



EL PROGRAMA DE ACCIONES INMEDIATAS DEL ENSANCHE

Un intento de recuperación social de la ciudad

Por José Martínez Sarandese *

La transformación del Ensanche

Durante los últimos veinte años el Ensanche madrileño (1) ha estado sometido a un intenso proceso de transformación, que ha agravado los problemas inherentes a su construcción y ha conducido a la excesiva especialización funcional del área, a la progresiva degradación de la calidad ambiental de los espacios públicos y a la sustitución sistemática de sus edificios por otros de mayor volumen.

El Ensanche fue concebido para reducir la densidad de la ciudad antigua, de 348 a 198 habitantes por hectárea, con la amplitud necesaria para absorber holgadamente el crecimiento de la población durante cien años.

El Anteproyecto de Ensanche de Castro fue aprobado por Real Decreto de 19 de julio de 1860, con el fin de "poner coto a la desmedida altura de

los edificios, limitando el número de los pisos" y de "dar, para la distribución de las manzanas, reglas tales que sirvan de garantía a la salubridad de las habitaciones, asegurándolas los beneficios del sol, de la luz y de la fácil renovación de aire".

Sin embargo, pronto se hace patente que "los particulares que buscan en la construcción de los edificios un medio de lucrarse, no tienen reparo en inmolarse la salud y el arte a su perseverante propósito", como tan certeramente señalara Cerdá.

En efecto, las sucesivas reformas legislativas que, desde 1864, han permitido macizar el Ensanche con edificios cada vez más altos y compactos con patios cada vez más reducidos, y suprimir las zonas previstas para parques y edificios públicos, han hecho posible que en 1978 se alcanzara una densidad residencial en la zona de 373 habitantes por hectárea, superior a la que originariamente se quería corregir en el casco antiguo, y una densidad laboral de 253 empleos por hectárea, es decir, de dos puestos de trabajo por cada residente activo, de los cuales el 83,3% correspondientes en su mayor parte al sector terciario.

Especialización funcional del área

Las cifras expresadas en el párrafo anterior, que ponen de manifiesto el gran desequilibrio existente entre la población residente y el empleo localizado

* Arquitecto director del equipo técnico que desarrolló el PAI del Ensanche.

(1) Se denomina Ensanche al área de estudio delimitada con este nombre en el Programa de Acciones Inmediatas, que comprende los seis barrios del Distrito de Chamberí y los barrios de Recoletos, Goya, Lista y Castellana en el distrito de Salamanca de Jerónimos e Ibiza en el distrito de Retiro y de Argüelles en el distrito de Moncloa. En 1979 tenía: 1.070,42 hectáreas; 7.750 edificios; 141.463 viviendas; 64.951 plazas de garaje; 16.342 locales comerciales; 9.305 oficinas; 84.500 vehículos; 130.693 hogares, 399.507 habitantes y 271.226 empleos.

en el Ensanche, son un claro exponente de la importancia de la implantación en él de actividades de uso intensivo, como oficinas, grandes almacenes, comercios especializados y espectáculos, que desnaturalizan su carácter tradicionalmente residencial y provocan su terciarización.

La implantación de actividades intensivas en el Ensanche se concentra fundamentalmente sobre el eje de la Castellana, en el sector enmarcado por las calles de Serrano-Alfonso XII y Zurbano, que es el emplazamiento preferido por sedes bancarias y de grandes sociedades. Esta invasión se produce de dos formas: una primera, brusca, por sustitución de edificios, y una segunda, gradual, por infiltración en edificios residenciales.

La terciarización del Ensanche se complementa, por un lado, con la introducción de fórmulas residenciales selectivas o de alta densidad, que pueden soportar las elevadas repercusiones del precio del suelo en este emplazamiento, como viviendas de lujo, apartamento y hoteles, y, por otro, con la invasión de los espacios públicos por los automóviles privados.

El proceso descrito, que cumple el pronóstico de Castro de que "el valor de los terrenos será el que determinará seguramente el valor y el destino de los edificios", altera profundamente el sistema de actividades del Ensanche, ya que expulsa a las clases populares de la población, agudiza el desequilibrio entre población activa y empleo, agrava los problemas de segregación social que históricamente han diferenciado los distintos sectores del Ensanche, desplaza a las actividades dotacionales, industriales, artesanales y de servicio personal y reduce la tradicional multiplicidad de usos de los espacios públicos.

