

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVII, Nº 224, verano 2025

Págs. 857-876

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.19>

CC BY-NC-ND



# Madrid 1975-2025: cincuenta años de desarrollo y transformación urbana

Álvaro ARDURA-URQUIAGA <sup>(1)</sup>  
Ramón LÓPEZ-DE-LUCIO <sup>(2)</sup>  
Wady César ZÚÑIGA-SIMÓN <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> Profesor Permanente Laboral

<sup>(2)</sup> Catedrático emérito

<sup>(3)</sup> Investigador predoctoral

<sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup> Universidad Politécnica de Madrid (UPM)

**Resumen:** Entre 1975 y 2025, entre finales de la dictadura y la actualidad, el municipio de Madrid ha experimentado una intensa transformación urbana en la que la población en las dos fechas extremas del intervalo apenas se ha modificado, sobre los tres millones de habitantes. Sí ha cambiado, sin embargo, significativamente la extensión territorial de sus tejidos urbanos. Entre medias, la redacción y aprobación de dos Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU 1985 y 1997) han contribuido a reconfigurar la ciudad. Sin embargo, el artículo sostiene que gran parte de esta transformación se ha propiciado por actuaciones extraordinarias no previstas, al menos enteramente, en estos documentos de planeamiento.

**Palabras clave:** Madrid; Desarrollo urbano; Transformación urbana.

Recibido: 17.10.2024; Revisado: 19.02.2025

Correo electrónico (1) [alvaro.ardura@upm.es](mailto:alvaro.ardura@upm.es); N.º ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7485-3642>

Correo electrónico (2) [rl.delucio@telefonica.net](mailto:rl.delucio@telefonica.net)

Correo electrónico (3) [wc.zuniga@upm.es](mailto:wc.zuniga@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-9989-3123>

## Madrid 1975-2025: : fifty years of urban development and transformation

**Abstract:** Between 1975 and 2025, between the end of the dictatorship and present times, the municipality of Madrid has experienced an intense urban transformation in which the population on the two extreme dates of the interval has barely changed, over three million inhabitants. However, the territorial extension of its urban fabrics has changed significantly. In between, the drafting and approval of two Structural Plans (PGOU 1985 and 1997) have contributed to reconfiguring the city. Nevertheless, the article maintains that a large part of this transformation has been made possible by extraordinary actions not foreseen, at least entirely, in these planning documents.

**Keywords:** Madrid; Urban development; Urban transformation.

### 1. Introducción

Madrid en 1975 es la capital de un estado que termina un periodo singular y anómalo: la dictadura franquista establecida al final de la Guerra Civil (1936-1939). Desde ese momento se suceden una dura postguerra en los 40, una década de los 50 en la que se alcanza una relativa normalización, y la etapa desarrollista de los 60 y 70 que termina abruptamente con la muerte del dictador el 20 de noviembre de 1975. Es precisamente ese año cuando el municipio de Madrid alcanza una población de 3,23 millones de habitantes, algo más del doble de la de 1950 (1,55 millones) que solo se verá superada en 2024, cuando llega a sumar 3,34 millones.

De hecho, durante toda la media centuria 1975-2025 la población capitalina rondará los 3 millones, cifra que solo significa que la ciudad se extiende progresivamente a los municipios de su Área Metropolitana, de toda su provincia y de los sectores más próximos de las provincias limítrofes. También en 2024 la Comunidad de Madrid sobrepasa el límite de los 7 millones de habitantes, más del doble de la ciudad central; y la verdadera región urbana, que incluye las partes más cercanas de Toledo y Guadalajara (incluidas sus capitales), es probable que sobrepase ya los 7,5 millones.

En estos 50 años, como veremos, se superponen dos tipos de actuaciones urbanísticas: por un lado, la redacción de figuras de planeamiento canónicas, siguiendo el cauce ordinario marcado por el sistema urbanístico español a través de sus sucesivas Leyes del Suelo, como la redacción de dos Planes Generales y sus figuras de desarrollo; y por otro, intervenciones de cariz extraordinario, calificadas de urgencia, que se tramitan con figuras que enmiendan el marco general.

¿De qué ciudad vamos pues hablar en estas páginas?, ¿de la capital formal de 3 millones y un tercio de pobladores censados? ¿o de la mucho más extensa y fragmentada región urbana que supera los 7 millones? ¿A qué planeamiento urbanístico nos vamos a referir?, ¿a los sucesivos Planes Generales de Ordenación Urbana de la capital?, ¿o al conjunto de los instrumentos emparentados de todos municipios, que a la vez que centenares de urbanizaciones residenciales o terciarias autónomas configuran ese paisaje inconexo y carente de cualquier forma unitaria y racional de planificación territorial que caracteriza la región urbana realmente existente?

Porque este es el dilema que caracteriza no solo al conglomerado madrileño, sino al casi total universo de regiones urbanas con población millonaria que configuran las realidades económicas territoriales del mundo desarrollado, sea en España, Europa, América, Asia, etc.

Optaremos por una visión mixta. Focalizándonos en la ciudad central, cuya evolución se puede analizar con las categorías urbanísticas clásicas, haremos también referencia a esta otra realidad metropolitana y regional de perfiles más difusos pero imposibles de ignorar.

### 2. Madrid 1975-1976. El final de un régimen. Antecedentes y perfil de un Área Metropolitana incipiente

Tras la muerte del dictador en noviembre de 1975 se produce un rápido y arriesgado proceso de transformación cuyos hitos culminantes son: la aprobación de la Ley de Reforma Política (18 de noviembre de 1976) que culminaría con la autodisolución de las Cortes franquistas, la legalización de los partidos políticos (el "Sábado Santo rojo" del

	EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO DE MADRID, EL ÁREA METROPOLITANA Y LA PROVINCIA (POBLACIÓN EN MILES DE HABITANTES)						
	1	2	3 (1+2)	4	5 (3+4)	6	7 (5+6)
	Municipio primitivo (antes de 1947)	Corona Municipal (municipios abs. entre 1947-54)	Municipio de Madrid actual (desde 1954)	Corona Metropolitana (28 municipios)	Área Metropolitana (29 municipios)	Resto de la Provincia (municipios no metropolitanos)	Provincia de Madrid
1940	1096,50	226,40	1322,80	65,60	1388,10	186,00	157,10
			84,00%	4,20%	88,20%	11,80%	100,00%
1950	1527,90	25,40	1553,30	74,90	1628,20	195,20	1823,40
			85,20%	4,10%	89,30%	10,70%	100,00%
1970			3120,90	413,30	3532,30	227,10	3761,30
			83,00%	1100,00%	93,90%	6,00%	100,00%
1981			3158,80	1241,10	4400,00	286,90	4686,90
			67,40%	26,50%	93,90%	6,10%	100,00%
1991			3010,50	1582,10	4592,60	355,00	4947,60
			60,80%	32,00%	92,80%	7,20%	100,00%
2001			2957,10	1866,90	4824,00	548,40	5372,40
			55,00%	34,80%	89,80%	10,20%	100,00%
2011			3158,00	2329,00	5528,00	900,00	6428,00
			49,13%	36,23%	86,00%	14,00%	100,00%
2023			3340,10	2407,80	5747,90	1124,00	6871,90
			48,61%	35,04%	83,64%	16,36%	100,00%

FIG. 1 / Evolución del Municipio de Madrid

Fuentes: Censos de Población del Instituto Nacional de Estadística (INE), Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid

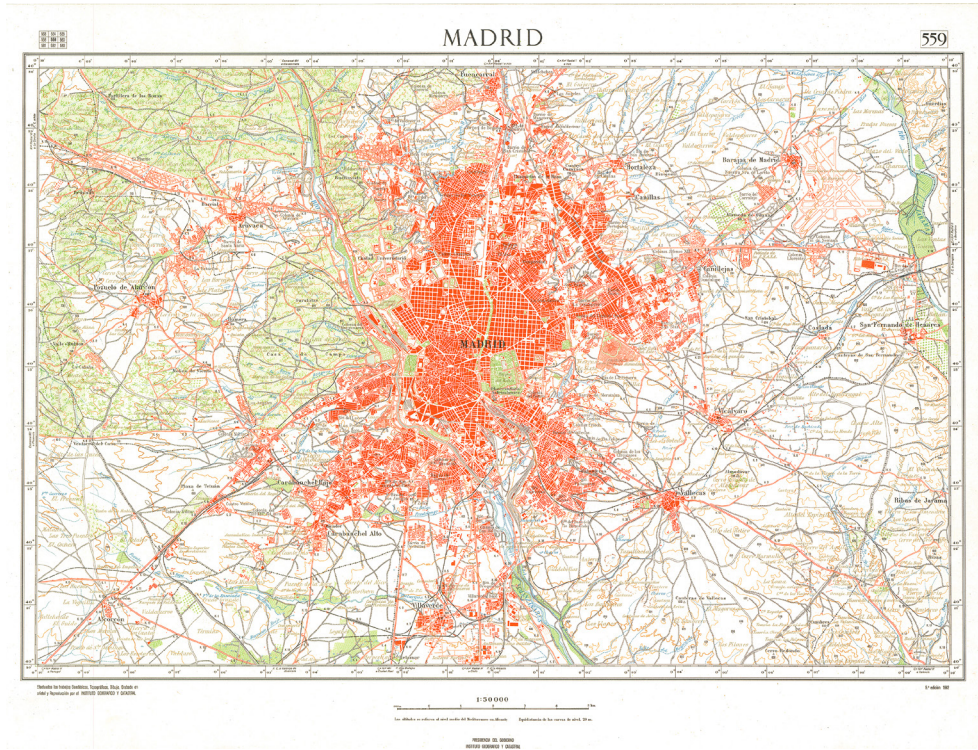


FIG. 2 / Madrid y su entorno. Mapa Topográfico Nacional, Hoja 559 E. 1:50 000

Fuente: Instituto Geográfico Nacional

Partido Comunista de España (PCE) el 9 de abril de 1977), las primeras elecciones democráticas (15 de junio de 1977), las Cortes constituyentes derivadas de éstas y la aprobación de la Constitución (el 6 de diciembre de 1978).

Antes de esbozar cómo era la ciudad y su comarca circundante en 1975, quizás convenga hacer un rápido repaso a sus antecedentes inmediatos. En 1950, apenas suturadas las heridas de la Guerra Civil, Madrid era ya una ciudad de millón y medio de habitantes, crecida gracias a la rápida inmigración de la España rural, tanto de las dos Castillas como de Extremadura, Andalucía o Galicia.

