

---

# PLANEAMIENTO URBANO Y GESTION MUNICIPAL: MADRID, 1979-1982

---

Manuel CASTELLS (\*)

---

## 1. INTRODUCCION

**L**a Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, aprobada inicialmente en 1983, no es un simple discurso urbanístico que proyecta la ciudad ideal. Pretende ser la **guía**

\*Catedrático vitalicio de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de California, Berkeley.

Este artículo presenta los resultados de una investigación realizada por el autor en Madrid durante el año universitario 1982-83. Dicha investigación pudo ser realizada gracias a una Beca de la Fundación Guggenheim de Nueva York, al apoyo institucional y técnico de la Oficina Municipal del Plan de Madrid, y a la **extraordinaria** apertura mostrada por el Ayuntamiento de Madrid con respecto al escrutinio de una investigación urbana efectuada con carácter de total independencia. Agradecemos en particular la colaboración de Ignacio Quintana, Jesús Leal, Luis Felipe Alonso Teixidor, Eduardo Leira, Ignacio Solana, Pepa Ríos, y del personal técnico y administrativo de la Oficina Municipal del Plan; agradecemos igualmente el **apoyo** prestado por Joaquín Leguina, Javier Angelina, y los responsables de los distintos servicios y delegaciones del Ayuntamiento de Madrid.

concreta y el instrumento eficaz que organice la gestión del Ayuntamiento y la **enmarque** en un proyecto de vida colectivo asumido y decidido por los ciudadanos y sus representantes democráticos, aún dentro de las divergencias y conflictos consustanciales a una sociedad pluralista.

Por tanto, la conexión del Plan con un Programa de inversiones y con el **futuro** programa de actuación municipal es la base indispensable para que **la gestión del Plan**, corresponda a la **gestión municipal** y para que ambas expresen concretamente la **política urbana** decidida por la Corporación. En ese sentido, partimos de la base de que la **gestión del Plan** es aún más importante que las opciones urbanísticas del Plan.

Pero esa gestión y ese ajuste de los objetivos urbanísticos y municipales, no pueden partir de cero. Tienen que tomar en cuenta el Ayuntamiento tal como es hoy en día y la experiencia **concreta** de la gestión municipal del primer cuatrienio de la Corporación democrática. No necesariamente para

reducir los objetivos del Plan a los límites marcados por la gestión realizada, sino para detectar insuficiencias y **desfases** en los dos sentidos, de forma a elevar al máximo el techo de lo necesario sin superar el umbral de lo posible.

Este artículo trata de analizar la relación existente entre los objetivos y opciones propuestos por el Plan y la gestión municipal realizada, en todos los ámbitos de la vida local, en el período 1979-1982. Para ello se parte de dos conjuntos de documentación: por un lado, la Memoria del Plan de Madrid y los estudios que la acompañan, elaborados por los técnicos de la Oficina Municipal del Plan; por otro lado, el Balance de Gestión elaborado por el Instituto de la Comunicación Pública, por encargo del Ayuntamiento en diciembre de 1982. Este artículo no puede resumir ni sintetizar la enorme masa de información que suponen estas dos series de documentos. Nuestro objetivo es, simplemente, a través del **análisis** de dicha información, poder llegar a establecer la relación entre los resultados del Balance de Gestión y las opciones de ordenación urbanística adoptadas por el Plan.

A título de recordatorio sucinto, señalamos que el nuevo Plan de Madrid:

- **Parte** de la hipótesis de un estancamiento o crecimiento **mucho** limitado de la población del municipio de Madrid y trata de evitar la expulsión de sus residentes o la especialización excesiva de la actividad económica madrileña en el terciario superior ligado a su función de **capitalidad**. Para ello se trata de:
  - Generar empleo, conservando la industria y controlando el desarrollo del sector servicios, sobre todo en términos de su localización espacial.
  - Proporcionar las viviendas necesarias en condiciones asequibles a **todos** los madrileños.
- Sobre la base de una ciudad limitada en su crecimiento cuantitativo pero **no** en su dinamismo económico, se procede a:
  - **Equipar** los barrios, corrigiendo los desequilibrios sociales y la segregación espacial.
  - **Ordenar** la trama urbanística existente, mediante la regulación de la circulación, el control de la contaminación, y la ordenación y disciplina del uso del suelo.
  - **Recuperar** la ciudad, tanto en su espacio físico, mediante políticas de rehabilitación y conservación, como en su historia, en su memoria colectiva y en su cultura, a través de una intensa acción cultural de raigambre popular.
- Junto con la acción específicamente urbanística el Plan tiende a estimular un nuevo tipo de sociedad local y de instituciones municipales facilitando o apoyándose en:
  - Una animación de la vida cotidiana, con un relanzamiento de las actividades culturales y de la ciudad como espacio público.

- Una administración más ágil, más eficaz, menos burocrática, más representativa, más descentralizada.
- Un tejido asociativo de base mucho más tupido, articulado a formas de participación ciudadana en la administración municipal.

- Consciente de que estas perspectivas de cambio social y urbanístico se **enmarcan** en una situación de crisis económica estructural, el Plan se propone el utilizar la nueva política urbana como elemento coadyuvante a la salida de la crisis.

Procedemos a continuación a tratar **sistemáticamente** los principales temas enunciados.

## 2. EL EMPLEO DE LOS MADRILEÑOS Y SU REORDENACION ESPACIAL

Tanto las opciones del nuevo Plan General de Ordenación como la perspectiva de política urbana del Ayuntamiento abogan por un mantenimiento del empleo en Madrid, en particular del empleo industrial, y por una reordenación de la localización espacial del terciario, evitando la concentración de oficinas en el centro y el cambio acelerado del uso del suelo en perjuicio de la residencia, la industria y el **pequeño comercio**. Trataremos de evaluar en qué medida las tendencias de la economía local y la gestión municipal en 1979-82 han respondido a estas orientaciones.

- El análisis de las tendencias económicas y demográficas ha sido ya realizada por la Memoria del Plan a cuyos resultados nos remitimos. Aquí sólo procedemos a comparar el balance del período 1979-82 con el inmediato anterior y a evaluar la influencia de la gestión municipal en las tendencias observadas.
- No se puede analizar la evolución del **empleo** por categorías entre 1975 y 1981, puesto que aún no se dispone de los datos del Censo de 1981. Pero sí podemos trabajar sobre la evolución del número de establecimientos y, sobre todo (lo que es mucho más importante desde el punto de vista del planeamiento urbano) de los metros cuadrados destinados a cada uso.
- Se procederá a analizar la evolución de la industria, las oficinas y el comercio por considerar que tales son los indicadores esenciales con respecto a las tendencias de economía urbana propuestas por el Plan.
- Se estudiará, por un lado la apertura de establecimientos (dependiente, a la vez, de la dinámica del sector privado y de la concesión de la licencia por la Delegación de Industria); por otro lado, se analizará el movimiento de las licencias de edificación concedidas por la Gerencia de Urbanismo, estudiando separadamente las solicitudes (indicadores de política económica urbanística).
- Procederemos a construir **índices** que compa-

ren la evolución de las tendencias entre los tres años anteriores (1976-78) y posteriores (1979-81) a la primera Corporación electa democráticamente. Aunque no se dispone de datos para 1982 los resultados sugieren ya algunas hipótesis.

- Por la densidad de la información, remitimos a los documentos de base y sólo presentaremos **aquí** los índices contruidos por nosotros mismos.
- Al final de cada apartado figura una **especialización** de las tendencias 1975-80.

## 2.1. La desindustrialización de Madrid

El número de establecimientos industriales abiertos en el municipio (con exclusión de la construcción) evolucionó así:

1976	1977	1978	1979	1980
1.596	1.299	1.143	569	277

Obteniendo el promedio anual 1979-80 y calculando su razón con respecto al promedio anual 1976-78, establecemos un índice de 0,31 indicativo de un claro descenso de la creación de industria. Estos índices irán cobrando mayor significación conforme avance nuestro análisis de forma comparativa.

Veamos ahora el movimiento de licencias en la creación o destrucción de metros cuadrados de uso industrial.

Hemos calculado los siguientes índices, definidos operativamente en la forma expresada para cada uno de ellos:

Índice de Inversión Industrial ( $I_i$ ):

$$\frac{\text{M}^2 \text{ de licencias de nueva planta solicitadas en 1979-81}}{\text{M}^2 \text{ de licencias de nueva planta solicitadas en 1976-78}} = 0,54$$

Índice de destrucción industrial ( $I_{di}$ ):

$$\frac{\text{M}^2 \text{ de licencias de demolición solicitadas en 1979-81}}{\text{M}^2 \text{ de licencias de demolición solicitadas en 1976-78}} = 0,44$$

Índice de industrialización ( $I_i$ ):

$$\frac{\text{M}^2 \text{ de licencias de nueva planta solicitadas}}{\text{M}^2 \text{ de licencias de demolición solicitadas}} = \frac{1976-79}{1,45} \frac{1979-81}{1,78}$$

Estos índices muestran que: a) disminuye fuertemente la tendencia a la inversión industrial, b) pero aumenta el índice de industrialización, es decir, que la tendencia a demoler decrece con mayor intensidad que la tendencia de creación de nueva planta industrial.