Paradójicamente, la reducción de la población del Ensanche se combina con el incremento del número de familias; ello se debe a la proliferación de hogares de uno y dos miembros, vinculada, en gran medida, al proceso natural de envejecimiento de la población, que conduce a la infrautilización y abandono de un sector importante del parque inmobiliario residencial, ya que las antiguas distribuciones carecen de flexibilidad suficiente para adaptarse al desdoblamiento de hogares y la congelación de arrendamientos no permite, en muchos casos, ni tan siquiera recaudar los fondos necesarios para conservar los edificios.

Por su repercusión en las condiciones de vida de la población residente tiene especial relevancia la sustitución sistemática de actividades de servicio comunitario —docentes, asistenciales y sanitarias fundamentalmente— por grandes operaciones inmobiliarias, que, con sus elevadas densidades, agravan la insuficiencia de las dotaciones que todavía subsisten.

Desde este punto de vista también tiene especial interés resaltar la "colonización" de espacios y edificios que inicialmente fueron destinados a servicios públicos por oficinas y estacionamientos para funcionarios de la Administración, que agudiza la infrautilización social del patrimonio público inmobiliario, adscrito generalmente a usos exclusivos que no agotan sus posibilidades funcionales.

La especialización funcional del área y su densificación han conducido a una situación de desequilibrio impresionante. En efecto, el suelo se distribuye entre usos de la siguiente forma:

Residencial	35,95%
Terciario	8,85%
Industrial	0,62%
Equipamiento	7,64%
Infraestructuras	5,84%
Sin uso	2,81%
Entre alineaciones	57,71%
Espacios libres	13,62%
Viales	28,67%
TOTAL	100,00%

Si se aplicaran los módulos dotacionales vigentes el equipamiento debería ocupar el 39,61% del área y los espacios libres el 48,37%. Estas cifras ponen de manifiesto la inviabilidad de las altas densidades.

Degradación de la calidad ambiental de los espacios públicos

Las principales características de las calles, paseos y plazas del Ensanche, conservadas hasta fechas relativamente recientes en su estado original, han sido alteradas hasta tal extremo que hoy puede decirse que han sido completamente desnaturalizadas.

En efecto, el equilibrio inicial existente entre las superficies destinadas a uso peatonal, ornamental y de vehículos ha sido gravemente comprometido con la supresión de bulevares y jardines y con el estrechamiento de aceras y andenes llevados a cabo con el fin de ampliar las calzadas. En efecto, la distribución de la superficie del viario del Ensanche destinada a aceras y calzadas ha pasado de la relación inicial 41%-59% a la relación actual 34%-66%.

Esta relación tiene sentido inverso a la distribución de viajes producidos en el Ensanche, ya que, mientras que el 49% se efectúa a pie, sólo el 19% utiliza el automóvil privado.

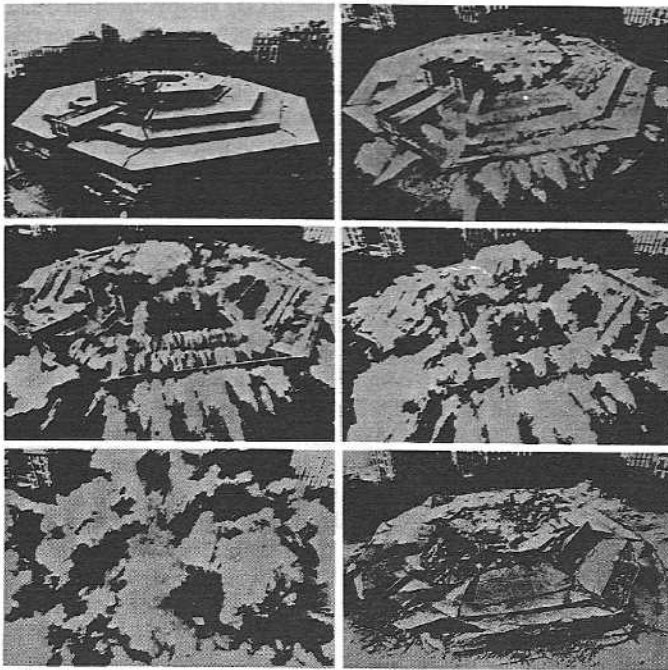
Además del tráfico de automóviles, fundamentalmente de paso, el viario soporta el 44% de las plazas de estacionamiento del Ensanche. En efecto, en las calles se contabilizaron 37.673 vehículos bien aparcados, 11.648 mal aparcados y en estacionamientos subterráneos 2.010. El 66 % de las plazas de estacionamiento correcto estaba ocupado por vehículos residentes que no se movían en todo el día y sólo el 30% era ocupado por vehículos foráneos en horas punta, en la mayor parte de los casos con duraciones superiores a tres horas.

