

ASOCIACIONES VECINALES

AA.VV.



FEDERACION REGIONAL MADRID

# sugerencias

al Avance de la Revisión  
del Plan General de Ordenación  
Urbana de Madrid



FRAVM

PGOUM

## **CRÉDITOS DE LA EDICIÓN**

### **VOL. I**

Documento elaborado por **Vicente Pérez Quintana**

### **VOL. II**

Documento elaborado a partir de las propuestas de las **AA VV de cada distrito**

### **VOL. III (ANEXOS I y II)**

Elaborados por **Vicente Pérez Quintana**

**Diseño y maquetación** para los Volúmenes  
**Juan Andrés Sánchez Hidalgo**

**Madrid - 2014**



**SUGERENCIAS A LA REVISIÓN DEL PGOUM  
FASE DE AVANCE**

Vicente Pérez Quintana

FRAVM  
FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES VECINALES DE MADRID

VOL. I

---

**SUGERENCIAS A LA REVISIÓN DEL PGOUM \_ DOCUMENTO GENERAL**

VOL. II

---

**SUGERENCIAS A LA REVISIÓN DEL PGOUM \_ DISTRITOS**

VOL. III

---

**ANEXO I: NOTAS SOBRE LA MOVILIDAD EN LA COMUNIDAD DE MADRID**

**ANEXO II: CRECIMIENTO DE LA HUELLA URBANA DE LA COMUNIDAD DE MADRID: 1987 - 2006**

## PRESENTACIÓN

Con motivo de la revisión del PGOUM, la FRAVM ha tenido ocasión de pronunciarse por escrito hasta el presente en cinco ocasiones<sup>1</sup>, en todas ellas dando respuesta a actos previos emanados del Ayuntamiento. La primera vez lo hicimos en la *Evaluación del Plan General de Madrid de 1997*, donde fijamos la posición sobre el Plan aun vigente. Seguimos con las *Sugerencias a la revisión del PGOUM. Fase de Preavance*, donde pergeñamos un primer esbozo de las propuestas vecinales para el futuro de la ciudad. Después presentamos el *Escrito de Alegaciones a la revisión del PGOUM 1985 y modificación del PGOUM 1997*, donde explicitamos nuestra oposición sin ambages a lo que se ha dado en llamar la *revisión exprés*, la cual a nuestro juicio entrañó un proceder político muy discutible para eludir la sentencia del Tribunal Supremo que anulaba los crecimientos periféricos. La cuarta vez entramos de nuevo en escena para solicitar al Ayuntamiento la ampliación del plazo de sometimiento a información pública de la documentación del Avance de la revisión del PGOUM, toda vez que el periodo de un mes y medio nos parecía manifiestamente corto. Por último, en febrero de 2014, entregamos en el Registro Municipal otro escrito en el que reiterábamos las sugerencias hechas al Preavance y anunciábamos que nos era imposible elaborar un documento actualizado de sugerencias al Avance ya que la prolongación de un mes del plazo de información pública seguía siendo demasiado cicatera.

Ahora alumbramos el escrito actualizado de sugerencias al Avance de la revisión del PGOUM. En él detallamos las consideraciones, propuestas y críticas de las asociaciones vecinales de Madrid y de la FRAVM al modelo de ciudad que nos propone el Gobierno municipal. Como quiera que el texto forma parte de una secuencia, procuramos, para no pecar de redundantes, reelaborar los materiales precedentes y, al mismo tiempo, cuando esto no nos ha parecido necesario, nos remitimos a aquéllos en nota a pie de página. El documento está organizado en tres volúmenes.