¿Cómo actúa la política municipal, representada por la concesión de licencias, con respecto a estas tendencias? Para ello necesitamos construir nuevos índices de política urbanística:

Índice de política de inversión industrial ( $I_i$ ):

$$\frac{\text{M}^2 \text{ de licencias de nueva planta concedidas}}{\text{M}^2 \text{ de licencias de nueva planta solicitadas}} = \frac{1976-78}{1,14} \frac{1979-81}{0,46}$$

$I_{di}$  Índice de política de destrucción industrial. (ydi):

$$\frac{\text{M}^2 \text{ de licencias de demolición concedidas}}{\text{M}^2 \text{ de licencias de demolición solicitadas}} = \frac{1976-78}{0,89} \frac{1979-81}{0,89}$$

O sea, que se mantiene el nivel de concesión a la demolición solicitada, mientras que se restringe fuertemente en el último período la concesión de licencias de nueva planta con respecto a las solicitadas (se pasa de 1,14 en el primer período a 0,46 en el segundo).

En resumen, no es solamente la iniciativa privada la que tiende a desindustrializar Madrid. Ciertamente, hay una atonía de la actividad que va ligada a la coyuntura económica general, pero las demoliciones solicitadas descienden aún más. En cambio, la política de licencias cambia bruscamente de signo en 1979, tendiendo a restringir mucho más la implantación industrial, en contradicción con la opción re-industrializadora del Plan. Obviamente, puede argumentarse que con anterioridad a la revisión del Plan, la Gerencia estaba obligada a aplicar la normativa vigente y por tanto estaba limitada en su margen de maniobra. Pero estamos razonando en términos comparativos dentro de la misma normativa: en 1976-78 se favorece la industrialización más que en 1979-81, mientras se mantiene el mismo nivel de tolerancia para la demolición.

El resultado es que si bien entre 1976 y 1981 el suelo industrial de Madrid tiene un aumento neto de 154.577 metros cuadrados, ello es pese a lo ocurrido en el período 1979-81, en donde hay un saldo neto negativo de -7.396 metros cuadrados.

Tratando de localizar esta tendencia reciente a la desindustrialización se observa la siguiente distribución de la evolución de metros cuadrados de uso industrial por Distrito en el período de 1976-1980. (Por orden decreciente de desindustrialización.)

Nº de Distrito	Distrito	Balance neto de m <sup>2</sup> de uso industrial
5	Chamartin	- 56.691
2	Arganzuela	- 36.698
3	Retiro	- 34.220
1	Centro	- 22.926
9	Moncloa	- 17.884
7	Chamberí	- 9.628
14	Vallecas	- 7.598
6	Tetuán	- 6.540
4	Salamanca	- 2.422
10	Latina	- 1.222
13	Mediodía	+ 5.013
15	Moratalaz	+ 34.381
11	Carabanchel	+ 38.143
18	Hortaleza	+ 48.834
16	Ciudad Lineal	+ 50.169
17	San Blas	+ 61.753
8	Fuencarral	+ 102.720
12	Villaverde	+ 110.507



EL PARDO

BARAJAS

ARÁVACA

CASA DE CAMPO

CARABANCHEL

CHENCA REA

HORTALEZA

CANILLAS

CANILLEJAS

VICALVARO

PTE. VALLECAS

VALLECAS

VILLAVIEJA

ESCALA GRAFICA  
0 1.0 2.0 KM  
0.5 1.5

Los planos adjuntos, elaborados por la Oficina Municipal del Plan, presentan una concreción espacial de las tendencias señaladas. Como se observa, hay fuerte actividad de demolición en Chamartín, Arganzuela, Retiro y Moncloa y en menor grado en Centro. El nuevo desarrollo industrial se produce en la periferia, en Villaverde, Fuencarral y San Blas en torno a los nuevos polígonos. Parece, pues, irreversible la **desindustrialización** de la almendra central. Sin embargo puede aún mantenerse, con ayuda pública, el **empleo** industrial en Madrid. a base del incremento de su localización periférica.

## 2.2. La Terciarización de Madrid

La política urbana propuesta por el Plan tiende a la vez a mantener el empleo en la ciudad y a diversificarlo impidiendo su concentración en el sector terciario superior y su localización masiva en la almendra central. **¿Cuál es, en este sentido, el balance del último cuatrienio municipal comparado con el inmediatamente anterior?** Se puede intentar dicho balance a partir del estudio de la evolución de las **oficinas** en Madrid.

En lo referente a la **apertura de establecimientos**, calculando el promedio anual en 1976-78, obtenemos la cifra de 2.419 establecimientos, mientras que en 1979-80 la cifra equivalente es de 1.461, lo cual supone una caída del promedio anual en un **39,6%**, debido enteramente a la crisis de 1980. **¿En qué medida esa crisis es propia a la apertura de oficinas o forma parte de una crisis más amplia de la actividad económica?** El equipo de Luis Felipe Alonso Teixidor, de la Oficina Municipal del Plan, ha calculado un índice que representa la actividad anual de cada sector sobre el conjunto del período, en base al cálculo siguiente:

$$\frac{\text{Apertura de establecimiento del sector en el año indicado}}{\text{Apertura de establecimientos del sector en el período 1976-80}} \times 100$$

El cuadro n.º 1 expone los resultados de este índice:

CUADRO Nº 1  
Índice de apertura de establecimientos terciarios,  
por sectores y años, 1976-1980

SECTOR	AÑOS				
	1976	1977	1978	1979	1980
Industria .....	32,68	26,60	23,40	11,65	5,67
Construcción.....	14,22	21,76	22,35	21,96	19,71
Comercio por mayor ...	34,69	41,68	16,07	4,41	3,14
Comercio por menor ...	34,83	27,12	23,01	12,51	2,53
Restaurantes y cafés ....	28,08	20,63	23,29	20,11	7,89
Hostelería .....	23,36	27,61	25,79	13,90	6,44
Transporte y Comunicaciones.. ..	14,06	9,66	29,78	30,82	15,68
Oficinas .....	24,06	21,60	25,63	21,59	7,12
Servicios Sociales .....	36,96	23,53	21,83	11,63	6,05
Otros servicios .....	31,46	21,79	18,71	21,66	6,38

Fuente: Elaboración Oficina Municipal del Plan. equipo de Luis Felipe Alonso Teixidor.

El cuadro demuestra **que la caída de la actividad en 1980** es general, con la excepción de las empresas

de construcción. Por tanto, no estamos en presencia de un fenómeno específico de oficinas, sino que se observa un declive general de la actividad que se hace notar en 1979 en la industria, comercio y servicios sociales y que estalla en 1980 en el sector de oficinas.

Esta crisis tiene **consecuencias graves en el mercado de la construcción de oficinas**. En efecto, en 1979-80 aumenta el ritmo de construcción de oficinas con respecto al período de 1975-78, sobre todo debido a un enorme incremento de oficinas en alquiler (se pasa de un promedio anual de 17.975 metros cuadrados, a un promedio anual de 69.375 metros cuadrados). Contabilizando las oficinas en alquiler, en venta y en ocupación propia se produce un aumento del stock sin colocar que pasa de ser 145.000 metros cuadrados sobre un parque existente de 1.575.000 en 1975 (o sea, un **9,2%** del total) en 1980 a 240.000 metros cuadrados de un parque de 2.250.000 (**10,67%**). Pero junto a esa crisis de mercado hay que señalar el aumento **neto** de los metros cuadrados de oficinas en Madrid (**+ 42,9%** en 1980 con respecto a 1975), con un aumento del **18,2%** del stock existente en los dos años de la nueva gestión municipal, lo que representa una **aceleración de la tendencia a la creación de oficinas**.

**¿Cuál es la influencia de la gestión municipal, expresada por las licencias concedidas por la Gerencia de Urbanismo, en esta evolución?**

Veamos la evolución de licencias de nueva planta y de demolición solicitadas y concedidas en lo que se refiere a oficinas.

Calcularemos una serie de índices paralelos a los que construimos para observar la evolución del uso industrial. Pero en este caso, por la importancia del tema y por las características, del uso terciario, estudiaremos también las licencias de **ampliación** y las de **reforma**.