El uso de los reducidos espacios peatonales es obstaculizado por la proliferación de obras de todo tipo que nunca se rematan, de quioscos, tenderetes y veladores, emplazados en medio de itinerarios peatonales de uso intenso, y de señales de tráfico.

Por otra parte, las rasantes de las aceras son deformadas por los accesos de garajes y locales y los bordillos son sumergidos por sucesivas "operaciones asfalto", que taponan absorbedores, provocan inundaciones con la menor precipitación y facilitan la invasión de las aceras por los automóviles.

En otro orden de cosas es necesario destacar que el amortiguamiento de las condiciones climáticas extremas que aseguraba la vegetación de los viales ha sido destruido en amplios sectores del área, como consecuencia de la desaparición de numerosos árboles, en muchos casos de gran porte.

Entre las causas de la desaparición de los árboles destacan: el estrechamiento de aceras, la construcción de estacionamientos subterráneos en calles y



**PARA PROTEGER Y MEJORAR CHAMBERI
PARTICIPE EN EL
PROGRAMA DE ACCIONES INMEDIATAS
DEL ENSANCHE**

PROMOVIDO POR COPLACO
EN COLABORACION CON EL AYUNTAMIENTO Y LAS ENTIDADES CIUDADANAS
INFORMESE EN LA JUNTA MUNICIPAL DEL DISTRITO
PLAZA DE CHAMBERI, 4

plazas y de vados de acceso a nuevos edificios y locales; la supresión del sistema tradicional de riego que provoca la reposición de pavimentos, al eliminar alcorques, regueras y terrizas; la tala y el desecamiento provocado por los propietarios de cierto tipo de establecimientos en plantas bajas, y, finalmente, la poda brutal que periódicamente realizan los servicios municipales, que, en muchos casos, mejor sería denominar tala.

Parece como si con el tiempo se hubiera hecho extensiva a todas las calles del Ensanche la valoración de Castro de que, en el caso de que no llegase a aclimatarse entre nosotros el ajardinamiento de las plazas, "muy poco o nada se perdería, siendo bien fácil talar aquellos parques y jardines de uso común, dejando espeditas para la circulación las plazas por ellos ocupadas".

La inexistencia de campañas anuales de reposición de los árboles desaparecidos y de sistemas de riego adecuados para asegurar su crecimiento rápido, explican la impresionante reducción del número de árboles existentes en los viales que, entre 1950 y 1979, pasó de 28.429 a 19.246.

Mientras que la desaparición del arbolado deja al descubierto fachadas de baja calidad, perspectivas urbanas de singular interés son destruidas por el impacto brutal de los pasos elevados, de edificios altos y de grandes paneles publicitarios.

La agresividad del medio producida por los factores enumerados llega a hacerse insostenible con relativa frecuencia, debido a los altos niveles de contaminación atmosférica, acústica y visual que provoca la situación generalizada de congestión creada por la circulación y el estacionamiento de automóviles en las calles.

Sustitución sistemática de edificios

El abandono y derribo prematuro e indiscriminado de edificios habitables, muchos de ellos ejemplares singulares de una arquitectura de calidad que ha conformado la imagen del Ensanche, y su sustitución por inmuebles incoherentes con su entorno, con volúmenes y fachadas que denotan una insensibilidad manifiesta hacia el legado histórico en que se insertan, entraña la destrucción de un patrimonio todavía útil y, en consecuencia, un enorme despilfarro de recursos.

Este fenómeno, que, aunque puntual, ha afectado a grandes áreas en las que se asentaban predominantemente palacios, hotelitos, edificios industriales, almacenes y edificios residenciales de baja densidad, alcanza ribetes surrealistas cuando condena a inmuebles con la entidad del Hospital de Jornaleros (Maudes), del Hotel Fénix o del edificio Omnia.

La sustitución de 235 edificios entre 1974 y 1978 ha entrañado la movilización de 22 hectáreas de suelo, el derribo de 234.970 metros cuadrados edificadas, destinados en su mayor parte a uso residencial y la construcción de 1.329.060 metros cuadrados destinados a uso residencial (46,3%), de garaje (31,2%), de oficinas (22,2%) y otros (0,3%). Además de la importancia relativa que conserva el uso residencial en la transformación, hay que destacar el factor multiplicador de la superficie edificada, 5,65.

El ritmo de sustitución alcanzado entre 1963 y 1978, de 65 edificios por año, ha supuesto la destrucción de un patrimonio que incluso la guerra había respetado. En 1979 el 5% de las fincas del Ensanche se encontraban abandonadas, en ruina, en derribo, sin edificar, en obra o vacantes.

