

Información Jurídica

Coordinador: Luis Enríquez de Salamanca

1. Estructura institucional del Urbanismo de Madrid

Origen y evolución de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid

por Francisco Javier Díez Montero

I. CARACTERISTICAS Y PUNTOS DE VISTA SOBRE EL FENÓMENO URBANISTICO MADRILEÑO

Un estudio, siquiera sea elemental, de las distintas instituciones especiales que hasta el momento se han ocupado de la problemática urbanística de Madrid requiere, como punto de partida, señalar someramente las características que han llevado a singularizar dicho tratamiento especial.

Madrid, como entidad urbana, participa de tres dimensiones o formas de ser ciudad, que lógicamente no se dan juntas en ningún otro de los núcleos urbanos españoles. Puede hablarse de un Madrid ciudad, de un Madrid metropolitano regional y de Madrid capital de la nación (1). Cada uno de estos enfoques revela un tipo de problemas urbanísticos, administrativos y políticos, que aparejan a su vez una serie de soluciones institucionales y de ordenación territorial. Sin embargo, Madrid es una sola ciudad y no puede intentarse dar solución separada a cada uno de sus posibles estratos o enfoques, porque en la realidad están íntimamente unidos.

Las tres funciones o puntos de vista señalados han coexistido históricamente siempre en la capital, pero es hoy, en pleno y acelerado proceso de desarrollo y urbanización del país, cuando se nos revelan con mayor claridad demandando adecuado tratamiento.

De esas tres características parece indudable que la predominante, la que da su verdadera personalidad a Madrid, es la capitalidad. Quizá resulte perogrullesco, pero no se puede entender a Madrid como ciudad si se prescinde de su condición de capital de la nación; ni pueden aplicársele previsiones o instituciones urbanísticas sin tener en cuenta

dicha característica. Un enfoque localista de su problemática y de las soluciones a aplicar ha llevado en numerosas ocasiones al fracaso por pérdida de la verdadera perspectiva. Por ejemplo: desde el punto de vista puramente local, de núcleo urbano de un término municipal, se ha defendido muchas veces la necesidad de que Madrid no crezca, no pase de determinado número de habitantes, y se ha planificado con este objetivo. Los hechos han demostrado que era incumplible. Madrid ha seguido creciendo porque su fuerza expansiva, su capacidad de atracción, deriva de su condición de capital y los planes restrictivos lo han olvidado, dándole un tratamiento de núcleo urbano convencional (desde cuyo punto de vista si sería acertado y deseable evitar un crecimiento desmesurado) y por lo tanto equivocado.

La característica de Madrid como metrópoli regional tiene que ser asimismo tenida en cuenta con prioridad a consideraciones meramente urbanas y localistas. La función de Madrid como centro de equilibrio regional y nacional se reconoce hoy como hecho indiscutible; sin su existencia, se ha dicho, todo el peso económico y demográfico del país se hubiese trasladado hace tiempo al cuadrante Nordeste de la península. Madrid ha sido el único centro de efectos impulsores, compensando en parte los efectos retardadores que producía en regiones enteras la pujanza de la periferia (2).

La dimensión de Madrid como núcleo de un municipio determinado debe venir en último lugar en el orden de prioridades cuando se examinan y se intentan resolver sus problemas urbanísticos. Es más, sin la decisión de Felipe II, de 1561, de fijar los despachos oficiales en Madrid, no existirían hoy problemas urbanísticos en esta ciudad, ni de

ningún otro tipo, porque muy probablemente no tendría ni la actual dimensión de Alcalá de Henares. Nos estaríamos ocupando ahora de Valladolid o Toledo, o de otra de las opciones de capitalidad que fueron posibles en su época, pero no de Madrid.

En definitiva, ser hoy la capital de la nación y representar el papel que Madrid representa en el desarrollo económico y en el equilibrio regional español comporta unas limitaciones, unas servidumbres y unos sacrificios que hay que asumir posponiendo, si es inevitable o necesario, objetivos de menor ámbito.

A las distintas dimensiones de Madrid corresponderán diferentes concepciones en la organización político-administrativa de la ciudad y por lo tanto de su urbanismo, que históricamente se han presentado de un modo sucesivo al predominar unos u otros aspectos, pero que actualmente requieren tratamiento coordinado y conjunto —y que la situación legislativa actual debe permitir que coexistan sin esfuerzo—, así como diferentes grados de planificación urbanística hoy posibles por estar contemplados en las normas legales. Pero no siempre ha sido así y plasmar esquemáticamente su evolución es el objeto de este trabajo.

Entre las opciones organizativas que cabe contemplar para una ciudad como Madrid: la «localización» total, la «estatalización» o el equilibrio entre ambas posturas extremas, se ha venido definiendo en la realidad y a través de un proceso temporal no demasiado largo la tercera, es decir el reparto de las funciones de dirección sobre la capital entre las esferas central y local de la Administración en razón de sus diferentes ámbitos de previsión y actuación.

En la evolución histórica se ha dado, en

terminos generales, una cierta correspondencia entre la situación de la ciencia y del planeamiento urbanístico y la organización administrativa encargada de su aplicación. Ambos han ido desarrollándose paralelamente y condicionándose mutuamente. Es notoria la diferencia entre un urbanismo cuya máxima expresión era los Planes de Ensanche y el actual, que parte de una concepción global de los aspectos económico-sociales del país a plasmar, en cuanto a las directrices territoriales, en un Plan Nacional de Ordenación y Planes Directores Territoriales de Coordinación, de posible ámbito supraprovincial. Es el camino que va desde la primera Ley de Ensanche, de 29 de junio de 1864, a la de 2 de mayo de 1975 que ha reformado en parte la de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. Pérez Olea ha dicho al respecto, gráficamente, que: «... la concepción actual del urbanismo tiene tan poco que ver con las técnicas del ensanche como la Ley de Navegación Aérea con las diligencias» (3).

En la actualidad, ni el urbanismo ni su organización político-administrativa pueden ser exclusivamente municipalistas, aunque a través de la adaptación del régimen local a las nuevas necesidades pueda y deba buscarse una participación extensa y efectiva de los entes locales. Tanto la citada Ley de Reforma de la Ley del Suelo como la de Bases del Estatuto del Régimen Local tienden a hacer posible esta participación sobre presupuestos diferentes al mero municipio aislado, que poco puede aportar a la moderna ordenación territorial.

Pero lo que sí parece claro es que el Estado, la Administración Central, algo tiene que decir en la planificación y dirección de la gran zona de influencia de la capital de España y que, al menos, su acción debe ser insustituible en cuanto a la previsión y coordinación de las grandes infraestructuras que le corresponde ejecutar, así como de las actividades de los distintos organismos que las tienen directamente a su cargo.

II. ORIGEN DE LOS REGIMENES URBANISTICOS ESPECIALES DE MADRID

II.I. Antecedentes

La primera disposición legal específicamente dedicada al tratamiento de los problemas de Madrid como «gran ciudad» es posiblemente la Ley de 26 de julio de 1892, relativa a los ensanches de Madrid y Barcelona, cuyo régimen se hizo posteriormente extensivo a otras ciudades por Reales Ordenes y previo dictamen del Consejo de Estado.

Dicha Ley derogó, en las ciudades a que se aplicaba, la segunda Ley de Ensanche de poblaciones, de 22 de diciembre de 1876, Ley de carácter general que tuvo escasa aplicación, al considerar necesarias normas especiales para las grandes agrupaciones urbanas. Sin embargo, la singularidad de los problemas que justificaban su aplicación, las circunstancias especiales motivadoras de ésta, no estaban suficientemente definidas, por lo que el Consejo de Estado calificó como «régimen de privilegio» el que dicha Ley establecía.

La Ley de 1892 constituía una disposición de fomento, que otorgaba beneficios fiscales a los propietarios que contribuyeran a la urbanización, introduciendo medidas como la cesión gratuita de viales, la expropiación subsidiaria, etc., luego generalizadas en la legislación urbanística de todos los países (4).

En el aspecto organizativo crea un órgano mixto, compuesto por los propietarios afectados por el Plan y el Ayuntamiento, la denominada «Comisión especial de ensanche», de muy limitada eficacia, que tiene como antecedente las «Juntas especiales» de la Ley de 1864 (5).

Esta disposición, junto con la Ley de 18 de mayo de 1895 de fomento de las obras de saneamiento y mejora interior de poblaciones de más de 30.000 habitantes y la de Expropiación Forzosa de 1879, además de otras disposiciones sobre materias específicas, como la Ley de Obras Públicas de 1877 y el Reglamento de Higiene Pública de 1910, constituyen el régimen jurídico-urbanístico de Madrid y otras grandes ciudades hasta 1924.