Índice de inversión en oficinas (I $\Delta$ O)

$$\frac{\text{M}^2 \text{ de licencias de nueva planta solicitadas en 1979-81}}{\text{M}^2 \text{ de licencias de nueva planta solicitadas en 1976-78}} = 0,37$$

Índice de destrucción de oficinas (I $\Delta$ D)

$$\frac{\text{M}^2 \text{ de licencias de demolición solicitadas en 1979-81}}{\text{M}^2 \text{ de licencias de demolición solicitadas en 1976-78}} = 0,28$$

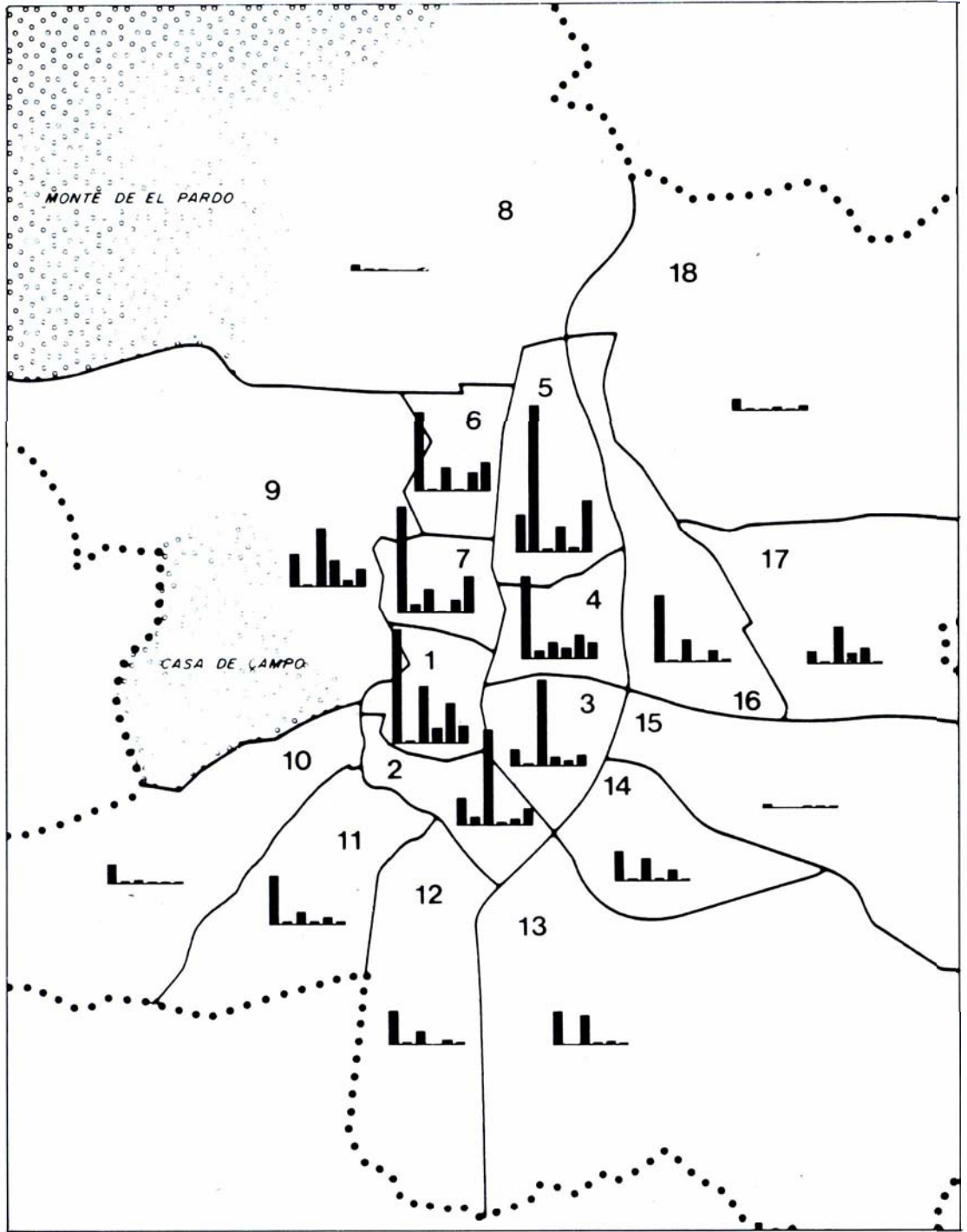
Índice de ampliación de oficinas (I $\Delta$ A)

$$\frac{\text{M}^2 \text{ de licencias de ampliación solicitadas en 1979-81}}{\text{M}^2 \text{ de licencias de ampliación solicitadas en 1976-78}} = 0,55$$

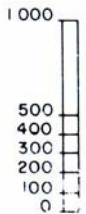
Índice de reforma de oficinas (I $\Delta$ R)

$$\frac{\text{M}^2 \text{ de licencias de reforma solicitadas en 1979-81}}{\text{M}^2 \text{ de licencias de reforma solicitadas en 1976-78}} = 0,89$$

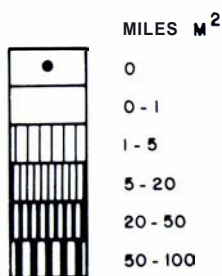
Se observa que la iniciativa privada disminuye casi en un tercio la construcción de oficinas de



MILES M<sup>2</sup>



LICENCIAS DE DEMOLICION  
CONCEDIDAS  
PERIODO 1.976- 1.980



**LICENCIAS DE NUEVA PLANTA CONCEDIDAS  
PERIODO 1.975 - 1.980  
SUPERFICIE DE INDUSTRIA**

nueva planta, que trata de resolver sus necesidades conservando el patrimonio existente (bajo índice de solicitud de demolición), ampliándolo, y *sobre todo* reformándolo (caída mucho menor de las solicitudes de reforma, **0,89**, que las de otros capítulos).

Ahora bien, si observamos la evolución de las licencias *concedidas* en los dos períodos observamos una *evolución inversa* según los datos aquí presentados:

	M <sup>2</sup> de licencias concedidas en oficinas	1976-78	1979-81
	M <sup>2</sup> de licencias solicitadas		
(Y Ao) Nueva Planta .....		0,77	1,04
(Y ldo) Demolición .....		0,77**	0,35*
(Y Ao) Ampliación .....		SD	0,27**
(Y Ro) Reforma.. .....		SD	0,30**

\* Promedio anual 1979-80.

\*\* Sólo 1981.

SD: Sin datos.

Es decir, se dan *más* licencias para construcción de oficinas de nueva planta en 1976-79 que en el período precedente, mientras que se reduce en más de la mitad la tolerancia a la demolición y se rebaja aún más la aceptación de las solicitudes de ampliación y reforma. Por tanto, a la tendencia de solicitudes que reduce la nueva construcción y *enfatisa* el re-uso, se responde con una actitud simétricamente inversa, de restringir el re-uso y acelera en 1/3 el ritmo anterior de concesión de licencias de nueva planta. La gestión municipal en 1979-81 tiende a *augmentar* el uso del espacio madrileño con fines de oficinas.

En fin, los planos adjuntos muestran que la localización de dicha tendencia se concentra en torno al eje de Castellana, con los mayores valores en Tetuán, Chamberí, Salamanca y una zona de **Ciudad Lineal**, es decir, precisamente en *aquellas* zonas en que junto con el Distrito Centro se concentra ya el empleo terciario.

### 2.3. La crisis comercial de Madrid

Por la importancia del comercio en el empleo de los madrileños y en la animación de la ciudad, conviene llevar a cabo un rápido análisis de las tendencias de localización comercial paralelo al efectuado para la industria y las oficinas.

En términos de *apertura de establecimientos* se observa una *fuerte caída* del promedio anual del período de 1979-80 con respecto al de 1976-78, tanto en el comercio al por menor (0,27) como en el comercio al por mayor (0,12).

Analizando los metros cuadrados de licencias solicitadas y concedidas obtenemos los índices siguientes:

$\frac{M^2 \text{ de licencias de nueva planta solicitadas en } 1979-81}{M^2 \text{ de licencias de nueva planta solicitadas en } 1976-78}$	= 0,45
$\frac{M^2 \text{ de licencias de demolición solicitadas en } 1979-81}{M^2 \text{ de licencias de demolición solicitadas en } 1976-78}$	= 0,23

Comparando por períodos las licencias concedidas sobre las solicitudes, obtenemos:

$\frac{M^2 \text{ de licencias de nueva planta concedidas}}{M^2 \text{ de licencias solicitadas}}$	$\frac{1976-78}{= 0,85}$	$\frac{1979-81}{0,93}$
$\frac{M^2 \text{ de licencias de demolición concedidas}}{M^2 \text{ de licencias solicitadas}}$	$= 0,77$	$0,78$

Estos datos muestran una *tendencia general al retraimiento del sector en el último periodo*, que se expresa tanto en la apertura de establecimientos como en la fuerte disminución de solicitudes de licencias. Ante esta tendencia, la gestión municipal sigue aceptando en alto grado las propuestas de demolición y aumenta aún más el nivel de aceptación de las licencias de nueva planta. En cierto modo, se acompaña a la reestructuración del sector, sin paliar su crisis. Con respecto a la localización espacial se observa a la vez la saturación del eje Castellana-Orense-Chamberí, y la aparición de nuevos polos comerciales periféricos en base a grandes realizaciones (Fuencarral, Mediodía, San Blas-Ciudad Lineal).

