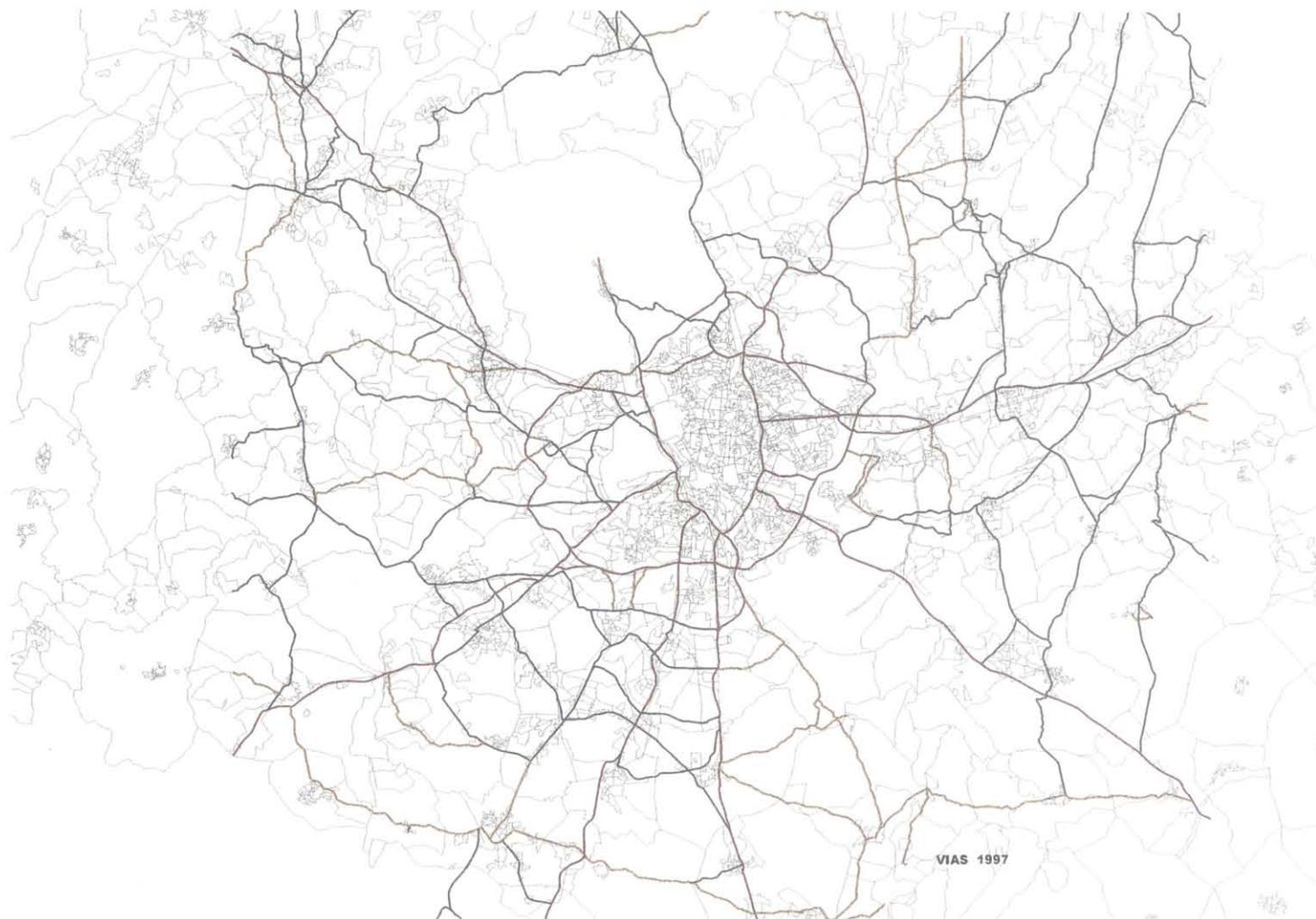
Esquemas del desarrollo potencial
de la urbanización en la región
urbana de Madrid.
De la Tesis Doctoral del autor.

Una investigación propia ha sido llevada a cabo en los últimos años sobre el proceso de urbanización de la región urbana de Madrid a partir de la urbanización precedente, aplicando criterios tanto de contigüidad como de conectividad a través de las redes de transporte, y su relación con el planeamiento y con la construcción efectiva del territorio. El resultado es de una progresiva extensión de las posibilidades de urbanización gracias, sobre todo, a la construcción de la red viaria arterial, y el conjunto de desarrollos urbanísticos apoyados sobre ella en gran parte a través de instrumentos no coordinados. El mosaico del planeamiento general vigente en nuestra región invita a una reflexión sobre la falta de un modelo de consenso y los evidentes riesgos de la acción descoordinada de agentes y administraciones, en plural.