Los motivos de aplicación de este régimen especial fueron perfilándose poco a poco por la doctrina del Consejo de Estado que señaló fundamentalmente dos: el crecimiento demográfico de las ciudades y las dificultades económicas para proporcionar a la nueva población asentamientos de rango adecuado.

Todo el entramado jurídico representado por las disposiciones citadas estaba al servicio de un urbanismo incipiente y aún no definido como disciplina, ni en cuanto a contenido ni en cuanto a objetivos, representado por los Planes de Ensanche, y en algún caso de Extrarradio, propios de la época, que corresponderían, salvadas las distancias, a los actuales niveles de planeamiento constituidos por los Planes Generales Municipales, Planes Parciales de Ordenación Urbana, Proyectos de Urbanización, etc. y cubrían las necesidades de núcleos urbanos, que aún siendo importantes atravesaban todavía una etapa meramente local con escasas influencias comarcas o regionales. Los Planes de Extrarradio afectaban a la zona situada entre el ensanche y el límite del término municipal (6).

Posteriormente, el Reglamento de Obras, Bienes y Servicios Locales de 14 de julio de 1924 y, aunque cronológicamente muy posterior, la Ley de Régimen Local de 1950 constituyen disposiciones de carácter general que, si bien de materia más amplia que la puramente urbanística, contienen normas de este carácter, como la obligatoriedad de redactar Planes Generales para determinados municipios, siguiendo un criterio municipalista, lógico por su ámbito de generalidad pero poco adecuado por la uniformidad con que regula la materia municipal en la que ya entonces era de apreciar gran variedad de sujetos y circunstancias.

II.II. Disposiciones especiales originarias

La acción directa del Estado en la capital se inicia probablemente con la creación, por Decreto de 10 de noviembre de 1932, de la Comisión encargada de estudiar el proyecto de enlace ferroviario de Madrid. Se pretende con este proyecto abordar el enlace y electrificación

ficación de las diversas líneas afluentes a Madrid, eliminando la solución de continuidad existente entre las mismas, y señalar nuevo emplazamiento a las estaciones. Se justifica en diversas razones de claro carácter urbanístico, algunas de alcance comarcal, como: abaratar y simplificar los transportes evitando «los entorpecimientos que el desarrollo del automovilismo viene creando a la circulación por las vías madrileñas»; acercar a Madrid sus alrededores, tanto ciudades como Toledo, Avila, Segovia, Alcalá de Henares y Guadalajara como la Sierra de Guadarrama, mediante un servicio de cercanías; resolver el «magnífico» problema de la vivienda, etcétera (7).

Se trataba de estudiar un Plan de infraestructura ferroviaria de alcance comarcal, como trama fundamental de comunicaciones, que constituye un verdadero, aunque sectorial, tratamiento urbanístico de la provincia e incluso de las limítrofes. No han sido otra cosa los Planes Especiales que recogió la Ley del Suelo de 1956, primer Código urbanístico general.

Para resolver los problemas apuntados consideraba indispensable dicha disposición la acción coordinada del Estado y del Ayuntamiento y por ello la Comisión que se crea se compone de técnicos de ambas Administraciones, financiándose por el Estado.

Parece claro que ésta y otras disposiciones posteriores inician la etapa, hasta ahora no interrumpida, de reparto de funciones urbanísticas en la capital desde el punto de vista orgánico; la planificación urbanística con enfoque de capitalidad que excede de planteamientos exclusivamente locales y la creación directa por el Estado de la infraestructura que va a permitir el despegue de Madrid y su conversión en centro de desarrollo regional (8).

Un dictamen de dicha Comisión, de 23 de noviembre de 1932, plantea ya la necesidad de una Ley de urbanismo, del estudio de la política de suelo, ordenanzas de volumen y de uso, etc., como preceptos necesarios para una ordenación de la ciudad en todos sus aspectos y avanza la necesidad de acometer un Plan Comarcal, desarrollándose posteriormente estas ideas en una memoria entre cuyas conclusiones figuran, entre otras previsiones, el túnel de enlace ferroviario y la estación de Chamartín, hoy importantes realidades.

Otro documento del mismo año, titulado «Líneas generales del Plan Comarcal», continúa profundizando en los problemas de ordenación del territorio de influencia de la capital, partiendo de una estructura de comunicaciones basada en el ferrocarril electrificado, señalando la necesidad de ordenar el crecimiento que ha de producir para solucionar los problemas de vivienda y espacios libres y haciendo constar el propósito del Gobierno de acometer el Plan Comarcal teniendo en cuenta las razones expuestas y aquellas que se derivan concretamente del reconocimiento de la capitalidad de Madrid.

La definición de la comarca se concibe con flexibilidad, previéndose la posibilidad de ampliarla en distintas etapas temporales. Siguiendo las líneas de transporte, la comarca se define hasta el Guadarrama, traspasando en algunos puntos la provincia, dejándose para momento posterior la expansión hacia



el Sur que abarcaría las cuencas del Jarama, Henares y Tajo hasta dominar Aranjuez. Define, entre los núcleos a crear, poblados satélites con vida independiente y otros dedicados a residencia o industria (9).

Prevé problemas como la necesaria adaptación de las organizaciones municipales al impacto de los nuevos asentamientos (10).

Por último, entre otras previsiones y conclusiones relativas a política de suelo, como la prohibición absoluta de edificar en zonas sin Planes Generales de Urbanización (11), y fiscal, contiene la siguiente: «Ley Comarcal. — Todas estas nuevas modalidades legislativas han de tener el establecimiento de una moderna Ley Comarcal, anterior o posterior a una Ley General de Urbanización».

«No existiendo en estos momentos una Ley general sobre urbanización, y siendo su estudio complejo y laborioso, se debería, en el caso concreto de Madrid y en atención a los problemas que plantean las obras en curso, ir a la preparación de esta Ley particular que sirviese de base y de experiencia para la redacción de la Ley de Urbanismo y la creación de un organismo supermunicipal».

No es difícil identificar en los párrafos transcritos la idea matriz de la Ley de 1946 sobre Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores, que, efectivamente, sirvió de piedra de toque para la del Suelo de 1956, y de los organismos especiales que, a partir de la Comisión de Urbanismo de Madrid creada por aquella, planificaron y dirigieron la ordenación territorial de Madrid.

Por Decreto de 13 de diciembre de 1932, se crea el Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid, con carácter de organismo dependiente el Ministerio de Obras Públicas, antecedente directo de la futura Comisaría de Urbanismo, que tendría a su cargo los estudios de ampliación y construcción de carreteras en la zona comarcal de Madrid y la propuesta de bases para la resolución de los «problemas urbanísticos del extrarradio de la capital». El Gabinete lo forman: un Ingeniero de la Jefatura de Obras Públicas de Madrid, el Gerente de los Servicios Técnicos del Ayuntamiento y un Arquitecto. Se insiste en el preámbulo del Decreto en el criterio de que «lo que en estas materias realice el Estado debe concordar perfectamente con cuanto corresponde ejecutar al Ayuntamiento», estableciendo a este efecto la composición mixta del Gabinete. Más adelante, una Memoria de este Gabinete alude, entre otros Proyectos a los Nuevos Ministerios y prolongación del Paseo de la Castellana. Consta asimismo que de esta etapa es el primitivo proyecto de la Avenida del Abroñigal, hoy a punto de cuajar en espléndida realidad con el nombre de Avenida de la Paz.

Otro documento posterior, «Coordinación con los Planes del Ayuntamiento de Madrid», describe la articulación entre los Planes de Ensanche, Extrarradio y Comarcal, destinados a la formación del «Gran Madrid», y aludiendo a la Ley de Urbanismo en estudio.

Se llega, por fin, a la Ley de 18 de junio de 1936, sobre accesos y extrarradio de Madrid, primera disposición de rango legal que contempla problemas específicamente urbanísticos de la capital. Las funciones del Gabinete Técnico, que elaboró varios estudios utilizan-

dos en los Planes posteriores, fueron atribuidas por el Decreto de 28 de abril de 1939 que derogó aquella disposición, no obstante su superior rango normativo, a la Jefatura de Obras Públicas de Madrid.