Origen de los problemas

El proceso de transformación descrito tiene su origen en la naturaleza de la propiedad del suelo, que permite la apropiación individual de las rentas diferenciales generadas por la centralidad del Ensanche; en el carácter dependiente de las actuaciones de la administración urbanística, que, ocupada con instrumentar los propósitos de los propietarios de suelo y de los promotores inmobiliarios, olvidó la defensa de los intereses públicos e institucionalizó la infracción como pauta de comportamiento habitual de los operadores urbanísticos; en los documentos de ordenación urbana que se han sucedido a lo largo del tiempo, que han generado grandes expectativas especulativas materializadas en el incremento de los volúmenes edificadas y en la instalación de usos intensivos sin contrapartida de ningún tipo para la comunidad, y, por último, en una política miope de transporte, dirigida a satisfacer la demanda de un pequeño sector de la población, motorizado, en detrimento de los intereses

de la mayoría, que realiza sus desplazamientos a pie o en transporte público.

Los documentos de ordenación urbana, instrumentos de destrucción del Ensanche

Entre las causas que promueven la destrucción sistemática de la estructura urbana del Ensanche destacan, por su capacidad de transformación negativa, los documentos de ordenación urbana vigentes, cuyas determinaciones parecen haber sido diseñadas intencionadamente con ese fin, contradictorio con los enunciados conservacionistas en que muchas veces dicen inspirarse.

En efecto, el Plan General de Ordenación Urbana de 1963 promueve la colmatación volumétrica de las parcelas, asignando a los inmuebles alturas edificables que en muchos casos son superiores a las construídas, así como la circulación de automóviles a través de una red arterial que exige abrir nuevos viales, ampliar calzadas, desarbolar paseos, plazas y calles y desarrollar una teoría de pasos a distinto nivel y de estacionamiento incompatibles con la permanencia de la estructura urbana del Ensanche.

Los efectos de las determinaciones del Plan General de 1963 en el Ensanche se agravaron con la entrada en vigor en 1972 de las Ordenanzas Municipales sobre Uso del Suelo y Edificación y del Plan Parcial de Reforma Interior del Antiguo Ensanche. Los efectos de éstos se agudizaron, a su vez, con la aprobación de una serie de documentos de menor entidad, entre los que destacaba, por su importancia, el Proyecto para la Ubicación de los Usos de Oficina, Comercial y de Espectáculos en sus Primeras Categorías de 1975.

Dichos documentos, que incrementaban las alturas máximas autorizadas por las Normas del Plan General, que permitían construir edificios para usos intensivos en las calles principales, que dejaban fuera de alineación a la mayor parte de los inmuebles que arrasaban la mayor parte de los edificios dotacionales y que regulaban los procesos de edificación de forma imprecisa y permisiva, han dado lugar a los desmanes urbanísticos y arquitectónicos de efectos irreparables que caracterizan a toda una época de la gestión urbanística.

El Plan Especial de Protección y Conservación de los Edificios y Conjuntos de Interés Histórico-Artístico de la Villa de Madrid, que se estaba tramitando en el momento de realizar el Estudio Urbanístico del Ensanche, pretendió detener la destrucción del patrimonio inmobiliario que configura el centro de la ciudad con un proyecto excesivamente ambicioso que afectaba a la casi totalidad de los edificios del área. Debido a la naturaleza limitada del documento este objetivo solamente podía alcanzarse parcialmente, ya que, al no haberse planteado la pertinente modificación del Plan General, no podía alterarse los derechos conferidos por él.

Como reflexión final hay que decir que la situación actual no es más que la culminación de un proceso histórico de degradación de la norma urbanística que se inició con el propio Ensanche, y que, en cierto modo, repite lo que había ocurrido

en la ciudad antigua a partir de la aprobación de las Ordenanzas de 1847. Por otra parte, la gestión urbanística fracasó estrepitosamente, ya que mientras que los particulares consumaron las expectativas generadas por el planeamiento, la comunidad no recibió las contraprestaciones mínimas previstas como cesiones de suelo para uso público.

Percepción de los problemas por la población

Como era de esperar en una población con una experiencia reivindicativa limitada, los habitantes del ensanche tienen una percepción muy fragmentada de los problemas expuestos, ya que prácticamente carecen de instrumentos de elaboración colectiva que permitan formular en términos generales sus aspiraciones individuales.