La ciudad concentraba entonces el 85,2% del total provincial (1,82 millones). Los 28 pueblos del entorno inmediato (lo que llamaremos "Corona Metropolitana") solo albergaban 75 000 habitantes (el 4% provincial) y seguían siendo eminentemente rurales. En el resto la provincia (lo que se denominará "Corona Provincial") solo residían 195 000 habitantes (el 10,7% de lo que luego pasaría a llamarse Comunidad Autónoma de Madrid), y su carácter era aún más rústico que el del entorno capitalino.

Realmente el paisaje de 1950 solo estaba formado por 3 ámbitos: Casco Histórico interior al antiguo circuito de bulevares y rondas; el Ensanche proyectado por Carlos María de Castro en 1859 (que en 1950 había absorbido una parte sustancial del Crecimiento de los últimos 90 años); y el Extrarradio, exterior a las Rondas y en buena medida fuera del Municipio Histórico de la ciudad, que había absorbido, sin planificación ni apenas urbanización, el resto del desarrollo de la capital.

Veinte años más tarde, en 1970, al filo del inicio de nuestro relato, la ciudad comprendida dentro de los límites del municipio de Madrid, ampliado entre 1947 y 1954 mediante la integración de 12 municipios inmediatos, había duplicado su población, que ahora suma 3,12 millones de habitantes, el 83% provincial, que ahora asciende a 3,76 millones.

¿Dónde se alberga al resto de la población? Evidentemente, en las crecientes Coronas Metropolitanas (los citados 28 municipios) y Provincial (el resto de municipio madrileños) (Fig. 1). La primera Corona absorbe nada menos que 413 000 habitantes, el 11% provincial, 5,5 veces más que en 1950. En la segunda corona habitan ahora 227 000, el 6% provincial, más del doble que en 1950. En esos 20 años muchos de los pueblos rurales próximos se han convertido en pequeñas ciudades, y han iniciado su remodelación radical, han aparecido el planeamiento urbano (no el territorial); los bloques de viviendas en altura de 3 y 4 plantas primero, y más alturas después; los primeros polígonos industriales, etc.

La región urbana (Fig. 2) ha empezado a adquirir su fisonomía dispersa, fragmentada, sub-equipada. Pero, en sus zonas más privilegiadas (Norte y Noroeste), entorno a la A-6, autopista a La Coruña y sus transversales han empezado a aparecer las urbanizaciones de vivienda unifamiliar, y los conjuntos residenciales de altura limitada con zonas verdes privadas.

De igual modo que en la ciudad central se distinguen las zonas privilegiadas (igualmente hacia el Norte, Noroeste y Noreste) y los polígonos de vivienda barata, ya sea de promoción pública o privada, lo mismo sucede a otra escala, con continuidades menos marcadas, con fracturas más evidentes, en esos territorios jerarquizados y discriminados.

### 3. Madrid 1977-1990. Programas de Actuación Inmediata (PAI), Barrios en Remodelación, 1977-1985. La redefinición del modelo de ciudad: el PGOU de 1983-1985, y los inicios de la gran transformación urbana

Después de las primeras elecciones municipales democráticas (3 de abril de 1979), la política urbanística del nuevo consistorio, y con ella la ciudad entera, va a sufrir un cambio radical, que se puede resumir en dos grupos de acciones:

- a) una serie de actuaciones "urgentes" que, en la forma de diversos Planes Especiales no contemplados en el Plan General vigente, vienen a tratar de revertir las dinámicas más nocivas del último periodo franquista; entre ellas destacan:
- La protección del patrimonio construido, incluyendo las "colonias de hotelitos" del primer tercio del siglo XX, cuyos edificios y jardines venían siendo destruidos desde al menos dos décadas. El Plan Especial de Patrimonio de 1979 supondrá una eficaz herramienta que ha permitido preservar hasta la fecha conjuntos tan valiosos como las Colonias Residencia, El Viso, Cruz del Rayo, Fuente del Berro, Retiro, así como como buena parte del Casco.
- Un plan de erradicación del chabolismo y la infravivienda: según el Censo de 1973, todavía subsistían en Madrid más de 35 000 viviendas sub-estándar.
- La política de Remodelación Integral de los barrios más deteriorados (incluidos varios núcleos chabolistas) y/o de peor calidad



edificatoria, en general construidos por la iniciativa pública en las décadas de 1950 y 1960. Más tarde detallaremos este capítulo.

- b) “la revisión completa del marco jurídico del planeamiento municipal, como instrumento de contención de la especulación del suelo, de reequipamiento de los barrios y reequilibrio de la ciudad, de estructuración de la periferia, y de formalización del conjunto de programas de análisis y diagnóstico realizado por COPLACO (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid) en el periodo de 1978 a 1980”<sup>1</sup>. Y complementado con el soporte técnico y jurídico que proporcionará el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) de 1985, al que también nos referiremos enseguida.

La política de erradicación del chabolismo y de remodelación integral de polígonos de vivienda comprende 29 actuaciones que suman 38 000 viviendas. Suponen una modificación radical del paisaje y la calidad constructiva de casi 8 km<sup>2</sup> de la periferia municipal, en particular, en los distritos de Puente de Vallecas, Vallecas Villa (5 actuaciones y más de 11 000 viviendas), Usera y Villaverde (9 actuaciones y cerca de 13 000 viviendas), Carabanchel Alto y Bajo (3 actuaciones y 3200 viviendas), San Blas, Tetuán, Fuencarral y sector Noreste de la ciudad.

Como ejemplo, tomamos la remodelación integral del Pozo del Tío Raimundo [A], en Puente de Vallecas. Planeada en 1976-1978 y ejecutada por fases entre 1980 y 1985 (2128 viviendas, 32,5 ha). Se trataba de una parcelación periférica de infraviviendas de planta baja, proyectada en colaboración con los habitantes del barrio y su Asociación Vecinal. Se construyeron viviendas unifamiliares con patio de 2 y 4 alturas, estas últimas superponiendo dos viviendas; bloques de 4 plantas sin ascensor, y torres. Es uno de los pocos ejemplos modernos en Madrid de intensa mezcla de tipos edificatorio y alturas diferentes (LÓPEZ DE LUCIO & al, 2016, pp 257-282 Tomo I, y 258 y 279-283, Tomo II) (Fig. 3).

La revisión del antiguo y carente de interés Plan General de 1963 (teóricamente de ámbito metropolitano) por el PGOUM 1985 dirigido por el equipo de Eduardo Leira, Jesús Gago e Ignacio Solana, es casi con seguridad el episodio

urbanístico y la aportación disciplinar más interesante de las décadas de 1980 y 1990. Su inmediato antecedente fueron los conocidos PAI (Programas de Actuación Inmediata), redactados por encargo de COPLACO bajo la supervisión de Fernando de Terán. Se redactó un PAI para cada distrito municipal y para cada uno de los municipios metropolitanos. Cada uno de ellos es un completo repaso a las características, problemas, deficiencias y proyectos de cada ámbito, una suerte de “Información Urbanística” intencionada para cada uno de ellos.

COPLACO, controlada aún por el gobierno central en manos de Unión de Centro Democrático (UCD), desapareció en septiembre de 1980, dejando libertad a cada municipio tras la constitución de los primeros consistorios democráticos en 1979 para optar por el modelo municipal que desease. En el municipio de Madrid, la mayoría de izquierdas (PSOE+PCE) eligió como alcalde a un conocido intelectual, el profesor universitario Enrique Tierno Galván.

El objetivo básico del PGOUM 1985 se formulaba como “la recuperación social de la ciudad como lugar de la vida colectiva en favor de los intereses populares mayoritarios”. En particular se citaban “la protección del patrimonio edificado, del empleo industrial, el freno de la terciarización del Centro y la limitación el acceso en automóvil al mismo, la defensa de los espacios abierto, el reequipamiento de la ciudad, la lucha contra la segregación social y la reducción de los desequilibrios espaciales” (EQUIPO DE URBANISTAS ASESORES, 1980, pp. 56.59) El PGOUM 1985 se concebía así como un trabajo de abajo a arriba, desde los problemas a las propuestas, algo así como “un gran plan de reforma interior”. Habría que recordar aquí la importancia de la negociación con los distintos agentes urbanos (propietarios, etc.). De hecho, se firmaron 15 convenios urbanísticos hasta febrero de 1981 y otros 25 se estaban negociando en esa fecha (EQUIPO DE URBANISTAS ASESORES, op.cit, pp 118).

Al PGOUM 1985, sobre todo, en comparación con el posterior de 1997, se le achacó una exigua clasificación de suelo urbanizable residencial. Sin embargo, el PGOUM 1985 ordenó 27 nuevos sectores, de ellos 23 de carácter residencial, que ocupaban una superficie de casi 9 km<sup>2</sup> con capacidad para unas 40 000 viviendas, de las cuales un 87% incluida en alguna categoría de protección oficial. También propuso importantes recortes en las autopistas de ronda de la Red Arterial aprobada en 1972: un cierre blando del tramo Norte de la M-30 y

<sup>1</sup> Este entrecorrellado, como bastantes otras informaciones y documentación gráfica, procede del libro “Madrid 1900-2010. Guía de Urbanismo y Diseño Urbano” (LÓPEZ DE LUCIO & al, 2016) en el que participaron los autores. Se han actualizado los contenidos y datos



**FIG. 3 / Pozo del Tío Raimundo. Vista aérea de la actuación en proceso y parcial de conjunto finalizada**

Fuente: Archivo del Área de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid

un sustancial cambio del carácter de la M-40 (que, sin embargo, se acabaría ejecutando con un pleno diseño de vía de alta capacidad).

Uno de los aspectos más novedosos del PGOU 1985 fueron sus trazados de detalle y forma de las tramas urbanas. En todo el suelo consolidado se optó por una ordenación detallada: usos pormenorizados y trazados viarios de acuerdo con las especificaciones de la entonces vigente Ley del Suelo de 1976 para ese tipo de suelo. Además, los suelos urbanizables programados (los citados 9 km<sup>2</sup> de nueva extensión) no eran simples manchas tipológicas (bloque abierto, vivienda unifamiliar, industria), sino que se desarrollaban desde el propio Plan por medio de unas fichas que establecían los trazados, la geometría y el destino de las manzanas edificables especificando con claridad el carácter vinculante o indicativo de tales determinaciones.