Pero aún hay más; en 1937 se crea un «Comité de reforma, reconstrucción y saneamiento», que inicia el estudio de un Plan Regional para Madrid produciendo un documento titulado: «Esquema y bases para el desarrollo del Plan Regional de Madrid». Es necesario el paso de muchos años, los que van hasta 1975, para que el concepto de Plan Regional, dentro de los esquemas de ordenación del territorio, se incorpore a la Ley urbanística española, dando un rodeo a través de las Leyes europeas que establecieron, principalmente con este objetivo, los Esquemas o Planes Directores Territoriales de Coordinación.

Como características de este período, punto de arranque indudable del posterior desarrollo científico y legislativo en el urbanismo español, pueden señalarse:

a) Se inicia la etapa del urbanismo moderno en España, superando la meramente localista de los Planes de Ensanche y alcanzando un concepto casi acabado de la ordenación del territorio sobre bases económicas y políticas, en el que la ordenación de las ciudades se inserta en más amplios horizontes, abarcando espacios de influencia comarcal o regional con preeminencia de estos objetivos sobre los meramente locales. En el caso específico de la capital, es evidente el punto de partida político y económico de su ordenación como capital de la nación y centro de desarrollo destinado a revitalizar el interior del país y servir de enlace entre economías periféricas. El turismo, el deporte, el ocio y el medio ambiente se convierten en objetivos socio-urbanísticos.

b) Se adquiere conciencia de los problemas de política y régimen jurídico del suelo, que han sido el caballo de batalla de nuestra legislación y nuestra realidad urbanística.

c) Se considera la necesidad de una regulación general del urbanismo a través de una Ley de urbanismo, precedente de la Ley del Suelo de 1956.

d) Se apunta la insuficiencia, teniendo en cuenta los anteriores objetivos, de la regulación del régimen local y se inicia la participación del Estado repartiendo y coordinando los ámbitos de actuación entre las esferas central y local. Se señala la necesidad de una revisión del régimen local y de la regulación legal de los nuevos núcleos de población.

e) Se concreta el papel político y económico de Madrid, como capital y centro de desarrollo, en el contexto español y se proponen y sientan las bases de un régimen especial para la capital y su comarca.

III. EL PLAN GENERAL DE 1944 Y LA COMISIÓN DE URBANISMO DE MADRID

Por Orden de 27 de abril de 1939, desarrollada por otras posteriores, se creó la Comisión o Junta de Reconstrucción de Madrid, encargada de ejercer las funciones del artículo 4.º de la Orden del Ministerio de la Gobernación de 11 de junio de 1938, dentro del régimen especial establecido para las Re-

giones Devastadas por la Guerra Civil (12).

Su carácter es ya orgánico consultivo y no puramente técnico como lo habían sido los precedentes descritos en el apartado anterior, y su composición es mixta, integrada por representantes de distintos Ministerios y del Ayuntamiento de Madrid (13). Tenía una Comisión Técnica paralela creada por Ordenes de 25 de mayo y 7 de octubre de 1939 y una Oficina Técnica.

La Comisión Técnica elaboró el «Plan general de urbanización de Madrid y su zona de influencia», terminado en 1942 y aprobado por la Ley de Bases de 25 de noviembre de 1944 para la «Ordenación urbana de Madrid y sus alrededores» con la denominación de «Plan General de Ordenación Urbana de Madrid y su cintura y zona de influencia», que constituye junto con la Ley que regula la Comisión de Urbanismo de Madrid la base de partida de toda la labor urbanística desarrollada en España a partir de este momento.

Este Plan General de Ordenación, vigente hasta la promulgación del Plan General del Área Metropolitana de Madrid, afectaba a 28 términos municipales periféricos al de la capital, varios de los cuales fueron anexionados a éste, en un intento de ordenación comarcal (14). El área urbana contemplada en el Plan era de 16.003 hectáreas.

La concepción del nuevo Plan y la necesidad de abordar rápidamente la reconstrucción de Madrid con arreglo a sus directrices hizo necesaria la creación de un aparato administrativo especialmente dedicado a estos fines encuadrado en la Administración Central, por estimarse que los problemas que tenía planteados la capital, tanto respecto a su reconstrucción como a su desarrollo futuro, excedían del ámbito puramente municipal exigiendo la intervención del Estado (15).

La ejecución del Plan se encomendó al Ayuntamiento de Madrid y Ayuntamientos de los términos municipales no anexionados a éste, bajo la inspección de un Comisario designado por el Consejo de Ministros a propuesta del de la Gobernación, al que correspondían las funciones fiscalizadoras y ejecutivas, y de una Comisión de Urbanismo integrada por representantes de diversos Ministerios con actividades urbanísticas, del Ayuntamiento de Madrid, Gobierno Civil, Diputación Provincial, Canal de Isabel II y Canalización del Manzanares (16).

La Comisión actuaba por subrogación en defecto de actuación municipal y contaba, además, con competencias propias de carácter ejecutivo especialmente encaminadas a la acción reconstructora tan urgente en aquellos momentos.

La política de anexiones al término municipal de Madrid resolvió mucho problemas de gestión que se habían planteado en la etapa anterior, pero en cambio la actuación en los términos municipales no anexionados fue muy escasa.

Por Decreto de 1 de marzo de 1946 se aprobó la redacción oficial de la Ley de Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores, desarrollada por el Reglamento de 17 de octubre de 1947.

La Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores, creada por estas disposiciones para la ejecución del

Plan de 1942, se articuló como un organismo autónomo, dependiente del Ministerio de la Gobernación, con jurisdicción sobre toda la materia urbanística relativa a Madrid y su zona de influencia. Constituyó el primer organismo de este carácter establecido en España, extendiéndose posteriormente el sistema, aunque atenuando la capacidad gestora del órgano, a otras ciudades con problemas similares, como Bilbao en 1945, Valencia en 1946 y Barcelona en 1953.

El 3 de diciembre de 1953 se dictó la denominada «Ley Castellana», por ser este sector de la capital al que se aplicó en primer lugar, que otorgaba beneficios fiscales de similares características a los de la antigua Ley de Ensanche, cuya aplicación contribuyó decisivamente a la ejecución del Plan General por la iniciativa privada en determinados sectores.

La Comisión de Urbanismo de Madrid intervino decisivamente en el desarrollo del Plan General, al corresponderle la aprobación definitiva de los Planes Parciales, si bien, cuando estos implicaban modificaciones del Plan General, la aprobación quedaba reservada al Gobierno.

Tenía también facultades de gestión directa para la ejecución de los Planes, a fin de preparar suelo para la construcción urgente de viviendas que contribuyesen a resolver el grave déficit ocasionado por las destrucciones de la guerra y el gran aumento de inmigración que se produjo a raíz de aquella, que obligó, a su vez, a realizar una política de expansión industrial de la capital.

El principal objetivo que perseguía la creación de este organismo era la coordinación de las actuaciones oficiales y particulares en orden a la ejecución del Plan General de Ordenación, si bien coexistieron con él otros que tenían actividades urbanísticas como Canalización del Manzanares, representado en la Comisión, y la Ciudad Universitaria de régimen autónomo (17). Canalización del Manzanares fue creado por Ley de 5 de abril de 1943 y al establecerse la Comisión de Urbanismo se consideró conveniente mantenerlo por lo específico de la función que tenía encomendada.

Desde 1946 a 1957, en que se creó el Ministerio de la Vivienda por Decreto Ley de 25 de febrero, la Comisión de Urbanismo de Madrid dependió del Ministerio de la Gobernación.

La Comisión fue el aparato administrativo encargado de la gestión a las órdenes del Comisario General. Estaba integrada por una Oficina Técnica a cuyo frente se encontraba un Director Técnico, con distintas actividades entre las que contaba con gran importancia la de planeamiento, y los servicios administrativos que dependían del Secretario General.

En su período de gestión, desde 1946 a 1964, la Comisión, que contó con una subvención anual del Estado de 25.000.000 pesetas, efectuó un volumen de operaciones urbanísticas de 1.800.000.000 pesetas, de los que destinó un 51% al pago de expropiaciones, un 40% a obras de urbanización y el 9% a gastos de gestión (18).

La Comisión celebró 503 sesiones, examinando 35.476 expedientes, de los que 1.195 fueron proyectos de obras de urbanización.

La labor de planeamiento realizada en

este período afectó a 9.200 hectáreas, que representaban el 45% del área urbana de Madrid, donde se construyeron más de 100.000 viviendas con cerca de 500.000 habitantes. El planeamiento se realizó tanto en Madrid como en los demás términos municipales afectados por el Plan, siendo los Planes Parciales más importantes, dentro de Madrid, los de la Avenida del Generalísimo y su prolongación, prolongación de General Mo- la, ensanche de La Prosperidad, etc.