Sin embargo, las organizaciones vecinales existentes, aunque poco desarrolladas, han permitido elaborar la síntesis de los principales problemas del Ensanche en el seno de las Comisiones de Participación que se crearon con ese fin en las Juntas Municipales de los cuatro distritos comprendidos en el área objeto de estudio.

Las Comisiones de Participación

El trabajo de las Comisiones de Participación, que se apoyó fundamentalmente en las Asociaciones de Vecinos y, ocasionalmente, según el tema objeto de estudio, en grupos de intereses específicos, se organizó de acuerdo con un programa de reuniones temáticas, en las que intervinieron vecinos, políticos y técnicos, para exponer y discutir los problemas y aspiraciones de la población de cada barrio.

La suspensión de la campaña de información que COPLACO había previsto realizar en los medios de comunicación de masas para dar a conocer la existencia y los objetivos del Programa de Acciones Inmediatas impidió una penetración real de la iniciativa en la población y, en consecuencia, redujo la participación en las Comisiones a unos núcleos de habituales que nunca sobrepasaron las 50 personas, a los que, circunstancialmente, se unían grupos de interés con problemas concretos.

Como los recursos disponibles para realizar los estudios urbanísticos fueron escasos sólo se pudieron efectuar esfuerzos puntuales de difusión de material informativo —como carteles, folletos y programas—, distribuido por las propias asociaciones, que en ningún momento lograron alcanzar el conjunto de la población.

A pesar de las deficiencias descritas las Comisiones de Participación permitieron precisar los principales problemas y objetivos de la población residente en el área estudiada y elaborar un Programa de Acciones Inmediatas y las directrices para revisar el Plan General en el Ensanche.

Objetivos para un Programa de Acciones Inmediatas

Los objetivos que gradualmente fueron surgiendo en el desarrollo de las reuniones de las Comisio-



El programa de acciones inmediatas del ensanche.

nes de Participación se agrupan en tres grandes conjuntos que responden a los problemas que se pretende subsanar a corto plazo.

Así, para contrarrestar la excesiva especialización funcional del Ensanche se planteó la necesidad de proteger las actividades amenazadas que se encuentran en vías de extinción, en especial las dotacionales y las que aseguran la diversidad del empleo, de impedir la instalación de nuevos establecimientos de uso intensivo, de revitalizar la función residencial integradora de las clases populares y de privilegiar el uso vecinal de los espacios públicos.

Para detener la degradación de los espacios públicos y mejorar su calidad ambiental se planteó la necesidad de trasladar el protagonismo de la calzada al transporte público, de recuperar la calle como única alternativa posible para formar un sistema de espacios libres en una estructura urbana macizada por la edificación y de ampliar dicho sistema con los espacios públicos de uso restringido, aboliendo de paso los privilegios de uso que disfrutaban los funcionarios de la Administración.

Para detener el proceso de abandono y sustitución de los edificios del Ensanche se planteó la necesidad de reducir al máximo las expectativas especulativas que confería el planeamiento, ajustando las determinaciones urbanísticas de todos los documentos a los derechos asignados por el Plan General y eliminando las interpretaciones abusivas que habitualmente se hacían en la aplicación de la norma, y de proteger y conservar los edificios singulares y los espacios privados arbolados, ya que ambos se consideran recursos irreproducibles.

Como objetivo complementario se planteó la necesidad de clarificar y simplificar la gestión de la administración urbanística.

El Programa de Acciones Inmediatas

Las propuestas incluidas en el Programa necesariamente habrían de tener un carácter concreto y limitado, en consonancia con la reducida capacidad de intervención que ofrecen los instrumentos disponibles para actuar sobre una estructura urbana tan consolidada.

Dichas propuestas, que también son consecuentes con el carácter temporal del Programa, que ha de cubrir el período transitorio hasta que se apruebe la revisión del Plan General, afectan fundamentalmente a la gestión de los espacios públicos y a los documentos de ordenación urbana.

En efecto, el suelo y los inmuebles de patrimonio público cobra una importancia estratégica en el Programa de Acciones Inmediatas del Ensanche, ya que cualquier intervención a corto plazo está condicionada por la titularidad actual de los bienes.

Por otra parte, habida cuenta de las competencias urbanísticas de COPLACO, se entiende que las propuestas de esa naturaleza tendrán, independientemente de su necesidad objetiva, una viabilidad que justifica el esfuerzo realizado en ese sentido.