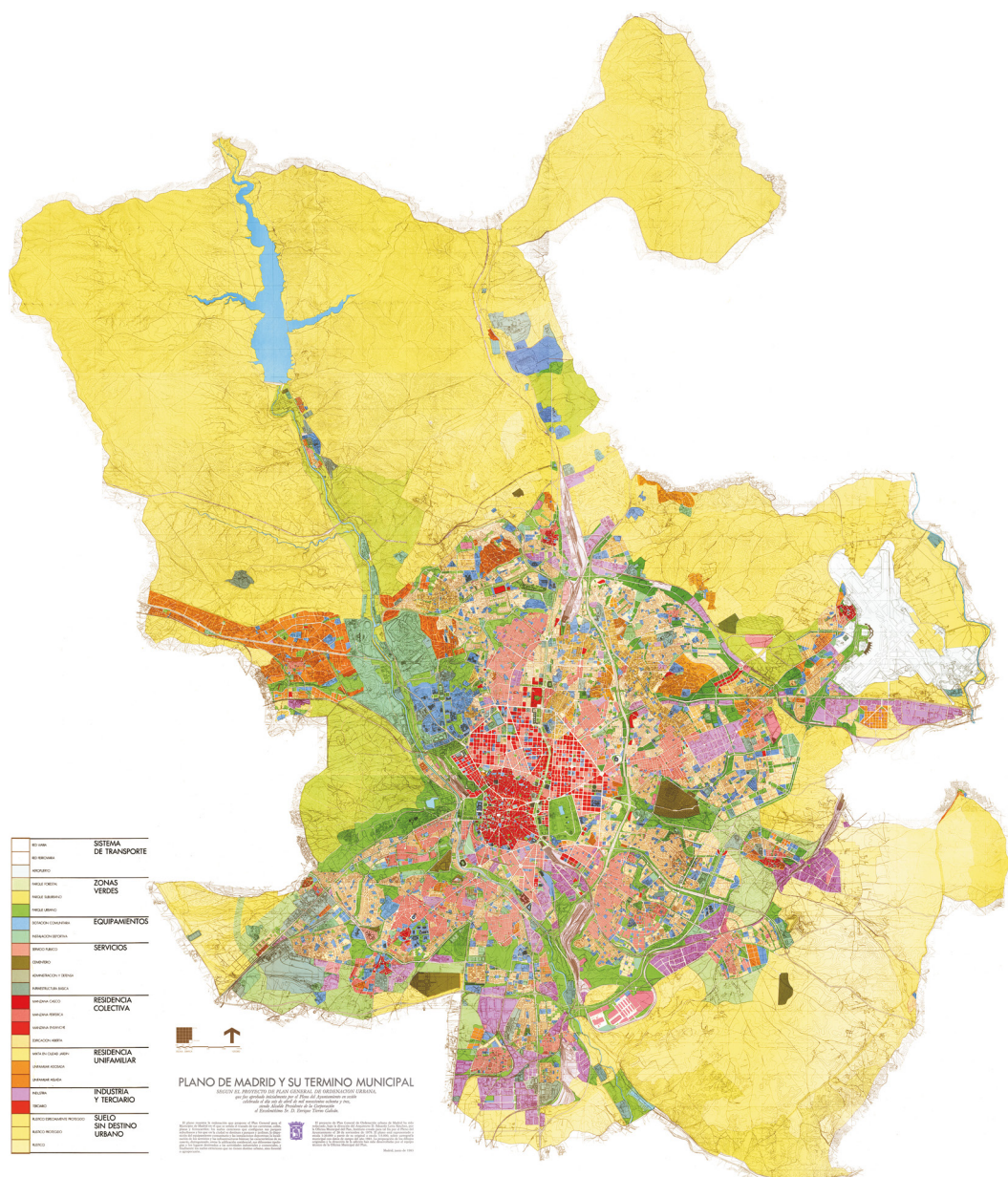
De hecho, el plano de imagen representado en el Avance de 1985 (FIG. 4) no es el típico mosaico de grandes extensiones de usos genéricos, sino un verdadero anteproyecto de la ciudad finalmente resultante, como habían sido los Ensanches españoles de finales del XIX y el primer tercio del XX. “En realidad, el PGOU 1985 y su meticulosa gestión durante la década posterior han permitido normalizar y homogeneizar la calidad del conjunto de la ciudad. Se ha pasado de la ciudad fragmentada y discontinua de la década de 1970 a un tejido urbano estructurado, continuo y equipado, que llega prácticamente (...) a los límites de la M-40” (LÓPEZ DE LUCIO & al, 2016, pp. 88-89, Tomo 2).

#### 4. Madrid 1979-2001. Dos décadas de transformación substancial de la ciudad

Realmente, las dos décadas finales del siglo XX suponen el periodo álgido de transformación de la ciudad de Madrid, desde la política de protección patrimonial y la de remodelación interior de barrios, hasta la ejecución de las infraestructuras, los Planes Parciales y los Planes especiales previstos en el PGOU 1985. De los dos primeros ya hemos hablado en epígrafe anterior, desarrollamos aquí el resto.

- a) De los nuevos ejes arteriales que completan la red viaria principal, podemos citar: el Pasillo Verde Ferroviario [1] (1986-1989); la Gran Vía de Hortaleza [2] (1986-1990); la Avenida de Asturias [3] (1985-2002); las avenidas Silvano [4] y Machu Pichu [5] (que se incluyen en el Plan Parcial de Los Llanos de 1987 urbanizado en la década posterior); los grandes ejes longitudinales que completan el viario arterial del Sureste (avenidas de Pablo Neruda, Rafael Alberti, Miguel Hernández, etc.) incluidos en los sectores de Palomeras Sureste y Norte y Madrid Sur [B], del Este (avenidas de Suecia y Niza en el Ensanche del Este-Las Rosas [C]; el bulvar de Indalecio Prieto, en Valdebernardo [D]) y del Noreste (avenidas Rivera del Sena, Partenón y Capital de España en el sector Campo de las Naciones – IFEMA [E]); además de los ejes estructurantes de los PAU en la periferia de los que hablaremos más tarde.

En la publicación monográfica sobre la “Transformación de la ciudad en 20 años



**FIG. 4 / Avance del PGOU 1983 (Plan General de Ordenación Urbana de Madrid), Plano de Imagen de ordenación prevista**

*Fuente:* Oficina del Plan General. Ayuntamiento de Madrid

de ayuntamientos democráticos 1979/1999” (LÓPEZ DE LUCIO (Ed.), 1999) se grafían las autopistas/autovías, los viarios arteriales primarios en esas dos fechas, que abarcan el grueso de las transformaciones significativas en ese capítulo. Como se puede ver comparando los planos relativos a esas dos fechas (FIG. 5), la transformación es impresionante.

Además de cerrarse por el Norte la circunvalación M-30, se ejecuta la mayor parte del segundo anillo, la M-40, que junto con los viarios arteriales de carácter urbano que hemos reseñado, configuran una red jerarquizada que, dejando de lado su impulso de la movilidad mecanizada privada (con la excepción de la implantación del carril de alta





FIG. 5 / Síntesis de transformaciones espaciales en el sector Sureste del municipio de Madrid 1979-1999

Fuente: LÓPEZ DE LUCIO (Ed.). (1999)

ocupación (VAO) en solo una de las radiales, la A-6 a La Coruña) y sus indeseables efectos medioambientales, configura un sistema eficiente de movilidad rodada ejecutado en buena medida a partir de los trazados de los distintos ámbitos de planeamiento definidos y anteproyectados en el PGOUM 1985.

- b) Entrando en las grandes transformaciones zonales, en primer lugar, las residenciales, es el momento de reseñar brevemente los principales crecimientos de vivienda. La paradoja es que entre 1981 y 2001 desciende en más de 200 000 habitantes la población del municipio de Madrid (de 3,26 millones en 1981 a 2,96 millones en 2001) mientras que solo en 15 años, entre 1981 y 1996, el número total de viviendas crece en más de 136 000, hasta un total de 1,23 millones en 1996 (LÓPEZ DE LUCIO (Ed.), 1999, op. cit, pp. 131 y sig.). Efectivamente, además de la

supresión del chabolismo, la mejora de la calidad y extensión de las viviendas nuevas y la cantidad de viviendas vacías (166 000 en 1996), la resultante es ese crecimiento de un tejido residencial más holgado, mejor equipado y con mayor proporción de zonas verdes y espacios públicos urbanizados.

La expresión más clara de esta transformación cuantitativa y cualitativa es la síntesis gráfica de las transformaciones espaciales de la ciudad en cuatro grandes sectores de la ciudad nuevamente en las dos fechas utilizadas previamente, 1979 y 1999 en LÓPEZ DE LUCIO (Ed.), 1999, op. cit. Por ejemplo, en el sector Sureste que abarca los distritos de Vicálvaro, Puente de Vallecas y Vallecas Villa (FIG. 6) además de los grandes viarios citados previamente, se advierten grandes parques de nueva urbanización que configuran parte del cinturón verde que delimita



por el Este y Sureste el continuo urbano y lo separa de la M-40 (Parques Lineal de Palomeras y Forestal de Valdebernardo, Cerro del Tío Pio); nuevos barrios residenciales tanto de remodelación como de nueva planta: Pozo del Tío Raimundo (en FIG. 3), Madrid Sur (el más canónico de los “nuevos ensanches”), Palomeras Sureste y Norte, Valdebernardo, etc.; con multitud de equipamientos de muy distinto tamaño, incluyendo nuevas áreas de servicios urbanos básicos como Mercamadrid (FIG. 6).

Finalizamos este capítulo desarrollando Madrid Sur como el ejemplo más notable de los citados “nuevos ensanches” que caracterizan el desarrollo de Madrid en ese nuevo periodo democrático (LÓPEZ DE LUCIO & HERNÁNDEZ AJA, 1995). Desarrollado sobre la antigua parcelación periférica de Palomeras Bajas, ilustra el intento vehiculado por el PGOUM 1985 de superar la arquitectura de bloque abierto y vastos espacios libres, teóricamente verdes, pero a menudo indefinidos y escasamente urbanos y urbanizados. Recuperando la esencia de la ciudad europea clásica, sobre todo la desarrollada a finales del siglo XIX y principios del XX, con trazados ortogonales, edificación continua que acompaña a las calles, zonas verdes públicas específicamente diseñadas como tales y no como negativo de lo ocupado, y zonas libres privadas interiores y reservadas a las viviendas que delimitan cada manzana. Como crítica de este modelo, destacar la excesiva identificación de parcela y manzana por una lógica de promoción, que frecuentemente limita las conexiones en el interfaz de lo público y lo privado, los portales, a uno solo por manzana, vaciando de vitalidad tres de las calles perimetrales. Anticipa esto una lógica que se exacerbará en los desarrollos posteriores.