En su colaboración con los organismos oficiales para la construcción de viviendas, Instituto Nacional de la Vivienda, Obra Sindical del Hogar, etc., la Comisión preparó suelo, mediante su adquisición y urbanización, en una superficie aproximada de 574 hectáreas, destinadas a la construcción de los Poblados de Absorción, en los que se asentó la población desplazada de los terrenos en que habían de construirse viviendas de renta limitada, Poblados Dirigidos y Poblados Dirigidos Subvencionados, que contribuyeron a la realización del Plan de Urgencia Social de Madrid establecido por la Ley de 13 de noviembre de 1957, Plan de Absorción de Chabolas, aprobado por Decreto de 6 de abril de 1961, que erradicó 30.000 chabolas en Madrid facilitando alojamientos dignos a sus habitantes, Poblados Mínimos, etcétera.

La preparación de suelo que edificó la iniciativa privada, adquiriendo los terrenos a la Comisión, alcanzó a 236 has.; con régimen especial se urbanizaron 455 has.; en sectores de Ley Castellana, 222 has.; fueron proyectadas y urbanizadas 159 has. de zonas industriales y se proyectaron y ejecutaron 104 has. de zonas verdes. La superficie urbanizada ascendió a 1.028 has.

La actuación urbanística se ajustó a los sistemas previstos en su legislación especial y a partir de 1956 a los sistemas que estableció la Ley del Suelo, especialmente el de expropiación por el que se adquirieron 1.897 has. y se iniciaron actuaciones en 1.673 has. Asimismo se utilizaron los sistemas de Compensación y Cooperación en unas 1.081 has., representando estas actuaciones una experiencia importante en la aplicación de las difíciles técnicas articuladas por la Ley del Suelo.

La revisión del Plan de 1944 fue uno de los trabajos más importantes realizados por la Comisión de Ordenación Urbana en el período 1957-1964.

Las disposiciones que aprobaron el Plan de 1944 y articularon la Comisión de Urbanismo no señalaban expresamente la necesidad de revisar aquél. No obstante, ya en 1956 la Comisión estudió la conveniencia de revisar el Plan.

La promulgación de la Ley del Suelo en 1956 estableció ya una norma legal al respecto, al señalar en su artículo 37 que los Planes Generales deben ser revisados cada 15 años.

Tras distintos trabajos iniciados en 1958, la Comisión aprobó en 1960 el Proyecto de revisión del Plan General en el que constaba la documentación exigida por la Ley del Suelo, los estudios necesarios y el programa de realización de trabajos técnicos.

La aprobación inicial del Plan se efectuó el 6 de junio de 1962 y tres la tramitación oportuna se otorgó la aprobación provisional por la Comisión de Urbanismo de Madrid, con las modificaciones necesarias, el 13 de

noviembre de 1963, recibiendo el Plan su sanción definitiva por Decreto de 26 de diciembre de 1963 acordado en Consejo de Ministros a propuesta del de la Vivienda. El 2 de diciembre se había promulgado la Ley sobre el Área Metropolitana de Madrid, que creó la Comisión de Planeamiento y Coordinación de dicha área.

Es indudable que la legislación que acompañó al Plan de Ordenación de Madrid de 1944 abrió un nuevo período en el urbanismo español al implantar nuevos conceptos en la gestión urbanística.

Muchas de las innovaciones que se contenían en la Ley de 1946 y en las disposiciones dictadas para su aplicación pasaron a la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 e inspiraron no pocas de sus instituciones (19). La Ley del Suelo disolvió las Comisiones de Ensanche, resto de la primera etapa urbanística, pero mantuvo la vigencia y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo de Madrid y de los organismos similares de Bilbao, Valencia y Barcelona.

La actuación y experiencia de la Comisión de Urbanismo de Madrid fue fundamental en la implantación y desarrollo del urbanismo en España. En esta etapa se plasman y ponen en práctica principios y orientaciones ya desarrollados en la anterior, si bien sin extraer sus últimas consecuencias, como es lógico teniendo en cuenta su carácter experimental e innovador (20).

Podemos resumir sus principales características de la siguiente forma:

a) Se desarrolla y promulga el primer Plan de Ordenación urbanística territorial propiamente dicho en nuestro país, con evidente carácter comarcal y superando el concepto localista de las Leyes de Ensanche.

b) Se institucionaliza el urbanismo de la capital por la vía de reparto de funciones entre la Administración Central y la Local, sobre la base de un órgano estatal coordinador, de composición mixta entre ambas Administraciones, y de acción supletoria de los Ayuntamientos afectados por el Plan. La constitución de este órgano estatal en Madrid se justifica claramente por dos razones fundamentales: su condición de capital de la nación de un lado y por otro la necesidad de coordinar la actuación de los distintos organismos de la Administración Central (función imposible de realizar por las instituciones locales) y de los Ayuntamientos afectados por el Plan Comarcal (21).

c) El esencial carácter coordinador del organismo resulta sin duda de la condición supletoria de las facultades de la Comisión, ya que la ejecución del Plan, la formulación de los Planes Parciales, la ejecución de las obras, la prestación de servicios comunes a varios Ayuntamientos, etc., se atribuyen constantemente a estos, previendo incluso para ello la constitución de mancomunidades, fórmula típica de la legislación local que en Madrid aún está, por cierto, por desarrollar (22). Es necesario afirmar, por tanto, que la fórmula institucional parte del respeto absoluto a las competencias propias de las esferas locales, atribuyéndose únicamente al Estado el grado superior de planificación, la fiscalización de su cumplimiento y la ejecución subsidiaria, funciones todas ellas que, tratándose de la capital, exceden con mucho



a las capacidades de cualquier institución local.

d) La deficiente organización administrativa e insuficiente capacidad económica de los Ayuntamientos y demás instituciones locales, unidas a la necesidad de acometer una rápida acción reconstructora y de preparación de asentamientos para nuevas viviendas, cuyo déficit era angustioso, obligan en la práctica a una profunda acción estatal en Madrid, dentro de las funciones previstas en la Ley, ya que la actuación de los Ayuntamientos se revela escasa y descoordinada para la tarea que hubo de realizarse (23).

e) Se produce un considerable desarrollo, al que ya hemos aludido, de las técnicas urbanísticas de planificación y de promoción de suelo, con decisiva influencia en la articulación y evolución general del urbanismo en el país. Fruto de estas técnicas fue la elaboración por la propia Comisión del Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid.

IV. EL PLAN GENERAL DE 1964 Y LA COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID

IV.I. El Plan de 1964. Planeamiento de su revisión

La enorme presión demográfica, sobre todo de origen migratorio, que sufrió Madrid durante el período de vigencia del Plan de 1944 cuyas previsiones se vieron desbordadas, determinó que ya a partir de 1958 se iniciara una política de descongestión industrial con el propósito de evitar un crecimiento masivo de la ciudad creándose una Comisión Interministerial para estudiar los núcleos urbanos en que dicha descongestión habría de realizarse con la creación de polígonos industriales (24).

El Plan del Área Metropolitana de 1964 recoge esta tendencia limitadora del crecimiento del núcleo urbano de Madrid y, a través de un tratamiento regional, pretende resolver el problema diluyéndolo en diversos núcleos (25).

Los principios sobre los que se articula la solución propuesta por el Plan figuran en su Memoria, Conclusiones, siendo en resumen los siguientes (26):

Se pretende coordinar las políticas de descongestión de Madrid y de ordenación de su área metropolitana, extendiendo el desarrollo industrial a nuevos núcleos emplazados a lo largo de los ríos Henares, Jarama y Tajo, y fortaleciendo, a la vez, los núcleos comarcales de las zonas rurales.

Los municipios del Alfoz de Madrid, en número de 22, se clasifican con arreglo a sus características y posibilidades de desarrollo, atribuyéndoles funciones de espaciamiento y recreo, poblados dormitorio y núcleos de servicio.

Se prevé la dotación de servicios a los núcleos exteriores al perímetro urbano y la descongestión del casco antiguo mediante creación de nuevos centros comerciales.

En cuanto a zonas verdes se prevé un cinturón forestal que ha de penetrar en la ciudad mediante diversas cuñas constituy-

yendo un sistema de parques, con una superficie de unas 16.000 has.; asimismo se prevé la repoblación de zonas forestales en el Área de una superficie igual a la anterior.

Se simplifica la zonificación del Plan anterior y se estudia la red viaria fundamental y los accesos. Las previsiones en este sentido se desarrollaron posteriormente en el Plan de la Red Arterial.