### 2.4. Comparación intersectorial entre los dos periodos

Recordemos sintéticamente los datos relativos a la evolución de la apertura de establecimientos:

Sectores	Número de establecimientos creados en 1979-81 (o en 1979-80)
	Número similar en 1976-78
Industria .....	0,31
Oficinas .....	0,60
Comercio al por menor.	0,27
Comercio al por mayor.	0,12

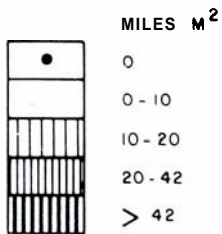
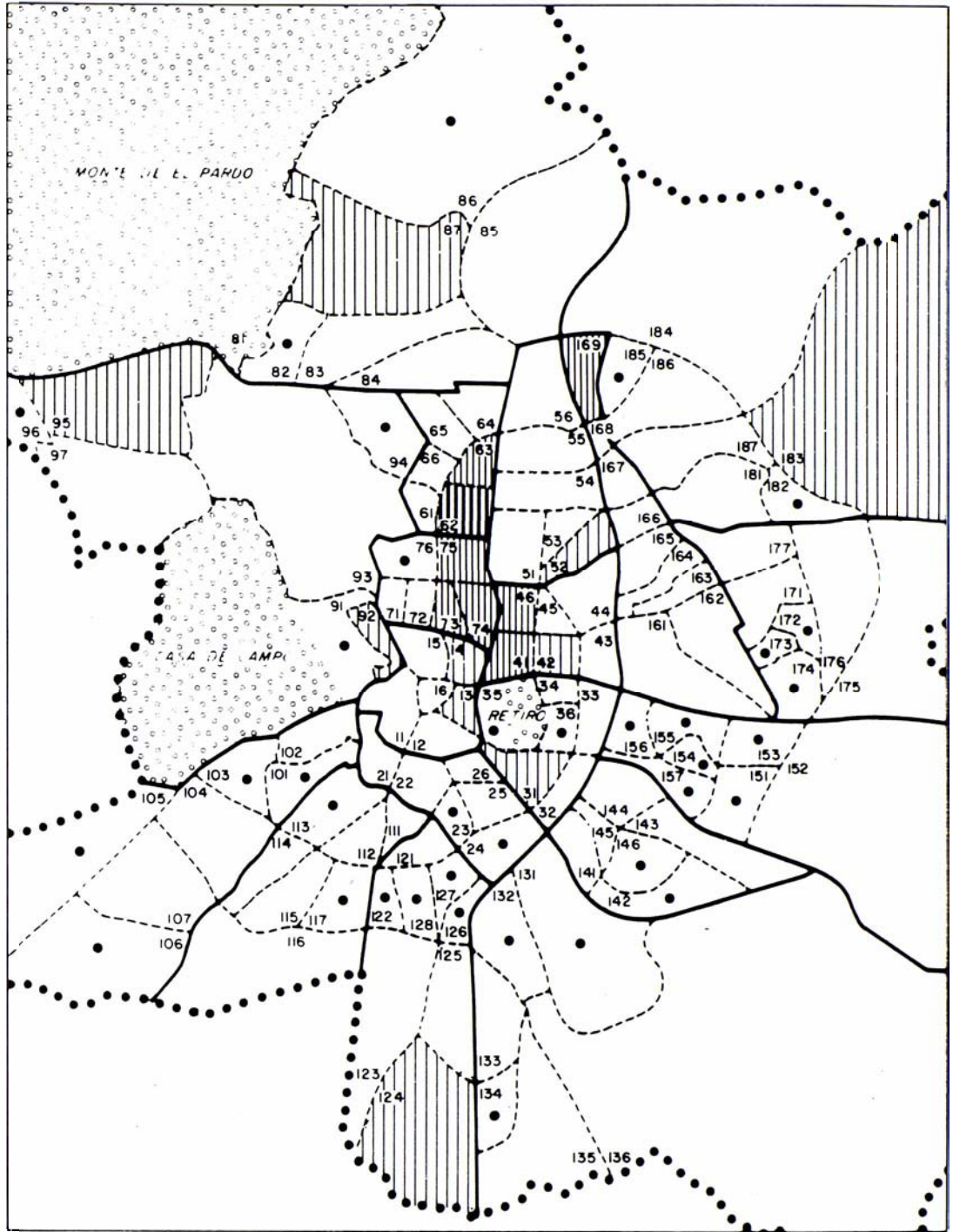
Se *observa* una caída general de la actividad en el período de gestión de la nueva corporación, pero esa caída es mucho menos pronunciada en la apertura de oficinas que en los otros sectores.

El cuadro número 2 permite analizar la influencia de la gestión de las licencias en la evolución de cada sector:

CUADRO Nº 2  
COMPARACION INTERSECTORIAL DE LOS INDICES DE CONCESION DE LICENCIAS EN DOS PERIODOS: 1976-78 y 1979-81

	$\frac{M^2 \text{ de licencias en } 1979-81}{M^2 \text{ de licencias en } 1976-78}$		
	Comercio	Industria	Oficinas
Solicitadas de Nueva Planta (I/Δ)	0,45	0,54	0,37
Solicitadas Demolición (Id)	0,23	0,44	0,28
Concedidas Nueva Planta (Y/Δ)	$\frac{0,93}{0,85} = 1,09$	$\frac{0,46}{1,14} = 0,40$	$\frac{1,04}{0,77} = 1,35$
Concedidas Demolición (Yd)	$\frac{0,78}{0,77} = 1,01$	$\frac{0,89}{0,89} = 1$	$\frac{0,35}{0,77} = 0,45$





**LICENCIAS DE NUEVA PLANTA CONCEDIDAS  
PERIODO 1.975-1.980  
SUPERFICIE DE OFICINAS**

Se observa que:

- 1) En el período 1979-81 hay una disminución fuerte y general de la actividad en todos los sectores. Dicha caída es menos pronunciada en la industria y más pronunciada en las oficinas.
- 2) Sin embargo, la política de licencias del nuevo período tiende a desestimular la creación de industrias, y a favorecer el comercio y, sobre todo, las oficinas. El comercio se favorece a la vez en el centro y en la periferia mientras que las oficinas siguen saturando los sectores privilegiados de la almendra central.  
Baja el nivel general de solicitudes de demolición, pero baja mucho menos en la industria. Hay pues una tendencia a la **desindustrialización**.
- 4) Pero lo decisivo es que la concesión de licencias de demolición en el último período se hace mucho más fácilmente cuando se trata de industria y de comercio que cuando se trata de oficinas.
- 5) En lo referente a la espacialización del fenómeno, combinando las observaciones señaladas con las del apartado siguiente, es decir, viendo cuáles son los distritos que pierden industria, pierden población, aumentan oficinas, se puede hipotetizar el siguiente patrón de cambio de uso del suelo:
  - De residencia a oficinas y comercio selectivo en casi toda la almendra central.
  - De comercio "tradicional" a comercio "moderno", con tiendas especializadas en el centro y grandes superficies en la periferia.
  - De industria a residencia en los dos Únicos distritos de la almendra central que ganan población moderadamente: Arganzuela y Retiro.

### 3. VIVIENDAS PARA MADRID

Se conoce la carencia actual en términos generales, de competencia y de recursos del Ayuntamiento en la financiación de viviendas. Pero tal situación (que debería ser corregida en el futuro en base a la transferencia de la política de vivienda a las autonomías y municipios) no ha impedido el que el Ayuntamiento pudiera tomar una serie de medidas para estimular la construcción de nuevas viviendas para la población de Madrid.

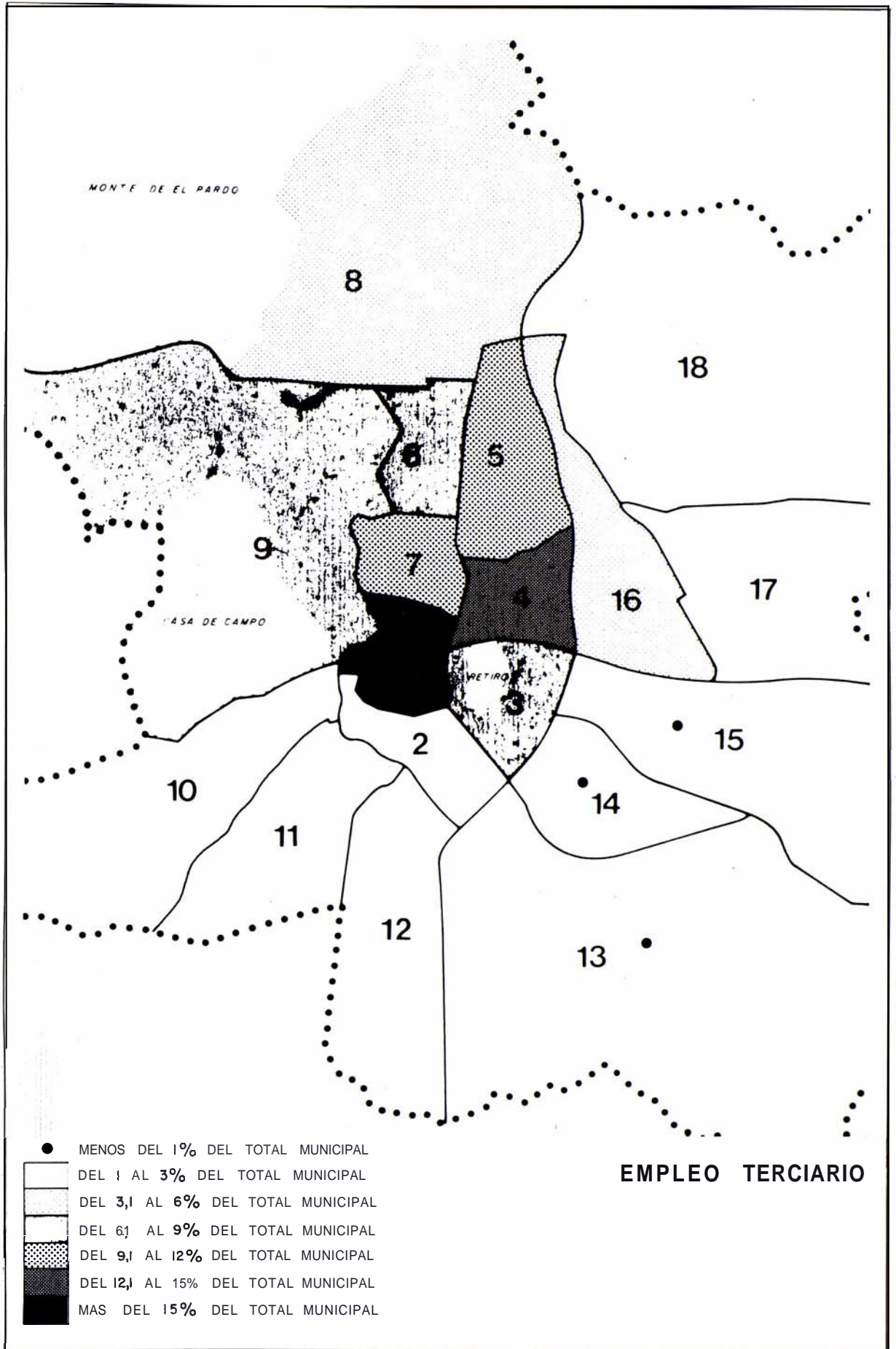
En **primer lugar**, a través del **Convenio MOPU-Ayuntamiento** en 1980 para la realización de 400 viviendas de promoción pública, construidas en suelo municipal, financiadas por el INV y promovidas por el Ayuntamiento. Dichas viviendas se destinan al realojamiento de los desplazados por la actividad urbanística, realizándolo en la misma zona de la ciudad, aunque en los criterios de localización se tuvo en cuenta la posibilidad (jurídica y técnica) de disponer de esos terrenos de forma inmediata. Se