El primero contiene el discurso global de la FRAVM acerca del nuevo Plan General. Arranca con una introducción en la que se enmarca la revisión a la luz del modelo de ciudad que propugnamos. En el primer capítulo nos detenemos en una cuestión vital para nosotros como es el de la participación ciudadana en los procesos de elaboración política; lo cual nos lleva, a su vez, a proponer varias iniciativas destinadas a concretar un procedimiento de elaboración y gestión del planeamiento urbanístico basado en la democratización y la transparencia. En el segundo capítulo y siguientes nos extendemos en los temas específicos que centran el interés de las asociaciones en el urbanismo de Madrid, desde la clasificación y calificación del suelo hasta la estampa que ofrece la escena urbana, pasando por la vivienda, la movilidad y los transportes, las zonas verdes y las cuestiones medioambientales, las infraestructuras, los equipamientos, la actividad económica y, en fin, el catálogo de elementos protegidos. En cada capítulo incorporamos, de un lado, la descripción de las líneas estratégicas que, a nuestro juicio, estructuran el asunto en cuestión y, de otro lado, hacemos propuestas concretas. Éstas son de doble índole: bien consisten en propuestas de medidas de algún tipo (normas urbanísticas, ordenanzas, programas de subvenciones, planes sectoriales...), bien consisten en actuaciones particulares, con nombre y apellidos. En algunos epígrafes añadimos unas breves reflexiones y/o análisis sobre la información empírica disponible.

En el segundo tomo se recopilan, distrito a distrito, las propuestas de las asociaciones vecinales. Abarcan una extensa gama de cuestiones. Pero tienen en común que se ha hecho un significativo esfuerzo de aterrizaje, de manera que un gran número de sugerencias, por ejemplo, demandan la construcción de equipamientos precisos en parcelas bien identificadas o el alargamiento del recorrido de líneas determinadas de autobús hasta los hospitales de referencia. Como se verá, en muchos casos, dichas sugerencias se hacen eco de reivindicaciones de los barrios largo tiempo mantenidas; en otros casos, recuperan los listados de actuaciones de las Agendas XXI o de las propuestas vecinales que recopilamos en su día con motivo de los dos, según la jerga, *planes Zapatero*; en algunas ocasiones son el fruto de asambleas celebradas *ad hoc* o de procesos participativos cuyo fin era recogerlas. A este último

<sup>1</sup> Los documentos respectivos están colgados en la web de la FRAVM: [www.aavvmadrid.org](http://www.aavvmadrid.org).

respecto no han faltado los escritos de propuestas firmados colectivamente. Repetimos –con la misma redacción o con un planteamiento remozado, según los casos- buena parte de las sugerencias expresadas al documento del Preavance y añadimos otras muchas nuevas surgidas en la fase de elaboración de sugerencias al Avance.

El tercer volumen, por último, incluye algunos informes monográficos sobre la movilidad y sobre la evolución de la artificialización del suelo en la Comunidad de Madrid en las últimas décadas. Sendos informes se suman a los otros dos (sobre la dinámica demográfica y sobre la actividad económica) que ya recogimos en el documento de sugerencias al Preavance. No fueron elaborados exprofeso con motivo de la revisión del PG, sino con otras finalidades. Los incluimos, no obstante, toda vez que reúnen una valiosa información empírica y llegan a conclusiones que son referentes continuos en nuestras sugerencias.

No queremos cerrar esta presentación sin antes recordar algo que ya decíamos en la presentación de las sugerencias al Preavance: frente al abuso de las declaraciones de buenas intenciones y las proclamas genéricas, el trabajo de las asociaciones merece el elogio por su empeño en ceñirse al terreno y a las demandas vecinales. Si cabe un calificativo de las propuestas es que son justamente *propuestas de proximidad*.

Éstas, no obstante, han merecido, con frecuencia, una respuesta o una consideración del tenor siguiente: “están bien, pero no caben en una revisión del Plan General”. Estarían fuera del ámbito competencial del PG, pues el objeto de éste sería ordenar los usos del suelo y las intensidades de los aprovechamientos urbanísticos. El énfasis de las asociaciones vecinales en demandar “más infraestructuras y equipamientos” ha suscitado el comentario reiterado de “es que un plan general no es un plan de inversiones”. Discrepamos de este enfoque reduccionista y defendemos la pertinencia de las propuestas de las AA VV en la revisión del PGOUM. Lo hacemos en un doble sentido.