Se estudia y concreta la ordenación ferroviaria e industrial, los transportes y comunicaciones, abastecimiento de agua, de energía eléctrica y saneamiento.

El Plan General del Área Metropolitana de Madrid es el primero de carácter urbanístico que se desarrolla en España en un contexto regional y con determinaciones de este orden, aunque su instrumentación en este aspecto fue insuficiente debido sobre todo a la estrechez del marco institucional en el que se insertaba (27). Trias Bertrán (28) señaló, respecto al ámbito de estudio y previsiones del mismo, que: «... constituye presupuesto esencial de las determinaciones del Plan para el futuro desarrollo urbanístico de Madrid su inserción en una escala más amplia, no sólo de planificación regional —lo que hasta ahora ha venido llamándose "política de descongestión"— sino en un sistema nacional de planeamiento no sólo económico y social sino físico y territorial...» (29).

Una vez más la Administración Central se adelanta, con el Plan General del Área, a la evolución del planeamiento urbanístico siguiendo la línea lógica iniciada años atrás y es Madrid, como capital de la nación, el objetivo de su actividad y su inevitable campo de experimentación.

El contenido de dicho Plan se aproxima, si bien esquemáticamente, al de los Planes Directores de Coordinación regulados en la Ley de 2 de mayo de 1975, pero el lastre puramente urbano continúa acusándose en él y sus directrices a escala regional no se desarrollan debidamente, ni se articula un dispositivo legal que resuelva esta cuestión o al menos la encauce (30).

Aunque en esta etapa comienza a reforzarse en cierto modo la base local, su insuficiente evolución, que se manifiesta por vía de Ley Especial en Barcelona y en Madrid (31), influye decisivamente en la falta de definición del Plan en la realidad.

Debido sobre todo a estas razones, el Plan se desfasa rápidamente, iniciándose en 1969 el planeamiento de su revisión. El III Plan de Desarrollo (1972-1975) recoge de la siguiente forma (32) las líneas a seguir en la revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid: «Respecto a su ámbito espacial, el planeamiento debe quedar definido por: 1.—Un Plan Regional, de contenido fundamentalmente socioeconómico, y su planificación física, en un Plan de Estrategias de Desarrollo. 2.—Un Plan Subregional y Metropolitano, a nivel de esquema director, que sirva de base para la ordenación del territorio, y 3.—Un conjunto de Planes de Ordenación, según lo prescrito por la Ley del Suelo y cuya base son los dos tipos de planeamiento indicados» (33).

Ya en 1965 Trias Bertrán adelantaba cifras de crecimiento previsible para la población de Madrid que situaban su área metropolitana para 1980 en 4.300.000 habitantes y en 8.000.000 para el año 2000 (34). A este

respecto indicaba que «contra esta realidad no vale lanzar gritos de espanto ni cantar endechas a una ciudad de 500.000 o 1.000.000 de habitantes. Creo que lo único acertado es actuar de modo que el proceso sea lo más razonable y menos doloroso posible».

IV.II. La Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (35)

La Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid fue creada por Ley de 2 de diciembre de 1963, reglamentada por Decreto de 28 de septiembre de 1964, como instrumento que preside la aplicación del Plan de Ordenación del Área, que coordina su ejecución, la ejecuta en defecto de actuación de los Ayuntamientos y vigila su cumplimiento.

Es un organismo autónomo de carácter urbanístico adscrito al Ministerio de la Vivienda, que funciona mediante la combinación de un órgano colegiado, la Comisión, y otro unipersonal, el Delegado del Gobierno que la preside.

Actúa en Pleno y en Comisión Delegada y en ella están representados los Departamentos ministeriales y Entidades locales, así como otros organismos y entidades, con actividades que inciden en el urbanismo del Área y Provincia de Madrid.

En la Comisión está representado el Ayuntamiento de Madrid, cuyo Alcalde es el Vicepresidente, la Gerencia Municipal de Urbanismo, los Ministerios de la Gobernación, Vivienda, Obras Públicas, Ejército, Hacienda, Educación y Ciencia, Trabajo, Agricultura, Industria, Aire, Información y Turismo, Comisión del Plan de Desarrollo, Organización Sindical, Canalización del Manzanares, Canal de Isabel II y Cámara de la Propiedad Urbana. Asimismo forman parte de la Comisión el Gobernador Civil de Madrid y el Presidente de la Diputación Provincial (36).

La creación de la Comisión del Área recogió la experiencia acumulada durante la etapa anterior en que funcionó la Comisión de Urbanismo de Madrid, tratando de fortalecer su función coordinadora y de resolver el problema existente en cuanto a competencias urbanísticas.

En principio, la Comisión está encargada de redactar el Plan General del Área, revisarlo adaptándolo a las circunstancias del momento, dirigir y orientar su desarrollo y ejecución por los Ayuntamientos, subrogándose, en caso necesario, en sus competencias —tanto en orden al planeamiento como en su ejecución— y vigilar su cumplimiento por los organismos oficiales, Corporaciones Locales, Entidades públicas y particulares.

Le corresponde la aprobación definitiva de los Planes Parciales de Ordenación, Proyectos de Urbanización y Proyectos para la aplicación de los sistemas de actuación. Debe informar los proyectos de obras de los organismos oficiales que afecten al Plan para que pueda fiscalizarse el gasto correspondiente.

La Comisión tiene además atribuida la calidad y competencias del Consejo Nacional y de la Comisión Central y Provincial de Urbanismo dentro de la provincia de Madrid.

Le está encomendada, además, la función de proponer la política de descongestión de Madrid e informar a estos efectos las actuaciones en los distintos polígonos establecidos por la legislación especial en provincias limítrofes. Tiene, en consecuencia, el carácter de órgano coordinador y planificador a escala regional y comarcal.

Es indudable que la Comisión del Área está en condiciones de acometer, dadas las competencias y representaciones que en ella concurren, una planificación de ámbito muy superior al Área Metropolitana e incluso a la provincia de Madrid.

En orden a la gestión urbanística, debe impulsar y velar por el establecimiento de servicios comunes en su ámbito de actuación, encomendando a los distintos organismos el estudio y redacción de los planes y proyectos necesarios en relación con el transporte, comunicaciones, abastecimiento de los distintos servicios, etc.; la Comisión puede proponer al Gobierno el organismo estatal, provincial o municipal que deba ejecutarlos. A estos efectos ha de estudiar y aprobar el Plan coordinado de establecimiento y prestación de servicios públicos en su territorio.

Su organización administrativa actual se establece en el Decreto de 1 de marzo de 1974 que crea la figura del Gerente y articula cuatro Direcciones Técnicas de: Control Urbanístico, Promoción de Suelo, Planeamiento Local y Planeamiento Metropolitano. Se fuerza con ello el carácter de organismo planificador del gran ámbito que ha de servir de marco de referencia a la planificación territorial a escala local que deben desarrollar las Corporaciones correspondientes (37).

Por lo que respecta a la ejecución del Plan, el artículo 11 de la Ley de 2 de diciembre de 1963 la atribuye a los Ayuntamientos del Área Metropolitana, que efectuarán las obras correspondientes bajo la fiscalización de la Comisión del Área, sin perjuicio de las que según su propia competencia deban llevar a cabo los Departamentos, Organismos y Servicios de la Administración Central y Provincial.

El artículo 17 de la misma Ley facultó al Ayuntamiento de Madrid para crear con personalidad jurídica y patrimonio propio una Gerencia Municipal de Urbanismo, según sistema previsto en los artículos 203 y 206 de la Ley del Suelo y utilizado en distintas ocasiones, que asumió las funciones ejecutivas de la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores en el término municipal de Madrid y que puede actuar, por encargo de la Comisión del Área, en el resto del territorio de la misma.

La Gerencia Municipal de Urbanismo, organismo constituido y en funcionamiento en la actualidad, está sometida a la tutela, fiscalización y control del Ayuntamiento de Madrid.

La Gerencia prepara los documentos y proyectos de índole urbanística que deba redactar el Ayuntamiento con arreglo a su competencia, como Planes Parciales de Ordenación, Proyectos de Urbanización y sistemas de actuación, etc., realiza la gestión del Patrimonio municipal del suelo y ejecuta las obras de urbanización correspondientes.

La regulación de la Comisión del Área confirma la línea seguida hasta el momento en la institucionalización del urbanismo de la capital, estableciendo un sistema de reparto de funciones y competencias entre la Administración Central y la Local, con una delimitación más clara de los respectivos campos, que reserva a la Administración Central el planeamiento y coordinación de conjunto y únicamente por subrogación en las competencias municipales, cuando no se ejerzan adecuadamente, la formulación de los planes territoriales de menor ámbito (38) y la gestión en su caso.