“En las operaciones consorciadas, una exhaustiva programación y control de cada fase acorta cada plazo de manera que entre los avances de planeamiento y las obras simultáneas de urbanización y edificación pueden transcurrir apenas dos años, rompiendo uno de los tópicos sobre la injustificada duración de los trámites administrativos y, además de este modo, evitando sobrecostes financieros y de intermediación.”

7. CONCLUSIONES. PERSPECTIVAS Y TENDENCIAS

La experiencia de Madrid apunta la *posibilidad* de planeamiento urbano territorial, si bien su dificultad no es tanto consecuencia de la inexistencia de instrumentos (que como hemos visto existen), como de la dificultad de coordinación de los mismos bajo un programa común. La dificultad de dicha coordinación es consecuencia directa de la propia complejidad del territorio, pero lo es aún más de nuestro propio diseño administrativo y competencial y de las barreras comunicativas entre organismos y entidades.

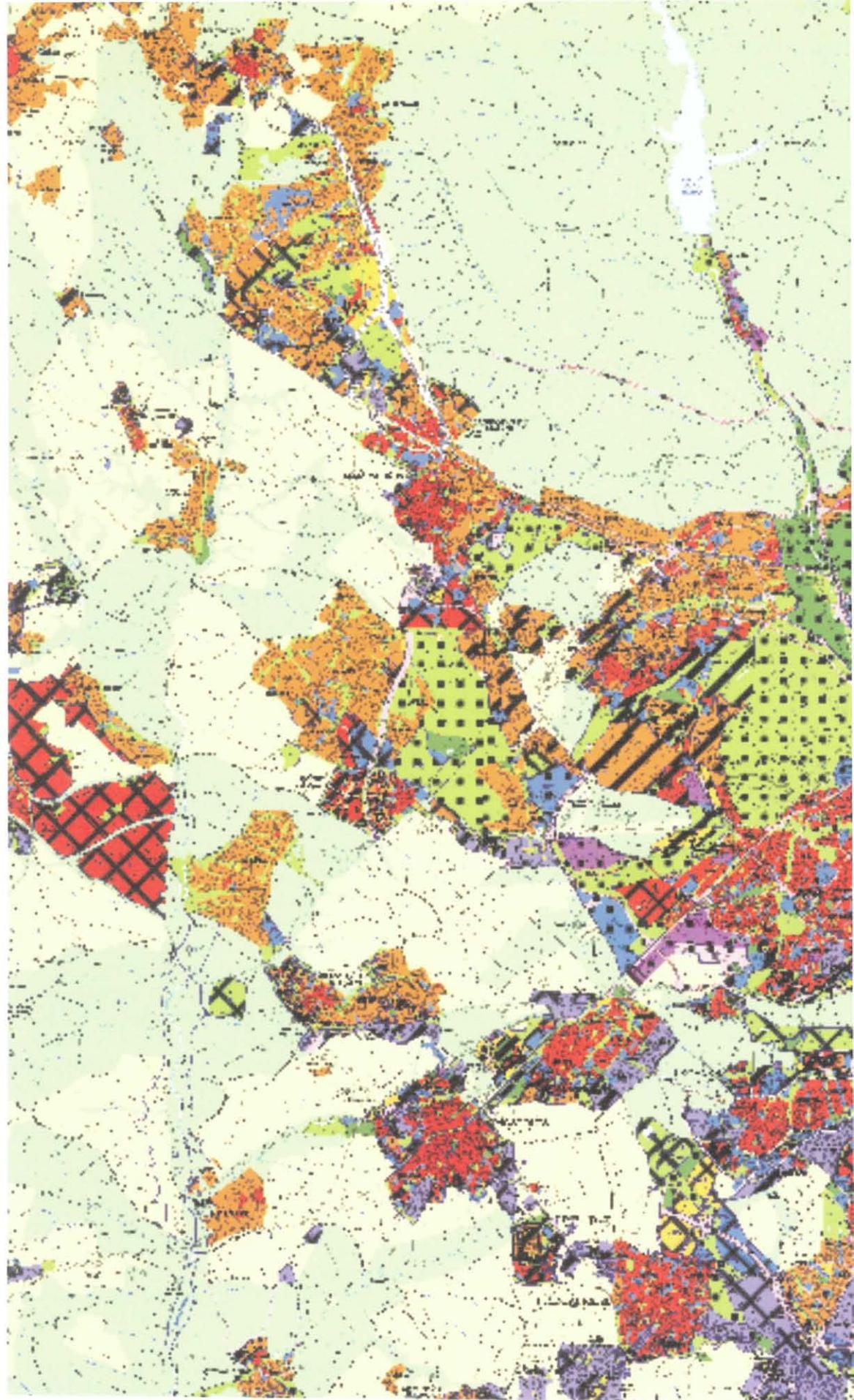


Red viaria arterial, 1997.
De la Tesis Doctoral de autor.