El plan de ordenación de Madrid Sur (PERI “14.5”) se aprueba en diciembre de 1988 y se urbaniza y construye entre 1990 y 2000. Ocupa 114,6 has y alberga 10 237 viviendas (el 90% sometidas a algún régimen de proyección). Su bulevar arbolado con bajos comerciales (parte del eje de la avenida Pablo Neruda), su plaza ajardinada rodeada de terrazas, su parque con vistas hacia el centro de la ciudad (coronado por la arquitectura singular de la torre de viviendas en alquiler de Torres y Martínez Lapeña, que sobresale sobre las arquitecturas discretas en ladrillo visto del resto del tejido residencial), configuran un buen ejemplo de este nuevo paisaje urbano que completa, diversifica y entra en diálogo con los ensanches decimonónicos, como el de Castro y los de otras tantas ciudades españolas y europeas intervenidas en los

mismos años (Barcelona, Bilbao, Montpellier, Estocolmo, etc.)

## 5. Los Programas de Actuación Urbanística (PAU)

Los Programas de Actuación Urbanística son la figura de gestión del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, encargada de desarrollar los suelos urbanizables no programados, pero su acrónimo, PAU, se ha convertido en sinónimo de un modo de producción de ciudad (véase GUTIÉRREZ CUELI, 2023 i.e) en la última etapa de hegemonía neoliberal en Madrid, desde mediados de la década de los noventa (solo cuatro años de gobierno municipal progresista desde 1989, y ninguno de gobierno autonómico desde 1995), de modo análogo a lo que supusieron los “nuevos ensanches” en la etapa precedente. Como en 1977 al inicio del periodo socialdemócrata, el cambio del modelo urbanístico se inicia con “actuaciones de urgencia”, es este caso justificadas por la fuerte demanda de vivienda.

Los PAU de Madrid ya se recogían en el PGOUM 1985. El fuerte esfuerzo inversor con el cierre de la M-40 deja importantes bolsas de suelo que, una vez puesto en carga el suelo urbanizable programado, y ante las críticas de una supuesta racanería en la clasificación del PGOUM 1985, se planteará su desarrollo urgente replicando el modelo de iniciativa pública de los Consorcios Urbanísticos, con participación de las administraciones local y autonómica, empleado en algunos de los desarrollos urbanos de la generación previa, como Madrid Sur y Valdebernardo, así como otros “nuevos ensanches” del Área Metropolitana (Getafe Norte, Leganés Norte, Los Espartales en Alcalá de Henares, etc., para un total de unas 30 000 viviendas) (EZQUIAGA, 2003, p. 309), con porcentajes de vivienda protegida en torno al 75% (DE MARCOS & RUIZ, 2003, p. 246).

Ambas administraciones ponen en marcha el proceso en 1992. La local, ya gobernada por la derecha, enfatizando la necesidad del aumento de oferta de suelo y vivienda construida; y la autonómica, aún sustentada por una suma parlamentaria de izquierdas, en la determinación del destino del suelo residencial para vivienda protegida y la obtención de amplias zonas verdes para materializar el siempre planificado “anillo verde”. Se da así el pistoletazo de salida al desarrollo de seis ámbitos, cuatro al Norte de la ciudad (Arroyofresno [F], Montecarmelo [G], Las Tablas [H] y Sanchinarro [I]), uno al Sur [J] (el ámbito aproximadamente equivalente a los

PAU 7 y 8 del PGOUM 1985) y uno al Sureste [K] (la extensión del PAU 13, que acabará conformando el actual Ensanche de Vallecas, que a diferencia de los cinco anteriores, es exterior a la M-40 y desborda el límite de la M-45). Las negociaciones entre Ayuntamiento y Comunidad se superpondrán con el proceso de revisión del PGOUM 1985, iniciado en una fecha tan temprana como 1991, solo seis años después de su aprobación definitiva, y el Nuevo Plan (en adelante, PGOUM 1997) incluirá los cinco primeros ámbitos como Suelo Urbanizable Programado Incorporado, asumiendo su ordenación por menorizada. El sexto ámbito, Vallecas [K], se programará para el primer cuatrienio y su Plan Parcial se aprobará en 1999 (Fig. 7).

En el transcurso del proceso suceden hechos relevantes. El 10 de febrero de 1995, pocos meses antes de las elecciones que acabarán consagrando una mayoría absoluta conservadora en los gobiernos municipal y autonómico, se había firmado un nuevo Convenio que mantenía la iniciativa pública y el sistema de expropiación (con pago convenido con los propietarios de suelo) y rebajaba los porcentajes de vivienda protegida de un 75%. El reparto final entre categorías es a tercios entre vivienda protegida (VPO), la nueva categoría de vivienda de precio tasado (VPT), y vivienda libre. Rápidamente (12 de diciembre del mismo 1995), ya con nuevo gobierno regional, ese Convenio será sustituido por otro que restituye los números a la propuesta inicial municipal, asumiendo además el consistorio parte de las cargas de urbanización, argumentando la viabilidad de la actuación.

Pero, el cambio más relevante se produce, sin apenas debate público, en 1996, cuando, pese a que ya estaba convenido su pago para un tercio de los suelos, se posibilita que cada unidad de ejecución, en las que se había ido produciendo una concentración de propiedad en manos de grandes actores (FCC y ACS en Montecarmelo y Las Tablas, Metrovacesa en Sanchinarro) (DE MARCOS & RUIZ, op. cit., p. 246) a una escala “nunca antes conocida” (EZQUIAGA, op. cit. p. 311), pueda solicitar la ejecución privada con el cambio al sistema de compensación. A pesar de que en Vallecas, las agencias públicas de vivienda local y autonómica, EMVS e IVIMA, contaban con una parte importante del suelo, el cambio de sistema efectivamente se producirá de forma inmediata para todos los ámbitos y condicionará también la ordenación del ámbito, como detallaremos a continuación.

A comienzos del año 2004 se habían otorgado licencias para la construcción de 28 497 viviendas en cinco de los seis PAU, pero solo se

habían concluido 1300 viviendas en el PAU de Sanchinarro (GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO, 2004) lo que sugiere que la urgencia de la clasificación argüida en inicio se magnificó y los ritmos de promoción se acomodaron a las necesidades de los grandes actores, por lo que “la gestión privada no se ha mostrado más eficiente que la pública” (DE MARCOS & RUIZ, op. cit., p. 47). La coincidencia de la entrega de las primeras viviendas con la fase más aguda de la burbuja inmobiliaria (2004-2008), con fuertes incrementos en los precios de vivienda también pone “en crisis la premisa, simplista pero generalmente aceptada, de que un incremento de suelo calificado habría de redundar en una moderación de la tendencia alcista de los precios del suelo” (EZQUIAGA, op. cit., p. 311), mantra que aún hoy día se repite.

En cuanto a los resultados formales de los desarrollos, cabe destacar el tamaño de las actuaciones: comparando los PAU con los Planes Parciales derivados del PGOUM 1985, las superficies medias de los ámbitos son casi 10 veces superiores (334 ha vs 37 ha, de los 2,50 km<sup>2</sup> de Montecarmelo a los casi 5 km<sup>2</sup> de Vallecas); y el número medio de viviendas por actuación seis veces (11 641 vs 1913 viviendas). Esta situación, que podría haber propiciado que cada una de estas actuaciones (excepto quizás Arroyo del Fresno) pudiera tener vocación de constituir una pequeña ciudad de 25 000 a 60 000 habitantes, sin embargo, naufraga (con los lógicos matices en cada ámbito).

Cada ámbito cuenta con una débil densidad global (de 33 a 38 viv/ha, excepto Arroyo del Fresno, aún mucho más reducida), a pesar de una muy exigua proporción de vivienda unifamiliar, que PERPIÑA (2003, p. 314) refiere como el “mínimo imprescindible” y señala que “edificabilidades de 0,50-0,55 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> son normales y generalizadas en operaciones análogas de ciudades europeas y norteamericanas”, frente a los 0,37 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> del conjunto de los PAU. Esa débil densidad resulta, además, no por la obtención de grandes bolsas de zonas verdes en el famoso “anillo verde”, sino que la alta proporción de verde público (33,2%, más de 7 km<sup>2</sup> sin contar Arroyo del Fresno) se distribuye en bandas de protección de las autovías perimetrales y grandes bulevares sobredimensionados, sin la conformación de parques de distrito relevantes. También es consecuencia de la muy alta proporción de viario (29%), que incluye a veces tramos de la red arterial (partes de la M-40 en Sanchinarro y Carabanchel, i.e.); y de equipamientos y servicios públicos. Esa unión de viarios y bulevares fuera de escala genera importantes cesuras en la continuidad del tejido: si

en Madrid Sur el eje central medía menos de 38 m de ancho, y en Valdebernardo 55 m, en Las Tablas y Sanchinarro, con la unión de viario arterial y zonas verdes lineales, existen distancias entre alineaciones superiores a los 120 m. La consecuencia obligada es la muy reducida proporción de espacio residencial (de 14% al 21% de la superficie total de cada sector), dividido en manzanas, frecuentemente poco parceladas, de gran tamaño, que permitan albergar todo tipo de servicios comunitarios (piscinas, pistas deportivas, etc.) que compiten con el espacio público. La manzana tipo de Sanchinarro presenta unas dimensiones de 115x80 m, prácticamente el doble que la de Madrid Sur (72,5x72,5) y aun mucho mayor que las de Valdebernardo (60x90). Además, en algunos casos la edificación se separa de la alineación con retranqueos de hasta 7 m, impidiendo cualquier relación con la calle. Todo ello, por una lógica de promoción privada de la vivienda, que además segrega de forma evidente las viviendas de protección oficial del resto, localizándolas en los espacios menos atractivos (en el caso de Las Tablas, junto a las vías de tren).