Por una parte, cuando el tejido vecinal de un distrito propone un centro de salud en tal solar o una escuela infantil en cual otro, está expresando las demandas que las asociaciones detectan y/o elaboran en su relación cotidiana con los residentes de los diferentes barrios y ámbitos. El PG podrá discutir el fundamento de esas sugerencias y, en su caso, habrá de determinar si existe el espacio preciso para atenderlas. Así entendemos el alcance del artículo 42, apartado 1, letra b, de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid: “Habrá de justificarse expresamente, para cada una de las redes públicas, la suficiencia y funcionalidad de los elementos que se califican como integrantes de la misma. Tal justificación se hará en relación con la densidad global máxima o techo de capacidad de carga sostenible del territorio en función del conjunto de los usos previstos y previsibles”. El desarrollo de esta estipulación (artículo 42.1.b.2º) queda como sigue: “Deberá justificarse, en función de la dinámica y caracterización del municipio, la distinción entre los elementos de redes generales y de redes locales. Los elementos de carácter general serán los suficientes para satisfacer las necesidades a escala municipal y en ningún caso tendrán superficies inferiores a las resultantes de aplicar los estándares señalados en el número 5 del artículo 36 de la presente Ley”. Más adelante, el apartado 6, letra c, respecto de cada área homogénea y ámbito en que se haya dividido el suelo urbano dice que se establecerá: “La delimitación de todos aquellos elementos que sean necesarios para completar las redes públicas en la escala local. El Plan General habrá de justificar, con base en las limitaciones de la realidad urbanística existente en cada área, que se aproxima lo más posible a los estándares establecidos en el número 6 del artículo 36 de la presente Ley”.

El discurso de las asociaciones vecinales no se para, ni tiene porqué hacerlo, en estos tecnicismos. Se centra en el aspecto sustantivo, que es señalar las carencias, los déficit, que los vecinos y vecinas de cada barrio denuncian asiduamente. **El Plan General deberá “justificar” si esas demandas pueden ser atendidas y cómo y en qué magnitud o no pueden ser satisfechas y por qué.** La contestación a estas cuestiones podrá ser más escueta o más enjundiosa, más indirecta o más directa, pero sea como sea debe existir. No vale eludirlo con un desdeñoso “no procede” ni con un condescendiente “está bien, pero no es el momento, no es el lugar”.

No defendemos con ello que el PG detalle que en tal parcela va una escuela infantil y en cual otra va un centro de salud y, además, que esos "van" se materializarán en este u otro año. Este era el contenido del programa de actuación del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978. La experiencia ha demostrado que el excesivo detalle en cuanto a la calificación del destino final de las parcelas dotacionales y al cronograma de las actuaciones añade mucha rigidez y burocracia a la gestión y, con harta frecuencia, en realidad, supone dilatar enormemente los plazos de ejecución. Por eso se ha impuesto la figura de la calificación genérica de las parcelas dotacionales dejando para posteriores decisiones políticas el *qué* y el *cuándo* del desarrollo y, en su caso, la eventual sucesión o convivencia de equipamientos en un mismo terreno en función de la evolución de las necesidades ciudadanas. Pero la espina dorsal del problema sigue incólume: las sugerencias de las AA VV manifiestan la existencia de necesidades sin atender o mal atendidas. La revisión del PGOUM debe justificar sobradamente si hay espacio adecuado –en superficie, características y localización– para darles respuesta o por qué razones se entiende que no merecen ser tomadas en consideración.