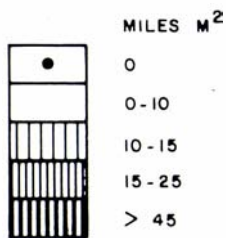
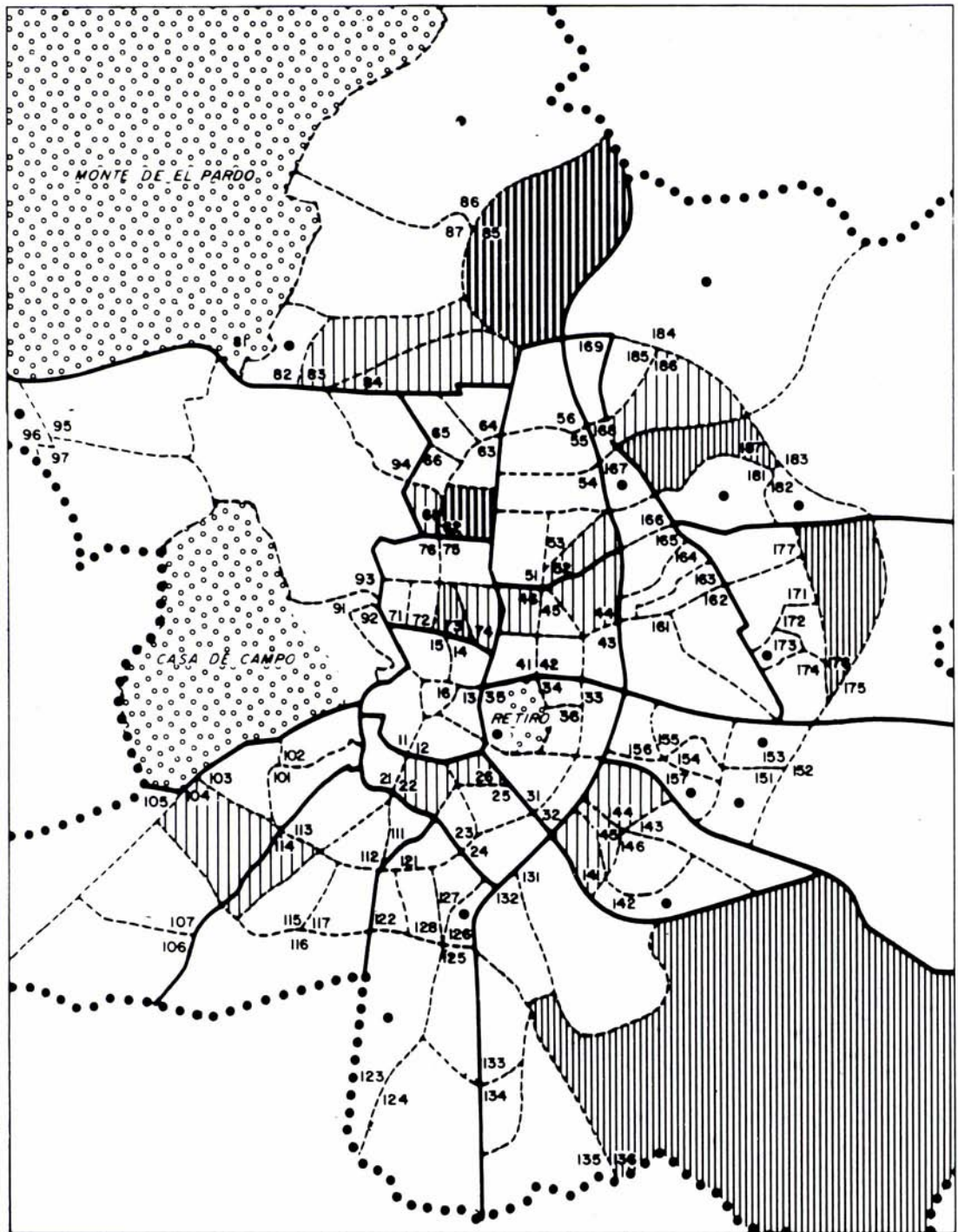
trató también de reducir la escala de los programas y de cuidar su calidad física y su inserción ambiental. Las tres actuaciones semi-periféricas, a saber las de **Vallecas** (128 viviendas), Carabanchel (136) y Latina (72) iniciaron sus obras en 1981. No así las dos actuaciones en el Centro, en donde la Plaza de la Cebada (16) sufrió retraso en su iniciación y la otra, en la Carrera de San Francisco (46) ha sido sustituida por un programa en la Remonta (Tetuán). Ello parece indicar que la voluntad de utilización de los solares municipales en el Centro para viviendas sociales se enfrenta a dificultades considerables que limitarán el alcance y la agilidad de los programas, por lo que su papel será sobre todo ejemplar, recayendo el peso de una política de vivienda social en la zona central en las actuaciones de rehabilitación. El Ayuntamiento, a través de la nueva Empresa Municipal de la Vivienda negocia en 1982-83 un segundo Convenio con el MOPU para la construcción de otras 600 viviendas de características y objetivos semejantes a las del **primer** programa.

En **segundo lugar**, el Ayuntamiento ha apoyado y estimulado la acción del MOPU en la construcción y adjudicación de viviendas sociales. Así el Ayuntamiento tramitó la atribución de, por lo menos, 1.041 viviendas sociales para familias desahojadas y/o chabolistas. La Gerencia de Urbanismo agilizó la expedición de licencias para la construcción de las viviendas sociales incluidas en el programa de remodelación de los barrios de chabolas. Así, por ejemplo, sobre el total de 1.435.050 metros cuadrados de licencias de obra nueva (para todos los usos) concedidas en 1981, 367.779 metros cuadrados se localizaron en Vallecas, correspondiendo casi todos ellos a la actuación de **OREVASA**.

En **tercer lugar**, el Ayuntamiento trata de dar ejemplo de propietario, mediante la remodelación y reparación de su propio patrimonio inmobiliario. Así se ha procedido a la **redacción** de proyectos de rehabilitación inmediata en 3.138 viviendas de **colonias municipales**, a las que se sumarán en breve plazo, otras 2.365 viviendas de las mismas colonias. Además se prevé el acceso a la propiedad de 7.263 familias en 19 colonias, mediante amortización anticipada de las cantidades pendientes, previa rehabilitación de las viviendas. En el mismo orden de cosas se ha procedido a la normalización jurídica y escrituración de 8.189 viviendas, de las cuales 4.501 en Moratalaz, de las que el Ayuntamiento se ha hecho cargo pese a no ser propiamente una colonia municipal.

En **cuarto lugar**, el programa de **rehabilitación de** viviendas y las actuaciones de reparación mediante la **ejecución sustitutoria** contribuyen eficazmente al mantenimiento del patrimonio inmobiliario y a la no expulsión de los residentes de Madrid, tal y como se plantean por parte de la Gerencia de Urbanismo. Examinaremos en detalle dichos programas en el apartado correspondiente a la **conservación de la ciudad** pero queremos señalar aquí su carácter de **políticas de vivienda**, y no sólo de conservación. Veremos, sin embargo que su impacto en





**LICENCIAS DE NUEVA PLANTA CONCEDIDAS  
PERIODO 1975 - 1980  
SUPERFICIE DE COMERCIO**

servación. Veremos, sin embargo que su impacto en el periodo 1979-82 ha sido aún limitado en cuanto a realizaciones, pues se ha tratado antes que nada de poner en marcha los mecanismos legales, técnicos y financieros necesarios para su futuro desarrollo. Sin embargo, su efecto disuasorio sobre la demolición y la ruina (que demostraremos en el apartado correspondiente) han actuado sin lugar a dudas sobre la crisis de la vivienda, disminuyendo la presión que hubieran supuesto las familias desalojadas.

