

La Revisión del Plan General de Madrid

El Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 27 de septiembre de 1990 aprobó un Avance sobre la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, que ha estado sometido al trámite de sugerencias previsto en el art. 125 del Reglamento de Planeamiento hasta el 15 de abril de 1991, por lo que, sin duda alguna, la Revisión del Plan General se transmite como problema de primer orden a la nueva Corporación que resulte de los comicios electorales del mes de mayo.

Si bien el primer origen de la Revisión —y desde esa perspectiva y de acuerdo con anteriores reflexiones expresadas por nosotros en esta revista— ha sido la tardía puesta al día del programa cuatrienal del Plan General, el propio documento del Avance justifica una reconsideración en profundidad del documento urbanístico, en base al art. 1.0.4. de las Normas Urbanísticas del propio Plan General, por apreciar, de acuerdo con trabajos efectuados al efecto, que concurren dos circunstancias que aconsejan la revisión formal del Plan General. Tales circunstancias son la alteración del modelo territorial del Plan, producida con motivo de la materialización del Convenio para la ejecución a los Accesos y Red viaria principal de Madrid suscrito por el MOPU, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de la capital, y, en segundo lugar, los cambios producidos en la política de gestión de suelo previsto en el Plan General en materia de vivienda protegida.

Con estos objetivos, tiene particular interés, por tratarse de un documento oficial, la dura, aunque parcial y por ello incompleta, crítica que en el mismo se contiene al Plan General de 1985, en tal forma que se afirma que: *“el Plan General de Madrid nació desfasado y tratar de perpetuar alguna de sus evidentes deficiencias sólo puede conducir a la creación de unos desequilibrios urbanos, económicos y sociales cada vez mayores”; “los mecanismos adoptados para la gestión del Plan en algunos casos ha*

limitado las enormes posibilidades que podría haber ofrecido un proceso plural, participativo y negociado de transformación colectiva de la ciudad”; “el Plan General de Madrid de 1985, con su escasa clasificación de suelo no urbanizable y el evidente fracaso de sus mecanismos de gestión ha tenido parte de responsabilidad en el actual problema de la vivienda”, etc.

Ha faltado en el Avance un recordatorio a las importantes revocaciones de preceptos del Plan General por contrarios al ordenamiento jurídico, efectuados por los Tribunales, como consecuencia de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el Plan del 85 y que anulaban aspectos muy significativos del Plan —la delimitación del suelo urbano, el régimen del suelo urbano, el aprovechamiento medio, la vinculación del SUP a la construcción del V.P.C., las reparcelaciones económicas “sui generis”, etc.—. Sobre ellos el Avance no se pronuncia ni tan siquiera evalúa su significado cuando se está analizando el escaso éxito del Plan del 85.

El Avance es poco explícito en lo que se refiere a la concreción de la flexibilidad del planeamiento y, a nuestro entender, sigue fiando la eficacia del Plan más en la programación de la iniciativa privada, fórmula intervencionista de discutibles resultados, que en la gestión o en la demanda de mecanismos de ejecución más ágiles y menos burocratizados.

Sin perjuicio de los aspectos propositivos concretos del Avance, que no corresponde aquí enjuiciar, sí cabe en cambio poner de manifiesto, aún dentro de la ponderada cautela presente en el documento del Avance, que en principio sí parece un objetivo de la Revisión huir de la rigidez de la excesiva presencia pública y del doctrinarismo, en aras de una flexibilidad “como valor y necesidad” y de una selección en los procesos urbanos, aceptando aquellos en que sea oportuna una mayor presencia pública para impedir retenciones especulativas de suelo, pero también aquellos

otros en los que tal presencia pueda reputarse contraproducente, en aras de aceptar, al menos como ejemplos no rechazables por principio, actuaciones como el Plan de Ordenación de Mission Bay en San Francisco o los Docklands londinenses; además, la concertación aparece como un principio eficaz de ayuda a la complejidad de la gestión.

Puede atisbarse en el documento un cierto reflejo de la ambigüedad política que ha presidido el último período la gestión del urbanismo municipal, y, sin duda, tal actitud puede haber motivado la posposición del debate del Avance hasta que las elecciones de mayo hayan clarificado, si ello es posible, el Gobierno municipal y con ello permitan una opción más perfilada de las soluciones en su puesta en ejecución.