Todo ello supone “la paradoja de unos barrios donde la vivienda colectiva en altura es la norma pero que carecen de los atributos de urbanidad clásicos de aquella” (LÓPEZ DE LUCIO & al, 2016): la compacidad y la continuidad son reducidas, condicionadas por su insularidad y fragmentadas por viarios sobredimensionados, grandes zonas verdes y equipamientos, vacíos durante largos períodos de tiempo. Si a esto unimos la concentración del comercio en grandes contenedores especializados (centros comerciales e hipermercados), se completa el cuadro de un espacio urbano tan abundante como poco frecuentado. Lejos de su emparentamiento inicial con los “nuevos ensanches” (EZQUIAGA, op. cit. 308) por el mero hecho de la utilización de una trama en damero, el resultado urbano es muy distinto de la generación anterior de planes. Como acertadamente señala JORGE DIONI (2021) en su reciente trabajo sobre “la España de las piscinas”, el modelo urbanístico de los PAU, que se ha impuesto en Madrid en las últimas dos décadas, y tras él en tantas ciudades, ha disfrazado los reales inconvenientes de estos lugares: su aislamiento, lejanía a los puestos de trabajo, pobreza funcional, vaciamiento de los espacios

Sector (aprob. Definitiva última modif. plan parcial)	Superficie ámbito (m²)	Reparto suelo (%)		Edificabilidad Bruta Total / Neta residencial (m² edif./m²s)	nº viviendas (% edificación vivienda protegida)	Edificabilidad residenc. (m² edif)	Edificabilidad Lucrativa no residenc. (indust. + terciario) (m² edif)	Edificabilidad remanente total (m² edif)
		Resid. + Activ.	Viario, Verde + Dotación					
ARROYO DEL FRESNO	1 488 571	18,64%	81,22%	0,251	3240	324 000	50 000	29 049
Ap. def. 1/08/2013				1,258	(30,80%)	(86,63%)	(13,37%)	(7,77%)
MONTECARMELO	2 543 605	23,45%	77,19%	0,390	8547	854 700	136 600	10 172
5ª Mod: 26/03/2013				1,560		(86,22%)	(13,78%)	(1,03%)
LAS TABLAS	3 540 000	20,42%	81,92%	0,424	12 272	1 198 867	30 133	0
2ª Mod: 31/05/2001				2,195	(59,09%)	(79,92%)	(20,08%)	(0,00%)
SANCHINARRO	3 865 734	25,84%	74,16%	0,402	14 718	1 291 602	207 383	55 497
6ª Mod: 29/11/2006				2,020	(26,07%)	(83,03%)	(16,97%)	(3,70%)
VALLECAS	7 361 185	18,34%	79,14%	0,386	26 093	2 430 727	408 317	300 447
Mod. 19/11/2004				2,399	(27,64%)	(85,62%)	(14,38%)	(10,58%)
CARABANCHEL	3 706 492	22,48%	73,72%	0,394	12 365	1 162 931	320 266	138 849
Mod. 31/05/2001				1,761		(78,73%)	(21,27%)	(9,36%)
<b>TOTAL</b>	<b>22 505 587</b>			<b>0,374</b>		<b>7 262 827</b>	<b>1 152 699</b>	<b>534 014</b>

FIG. 6 / Datos básicos de los principales Programas de Actuación Urbanística

Fuente: Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. Ayuntamiento de Madrid



públicos y de la propia vida social, bajo un oropel de espaciosidad, privacidad, autonomía y, sobre todo, "libertad" (LÓPEZ DE LUCIO, 2022). Lejos de corregirse algunos de estos defectos en la siguiente generación de planes de desarrollo derivados del PGOUM 1997, esta lógicamente meramente inmobiliaria se ha mantenido, como veremos a continuación.

## 6. El Plan General de 1997: hacia la compactación del término municipal

El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, cuya tramitación comienza en paralelo a la modificación de los PAU y es aprobado finalmente en 1997, supone una notable modificación respecto a su antecesor de 1985, al que la nueva corporación municipal conservadora siempre reprochó la escasez de su política de clasificación de nuevo suelo urbanizable. El documento definitivo de 1997 lleva al extremo la política expansionista del primer Documento de Estrategias de 1992 (FIG. 8). Se trata de un ejercicio que llega explícitamente al límite máximo de la capacidad física del municipio: salvando las grandes reservas forestales existentes (montes de El Pardo y Soto de Viñuelas) y la creación de un nuevo parque al Nordeste (Valdebebas) el resto del término se adscribe a algún uso o actividad urbanas. Podríamos agrupar las principales actuaciones en tres tipos:

- a) El denominado Desarrollo del Sureste [L], un rosario de desarrollos principalmente residenciales en la extensa franja sureste comprendida entre los anillos M-40 y M-50.
  - b) El mucho menor Desarrollo Noreste [M], que clasifica los vacíos urbanos entre la A-2 (carretera de Barcelona), el aeropuerto de Barajas y la A-1 (carretera de Francia)
  - c) Tres actuaciones que necesariamente habían de tener un especial protagonismo público: las operaciones c.1) Chamartín-Prolongación de Castellana [N] (cuyo propietario mayoritario es ADIF, el ente público gestor de la infraestructura ferroviaria), c.2) Campamento [Ñ] (casi en su totalidad propiedad del Ministerio de Defensa), y c.3) Centralidad del Este-Anillo Olímpico [O].
- a) El **Desarrollo del Sureste**, con una capacidad residencial total que supera las 116 800 viviendas, cuenta con 6 ámbitos principales (de Norte a Sur: El Cañaveral [L1], Los Cerros [L2], Los Ahijones [L3], Los Berrocales [L4], La Atalayuela [L5] y Valdecarros [L6]) que

clasificaron en su casi totalidad como Suelo Urbanizable Programado II Cuatrienio (UZP-2), algo que se antoja voluntarista cuando en 2010, 12 años después de la aprobación del PGOU 1997 solo se habían urbanizado La Atalayuela y El Cañaveral y no se habían concedido licencias en ninguno.

Su nivel de ejecución, como se refleja sigue siendo muy bajo. A excepción de La Atalayuela (la pieza más reducida en íntimo contacto con Mercamadrid y con el polígono industrial de Vallecas, sin uso residencial, ejecutada en un 25%), y de El Cañaveral (ejecutada en un 75%), en el resto la urbanización es muy incipiente en 2024. Solo en Los Berrocales se han empezado a conceder en este año algunas licencias mediante acuerdos de edificación y urbanización simultánea.

Desde el punto de vista de su diseño, los proyectos conocidos no auguran mejoras significativas respecto a los problemas de los PAU. Su importante nivel de fragmentación, aún más elevado que en estos, obedece a la incidencia de los grandes viarios que los atraviesan (M-45, A-3, R-3, etc.) y al diseño y localización de las grandes zonas verdes previstas que acompañan a la red arterial, planificada mediante un Plan Especial de Infraestructuras del Sureste (PEISEM), aprobado por el Ayuntamiento en marzo de 2002. Como en el caso de los PAU, está previsto que cada sector cuente con una gran superficie comercial, lo que debilitará aún más su escaso carácter urbano.

Un ejemplo del diseño urbano resultante es el Plan Parcial de Los Ahijones, aprobado en junio de 2005, con el Proyecto de Urbanización aprobado en enero de 2007. Sin embargo, para mediados de 2010, su ejecución solo había alcanzado el 5% (FIG. 9). Este sector de 576 ha está atravesado de noreste a suroeste por la M-45, el AVE y la llamada "Gran Vía del Sureste", una avenida de 100 metros de ancho con vías de servicio, además de un corredor verde de la misma anchura. Los Ahijones se encuentra separado de El Cañaveral al norte por la Radial R-3 (de peaje) y de Los Berrocales al sur por una extensa zona verde que incluye el trazado de la línea 9 del Metro.

Las áreas verdes ocupan el 17% del total del sector (93 hectáreas), y los equipamientos representan casi el 25% (137 hectáreas). Al sumar el espacio destinado a viarios locales y al sistema general, que supera el 33%, se observa que la proporción destinada a suelo residencial es limitada, representando poco más del 15% de la superficie total. Esta distribución probablemente dificultará el desarrollo de una vida urbana

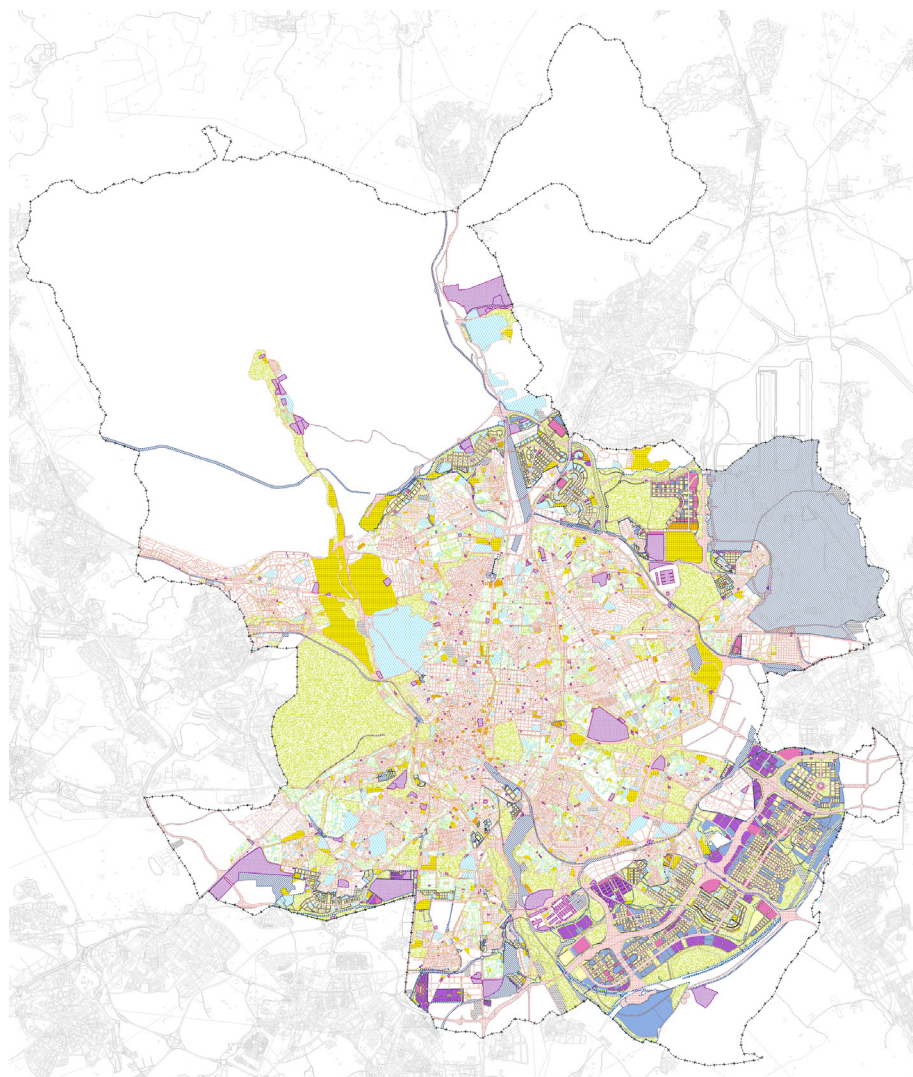


FIG. 7 / Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 actualizado con sus desarrollos a 2010