Ahora bien, *en quinto lugar*, hay que señalar la *fortísima contracción del sector de la construcción en general y de la construcción de viviendas en particular*, desde 1979. Recordemos, porque son muy importantes, los datos facilitados por la Gerencia de Urbanismo a partir de las licencias de edificación *solicitadas y/o concedidas* para obras de nueva planta con destino a viviendas.

El resultado es significativo: las licencias solicitadas en **1979-81** con respecto a la del período 1976-78 representan un **61,2%** del período anterior en lo que se refiere al número de viviendas y **un 58,2%** en términos de la superficie solicitada. La concesión de licencias corrige en tendencia al alza dicha caída de la actividad constructora: las viviendas para las que se concede licencia representan un **66,7%** de las concedidas en 1976-78 y la superficie un **66,4%** de la del período precedente. Por consiguiente, no es la política reflejada en la concesión de licencias la que disminuye la actividad de nueva construcción, sino la caída de la inversión en el sector. No es posible el dilucidar en base a los datos disponibles el papel respectivo de la crisis económica general o de la disuasión establecida por la nueva disciplina urbanística como factores subyacentes a la caída de la inversión. Sin embargo lo que sí se puede afirmar es: por un lado, que la política municipal no ha sido

CUADRO Nº 3  
COMPARACION DE LA EVOLUCION DE LAS LICENCIAS DE EDIFICACION, 1975-1981

LICENCIAS SOLICITADAS	AÑOS								
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	75-78	79-81
Número de Viviendas	13.046	16.544	18.229	15.886	12.477	12.256	6.283	63.705	31.016
								1976-78	50.659
Superficie construida en vivienda	1.312.540	1.794.921	1.905.948	1.680.446	1.290.592	1.247.151	594.552	1976-78	5.381.315
								1979-81	3.132.285
Superficie media de vivienda	100	108	104	105	103	101	94		
Licencias concedidas Número de viviendas	6.544	13.257	15.740	12.200	11.175	9.068	7.258	47.741	27.501
								1976-78	41.197
Superficie construida en vivienda	634.317	1.376.676	1.690.469	1.291.465	1.179.755	953.988	763.420	1976-78: 4.358.610	1979-80: 2.896.163
Superficie media vivienda	96	103	107	105	105	105	105		

Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo y elaboración propia.

El cuadro número 3 proporciona una base cuantitativa sobre la cual se puede especificar la crisis de la construcción de viviendas de nueva planta. Aparece claramente la punta del año 1977 como año de máxima actividad, según un fenómeno apreciable en todas las dimensiones de la economía madrileña. A partir de 1977 se aprecia un descenso constante de la actividad que se acelera bruscamente en 1981, con una caída vertical en el número y cuantía de las licencias solicitadas en 1981 con respecto al año anterior (un **51,2%** de las licencias, con una superficie total equivalente al **47,7%** de la superficie solicitada en 1980). Pero con el fin de analizar la tendencia del fenómeno con respecto a la gestión municipal de la nueva corporación se pueden comparar las licencias de viviendas solicitadas y concedidas en los *tres años* anteriores a la nueva gestión (1976-78) con las de los *tres primeros años* de la nueva gestión (1979-81).

*de forma directa* la causante de la débil actividad constructora (puesto que el descenso en la proporción de licencias concedidas es menor que el de las licencias solicitadas); por otro lado, que de todas formas, la **disciplina** urbanística sí ha acentuado la baja inclinación inversora, puesto que además de los efectos disuasorios que se le puedan imputar, no se han aprovechado en 1/3 parte de la potencialidad constructora de las licencias solicitadas para nueva vivienda. En este sentido, hay que evaluar los **posibles** efectos de la crisis de la construcción sobre el objetivo del Plan en lo que se refiere a la política de vivienda consistente en mantener a los madrileños en Madrid. Así, por ejemplo; si tenemos en cuenta que alrededor de **60%** de toda la superficie de nueva vivienda construida en Madrid en 1981 se ha hecho en Vallecas, en torno a la operación OREVASA, y si recordamos el carácter **relativamente** excepcional de esta remodelación de **voca-**

ción social, puede entreverse que la actividad constructora privada se está reduciendo **drásticamente**. El objetivo del Plan de fijar un promedio anual de 8.000 nuevas viviendas de iniciativa privada aparece **hoy por hoy** excesivamente ambicioso si se extrapolan las tendencias observadas.

En resumen, si comparamos el objetivo de proporcionar vivienda asequible y digna a los madrileños para que no se produzca la expulsión de los mismos de su ciudad, y en particular de la codiciada almendra central, podemos observar que los instrumentos utilizados hasta ahora no son suficientes para alcanzar el objetivo, sobre todo si tenemos en cuenta la hipótesis verosímil de un mantenimiento de la atonía económica general. Las viviendas sociales promovidas por el Ayuntamiento pueden tener carácter ejemplar pero nunca constituirse, en las condiciones actuales como política de vivienda: la realización de menos de 400 en un cuatrienio parece un balance muy limitado con respecto a las 6.000 de tipo similar propuestas por el Plan. Pese a la importancia de los programas de protección oficial ligados a la **remodelación** de los barrios chabolistas no parece posible el plantear 4.500 anuales de viviendas de protección oficial en los próximos ocho años al ritmo y en las condiciones actuales. Y la disminución constatada de la inversión privada hace planear serias dudas sobre el objetivo de 64.000 viviendas en ocho años. En suma, las 14.000 viviendas anuales de todo tipo propuestas por el Plan para los próximos ocho años no serán construidas por el tipo de gestión que se ha llevado entre 1979 y 1982. Ciertamente, la rehabilitación, la reparación y la conservación son políticas de vivienda que pueden disminuir considerablemente la presión sobre la nueva vivienda. Pero hace falta:

- intensificar dichas políticas, cuyo alcance cuantitativo ha sido modesto en el primer cuatrienio,
- utilizarlas** como complementarias de una política de construcción que necesita instrumentos más ágiles que los de la simple calificación del suelo y de la concesión de licencias,
- crear nuevos cauces de política de re-uso **dinámico** del patrimonio existente, tales como la bolsa de permuta de viviendas,
- encontrar y promover mecanismos de financiación adecuados a la situación actual.

El resultado de este análisis nos lleva a que la actual política de vivienda en Madrid (cuya mayor responsabilidad, desde luego, no incumbe al Ayuntamiento) no corresponde a los objetivos del Plan, ni en lo cuantitativo ni en lo cualitativo (o sea en el desarrollo de un mercado mixto y diferenciado dentro de Madrid). El resultado es que, hoy por hoy, **se está produciendo la expulsión de los madrileños de Madrid**. Como se sabe, en términos absolutos, en 1970-75, se produjo un incremento de 107.116 habitantes en el término municipal, mientras que en 1975-81 Madrid pierde 69.239 residentes. Es decir, que se pasa de una tasa de incremento anual medio de **0,69** en 1970-75 a una tasa equivalente de **-0,41** en 1975-81. De los 69.230 residentes perdidos, 68.044 corresponden a los 7 Distritos de la almendra central que mantienen su tasa negativa de incremento anual medio de un período

al otro (Centro: **-3,21**, **-3,16**), Salamanca (**-1,59**, **-1,18**), Chamartín (**0,83**, **-0,74**), Tetuán (**-1,66**, **-1,19**), Chamberí (**-1,51**, **-1,53**), con las excepciones (que no consiguen cambiar la tendencia general) de Arganzuela y Retiro.

Obviamente, no se trata de considerar esta tendencia como ineluctable. Las 14.000 viviendas anuales previstas por el Avance del Plan (de los cuales 8.000 de iniciativa privada) no son una estimación arbitraria, sino que corresponden a convenios contraídos o en negociación, pero dadas las tendencias que se han reflejado en el pasado cuatrienio no parece factible la realización del **progama** señalado si no hay una modificación de los mecanismos de financiación y promoción de viviendas. En suma, se ha podido detener la destrucción de la ciudad pero aún no se ha podido **relanzar** la nueva construcción que aún sigue siendo necesaria. Para que no continúe la expulsión de los habitantes de Madrid (que, obviamente debe responder, aún cuando no hay datos, a las clases populares) es necesario encontrar nuevos mecanismos (por ejemplo de tipo cooperativo) de producción de vivienda que complementen la política de conservación.

#### 4. EL REEQUIPAMIENTO DE LA CIUDAD

Quizá la herencia más difícil resultante del modelo de urbanización predemocrático es el **sub-equipamiento** de Madrid. Y es precisamente en el ámbito de los equipamientos colectivos donde el ciudadano aprecia más directamente la evolución de la gestión pública en relación con su vida cotidiana. El problema es tanto más complicado cuanto que las competencias municipales en la mayoría de los sectores clave del equipamiento son muy escasas, dependiendo de la negociación continua con la Administración Central sectorializada y que responde a las presiones puntuales de diversos grupos de interés, sin una visión global y articulada de los distintos medios colectivos de consumo que organizan la vida del ciudadano.