Dos aspectos merecen ser destacados en este proceso de revisión. En primer lugar, la ausencia de cualquier alusión a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y, de otra, la presencia de los concursos para programación de actuaciones urbanísticas y ejecución de las mismas, como fórmula novedosa de gestión propuesta por el Avance.

Respecto de la omisión de la Ley 8/1990, ello no puede por menos de causar un cierto asombro ya que tal Ley llevaba más de un mes de vigencia cuando se produjo la aprobación del Avance, y la misma exige en sus Disposiciones Transitorias la obligación de adaptar los Planes Generales a la nueva normativa e, incluso, la obligación de proceder en la primera revisión del programa de actuación de los Planes Generales de los municipios a los que se aplique íntegramente la Ley, a fijar los aprovechamientos tipo de las diferentes áreas de reparto de suelo urbano y urbanizable programado y a incorporar las determinaciones sobre programación contenidas en la Ley, ninguno de cuyos objetivos es tenido en cuenta en el Avance.

Por otra parte, la promulgación de esta Ley, sobre la que ya hemos hecho un comentario general en el número anterior, que en gran medida supone un apoyo al Plan General de 1985, especialmente a muchas de las medidas del mismo declaradas en su día nulas por los Tribunales, y vueltas a recrear por esta Ley, y al espíritu e ideas que sustentaron al Plan, comporta un grave cuestionamiento de la viabilidad de un futuro Plan General que está basado en los criterios del Avance, ya que en gran medida pueden colisionar con los de la Ley 8/1990.

El hecho de que la Ley 8/1990 pueda ser templada en sus Disposiciones Supletorias por virtud de la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma, puede poner de manifiesto otro de los posibles elementos de dificultad de la viabilidad de los criterios liberalizadores y de flexibilidad de la Revisión del Plan General, en tanto en cuanto el Gobierno de la Comunidad Autónoma y el del Ayuntamiento no coincidan en la defensa de aquellos principios.

En cuanto a la fórmula de los concursos de suelo, ésta pretende actuar sobre suelos clasificados como suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable y supondría para el adjudica-

tario del concurso el derecho a que el Ayuntamiento promueva la modificación del Plan General para adecuar sus determinaciones al contenido de la propuesta aceptada; una de las obligaciones más significativas del adjudicatario del concurso sería la de ceder al Ayuntamiento un porcentaje del 60 por 100, como recuperación de parte de las plusvalías generadas por el planeamiento, además del resto de las cesiones, inclusive sistemas generales. Además, se prevé la ejecución de obras de urbanización, de alcance poco claro.

Inicialmente cabe considerar como poco afortunada la búsqueda de "fórmulas imaginativas" en un Plan General como el de Madrid de 1985, que abusó claramente de la utilización de tales fórmulas, siempre de carácter heterodoxo y al margen o en contra de la legislación urbanística vigente.

Por lo demás, como alternativa a lo previsto en la legislación urbanística para la formulación y ejecución de los Programas de Actuación Urbanística, no ofrece mayores ventajas y sí en cambio comporta una fórmula arbitraria e irreal, al margen del procedimiento legal, con un régimen de cargas exorbitante, y su utilización como instrumento previo a la formulación y aprobación de la Revisión del Plan General supone aceptar un condicionamiento a la decisión discrecional de la Administración Urbanística y crear en el particular un derecho a "la modificación del Plan" frente a la Administración.

Su previsión sobre la posibilidad de aplicación de éste mecanismo de concierto sobre suelo no urbanizable, comporta una auténtica contradicción en cuanto que si el suelo es no urbanizable no parece coherente que se prevea su urbanización mediante un concurso de Actuación. En cualquier caso, es patente la tentación de crear mecanismos de dispensa en el suelo urbanizable no programado y no urbanizable, como ha hecho el Título VI "Patrimonio Municipal del Suelo" la Ley 8/1990, de 25 de julio.

La concertación es conveniente y con fórmulas más ágiles y flexibles quizás que las existentes para la gestión y ejecución del planeamiento, pero no es aconsejable en la formulación o revisión del Plan General, que, por lo demás, ni debe ser innecesariamente dirigista ni internacionalista.

Las discrepancias en la aceptación de esta fórmula de concierto, la necesidad de adaptar el Plan, en grado diverso, a la Ley 8/1990, lo que se ha ignorado en la reciente fase participativa y la conveniencia de llevar a sus últimas consecuencias las críticas al Plan General de 1985, permiten anticipar un largo proceso de discusión y elaboración de la Revisión del Plan, quizá necesario pero poco conveniente para la ciudad.