Fuente: Ayuntamiento de Madrid

dinámica, con desplazamientos peatonales y actividad en la calle.

b) El **Desarrollo Noreste**, cuya operación central es el APE.16.11-RP Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas (1062 ha, 12 954 viviendas), se completa por el Ensanche Oeste de Barajas (53,5 ha, 1488 viviendas casi ejecutadas en su totalidad) y el APE.16.08 Solana de Valdebebas, al norte de la Radial R-2 (70 ha, 1598 viviendas ya ejecutadas). En total, el Desarrollo del Noreste abarca casi 12 km<sup>2</sup> y contará con algo más de 16 000 viviendas, además de importantes equipamientos metropolitanos y

significativas magnitudes de terciario de oficinas y comercial. El parque de Valdebebas, la verdadera operación estructurante de ese sector de la ciudad, verá disminuida su dimensión inicial y su continuidad con otras zonas verdes para dar cabida a otras dos actuaciones: la nueva Ciudad Deportiva del Real Madrid y la fallida Ciudad de la Justicia. Este sector será el que más rápidamente se desarrolle de los nuevos crecimientos propuestos por el PGOUM 1997 (en 2024 concentró el 35% de las licencias concedidas en ámbitos de ordenación y solo resta un 7% de la superficie edificable residencial por ejecutarse); al estar enclavado en la mitad rica del municipio,

Sector (aprob. definitiva plan parcial)	Superficie ámbito (m²)	Reparto suelo (%)		Edificabilidad Bruta Total /Neta residencial (m² edif / m²s)	nº viviendas (% edificación vivienda protegida)	Sup. edificable residenc. (m² edif)	Sup. edificable Lucrativa no residenc. (indust. + terciario) ( m² edif)	Superficie edificable remanente total (m² edif)
		Resid. + Activ.	Viarío, Verde + Dotación					
EL CAÑAVERAL	5 386 087	22,00%	78,00%	0,400	14 211	1 421 070	758 238	541 702
(25/05/2009)				(1,720)	(59,90%)	(65,20%)	(34,80%)	(24,86%)
LOS CERROS	4 736 376	16,50%	83,50%	0,380	12 849	1 284 850	532 295	1 817 145
Inicial (25/05/2009)				(3,030)	(50,00%)	(70,71%)	(29,29%)	(100%) G+U
LOS AHIJONES	5 504 248	24,70%	75,30%	0,440	16 982	1 540 164	758 420	2 298 584
(21/07/2005)				(1,990)	(54,60%)	(67,00%)	(33,00%)	(100%) G+U
LOS BERROCALES	7 810 077	28,10%	71,90%	0,440	23 387	2 247 121	979 583	3 193 463
(26/05/2005)				(1,760)	(52,00%)	(69,64%)	(30,36%)	(98,97%)
LA ATALAYUELA	1 705 236	34,00%	66,00%	0,480	0	0	818 828	618 081
(31/01/2002)				—		(0,00%)	(100,00%)	(75,48%)
VALDECARROS	15 049 164	18,80%	81,20%	0,410	49 375	4 752 314	2 854 840	4 752 314
(28/03/2007)				(2,620)	(56,70%)	(62,47%)	(37,53%)	(100%) G+U
SUBTOTAL	40 191 188	—	—	0,42	116 804	11 245 519	6 702 204	13 221 289
Nuevos Desarrollos				(1,840)		(62,66%)	37,34%	(73,67%)
ENSANCHE DE VALLECAS	7 361 185	18,60%	81,40%	0,38	24 307	2 430 727	408 317	300 447
				(2,370)	(14,40%)	(85,62%)	(14,38%)	(10,58%)
TOTAL SURESTE	47 552 373	—	—	0,42	141 111	13 676 246	7 110 521	13 521 736
				(1,910)		(65,79%)	(34,21%)	(65,05%)

Fig. 8 / Datos básicos de los principales ámbitos de desarrollos del Sureste

Fuente: Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. Ayuntamiento de Madrid

se ha desarrollado un producto inmobiliario residencial de gama alta, aunque gran parte de la superficie edificable terciaria y comercial (el 77%) aún no se ha materializado, así como la correspondiente a parcelas dotacionales.

c) Las tres operaciones con mayor protagonismo público (Fig. 10), paradójicamente, han tenido un desarrollo aún más lento que el Sureste. Chamartín y Campamento mediante delimitación de sendos APR (Área de Planeamiento Remitido) y Centralidad del Este aún como suelo sin sectorizar.

c.1) El PPRI (Plan Parcial de Reforma Interior) APR 08.03 **Prolongación de la Castellana** era seguramente la operación más ambiciosa

de todas las previstas en el PGOUM 1997 para transformar la trama de la ciudad. Su origen se remonta a 1993, cuando a iniciativa de RENFE se lanza un Concurso (ganado por una propuesta de Ricardo Bofill, para la entonces banca pública Argentaria) para una superficie mucho más acotada: 62 hectáreas y un millón de metros cuadrados edificables. En este momento aún se la conoce como **Operación Chamartín**, y su objetivo es cubrir parcialmente la playa de vías de la estación homónima y producir un desarrollo mixto residencial-terciario hacia el norte. El PGOUM 1997 amplía su alcance, prolongando la directriz del Paseo de la Castellana, eje Norte-Sur de la ciudad, en más de 2,50 km, incluso más allá del Nudo Norte (donde



actualmente termina en la confluencia con la M-30), alcanzando la M-40. La operación se redimensiona, afectando ya a 312 ha, con un coeficiente de edificabilidad bruta se sitúa en 0,60 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, lo que supone un total de 1,87 millones de m<sup>2</sup> construidos en los que se podrán albergar 14 000 o 15 000 viviendas y doce rascacielos de oficinas. La actuación implica suturar (parcialmente) la ruptura que supone la extensa y prolongada playa de vías respecto de los tejidos urbanos consolidados de Fuencarral, Tres Olivos y Montecarmelo, al oeste, y del PAU de Las Tablas al este (hay que señalar que al norte de la M-30 se mantiene, aunque reducida de sección, la traza a cielo abierto de las líneas de ferrocarril).

Posteriormente, con la constitución de un Consorcio Urbanístico participado por BBVA (por la absorción de Argentaria) y Constructora San José como actores privados, se produce en 2002, con todas las administraciones gobernadas por el PP, una Modificación Puntual del PGOUM 1997 que eleva el coeficiente de edificabilidad hasta 1,05 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, para un máximo de 3,277 millones de m<sup>2</sup> edificables, aproximadamente repartidos a partes iguales entre terciario y residencial. Con estos parámetros se aprobará en 2009, ya con el PSOE en el Gobierno central, el PPRI, con un importante aumento del porcentaje de vivienda protegida. Será anulado posteriormente por dos sentencias de 2013<sup>2</sup>, que declararon nulas las determinaciones del Plan Parcial principalmente porque afectaban a las alturas, por incumplir el artículo 39.8 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.

A partir de entonces se acelera el proceso (en comparación con los plazos anteriores) para tratar de aprobar nuevas versiones de la ordenación, que cambian de denominación: Distrito Norte (en 2015, con la participación de Richard Rogers en el equipo y gobierno municipal todavía del PP); Puerta Norte (en 2016 propuesta de iniciativa pública del gobierno municipal de Ahora Madrid que reducía aproximadamente en un 50% la edificabilidad) y la finalmente aprobada con polémica, Nuevo Norte, en 2019. Esta versión<sup>3</sup> limita el recorte en torno a un tercio la edificabilidad, incorpora la superficie de un ámbito de ordenación colindante (APE 05.27 Colonia Campamento), fragmenta la gestión posterior en 5 unidades de ejecución independientes y abandona la idea de la prolongación del eje Castellana. A la fecha de redacción de este texto, aún no se ha aprobado el proyecto

de urbanización de ninguno de los ámbitos, lo que da una idea de la complejidad técnica de la actuación, a pesar de que las obras de ampliación de la estación de Chamartín (uno de los argumentos de legitimación de la operación), se encuentran en proceso tras un concurso internacional de arquitectura. Únicamente se ha aprobado la delimitación de una de las 5 unidades de ejecución, la correspondiente al APE 08.20 (en 2022).

c.2) La **Operación Campamento** surge como oportunidad por el progresivo desmantelamiento de una gran superficie de suelo militar (900 ha) a ambos lados de la carretera A-5 a Extremadura, a la altura de la base aérea de Cuatro Vientos. La génesis de esa reconversión se remonta a 1989, cuando sobre ellos se plantea una nueva zona de centralidad del Suroeste, incluyendo viviendas, con un anteproyecto del arquitecto C. Ferrán. El PGOUM 1997 recoge la iniciativa y delimita una primera fase, “Instalaciones Militares de Campamento” (APR 10.02), 210 ha en ambos lados de la autovía A-5 en suelos ocupados mayoritariamente por los viejos cuarteles que clasifica como “urbanos”, estableciendo en la ficha de desarrollo correspondiente las bases de la ordenación. Asimismo, se define una segunda fase, en los suelos situados al noroeste de la autovía (680 ha) hasta el límite del término municipal con Alcorcón, clasificados como Suelo Urbanizable No Programado (UNP 4.02), a los que asigna una edificabilidad de 0,27 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y un máximo de 8000 viviendas, que no se ha llegado a desarrollar.

El proyecto permanece en suspenso hasta que en enero de 2001 se firma un Acuerdo de Bases entre Defensa, Fomento, la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid (OLAYA, 2001). En julio de 2004, ya con el PSOE en el gobierno estatal, se presenta el PPRI de la Fase 1ª de la Operación, desarrollando el APR10.02. Se construirán 10 700 viviendas que supondrán 1,14 millones de m<sup>2</sup> edificables, (7000 viviendas de protección, 685 000 m<sup>2</sup> edificables). El proyecto plantea una sencilla trama reticular (ya orientada en la ficha del PGOUM 1997) que configura grandes manzanas de edificación semiabierta, además de importantes zonas verdes y de equipamiento. En enero de 2005 se firma un Protocolo entre el Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento de Madrid que culmina con la firma de un Convenio Urbanístico en noviembre de 2005. El PPRI se aprueba definitivamente el 31 de marzo de 2009.