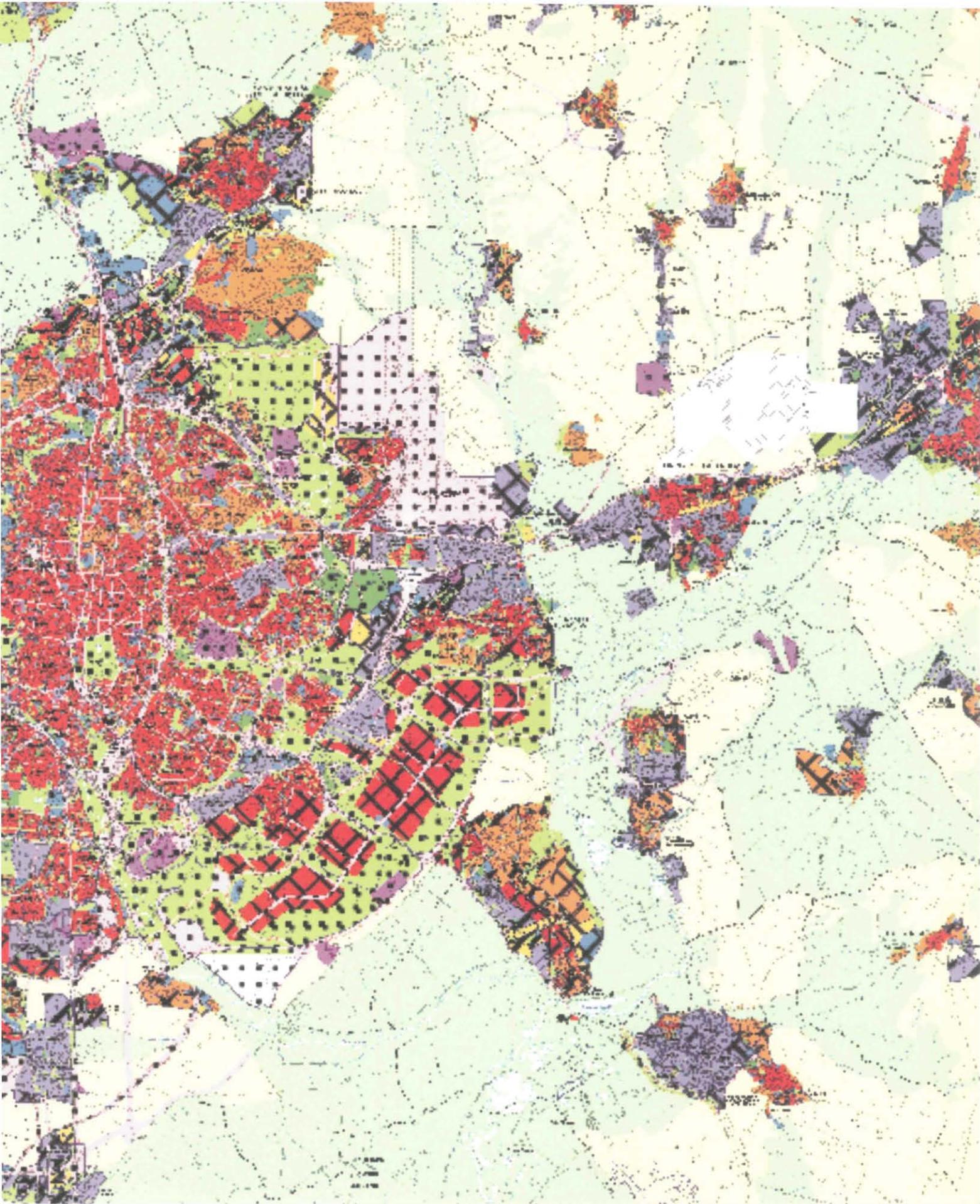
Pero la experiencia de Madrid también apunta, tras la evaluación de los resultados, a la *necesidad* de dicho planeamiento, con el objeto no sólo de distribuir competencias sino también responsabilidades. Pretender diseñar un sistema metropolitano de transportes desde la demanda de movilidad no es sólo un ejercicio abstracto sino irresponsable, como lo es el planeamiento general de un municipio sin considerar los hechos más allá del término. Nos enfrentamos a un territorio complejo, en cuyo desarrollo y evolución confluyen tanto una parte de azar como de necesidad. Porque nos enfrentamos a un territorio *organizado* a partir de estructuras responsables tanto de los grados de libertad como de los determinantes sobre la transformación, estructuras tanto de tipo físico como legal. Dentro de las posibilidades de transformación, necesariamente limitadas en su número por simple limitación de recursos, en un sistema competitivo como es el urbano serán más probables aquéllas transformaciones posibles de mayor eficiencia –rentabilidad– individual. La acción sectorial puede, y de hecho así sucede, cualificar la rentabilidad de determinadas operaciones. Los aprovechamientos urbanísticos son simplemente función de la calificación y de la situación, de ahí que cualquier acción descoordinada suponga una alteración del sistema de los mismos. Ello sucede muy especialmente con las infraestructuras de transporte, por su influencia sobre los valores de posición, de ahí que las acciones concretas en estos campos supongan, de hecho, subvenciones encubiertas a localizaciones e incluso a municipios, teniendo éstos capacidad de modificar su planeamiento de formas más o menos ágiles. No sorprende que las revisiones de los grandes municipios del área metropolitana de Madrid se lleven a cabo no sólo de manera cíclica –obviamente– sino prácticamente simultánea.