La composición y competencias atribuidas a la Comisión representan un reforzamiento de la intervención en todo el proceso urbanístico de la zona de influencia de Madrid del Ayuntamiento de la capital, que al ostentar la Vicepresidencia de la Comisión y estar representado en ella por tres vocales, uno de ellos el Gerente Municipal de Urbanismo, participa en la aprobación de todos los niveles de planeamiento que pueden afectar a la capital, incluido el provincial, en el régimen de competencias establecido por la Ley de 12 de mayo de 1956 antes de su modificación. La posibilidad de actuar a través de la Gerencia de Urbanismo en otros términos municipales fortalece aún más esta postura, lógicamente preeminente, del Ayuntamiento de Madrid.

Respecto al resto de los Ayuntamientos del Área su representación directa en la Comisión les garantiza asimismo la participación en el proceso de decisión, si bien se aprecia la necesidad de reforzar dicha representación.

Es de señalar el papel cada vez más importante que tienen las Entidades locales del Área Metropolitana y de la provincia de Madrid en todo el proceso urbanístico madrileño y la necesidad de que estas Entidades se reorganicen para asumir adecuadamente su función, cada vez más esencial, a través de los sistemas de agrupación, mancomunidad, etc., establecidos en la legislación local. La reciente Ley de Bases de Régimen Local abre una nueva perspectiva con la figura de las Entidades Municipales Metropolitanas, que puede representar la solución del problema de insuficiencia de la base local que ha acusado desde su origen el proceso de urbanización en España. Ello permitiría que el sistema de reparto de competencias urbanísticas entre el Estado y la Administración Local surtiera los efectos beneficiosos que han llevado, también desde el origen, como creo haber dejado expuesto, a su definición.

V. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Al llegar a este punto queda deliberadamente a la puerta el tema de mayor interés, porque el objetivo de este trabajo es únicamente exponer someramente la evolución institucional del urbanismo madrileño. Sin embargo, no podemos dejar de plantear al menos algunas cuestiones sobre el próximo futuro, ya que, desde distintos ángulos, existe una preocupación general sobre la organización del urbanismo madrileño y un afán actualizador de su estructura.

Las opciones organizativas que apuntábamos al iniciar este trabajo siguen teniendo vigencia.

Una primera opción podría ser la postura radicalmente localista, basada en la orientación de las recientes disposiciones legales citadas, cuya verdadero fruto debe lógicamente tardar en recogerse. No cabe dudar de la capacidad de acción del Ayuntamiento de Madrid y de las instituciones locales provinciales, pero persisten, y han de persistir durante mucho tiempo, las limitaciones que comporta: por un lado el enorme número de actividades de índole ciudadana que debe atender el municipio de la capital, que lógicamente le restan perspectiva de conjunto y capacidad de acción en profundidad fuera de su marco geográfico, y por otro la debilidad y deficiente organización del resto de los municipios provinciales, que representa todavía un fenómeno único en el país de desequilibrio con el municipio capital.

No puede olvidarse tampoco que el ámbito provincial de Madrid es insuficiente, por el alcance nacional de su influencia —repeatedamente señalado por los especialistas— y por la proyección supraprovincial de la capital, que si hasta ahora ha venido manifestándose como centrípeta, a no tardar debería convertirse en irradiadora de energías a las regiones situadas bajo el eje Este-Oeste de la península.

La potenciación de las organizaciones locales es totalmente necesaria para que funcionen las escalas ciudadanas del urbanismo que directamente afectan al marco individual de vida, pero su posibilidad no debe llevar a la equivocada, o al menos discutible, conclusión de que una mera suma de esfuerzos locales va a resolver con éxito el problema de la planificación superior incardinada en un contexto nacional, ni tampoco a conseguir la coordinación —tan compleja y difícil— de las acciones estatales necesarias e imprescindibles en materia infraestructural.

La opción absolutamente estatalizada no parece tampoco justificada ni suficiente, a pesar del origen casi exclusivamente estatal de las instituciones urbanísticas en nuestro país. Lastraría con competencias de detalle impropias del Estado una actividad que, siendo necesariamente de gran escala, tiende naturalmente a alejarse del individuo como definitivo habitante de la ciudad.

Parece, pues, que la alternativa del equilibrio mediante el reparto coordinado de las competencias derivadas de las distintas esferas funcionales de la Administración Central y Local, que ha venido perfilándose desde hace casi cincuenta años, con todos los perfeccionamientos necesarios para la eficacia y las garantías debidas a la autonomía local, continúa siendo la perspectiva válida de que hay que partir, con ambición en los objetivos, para perfeccionar la organización urbanística de la capital y su ámbito geográfico de influencia.

Notas

(1) Se contempla y desarrolla esta problemática en «El mito del gran Madrid», págs. 112 y siguientes y 302 y siguientes, de V. Simancas y J. Elizalde. Guadiana de Publicaciones, 1969. Colección: Ayer, hoy y mañana de España.

(2) Ramón Tamames, «Los centros de gravedad de la economía española». Citado por V. Simancas y J. Elizalde, op. cit., pág. 306.



(3) El citado autor desarrolla esta materia en «La organización administrativa del urbanismo en España: antecedentes, evolución y prognosis», incluido en la publicación: «Tres temas de política urbanística», n.º 27 de la colección: Conferencias, discursos y estudios monográficos, editada por el Ministerio de la Vivienda.

(4) Esta temática la desarrolla en detalle, y con carácter general, Pérez Olea en la obra citada. Martín Bassols analiza exhaustivamente la evolución de las instituciones urbanísticas españolas en su obra: «Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)».

(5) Dice al respecto Pérez Olea: «Es importante resaltar cómo ya en 1864 el legislador entendía que los órganos municipales corrientes no resultan particularmente idóneos para la actuación urbanística; que ésta requiere, incluso al nivel municipal y dentro de sus propias estructuras, una organización propia». Op. cit., pág. 51. De ahí que la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 previese el régimen de Gerencia (artículo 203) y las Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios (artículo 204) para el ejercicio de las competencias urbanísticas municipales, preceptos hasta ahora muy poco utilizados y que se mantienen en la reforma de 1975.

(6) En Madrid cabe enumerar los siguientes Planes y estudios: Proyecto de Mendizábal de 1843 que previó un ensanche hacia el Norte de la ciudad; Proyecto de Merlo, de 1846, que asimismo previó un ensanche hacia el Norte; Plan de Urbanización del ingeniero militar Núñez Granés, base del posterior Plan de Ensanche de Castro, también ingeniero, cuyo anteproyecto se aprobó por Real Decreto de 19 de julio de 1860 y su plano definitivo por Real Decreto de 25 de enero de 1898, casi cuarenta años después; Proyecto de Extrarradio aprobado por Real Decreto de 15 de agosto de 1916 y disposiciones complementarias.

En 28 de noviembre de 1924 aprueba el Ayuntamiento las bases para el estudio del Extrarradio y la Extensión de Madrid. En 16 de julio de 1929 se convoca por el Ayuntamiento el concurso internacional de anteproyectos para urbanización y extensión de Madrid, basado en una Memoria de información sobre la ciudad, unánimemente elogiada, que incluía ya datos provinciales, describiendo proyectos como el de la Prolongación de la Castellana, el Ferrocarril de circunvalación de Madrid y el Aeropuerto de Barajas. Aunque el concurso se declaró desierto, fue premiado el trabajo de los arquitectos Zuazo y Jansen, desarrollándose un Proyecto de Extensión y Extrarradio, con base en el mismo, por el Ayuntamiento. Este Proyecto, cuya información pública terminó el 10 de noviembre de 1931, estaba aún pendiente de aprobación en 1932.

El arquitecto Luis Lacasa calificó la labor desarrollada en esta época de la siguiente forma: «A lo largo de un tercio de siglo se han instituido planes (sobre el papel) que tenían muy poca fuerza de penetración en la realidad y que no pasaban de servir para dar la alineación y la rasante en alguna calle existente o prolongadas». Luis Lacasa, «Escritos: 1922-1931». Publicaciones del C.O.A.M., página 93.

(7) Concretamente señalaba la exposición de motivos del Decreto: «... una ciudad (Madrid) que, con todas las posibilidades imaginables de ensanche, sólo por penuria de comunicaciones está aquél contenido, siendo ello causa de que, mediante el pernicioso auxilio de la desidia, se haya formado en torno a Madrid sin orden ni concierto, y en franca victoria contra la estética y la higiene, un cinturón de edificaciones lamentables».