En octubre de 2010 los Ministerios de Vivienda y Defensa llegan a un acuerdo para que la

<sup>2</sup> TSJM de 21 de junio y de 8 noviembre de 2013

<sup>3</sup> MPG.00.342

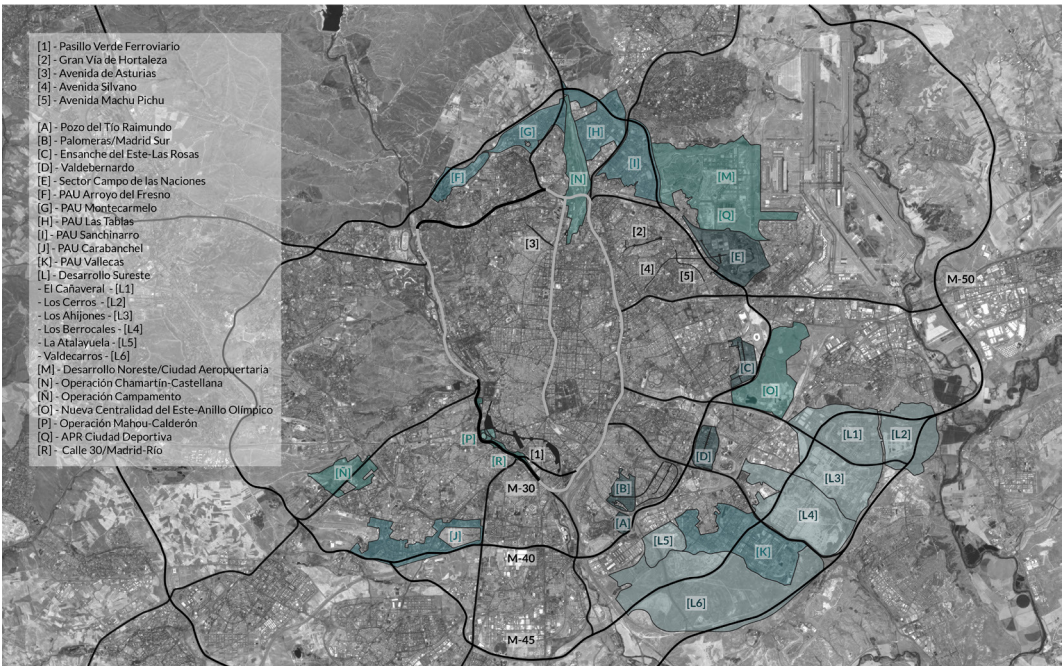


Fig. 9 / Nuevas operaciones de desarrollo en el término municipal sobre ortofoto

Fuente: Elaboración propia

entidad pública empresarial de suelo, SEPES, adscrita al Ministerio de Vivienda, adquiera el 51% del suelo de la operación. Hasta ese momento se habían demolido buena parte de los cuarteles situados a ambos lados del paseo de Extremadura y el Consejo de Administración de SEPES había autorizado la contratación del Proyecto de Urbanización, que no obstante no se aprobará. La Operación se parará con la vuelta del PP al gobierno estatal en 2011 y su gestión de la crisis de 2009, con la que se llega a plantear la enajenación de los terrenos y su compra por el grupo chino Wanda en 2015 (EL ECONOMISTA, 2015), que se desestimará al año siguiente tras la llegada al gobierno municipal de Ahora Madrid.

La Operación permanece en letargo hasta 2022, cuando nuevamente con gobierno estatal de izquierdas, en el debate sobre el estado de la Nación se anuncia su reactivación. Un año más tarde se autoriza la compra del total de suelos de SEPES a Defensa por valor de 271,96 millones de euros. Finalmente, SEPES registra la iniciativa urbanística y el Proyecto de Urbanización en julio de 2024.

c.3) La **Centralidad del Este** (UNP.4.03) es el último gran suelo vacante de Madrid. Se planteaba como el complemento al otro lado de la M-40 del Parque Olímpico (AOE.00.08), remate

por el Este del distrito de San Blas Canillejas y por el Norte del nuevo ensanche de Las Rosas. En este ámbito se edificó ya en 1989 el estadio de la Peineta, obra de los arquitectos Cruz y Ortiz, que firmarán también sus sucesivos proyectos de ampliación. Para las distintas candidaturas de Madrid para albergar los Juegos Olímpicos (2012, 2016, 2020), todas infructuosas, se firmaron sendos convenios con los propietarios de suelo (únicamente hay un 8% de suelo público) para albergar en ese ámbito la Villa Olímpica. Una vez desestimadas nuevas candidaturas olímpicas, y con la cesión del estadio, ahora denominado Metropolitano, al Atlético de Madrid en 2017 como contraprestación por otra operación urbanística e inmobiliaria, Mahou Calderón [P] (APE 02.27) se comienza a reformular la posible ordenación de la Centralidad del Este. La comisión gestora del ámbito presentó ante la prensa en abril de 2002 un avance de una posible ordenación del ámbito (440 ha) que incluía entre 16 000 y 18 000 viviendas y un campus tecnológico vinculado al deporte en las inmediaciones del estadio<sup>4</sup>. A día de hoy, aún no se ha presentado el avance del Plan de Sectorización, previsto para finales de 2004.

<sup>4</sup> <https://nuevacentralidaddeleste.com/proyecto/propuesta-de-ordenacion/>

## 7. Fuera y después del Plan General de 1997

Una de las críticas recurrentes a la gestión urbanística de Madrid en los últimos años ha sido la del sometimiento a los intereses inmobiliarios, dando lugar a un “urbanismo a la carta”, con continuas modificaciones puntuales no previstas en el PGOUM 1997 que desvirtúan el proyecto de ciudad. Es difícil por su complejidad y por la extensión de este texto abordar este tema, pero reseñaremos dos actuaciones que, por su relevancia (material y simbólica), han modificado significativamente el funcionamiento de la ciudad, su paisaje urbano, así como el devenir de otros ámbitos. Se trata de las torres de la antigua Ciudad Deportiva del Real Madrid y del soterramiento del tramo sur de la M-30.

El **APR 08.04 Ciudad Deportiva** [Q] es una Modificación Puntual del PGOUM 1997 (de zona deportiva a terciario de oficinas) que se inicia con un Convenio que negocia en la primavera de 2001 el entonces (y ahora) presidente del Real Madrid, Florentino Pérez, con el Ayuntamiento y la Comunidad. Sobre los terrenos de la Ciudad Deportiva (de titularidad pública, aunque cedida al club) se promueven nuevo parque de negocios, denominado entonces “Madrid Arena”, con capacidad para 225 000 m<sup>2</sup> edificables de uso terciario alojados en Cuatro Torres (como se las conoce habitualmente) de entre 225 y 250 m de altura (con diferencia los edificios más altos de la ciudad: al anterior techo lo constituía Torre Picasso en AZCA: 43 plantas, 157 m) más un gran pabellón deportivo multiuso. Según ese convenio inicial, dos de las torres y el 64,3% de una tercera se adjudicarían al Real Madrid, el 35,7% restante de esa a la Comunidad y la cuarta torre íntegra (un 25% del aprovechamiento lucrativo total) al Ayuntamiento. De esa forma el club y las dos instituciones se reparten las grandes plusvalías que genera la operación y el Real Madrid podría liquidar su importante deuda y acometer la construcción de su nueva Ciudad Deportiva en Valdebebas sobre unos terrenos mucho más amplios (que modificarán la ordenación inicial de ese ámbito). La Comisión de Urbanismo aprueba la iniciativa en noviembre de 2001, el definitivo Convenio Urbanístico se firma en mayo del 2003, y el Ministerio de Fomento (responsable de Barajas) autoriza las alturas previstas en mayo de 2004, después de modificar una de las “rutas de escape” del aeropuerto. Se da paso así a la modificación puntual del PGOU 1997 que se aprueba definitivamente el 15 de mayo de 2007. El pabellón deportivo multiusos planteado inicialmente

en la zona oeste del ámbito se reconvierte en el Centro Internacional de Convenciones, con un concurso ganado en 2007 por E. Tuñón y L. Moreno Mansilla, que posteriormente se paraliza durante la crisis para convertirse en una quinta torre de menor altura ocupada por la universidad privada IE.

El balance económico final no es tan positivo para las administraciones públicas. Los incrementos de actividad y movilidad en la zona (estimados en más de 12 000 nuevos empleos y casi 7000 plazas de aparcamiento bajo rasante) obligan al Ayuntamiento a plantear un doble anillo de túneles que faciliten el acceso a los aparcamientos y las comunicaciones entre el Paseo de la Castellana, las avenidas de Monforte de Lemos, Pío XII y San Luis y la calle Sinesio Delgado. Pese a las elevadas plusvalías generadas —estimadas en unos 600 millones de euros para el Real Madrid—, los 178 millones de euros de coste real de dichas infraestructuras fueron costeados en un 80,5% por el Ayuntamiento y el resto por el Consorcio creado por las cuatro empresas constructoras de las torres.

Además, esta actuación ha venido a consolidar el desequilibrio Norte-Sur en la distribución del terciario. La construcción de las cinco torres ha modificado radicalmente el perfil de la ciudad: por lo elevado de su cota topográfica son visibles desde muy distintos ángulos y accesos, por ejemplo, prácticamente desde la salida del túnel de la A-6 en Guadarrama, a más de 40 km en línea recta. Ambos aspectos se agudizarán aún más con el desarrollo de la Operación Chamartín antes citada.