El fracaso del planeamiento de los años ochenta, en su intento de romper la tradición de extensión y focalizar el esfuerzo en la cualificación de la ciudad existente, se debe probablemente a la

“El mosaico del
planeamiento general
vigente en nuestra región
invita a una reflexión sobre
la falta de un modelo de
consenso y los evidentes
riesgos de la acción
descoordinada de agentes y
administraciones, en
plural.”



Mosaico de Planeamiento General
en la Comunidad de Madrid, 1998
Fuente: Madplan, Comunidad de Madrid.



“El comportamiento evolutivo de las ciudades puede plantear dudas sobre el valor de la planificación, pero la necesidad de una estabilidad –dinámica– es imprescindible como salvaguarda de la equidad y de la sostenibilidad.

presión sobre su frágil programa hasta la ruptura del mismo, debido a las demandas de rentabilizar de manera inmediata la específica coyuntura de finales de los ochenta no sólo por parte de los privados sino también de las instituciones. ¿Hace falta recordar que un plan no se acaba sino que empieza a partir su aprobación definitiva?

Cualquier intento de programación ha sido subvertido, de modo que la práctica totalidad de las operaciones de alcance significativo llevadas a cabo en Madrid se han legitimado “fuera de programa”. Se trata de una paradoja, tan inquietante como que el planeamiento es consecuencia de la gestión y no que éstas sean simultáneas o al contrario. ¿Es el Plan un corsé negativo o una salvaguarda de legitimidad? Dada la complejidad del mundo, y en particular la complejidad del sistema urbano, la práctica imposibilidad de trabajar con certezas obliga a replantear temas y métodos. El comportamiento evolutivo de las ciudades puede plantear dudas sobre el valor de la planificación, pero la necesidad de una estabilidad –dinámica– es imprescindible como salvaguarda de la equidad y de la sostenibilidad. Algunos de estos métodos ya han sido apuntados, por ejemplo la consecución de flexibilidad a través de los estudios de impacto, uno de los instrumentos emergentes básicos mal entendidos y peor utilizados –siempre desde un programa de base que siente las reglas de juego–.

El ejemplo de Madrid, y en esto no creemos que sea excepcional, nos muestra las consecuencias de la segmentación del sistema administrativo sobre un campo vocacionalmente integrador como es el planeamiento urbanístico. El desarrollo del estado moderno tiende a una multiplicación (que más que una complicación es una simplificación operativa) que, a su vez, tiende a distanciarse de la complejidad del mundo real, dando como resultado la construcción de un mundo a medida de nuestro diseño institucional, cuando la más elemental de las lógicas nos reclama lo contrario. La consecuencia es un modelo simple e insostenible en su simplicidad. Sin apuntar en este momento soluciones concretas, la supervivencia, para nosotros necesaria, del planeamiento pasa por introducir mecanismos comunicativos que rompan un estancamiento administrativo horizontal y funcional que para nada se corresponde con el objeto del mismo.

•