(8) Existe una publicación del Ministerio de Obras Públicas, de 1933, siendo titular del Departamento Indalecio Prieto, con título revelador al respecto: «Cómo cooperará el Estado a la transformación y engrandecimiento de Madrid». Contiene una serie de disposiciones, estudios y memorias que constituyen toda una teoría urbanística sobre Madrid, incluyendo aspectos tanto de ordenación del territorio como de política de suelo y organización administrativa.

(9) Entre otros se prevé, ya en esta época, el Poblado de Valverde que actualmente trata de desarrollarse, aunque su carácter se conciba hoy

como nuevo centro de capitalidad (Centro de Decisiones número dos) prolongando hacia el Norte la función del eje de la Castellana-Avenida del Generalísimo. De este Poblado se decía: «Ocupará las suaves laderas que descienden de la carretera de Fuencarral a Colmenar Viejo en los kilómetros 13 y 14, formando parte de magníficas superficies de las vaguadas que descienden al Manzanares, limitadas por las tapias del monte de El Pardo y la línea férrea del nuevo trazado. El ambiente de estas cercanías y su perspectiva son incomparables. Debe surgir en estos bellos lugares el poblado moderno que sirva de tipo de orientación».

(10) Se apunta con ello la insuficiencia del régimen local para abordar los problemas de la creación de nuevos núcleos y la necesidad de una legislación sobre «nuevas ciudades», cuestión que aún hoy, no obstante encontrarse en marcha numerosas actuaciones que constituyen sin duda nuevas ciudades, sigue sin estudiarse y sin resolver, incomprensiblemente en un país con nuestra tradición histórica itinerante y fundadora y con la tradición jurídica reguladora de tantos nuevos asentamientos (como los Fueros y Cartas Pueblas, las Leyes de Indias y las Ordenanzas de Población de Indias de 1573, entre otras manifestaciones anteriores y posteriores).

(11) Encontramos aquí, posiblemente, la primera formulación general de un documento de planeamiento urbanístico ordenador «ex novo», y con carácter general, de un nuevo núcleo urbano.

(12) Una exposición general del desarrollo del urbanismo en España a partir de 1939 puede verse en «Situación general del urbanismo en España (1939-1967)», de Bidagor Lasarte, en Revista de Derecho Urbanístico, julio-agosto-septiembre 1967.

(13) La presidía el Director General de Regiones Devastadas y se integraba por representantes del Ayuntamiento de Madrid y de los Ministerios de Hacienda, Obras Públicas, Agricultura, Industria y Comercio, Ejército y Movimiento.

(14) Los términos municipales afectados fueron: Madrid, Chamartín de la Rosa, Fuencarral, Alcobendas, San Sebastián de los Reyes, Hortaleza, Canillas, Canillejas, Barajas de Madrid, Paracuellos del Jarama, Torrejón de Ardoz, San Fernando de Henares, Coslada, Vicálvaro, Vallecas, Ribas del Jarama, Villaverde, Getafe, Carabanchel Bajo, Carabanchel Alto, Leganés, Alcorcón, Villaviciosa de Odón, Boadilla del Monte, Pozuelo de Alarcón, Aravaca, Majadahonda, Las Rozas de Madrid y El Pardo. De ellos se anexionaron Madrid: Chamartín de la Rosa, Fuencarral, Hortaleza, Canillas, Canillejas, Barajas de Madrid, Vicálvaro, Vallecas, Villaverde, Carabanchel Bajo, Carabanchel Alto y Aravaca.

(15) La exposición de motivos de la Ley de 23 de noviembre de 1944 señalaba expresamente: «A la vista del plan elaborado se procedió a redactar una ordenación legal que permita encauzar, con garantía para los intereses que se ponen en juego y con eficacia de gestión y realización para la obra, cuantas actividades se desplieguen en torno a la ordenación urbana de Madrid»... «No siendo el problema de la ordenación urbanística de Madrid y su zona de influencia exclusivamente municipal, es lógico que el Estado aporte su colaboración, no tan sólo con la de sus servicios técnicos en aquello que precisa coordinar el interés local con el general de la Nación, sino con aportación de orden económico demandada por el carácter de capital del Estado que Madrid tiene».

(16) Los organismos representados eran: Ministerios del Ejército, Hacienda, y Obras Públicas; Secretaría General del Movimiento; Direcciones Generales de Arquitectura, Sanidad y Regiones Devastadas; tres representantes del Ayuntamiento de Madrid y el Gobernador Civil de la provincia. Utilizando facultades atribuidas por la Ley al Comisario General, se integraron asimismo en la Comisión representantes de la Diputación Provincial, Canal de Isabel II y Canalización del Manzanares.

(17) Entre las facultades coordinadoras que tenía la Comisión respecto a los organismos oficiales cabe destacar dos muy importantes que posteriormente se atribuyeron también a la Comisión del Área Metropolitana: la posibilidad de recabar de

los Departamentos Ministeriales, a cuya jurisdicción afecten obras que deban desarrollarse dentro del Plan General, la formulación de los proyectos correspondientes y la prohibición de realizar ninguna obra pública que impida o dificulte la realización del Plan General, sometiéndose los proyectos a previa autorización de la Comisión de Urbanismo, contra cuyo acuerdo denegatorio podía recurrir la entidad afectada ante el Consejo de Ministros.

(18) Datos que figuran en la Memoria de actuación de la Comisaría, 1939-1964.

(19) La Comisaría de Ordenación Urbana fue un verdadero laboratorio de técnicas urbanísticas, tanto de planeamiento como de gestión de suelo. Sus normas reguladoras establecieron la calificación y clasificación del suelo, definieron los grados de planeamiento correspondientes a Plan General, Plan Parcial y Proyecto de Urbanización, y el contenido de estos dos últimos, que pasó, con pocas modificaciones, a la Ley del Suelo, de 1956; establecieron el silencio positivo (dos meses) para la aprobación de los Planes Parciales y Proyectos de Ejecución (urbanización) redactados por los Ayuntamientos; etc. En cuanto a gestión de suelo iniciaron la regulación de parcelaciones y reparcelaciones; regulan las asociaciones de propietarios (incluidas las mixtas con los Ayuntamientos) para la ejecución del planeamiento; desarrollan la expropiación forzosa estableciendo incluso el beneficio de expropiación a favor de aquellas asociaciones, etc. Todas estas técnicas fueron profusamente aplicadas y sirvieron de experiencia inapreciable para el desarrollo de las normas posteriores.

(20) Parece lógico que la Junta de Reconstrucción utilizase las ideas y la documentación preparadas por sus antecesores: La Comisión de Enlaces Ferroviarios, el Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid y el Comité de Reforma, Extensión y Saneamiento, completándolas y desarrollando un importante trabajo.

(21) Las funciones esenciales de la Comisión de Urbanismo se definen en el artículo 1.º del Reglamento de 7 de octubre de 1947 de la siguiente forma: «... promover, orientar, coordinar y fiscalizar la ejecución del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores, y de ejecutarlo directamente, en todo o en parte, si no lo realizasen el Ayuntamiento de Madrid y los demás afectados y no anexionados a éste».

(22) La ejecución del Plan General se atribuye al Ayuntamiento de Madrid y a los no anexionados afectados por aquél (Base 3.ª de la Ley de 23 de noviembre de 1944; artículo 2.º de la Ley de 1 de marzo de 1946, etc.); la redacción de los proyectos parciales en desarrollo del Plan General, la inspección y vigilancia, el establecimiento y explotación de servicios comunes, etc., se atribuyen igualmente a los Ayuntamientos afectados (Bases: 6.ª, 19.ª y 9.ª; arts.: 3.º, 13 y 15 de las referidas disposiciones, etc.).

La constitución de mancomunidades para la prestación de servicios comunes la regula la Base 2.ª y el artículo 4.º de las mismas disposiciones, etcétera.

La Comisión de Urbanismo resolvía las discrepancias que se planteasen entre los Ayuntamientos con motivo de la prestación de dichos servicios comunes (art. 15 del Reglamento de 7 de octubre de 1947).

(23) La Base 12.ª de la Ley de 1944 encomienda a la Comisión de Urbanismo la urbanización de zonas para resolver los problemas de vivienda que pueda ocasionar la aplicación de la presente Ley. El artículo 5.º de la Ley de 1.º de marzo de 1946 ordenaba a dicha Comisión acometer urgentemente la urbanización de zonas «para resolver el problema de la construcción de viviendas que actualmente existe y el que pueda ocasionar la aplicación de los preceptos de la presente Ley».