Por otro lado, la información reunida por el **balance de gestión municipal** sobre los distintos equipamientos realizados en el período 1979-1982, es de calidad muy desigual, frecuentemente **sesgada** por el comprensible **subjetivismo** de las Delegaciones y Juntas y, sobre todo, carece por completo de base comparativa con períodos anteriores, por lo cual es muy difícil señalar, desde el punto de vista empírico, los cambios efectuados en la línea de actuación municipal, salvo en algunos puntos muy concretos. Con estas salvedades, procederemos a analizar las distintas realizaciones por tipos de equipamiento, tratando en último término de destacar algunas líneas generales. (Se advierte que los temas de saneamiento, parques y jardines serán tratados en el apartado siguiente del artículo).

En lo que respecta a SANIDAD, pueden distinguirse dos grandes ejes de actuación: por un lado, la reorganización del tradicional aparato asistencial municipal, en particular en lo referente a geriatría y a servicios de urgencias; por otro lado, la **orienta-**

ción de la política sanitaria hacia la *prevención y la higiene pública*. El equipamiento clave que expresa esta nueva política son los Centros de Promoción de la Salud (CPS) de los que se han creado 13.

En dichos centros se han incluido, entre otros, servicios de prevención oncológica, unidades de tratamiento de toxicómanos y consejerías de planificación familiar.

En el mismo orden de preocupaciones, se ha creado una Unidad Móvil de Reconocimiento Médico que ha pasado revisión a los escolares de 8.º de EGB en Moncloa, Fuencarral y Hortaleza. Se han intensificado la vacunación y la revisión médica en las escuelas. Y se ha centrado la atención de los CPS en la llamada "población de alto riesgo" (niños, ancianos y gestantes).

Para controlar la higiene pública, se ha creado un "Centro de Análisis y Diagnóstico" en el Instituto Municipal "Fabiola de Mora y Aragón" y se ha reforzado la actividad del laboratorio municipal que realiza tareas de inspección sanitaria en bares y cafeterías, con una plantilla de 78 inspectores.

Tratando de salir al paso del problema creciente de la droga (24% de los jóvenes madrileños reconocen haberla consumido, casi siempre en drogas "blandas") se han creado dos centros para toxicómanos, además de reforzar la capacidad de tratamiento del problema en los CPS.

En 1979 se llevaron a cabo campañas de higiene pública, como la desratización de algunos barrios y la desmosquitación del Manzanares.

Se han intensificado igualmente las campañas de educación sanitaria.

En fin, en lo referente al papel asistencial, se ha instalado un "centro geriátrico" en Alcalá de Henares, se ha completado la red de asistencia médica de Beneficiencia (con 1 médico por cada 400 personas a tratar en la zona correspondiente) y se han dado los primeros pasos en la asistencia domiciliar a ancianos, sistema hacia el que se orientaría la política municipal asistencial si dispusiera de mayores recursos. En lo referente a la cobertura sanitaria, se ha pasado de 17.000 cartillas de Beneficiencia, a 30.000 en la actualidad. Sin embargo aún quedan, según la Delegación, 270.000 personas en Madrid sin ningún tipo de cobertura.

En suma, el énfasis ha pasado de la asistencia de tipo caritativo-represivo a la medicina preventiva y a la polivalencia de centros descentralizados de pequeña dimensión ligados a los problemas inmediatos de la población del barrio. La política sanitaria municipal apunta más a su carácter de ejemplo que a abordar el tratamiento médico del conjunto de la población de Madrid, competencia esencialmente de la Seguridad Social.

En lo referente a *EDUCACION*, las competencias municipales son aún más escasas, puesto que se limitan a proporcionar solares para la construcción de centros escolares, a efectuar las reparaciones de los centros y a dotarlos de personal subalterno. Ha habido, sin embargo, un incremento considerable del presupuesto de obras. De los 160 millones con que se contaba en 1979 para hacer frente a la reparación de 350 colegios, se ha pasado en 1982 a

859 millones, de los cuales 384 corresponden a un presupuesto extraordinario destinado a grandes mejoras. (El incremento en gastos de obras de reparación fue de 49,5% en 1980, de 169,5% en 1981 y de 286,4% en 1982).

Ahora bien, lo interesante en este tema es que, ante lo limitado de sus competencias, la Delegación de Educación ha dirigido su actividad a ampliar la esfera de lo educativo hacia ámbitos *extra-escolares*. Tal es el significado de la campaña "Madrid para los niños" (en la que participaron 15.000 niños en 1980-81 y 20.000 en 1981-82), de las visitas a museos, del concurso de la "Fiesta Popular del Arbol", de la celebración en las escuelas del Día de la Constitución, etc. Por otro lado, se ha tratado de extender la noción del equipamiento educativo a las vacaciones de verano, con la organización de la escuela infantil de verano, de los campamentos de verano y la creación, en la provincia de Guadalajara de la granja-escuela "La Limpia", que trata de reestablecer la vivienda urbana. Paralelamente, se ha llevado a cabo también una formación del profesorado en actividades teatrales y musicales, así como la formación de monitores al aire libre.

En fin, junto al mantenimiento de las actividades tradicionales de la Delegación, ha habido un esfuerzo por impulsar la educación permanente de adultos, añadiendo a los 4 centros existentes, la utilización a tales fines de 10 centros de EGB fuera de las horas lectivas.

Es decir, la política municipal de educación se ha planteado como complementaria a la del Ministerio de Educación, tratando de ampliar la esfera de la formación ciudadana y de crear las bases de un desarrollo cultural de la población, sin el cual los equipamientos que se construyan no serán sino receptáculos burocráticos. Se trata de llevar el tema del equipamiento a los procesos de uso y vivienda de la ciudad, y no sólo a sus estructuras físicas.

Esta tendencia aparece aún más marcada en lo referente al *EQUIPAMIENTO CULTURAL*. La política municipal en el ámbito de la cultura ha sido extremadamente dinámica, del parecer general, pero se ha reflejado sobre todo en una multitud de *actividades culturales* que se han desarrollado en contenedores de todo tipo, adaptados según las circunstancias. En cierta medida, la ciudad es el equipamiento colectivo y se plantea su uso poli-valente según las circunstancias. En este sentido, la política cultural es coherente con la opción de un Plan que plantea la reconquista de la ciudad como espacio público. De ahí que analizaremos la gestión municipal cultural en el apartado correspondiente a la animación socio-cultural de Madrid.

Cabe decir tan sólo que algunas actividades requieren equipamientos especializados, tales como bibliotecas y centros culturales. En este sentido, hay que señalar que el Ayuntamiento sólo contaba antes de 1979 con dos bibliotecas municipales de barrio, y que en 1980 y 1981 se han creado cinco más, así como 3 bibliotecas para la tercera edad. Quizá la iniciativa más original es la instalación de quioscos de lectura gratuita, enfatizando de nuevo el uso del espacio como contenedor *multi-*

funcional en el que las actividades individuales son posibilidades más que "aparatas" por la administración municipal. Asimismo, la restauración y reapertura del Teatro Español en abril de 1980 y su intensa actividad a partir de 1981 combinan la obtención por el patrimonio arquitectónico-histórico con su uso intensivo como forma de dinamización cultural.

Quizá uno de los capítulos en que más se haya desarrollado el equipamiento de la ciudad es en las **INSTALACIONES DEPORTIVAS**, sobre todo a partir de abril de 1981 fecha en que se crea el Instituto Municipal de Deporte. Así, mientras que en cuatro años solo se había invertido 1,7 millones de pesetas en polideportivos, en 1982 se invierte un presupuesto extraordinario de 171,2 millones en construcción y mejora de polideportivos. Destaca en particular la construcción, en 1982, del polideportivo del Barrio del Pilar que fue concurrido por 200.000 usuarios en sus tres primeros meses de existencia. En total, en 1982, el Ayuntamiento invirtió 450 millones de pesetas en instalaciones y actividades deportivas. Entre las realizaciones, se pueden citar el grupo de piscinas en el polideportivo de Orcasitas, una nueva sala cubierta en el de Moratalaz, la de 11 pistas de tenis en el Paseo de la Virgen del Puerto, la creación de 8 circuitos para correr, y la instalación de 18 instalaciones deportivas elementales. Entre las realizaciones en curso, destacan la ampliación de instalaciones en la Dehesa de la Villa y en Orcasitas y la construcción de piscinas en Hortaleza y Villarroca.

En fin, la mejora y mantenimiento de los servicios existentes (en particular de las piscinas municipales), la ayuda a los colegios y la organización de cursillos de verano ha permitido un auge espectacular de la **participación** de la población en actividades deportivas, que pasan de 4.394.291 asistencias de usuarios en 1975-1976 y 5.191.231 en 1978-79, a 5.471.358 en 1980, 8.417.879 en 1981 y alrededor de 10 millones en 1982. El incremento de la participación corresponde en particular a la educación deportiva de base y a las escuelas de promoción deportiva, así como al uso de instalaciones deportivas públicas. En suma, la combinación de una política de promoción y educación con la manutención de los servicios existentes y la construcción de nuevas instalaciones, sobre todo a partir de 1981-1982, han modificado considerablemente la práctica deportiva de una buena proporción de madrileños, según una política orientada a hacer del deporte un instrumento de higiene pública y de esparcimiento sin competición.