Por otra parte, el PG no es una pieza aislada en el océano de la gestión municipal. De un lado, incorpora las determinaciones de las estrategias territoriales y sectoriales de los escalones superiores de la Administración y deriva del planeamiento estratégico de la ciudad, aun si – como es el caso de Madrid– éste no está explícitamente formulado, sino que consiste en un conjunto de grandes orientaciones que invisten la tarea de gobierno. De otro lado, las diferentes áreas y órganos del Ayuntamiento despliegan una variada actividad con una evidente trascendencia urbanística. Las Artes, Asuntos Sociales, Medioambiente, Movilidad... son *clientes* inexcusables de Urbanismo. En esta amplia estructura de transacciones, el Plan General asume y lanza determinaciones. No creemos que sea necesario insistir en una verdad de perogrullo: entre el PGOUM y, p. ej., la estrategia de equipamiento de Las Artes, Asuntos Sociales o las juntas de distrito debe existir sintonía y, como quiera que ésta no surge de manera espontánea, se formará en un toma y daca entre las áreas en el que el Plan General por sus propias características lleva la voz cantante. De otro modo, los goznes que articulan la organización de la gestión municipal chirrían o ni tan siquiera existen. Compartimos las críticas del Avance contra la negligencia de la Administración de la Comunidad de Madrid, que no ha elaborado un Plan Regional de Estrategia Territorial en el que enmarcar la revisión del PGOUM. Ahora bien, a nuestro juicio, igualmente sería criticable una revisión que renunciara a determinar el contenido urbanístico de la acción de las distintas áreas de la gestión municipal o que colocara al PG al mismo nivel que, pongamos por caso, un plan de inversiones del Área de Gobierno X. El PGOUM, en efecto, no es un plan de inversiones. Es mucho más. Justamente por ello ha de tener una enorme capacidad para condicionar, encausar, determinar... las inversiones del Ayuntamiento. Otro planteamiento probablemente apuntaría que el nuevo PG será un plan *light* o, parafraseando a Zygmunt Bauman, un plan *líquido*.

Ni que decir tiene, así pues, que no compartimos el retrato sin perfiles ni contornos que el Avance hace del futuro PGOUM: "La misma filosofía que orienta el carácter dinámico del Plan aboca a su presentación sin el encorsetamiento que supondría la previsión invariable de un programa de etapas o plazos y las inversiones públicas o privadas asociadas a esas fases. La evolución de la ciudad, las decisiones políticas y las posibilidades presupuestarias que en cada momento se presenten, definirán las actuaciones plausibles, que encontrarán en el nuevo Plan los instrumentos necesarios para llevarlos a cabo"<sup>2</sup>. Nadie pide una "previsión 'invariable' de un programa de etapas o plazos", lo cual no sería probablemente más que un brindis al sol. Pero es que eso no es el plan económico que un PG exige, la noción que la frase entrecomillada aporta es caricaturesca y maniquea. El concepto de plan económico a medio y largo plazo está suficientemente tratado en la literatura especializada, por lo que sería ocioso y pedante que nos paremos aquí en el asunto. Lo cierto es que el Ayuntamiento no puede proponer a los madrileños y madrileñas un proyecto de ciudad sin concretar –sea porque lo desconoce, sea porque lo sabe y no lo dice– qué esfuerzos, qué aportaciones les serán requeridas por la vía tanto de la fiscalidad como de la inversión/gasto privado, sin olvidar las renunciadas que suponga en términos de política de transferencias a las familias vulnerables, cantidad y calidad en la

<sup>2</sup> Documento *Estudio de viabilidad y sostenibilidad económica*, p. 34.

prestación de los servicios públicos... Las obras de la M-30 y la deuda consiguiente que atenaza la hacienda municipal son un ejemplo demasiado visible como para permitirse ligerezas en este punto.

La autodefinition del Plan como "documento sin plazos ni inversiones predeterminadas"<sup>3</sup> nos lleva a uno de los temas recurrentes de esta revisión del PGOUM: la flexibilidad. En las sugerencias que siguen nos pronunciamos al respecto de manera repetida, como un *leitmotiv*. Valga decir que, en nuestra concepción, el planeamiento general urbanístico no se resuelve en una especie de muestrario de ideas que irán germinando unas y agostándose otras en función de una sucesión de acontecimientos sobre la que previa y deliberadamente se ha renunciado a influir. Eso no es flexibilidad, esa es la desregulación que está en el corazón de la burbuja inmobiliaria.

---

<sup>3</sup> Ibid.