(24) En 1959 se delimitó el polígono de Alcázar de San Juan. En el mismo año se delimitaron los polígonos de Aranda de Duero, Guadalajara y Toledo. En 1964 se aprobó el polígono de Manzanares. Esta política se inició en el Plan de Urgencia Social de Madrid, aprobado por Ley de 13 de noviembre de 1957, que, en su artículo 2.º, encomendaba al Ministerio de la Vivienda: «Abordar,

con el Ayuntamiento y demás organismos competentes, la limitación y descentralización de Madrid para impedir la inmigración y el desarrollo anormal de los suburbios, creando una zona verde de protección perimetral y encaminando la nueva industria hacia un sistema de dispersión en ciudades satélites». Estos principios, que implicaban una incipiente ordenación regional, los recogió el Plan General del Área Metropolitana.

(25) En la Memoria de la Comisión de Estructuras y Servicios Urbanos del III Plan de Desarrollo (1972-1975) se contiene un estudio (págs. 341-399) en el que analiza el Plan del Área Metropolitana de 1964, la situación de su ejecución en 1971, causas de las desviaciones realidad-plan, bases y objetivos de la revisión del Plan General del Área que dispone, y del planeamiento a realizar y programas para el III Plan de Desarrollo.

(26) Trias Bertrán, en: «El desarrollo urbanístico de Madrid en futuro de España», pág. 19, expone las «líneas maestras» del Plan de la siguiente forma:

1) Madrid debe transformarse, de polo de atracción que ha sido en el último cuarto de siglo, en polo de impulsión de la región central. Por esta razón, se postula en el Plan la prosecución energética de la política hasta ahora llamada de descongestión mediante el desarrollo urbanístico de las cuencas del Henares, del Jarama y, sobre todo, del Tajo, constituyendo un gran arco urbano desde Guadalajara a Talavera, por Alcalá, Aranjuez y Toledo, en el que se asienten un millón o más de habitantes.

2) Gestión eficiente de repoblación forestal en los alrededores de Madrid, que limiten la expansión en mancha de aceite...

3) Desconcentración del centro urbano mediante la creación de núcleos comerciales excentríficos, la limitación de uso comercial en las vías de tráfico intenso y la plena dotación de servicios comerciales, sociales y culturales a nivel de barrio y de distrito, especialmente de la periferia, dotándolos de una estructura orgánica.

4) Desplazamiento de la futura gran industria que deba instalarse en la región central a los núcleos industriales de los valles fluviales citados.

5) Fluidificación de las vías de tráfico, tanto de circunvalación como de acceso, doblando las exis-

tentes y facilitando las comunicaciones de la región central.

(27) Memoria de la Comisión de Estructuras y Servicios Urbanos del III Plan de Desarrollo, página 355, en la que se dice: «La causa primordial del desajuste realidad-plan ha estado en la ausencia de una instrumentación del enfoque regional en el Plan de 1963. En él sólo se consideró la región central a efectos de desarrollo económico y pronósticos, pero sin tener en cuenta la subregión madrileña, paso intermedio a la zona metropolitana, polo generador de los problemas».

(28) Op. cit., pág. 20.

(29) El artículo 6.º, 3 de la Ley del Suelo, que configura por vez primera el Plan Nacional de Urbanismo, formula ya este principio, culminando el proceso de implantación de la planificación territorial en España cuyas lagunas ha rellenado, entiendo que plenamente, la reforma de 1975.

(30) La Ley del Área Metropolitana de 2 de diciembre de 1963 se hace eco en algunos preceptos de esta necesidad; así el artículo 6.º fi que atribuye a la Comisión de Planeamiento y Coordinación la competencia de «Proponer directrices para la política de descongestión de Madrid e informar las actuaciones urbanísticas en los correspondientes Polígonos, conforme a las normas que reglamentariamente se determinen», precepto desarrollado por el artículo 30.2 del Reglamento. La exposición de motivos de la Ley, en su apartado 3, señala que «El criterio esencial mantenido (en la redacción del Proyecto de Ley) en base a una de las enseñanzas centrales del urbanismo contemporáneo es el de la necesidad de tratamiento regional para las grandes concentraciones urbanas y, por consiguiente, de Madrid», y en el apartado 7 indica, respecto a la actuación de la Comisión del Área, que, «por imperativos de la política de descongestión, ha de alcanzar a varias provincias». Como hemos visto anteriormente, estos criterios empezaron a apuntarse ya hace casi cuarenta años.

(31) Leyes de 23 de mayo de 1960 y 11 de julio de 1963, respectivamente.

(32) Memoria citada, pág. 356.

(33) Se recogen así las líneas marcadas por el Gobierno en acuerdo de 3 de diciembre de 1971, por el que se encargó a la Comisión del Área

Metropolitana de Madrid, declarándolo de urgencia, el planeamiento integrado regional, en el ámbito que resultase necesario, mediante redacción de un Esquema Director, el planeamiento urbanístico necesario para su desarrollo y la revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid.

En cumplimiento de estos encargos se redactó en 1972 un Avance de Esquema Director de la Subregión Central, denominado «Madrid 2000», continuándose hasta la fecha los trabajos de planeamiento de ámbito metropolitano, que han fraguado en distintos Planes Especiales de carácter sectorial.

(34) Todos los estudios posteriores, tanto de la Comisión del Plan de Desarrollo como del organismo, confirman estas previsiones. El Plan Especial de Infraestructura del Transporte para la Provincia de Madrid, recientemente elaborado, señala para 1980 una población en el municipio de Madrid de 3.630.000 habitantes y en la provincia, 5.121.500; para el año 2000 confirma la cifra de 8.000.000 en la provincia.

Esta previsión, que representa el 19,01 por cien de población española en el año 2000, justifica plenamente un ámbito de estudio del planeamiento de Madrid de carácter supraprovincial, e incluso nacional, y un órgano de coordinación y vigilancia de Plan con facultades y competencias sobre varias provincias.

(35) La descripción que sigue recoge esencialmente la exposición de la citada Memoria del Plan de Desarrollo, págs. 351 y siguientes.

(36) Por Decreto de 15 de febrero de 1973 se amplía la composición del Pleno de la Comisión con un representante de la Presidencia del Gobierno. Por Decreto de 24 de julio de 1975 se amplían a tres los representantes del Ministerio de Obras Públicas y por el de 18 de marzo de 1976 se incluye un representante del Ministerio de Comercio y se sustituye a Canalización del Manzanares por R.E.N.F.E.

(37) Por Decreto de 25 de marzo de 1971 se había creado una Dirección Técnica expresamente encargada del planeamiento.

(38) La exposición de motivos de la Ley del Área, apartado 5, enuncia y desarrolla como base de partida este principio de participación local, que informa todo el articulado.

2. La administración urbanística en la provincia de Madrid

por Vicente Gago Llorente y Jorge Castanyer Vila

En particular, se puede señalar cómo se hacen cada vez más evidentes las insuficiencias institucionales que viene arrastrando la pieza central de la gestión urbanística a nivel metropolitano y provincial, la Comisión de Planeamientos y Coordinación del Área Metropolitana, reflejadas en las dificultades por las que atraviesa actualmente el planeamiento metropolitano. En esas insuficiencias institucionales se apoyan las presiones de distinto signo que se han venido sucediendo para la transformación institucional de la COPLACO, reflejadas, por ejemplo, en sendos ruegos al Gobierno de los procuradores Llantada y Villoria, que han conducido a la creación simultánea de dos órganos consultivos para el estudio del problema: una Subcomisión del Pleno de la COPLACO y una Ponencia en el seno del Ayuntamiento de Madrid.

En este tiempo se ha observado, también, cómo las Entidades Locales de la provincia,

Ayuntamientos y Diputación, cada día más conscientes del papel secundario que tienen asignado en el planeamiento urbano provincial, y empujadas por los intereses que en ellas se apoyan, plantean conflictos de competencias con la Comisión del Área. Se han podido constatar, entre otras, dos fuertes iniciativas en este sentido en las que se han significado varios Ayuntamientos: en primer lugar la campaña en pro de la creación de una Entidad Municipal Metropolitana, y posteriormente las presiones de muy diversos tipos para conseguir de la COPLACO la revisión «generosa» de las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal aprobadas en 1975. Asimismo la Diputación reclama una mayor intervención en la gestión urbanística provincial, concretada por ahora en la creación de una oficina urbanística propia.

Pensamos, por otra parte, que trabajos como éste son particularmente interesantes