A continuación se exponen las principales propuestas del Programa de Acciones Inmediatas del Ensanche, agrupadas bajo el encabezamiento del objetivo que se pretendía alcanzar:

Proteger los usos amenazados, frenar la terciarización y equilibrar la distribución de usos

1. Modificar los planos de zonificación de las Ordenanzas Municipales sobre Uso del Suelo y Edificación y del Plan Parcial de Reforma Interior del Antiguo Ensanche con el fin de conservar el equipamiento y los usos colectivos existentes y ampliar y mejorar la calidad de los espacios libres públicos. Dicha modificación tiene por objeto ajustar la calificación urbanística de los equipamientos a los usos existentes y de las alineaciones oficiales a las reales, favorecer el uso peatonal de los espacios libres públicos y recuperar los terrenos de servicio público para mejorar las dotaciones del Ensanche.

2. Suspender el otorgamiento de licencias que se soliciten al amparo del Proyecto para la Ubicación de los Usos de Oficina, Comercial y de Espectáculos en sus primeras categorías, revisar el acuerdo por el que se aprobó y anularlo, habida cuenta del contenido del documento, que constituye una infracción manifiesta de normas urbanísticas de rango superior, y de la tramitación efectuada, que no ha cumplido los requisitos de procedimiento establecidos.

3. Canalizar parte de los fondos públicos destinados a construir viviendas de protección oficial para realizar operaciones de rehabilitación que permitan recuperar y sanear el patrimonio inmobiliario degradado y consolidar la población autóctona de menores recursos y las actividades de servicio.

4. Ordenar los usos dotacionales para atender preferentemente a la demanda local. Con este fin se propone convertir los centros escolares segregados en mixtos y crear pequeños centros asistenciales en plantas bajas de edificios para otros usos que puedan atender en relación de proximidad la creciente demanda de servicios para ancianos.

Recuperar la calle

5. Rescatar del uso del automóvil todos los espacios que no sean imprescindibles para asegurar la circulación de caudales uniformes de tráfico y aquellos destinados a estacionamiento que tengan dimensiones suficientes para ser integrados en un sistema de espacios libres.

6. Reforzar el transporte público de superficie, extender el carril-bus a todos los itinerarios principales que carecen de él, incluso en plazas, glorietas e intersecciones, e incrementar las medidas coercitivas para evitar su ocupación por otros vehículos.

7. Reimplantar la "zona azul" para vehículos foráneos, gravar progresivamente el estacionamiento de los vehículos residentes en la calle, con el fin de evitar al máximo su privatización, e impedir la creación de nuevas plazas de garaje para usos terciarios.

8. Parafraseando a Castro "conservar el arbolado (...) por más que hoy, debido tal vez a la escasez de agua con que cuenta para sus riegos, se presente raquítico y poco nutrido" y reponer los árboles, alcorques y regueras desaparecidos.

9. Suprimir los tendidos aéreos que todavía subsisten, reducir el número de báculos y señales enclavados en las aceras y eliminar las barreras arquitectónicas existentes.

10. Modificar el "Pliego general de condiciones para la redacción y tramitación de los proyectos de urbanización", con el fin de regular las obras de conservación de los espacios públicos de tal forma que se impida la pavimentación de calzadas mediante capas sucesivas de hormigón asfáltico y la construcción de barreras arquitectónicas, como alcorques, escaleras, resaltes, etc.

11. Modificar la "Normalización de elementos constructivos para obras de urbanización", con el fin de ampliar las soluciones previas, de dar carta de naturaleza a materiales que tienen probada solidez y calidad, de normalizar elementos para impedir que se construyan barreras arquitectónicas, como bordillos rebajados, rampas, pavimentos especiales para avisar a los invidentes la proximidad de obstáculos, rejillas de alcorques, regueras con sección de omega, etc., y de suprimir aquellos elementos de amueblamiento urbano que exigen un esfuerzo desproporcionado de conservación, como vallados metálicos y jardineras aisladas.

Reducir las expectativas que provocan el abandono y la sustitución de edificios

12. Modificar el texto de las Ordenanzas Municipales sobre Uso del Suelo y Edificación y de las Ordenanzas del Plan Parcial de Reforma Interior del Antiguo Ensanche, de acuerdo con el texto articulado que se propuso para:

- a) Reducir la edificabilidad permitida.
 - disminuyendo una planta la altura edificable para ajustarse a los límites máximos señalados por las Normas del Plan General;
 - eliminando la edificación abusiva permitida bajo cubierta;
 - eliminando la edificación concedida habitualmente en las dos primeras plantas de los patios de parcela y la que resulta en el resto de las plantas al reducir la anchura de los patios definida en función de su altura;
 - suprimiendo los cuerpos volados cerrados;
 - reduciendo la longitud de los vuelos, y
 - reduciendo a dos el número de plantas bajo rasante.
- b) Limitar las condiciones de uso
 - suprimiendo los apartamentos como categoría de vivienda
 - exigiendo mayor número de plazas de garaje para vehículos residentes.
- c) Precisar las condiciones estéticas refiriendo la composición, materiales y alturas de los nuevos edificios a los colindantes;
 - devolviendo el plano de fachada, definido hoy por los cuerpos volados, al plano de alineación;
 - Recuperando los tipos y anchuras de huecos y vuelos que históricamente han configurado las fachadas del Ensanche;

- impidiendo instalaciones en planta baja que dificulten la lectura de la fachada y destruyan perspectivas urbanas;
- evitando el rasgado de huecos en planta baja y la instalación de acondicionadores de ventana, y ampliando la información exigida para efectuar la tramitación de las licencias de obras).

d) Impedir la creación de barreras arquitectónicas en los edificios.

13. Revisar la redacción del Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos de Interés Histórico-Artístico de la Villa de Madrid aprobado inicialmente, con el fin de introducir las determinaciones propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas en los estudios, planos y normas correspondientes. Como las modificaciones necesarias significaban un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado, se propuso abrir un nuevo trámite de información pública antes de someter el documento a aprobación provisional.

Para soslayar el tema de las indemnizaciones se propuso solicitar la incoación de expediente de declaración de Monumento Histórico-Artístico Nacional o Local de aquellos edificios para los que se proponía la protección integral, y la inclusión en el Catálogo Complementario del de Monumentos Histórico-Artísticos de aquellos que sin tener un interés destacado fueran merecedores de protección general.

14. Evitar la ruina de los edificios endureciendo las medidas coercitivas para que se ejecuten las obras de conservación estipuladas por las Ordenanzas Municipales y facilitando asesoramiento y fondos para que los vecinos afectados puedan ejercer la acción sustitutoria.

Clarificar la gestión urbanística

15. Facilitar el acceso público a todo expediente relacionado con un documento urbanístico vigente o en trámite. Para ello es necesario integrar los servicios de información municipal y de COPLACO, con el fin de inventariar documentos, cartografiar sus ámbitos, resumir sus características, reconstruir los expedientes incompletos o desaparecidos y diligenciar los documentos "apócrifos".

16. Publicar la recopilación de las disposiciones y normas vigentes que complementan las Ordenanzas. Esta publicación, que sería de gran utilidad para los funcionarios de la administración urbanística y para los ciudadanos, debería incluir las instrucciones interpretativas de régimen interno que distribuyen COPLACO y la Gerencia Municipal de Urbanismo entre sus técnicos.

17. Diseñar y poner en práctica rutinas de tramitación que impidan la repetición constante de las irregularidades observadas en gran parte de los expedientes analizados y que caracterizan toda una etapa de la administración urbanística. Dichas rutinas deberían de considerar aspectos tanto formales y de contenido de los documentos como



El programa de acciones inmediatas del ensanche.

procedimentales, que, generalmente, se soslayan. Entre las rutinas de tramitación de las licencias de obra que sería conveniente introducir destaca la publicación de la solicitud, cuando menos en el *Boletín Oficial del Ayuntamiento*.

Directrices para revisar el Plan General

En las Comisiones de Participación se manifestaron algunas aspiraciones vecinales que están por encima de las posibilidades del Programa de Acciones Inmediatas, que sólo pueden ser recogidas como directrices para revisar el Plan General en el Ensanche:

1. Ajustar la ciudad de derecho a la ciudad de hecho, excepto en casos de disfuncionalidad manifiesta, de tal forma que la calificación urbanística y la edificabilidad asignadas en cada caso se acomoden a los usos y edificaciones actualmente existentes.
2. Preservar el carácter residencial de la zona, impidiendo la introducción de nuevos usos y viviendas, realojando a los vecinos amenazados y ampliando los equipamientos locales existentes.
3. Mejorar la calidad ambiental de los espacios públicos, dificultando más el acceso de los vehículos privados y liberando suelo para ampliar el sistema de espacios libres públicos.
4. Instrumentar mecanismos de gestión que permitan liberar dichos suelos de forma efectiva, a través de fórmulas de distribución justas.

Propuestas surrealistas

Aunque las propuestas han pretendido restringirse al campo de lo posible, no hay que olvidar, con Karl Liebkecht, que "el límite extremo de lo posible sólo puede alcanzarse tendiendo la mano hacia lo imposible" y que "la posibilidad realizada es el resultado de imposibilidades a las que se ha aspirado".