La otra gran actuación que modifica radicalmente la ciudad es el **soterramiento y mejora de la M-30**, ahora denominada Calle 30 [R]. Mientras que en su recorrido Este tan solo se ampliaron y mejoraron distintos nudos (La Paloma, Costa Rica, conexión con A-2, O'Donnell, conexión con A-3), en su tramo Sur se duplicó su trazado, ejecutando un *bypass*: un nuevo doble túnel (uno por sentido) entre el puente de Praga y la avenida de Albufera/ Puente de Vallecas, manteniendo el antiguo trazado en superficie, con lo que en la práctica se duplica la capacidad de la vía en ese intervalo. En su tramo Oeste —Ribera del río Manzanares— se ha producido un soterramiento completo (excepto en dirección norte, a la altura de antiguo estadio Vicente Calderón) entre el extremo Sur de la Colonia de San Antonio de la Florida y el puente de Andalucía, además de un tramo de 1,5 km de la avenida de Portugal (el arranque de la A-5, carretera



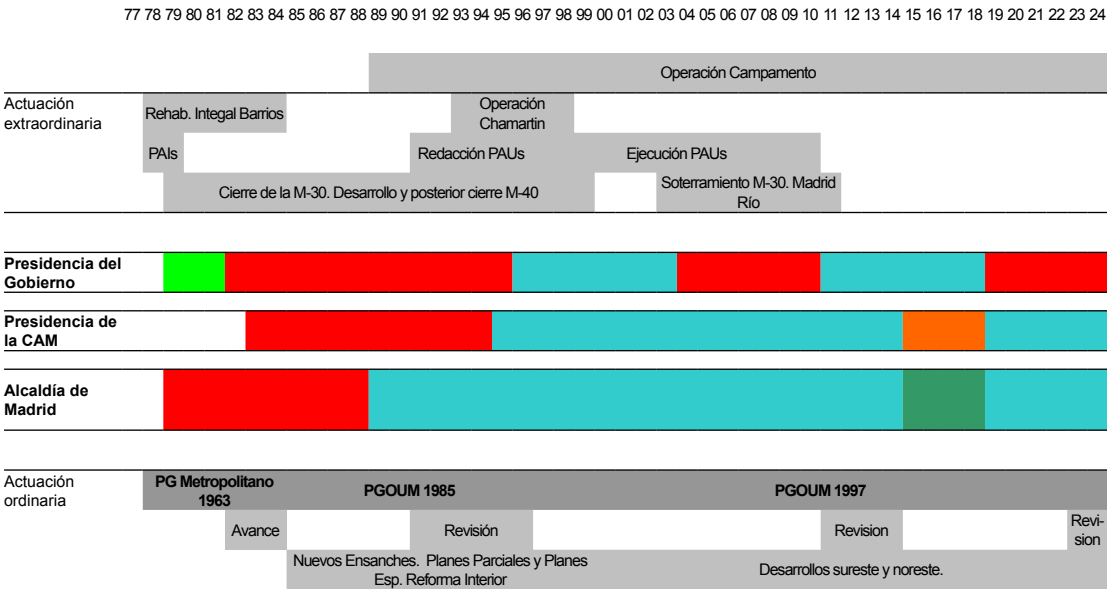


Fig. 10 / Línea temporal

Fuente: Elaboración propia

de Extremadura). Esto hizo posible la recuperación como viario local e itinerario verde peatonal de ambos márgenes del Manzanares a lo largo de más de 5 km, liberando una superficie de unas 50 hectáreas que será renombrada como parque Madrid-Río. Para ello, el entonces alcalde, Ruiz Gallardón, logró la transferencia de la titularidad de la M-30, hasta entonces parte de la Red Nacional de carreteras. Al convertirlo en viario local, le permite operar sobre él, primero con un proyecto de obras y posteriormente con un Plan Especial (PE 00.09).

El soterramiento, dirigido por el ingeniero M. Melis, que había desarrollado Metro Sur (línea 12 de Metro) para Gallardón en la Comunidad de Madrid, se construye en la legislatura 2003-2007. El ajardinamiento se ejecuta en la siguiente legislatura (2007-2011), según el proyecto ganador del concurso internacional del amplio equipo dirigido por G. Garrido. En la siguiente legislatura estaba prevista una tercera fase, que tras la primera (infraestructuras) y la segunda (espacio público), operase sobre las parcelas vacantes colindantes, rehabilitase el parque edificado y rentabilizase en parte la inversión pública. Para ello se aprueba el Plan de Renovación Urbana del entorno del río Manzanares (PRem), redactado por el estudio AUIA y aprobado en el primer trimestre de 2010

bajo la difusa figura de “Plan Director”, que finalmente no se ejecutará. A cambio, en esas “Áreas de Oportunidad” han aparecido iniciativas que capitalizan el esfuerzo inversor público: la última y más polémica, el intento de reconversión a residencial el centro comercial (enclavado en suelo calificado como deportivo) de Ermita del Santo (APE 10.24) con dos nuevas torres que alteran notablemente el perfil de la cornisa sur del río.

El parque, sin duda, un éxito por su aceptación popular, viene a unir parte de la periferia Sur (los distritos de Latina, Carabanchel y Usera) a la denominada Almendra Central dentro del imaginario mental de la ciudadanía e incorporarla a su dinámica inmobiliaria (ARDURA, 2021) y se ha usado para legitimar el altísimo costo del soterramiento de la infraestructura, realizada sin evaluación de impacto ambiental (lo que motivó un expediente de la Comisión Europea). El importe final se cifró en 2017 en 9400 millones de euros (CABALLERO, 2017), endeudó al consistorio y condicionó su capacidad de intervención en la siguiente legislatura, durante la que la corporación Carmena enjugó buena parte de la deuda ante las restricciones fiscales y presupuestarias impuestas por el ministro Montoro.

Sirvan estos últimos ejemplos de actuaciones al margen de lo definido inicialmente por el PGOUM 1997 para ilustrar el agotamiento de este documento, para el que en la actualidad se ha anunciado su revisión. Se ha constituido una Oficina Municipal del Plan, que ha iniciado sus trabajos con la contratación de estudios y la realización de mesas redondas orientadas con lemas como la sostenibilidad y la descarbonización. Ya en la legislatura 2011-2015 se realizó otro intento, del que se llegó a publicar un Avance, que no se retomó en las dos legislaturas posteriores. El proyecto estrella de la anterior, 2019-2023, fue un retórico “Bosque Metropolitano”, un nuevo intento de conformar el recurrente Anillo Verde que viene fracasando desde el Plan Bidagor.

Una vez iniciada la nueva revisión del PGOUM 1997, este proceso se ha convertido, al igual que sus precedentes, en un laboratorio de pruebas de un posible nuevo marco legislativo. Así, Madrid es el piloto de la figura del Plan Estratégico Municipal que se ha introducido muy recientemente por la Ley 7/2024<sup>5</sup>. Una figura de la que queda por ver cómo se resuelve la atribución con legitimidad social de derechos a ámbitos concretos, tras los ensayos poco fructíferos de las legislaciones de otras autonomías como Baleares o Asturias. Sin embargo, opera este último cambio normativo como exposición de intenciones a futuro, y de colofón de la trayectoria descrita en Madrid: la de una progresiva desregulación y desvinculación de un modelo comprensivo de ciudad, por el que proliferan las actuaciones “de oportunidad”, entendida esta principalmente desde el punto de vista económico y no como posibilidad de re-estructuración y reequilibrio del conjunto urbano construido, especialmente en el amplio y desatendido territorio fuera de la M-30.

## 8. Bibliografía

- ARDURA URQUIAGA, A. (2021): *Gentrificación al sur del Manzanares*. [Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. Archivo Digital UPM. <https://oa.upm.es/69179/>
- CABALLERO, F. (24 de noviembre de 2017): «Así endeudó Gallardón a Madrid con la M30: sobrecostes, pago de trabajos no realizados y modelo de gestión “ruinoso”. *El Diario.es*. [https://www.eldiario.es/madrid/obras\\_1\\_3042239.html](https://www.eldiario.es/madrid/obras_1_3042239.html)

<sup>5</sup> Artículo 18 quinquies, Ley 7/2024 de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio. BOCM 308

- GUTIÉRREZ CUELI, I. (2023): *Venir de barrio. Estrategias familiares, espacio y clase en los PAU de Madrid*. Madrid, Ed. Politeya.
- DE MARCOS, J. & RUIZ, J. (2003): Los PAU de Madrid. En VV. AA: *Madrid* (pp.245-247) Madrid, Club de Debates Urbanos
- EL ECONOMISTA (27 de abril de 2015): “Defensa saca a la venta los terrenos de Campamento donde el Grupo Wanda quiere invertir” *El Economista*. <https://www.eleconomista.es/construccion-inmobiliario/noticias/6663213/04/15/Defensa-saca-a-la-venta-los-terrenos-de-Campamento-donde-el-Grupo-Wanda-quiere-invertir.html>
- EQUIPO DE URBANISTAS ASESORES (1980): *Criterios y Objetivos para revisar el Plan General en el Municipio de Madrid*.
- EZQUIAGA, J.M. (2003): La operación de los PAU. En C. SAMBRICIO (Ed.): *Un siglo de vivienda social (1903/2003)* (pp.308-312) Madrid, Ed. Nerea
- LÓPEZ, J.D. (2021). *La España de las piscinas* Barcelona, Arpa Editores.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (Ed.) (2002): *Madrid 1979-1999. La transformación de la ciudad en 20 años de Ayuntamientos democráticos*. Madrid, Gerencia Municipal de Urbanismo.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (2022): Los PAU de Madrid, 1997-2020 En S. LADRA (Ed.): *Madrid, ciudad de los 15 minutos* (pp.189-198) Madrid, Ed. Lengua de trapo.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. & ARDURA URQUIAGA A. & TEJERA PARRA J. & BATALLER ENGUIX, J.J. (2016): *Madrid 1900-2010. Guía de Urbanismo y Diseño Urbano*. Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. & HERNANDEZ AJA, A. (1995): *Los nuevos ensanches. Morfología residencial de la periferia reciente. 1985-1993*. Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- OLAYA, VICENTE. G. (24 de enero de 2001): “Defensa financiará el Ejército Profesional con la venta de sus cuarteles en Campamento”, *El País*.
- PERPIÑA, A. (2003): La operación de los PAU. En C. SAMBRICIO (Ed.): *Un siglo de vivienda social (1903/2003)* (pp.313-315) Madrid, Ed. Nerea.

## 9. Listado de Acrónimos/Siglas

ADIF	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias. Surge como división de RENFE en 2005.
COPLACO	Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid.
EMVS	Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid-
IVIMA	Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid.
PAI	Programas de Actuación Inmediata.
PAU	Programa de Actuación Urbanística
PGOUM 1985	Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1985 (aprobación definitiva marzo de 1985)
PGOUM 1997	Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1997 (aprobación definitiva abril de 1997)

PCE	Partido Comunista de España	RENFE	Red Nacional de los Ferrocarriles
PP	Partido Popular (conservador)		Españoles, empresa pública de
PPRI	Plan Parcial de Reforma Interior.		transporte ferroviario.
	Figura de planeamiento de ordenación	VPO	Vivienda de Protección Oficial
	detaillada en la Ley del Suelo de	VPT	Vivienda de Precio Tasado
	Madrid vigente (LS 9/2001)		
PSOE	Partido Socialista Obrero Español		
	(social demócrata)		