Entre las propuestas que se suscitaron en las Comisiones de Participación, que, aunque no llegaron a formularse como tales en el Programa ni en las Directrices por considerarlas irrealizables a corto plazo, reflejan las aspiraciones de la población a ciudad mejor, destacan:

- la recuperación de la calzada central de la Castellana para Paseo y la especialización de las vías laterales como ejes de transporte público de superficie y acceso a las fincas colindantes;
- el desmontaje de los pasos elevados de Cuatro Caminos, Atocha, Fernández Villaverde y Juan Bravo o, en su defecto, su conversión en paseos;
- la restauración de los bulevares con que fueron concebidas las principales vías de Ensanche, y
- la conversión de los estacionamientos de superficie de los edificios públicos en parques arbolados.

Ejecución de las propuestas

Desde el primer momento del estudio se puso de manifiesto la principal contradicción del Programa, es decir, que el organismo promotor no era el ejecutor potencial de las propuestas. En efecto, el protagonista de la mayor parte de las actuaciones posibles era el Ayuntamiento, no sólo por sus competencias, sino también por la voluntad política de llevarlas a cabo expresada en los Programas Municipales de los partidos políticos que lo gobiernan.

Las principales propuestas del Programa de Acciones Inmediatas del Ensanche han sido asumidas por el Ayuntamiento de Madrid, por COPLACO y por el Hospital Provincial, que han llevado a cabo:

- la anulación del Proyecto para la Ubicación de los Usos de Oficina, Comercial y de Espectáculos en sus Primeras Categorías;
- la instauración de la ORA;
- la modificación del texto de las ordenanzas municipales;
- la modificación del texto de las Ordenanzas del Plan de Reforma Interior del Antiguo Ensanche;
- la modificación y retroacción del trámite del Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos de Interés Histórico-Artístico de la Villa de Madrid;
- la suspensión de las inversiones programadas para el sistema de pasos a distinto nivel de Reina Victoria/Federico Rubio, Reina Victoria/Ibáñez Ibero, San Francisco de Sales/Santander y Plaza de Cristo Rey;
- la aprobación de la Ordenanza sobre supresión de barreras arquitectónicas en la vía pública;
- la extensión de carriles-bus;
- El cierre progresivo del Retiro al uso de automóviles;
- la supresión del aparcamiento de vehículos en los espacios libres del Hospital Provincial;
- la peatonalización de las Plazas de Murillo y de Chamberí y el estudio de peatonalización de la de Chisperos y de Felipe II;
- la puesta en servicio como espacio de juegos del solar municipal de Meléndez Valdés c/v Galileo;
- la revisión del Proyecto de Reparcelación de la manzana delimitada por las calles de Raimundo Fernández Villaverde, Ponzano, Maudes y Alenza aprobado por COPLACO y su reordenación para crear una plaza pública, y
- la suspensión de la licencia de edificación concedida por COPLACO en Santa Engracia c/v Rafael Calvo.

Entre las propuestas que están pendientes de llevar a cabo destaca por su importancia la modificación de los planos de zonificación de las Ordenanzas Municipales y del Plan de Reforma Interior.

Balance de una experiencia

Entre los aspectos positivos del Programa de Acciones Inmediatas es conveniente destacar el carácter abierto de la experiencia, que ha aproximado el planeamiento a la población en un marco participativo amplio y descentralizado, y que ha permitido intervenir a un numeroso grupo de técnicos con enfoques innovadores que, en muchos casos, han supuesto una ruptura de los planteamientos convencionales que la Administración adoptaba frente al planeamiento vigente.

La oportunidad del Programa, que supuso un desbloqueo de la actitud contemplativa que desde hacía años mantenía COPLACO respecto a la revisión del Plan General, se pone de manifiesto por la utilidad que ha tenido para el Ayuntamiento,

tanto para sentar las bases de la revisión del Plan General como para resolver multitud de problemas de la gestión urbanística cotidiana.

Entre los aspectos negativos del Programa destacan: la disfuncionalidad introducida por la delimitación del área de estudio, no coincidente con los Distritos Municipales, que complicó su realización sin contrapartida cualitativa de ningún tipo; la falta de seguimiento del Programa, que imposibilitó la ejecución de aquellas propuestas que no han tenido un respaldo especial y que creó cierto sentimiento de frustración en la población que intervino en su elaboración, y, por último, la falta del apoyo publicitario del Programa prometido por COPLACO, que indudablemente hubiera supuesto una mayor participación de la población en el mismo.

colección “Nuevo Urbanismo“

Ultimas publicaciones aparecidas