En lo referente al **EQUIPAMIENTO COMERCIAL**, de la ciudad, la gestión municipal es decisiva, en la medida que controla directamente 7 mercados de distrito e indirectamente (mediante régimen de concesión) otros 37 mercados, además de 233 galerías de alimentación. El principal esfuerzo de la gestión municipal en el cuatrienio 1979-1982 consistió en desbloquear la puesta en funcionamiento de los nuevos mercados centrales de Madrid, con la construcción de Mercamadrid (en colaboración con la empresa privada Mercasa) en la ca-

rrera de Valencia. El proyecto, que representa una inversión de 7.000 millones de pesetas y una construcción de instalaciones en 300 Hectáreas, se puso en marcha en noviembre de 1982 con la apertura del mercado de pescado. Sin embargo, su relación con los abastecedores y con los minoristas adolece aún de ambigüedades y tensiones, y el concepto mismo de unas instalaciones centralizadas de talla gigantesca parece ser más el resultado de la coherencia con la obra ya emprendida que de la estrategia actual de localización de los **equipamientos** comerciales. Más bien, los nuevos proyectos tienden a la creación de **centros comerciales de barrio**, como contenedores de usos polivalentes directamente controlados por la Administración. Por ahora, sin embargo, sólo se ha iniciado la construcción de un centro de dicho tipo en Hortaleza. Tales centros deberían reemplazar en el futuro a las "galerías de alimentación", en la medida en que dicha fórmula se ha rechazado de cara al futuro por acuerdo del **Pleno municipal** de marzo de 1981. En los años 1979-1982 la mejora del equipamiento comercial ha revertido la forma de un esfuerzo de racionalización de la gestión y de reparación y mejora de los mercados existentes: el presupuesto de la Delegación de Abastos y Mercados se ha incrementado de forma espectacular, pasando de 51 millones en 1979, a 221 en 1980, 316 en 1981 y 425 en 1982 (en términos nominales). La mejora del patrimonio comercial municipal existente ha primado por ahora la descentralización y ampliación de ese equipamiento.

En fin, en lo que se refiere a la **INFRAESTRUCTURA URBANA** (reservando los equipamientos de saneamiento para el siguiente apartado) la gestión municipal 1979-1982 ha representado una mejora en lo que se refiere a la red vial, pavimentación de calles y alumbrado público, mejora tanto más sensible cuanto que el esfuerzo inversor se ha realizado justo en el momento en que decaía el crecimiento urbano, permitiendo así recuperar algo del retraso en el equipamiento urbano acumulado durante las dos décadas precedentes. Así de 1978 a abril de 1982 se han invertido 14.980 millones (pesetas 1978) en obras de infraestructura vial, en el marco del convenio MOPU-Ayuntamiento para el período 78-85. Sin embargo, la lentitud burocrática ha determinado que sólo se haya procedido a la licitación o contratación de obras correspondientes a un 31% de las inversiones previstas por dicho convenio hasta 1985.

Durante el primer semestre de 1979, se procedió a la "Operación Asfalto" que sustituyó 700.000 metros cuadrados de pavimento en mal estado con una inversión de 300 millones. Asimismo durante el cuatrienio se llevó a cabo una considerable mejora del alumbrado público, no sólo para completar las instalaciones sino para disminuir el gasto en energía (que representaba 3% del presupuesto del Ayuntamiento) mediante la instalación de lámparas de sodio de alta presión. Así se pasa de un gasto en alumbrado público de 1.300 millones en 1979 y de otro tanto en 1980, a un gasto de 2.276 millones en 1981 y de 2.436 en 1982.



Se observa también una tendencia incipiente a inversiones municipales en equipamientos especializados, de gran importancia cualitativa, tal como los 50 millones invertidos en 1981 para la eliminación de barreras arquitectónicas, de forma a hacer la ciudad más accesible para los minusválidos.

Para obtener una *VISION GLOBAL* de la gestión realizada con vistas al reequipamiento de la ciudad podemos servirnos, como indicador, de las inversiones, realizadas en obras de conservación y nuevos equipamientos por la Dirección de Construcciones Municipales, tal y como se reflejan en los cuadros siguientes que hemos reconstruido y calculado a partir de los datos brutos

proporcionados por dicho servicio. Como de costumbre, la falta de datos semejantes para el periodo anterior a 1979 hace difícil la evaluación de la gestión. Sin embargo, como 1979 fue un año de transición y como por motivos electorales de la Corporación anterior se había realizado un esfuerzo inversor particularmente intenso en el último período de su mandato, podemos utilizar la progresión del cuatrienio con respecto a la base de 1979 como una indicación aproximada de las tendencias generales de la política municipal respecto al equipamiento urbano.

Lo primero que se observa, en este sentido, es la progresión rápida de las inversiones globales realizadas (ciertamente, en términos nominales,

CUADRO Nº 4  
INVERSIONES EN CONSERVACION Y NUEVOS EQUIPAMIENTOS EN EL CUATRIENIO 1979-1982,  
POR CONCEPTOS Y AÑOS SEGUN PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO  
(millones de ptas.)

CONCEPTO	AÑOS	1979	1980	1981	1982
		Ord. Extraord.			
Asistencia Social y Tercera Edad	Ord.	19,1	20,7	12,5	40,1
	Extraord.	4,9	17,5	107,4	158,1
Bibliotecas y Centros Cívico-culturales	Ord.	6,2	8,6	6,3	70,5
	Extraord.	—	115,1	176,1	152,7
Cementerios	Ord.	14,6	1,7	33,1	40,9
	Extraord.	—	24,7	173,6	121,3
Colegios	Ord.	268,2	415,3	192,4	331,5
	Extraord.	325,0	84,5	414,7	225,6
Equipamientos Generales	Ord.	75,9	177,9	155	171,4
	Extraord.	113,7	232,4	565,7	367,9
Mercados	Ord.	22,1	16,7	15,3	20,4
	Extraord.	—	—	4,9	324,2
Polideportivos	Ord.	1,7	—	—	—
	Extraord.	—	—	—	172,9
Patrimonio Histórico-Artístico	Ord.	15,1	7,7	51,8	161,8
	Extraord.	—	—	11,8	521,5
TOTAL	Ord.	442,9	648,6	466,4	836,6
	Extraord.	443,6	474,2	1.454,2	2.073,1
	Total	886,5	1.122,8	1.920,6	2.909,7

Fuente: Dirección de Construcciones Municipales.

CUADRO Nº 5  
INVERSIONES EN CONSERVACION Y NUEVOS EQUIPAMIENTOS EN EL CUATRIENIO 1979-1982,  
POR CONCEPTOS Y AÑOS (PORCENTAJE DE CADA CATEGORIA SOBRE EL TOTAL DE CADA AÑO)  
(TOTAL DE INVERSIÓN, INCLUYENDO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO).

CONCEPTO/AÑOS	1979 (%)	1980 (%)	1981 (%)	1982 (%)
Asistencia Social y Tercera Edad	2,7	3,4	6,2	6,9
Bibliotecas y Centros Cívico-culturales	0,7	11	9,5	7,8
Cementerios	1,65	2,3	10,7	5,6
Colegios	66,9	44,5	31,6	19,4
Equipamientos generales	21,4	36,5	37,6	18,8
Mercados	2,5	1,5	1,2	12
Polideportivos	0,2	0	0	6
Patrimonio Histórico-artístico	1,7	0,6	3,9	23,5

Dirección de Construcciones Municipales.

pero a un ritmo siempre netamente superior al de la tasa de inflación). En términos globales la progresión de la inversión corresponde sobre todo al presupuesto *extraordinario*, pero se advierte un juego de compensación para cada año entre el presupuesto ordinario y el extraordinario, el primero progresando más que el segundo en 1980 y 1982 y el extraordinario viéndose particularmente acelerado en su crecimiento en 1981 para recuperar el retraso de la gestión ordinaria.

CUADRO Nº 6  
INVERSIONES DE CONSERVACION Y NUEVOS EQUIPAMIENTOS EN EL CUATRIENIO 1979-1982,  
TOTALES. TASAS DE PROGRESION SOBRE EL AÑO ANTERIOR

	1980/79	1981/80	1982/81	1982/79
Presupuesto Ordinario	1,46	0,72	1,79	1,89
Presupuesto Extraordinario	1,06	3,06	1,43	4,67
Inversión total	1,27	1,71	1,51	3,28

Fuente: Dirección de Construcciones Municipales y elaboración propia.

Comparando la evolución por conceptos, en términos relativos, observamos un fuerte descenso del peso específico de la inversión en **colegios**, dentro del presupuesto general, pues dicho concepto pasa de representar **66,9%** del total en 1979, a **44,5%** en 1980, **31,6%** en 1981 y **19,4%** en 1982 (Recordemos sin embargo que *en términos absolutos* nominales la inversión en Colegios se mantiene aproximadamente al mismo nivel). La progresión más espectacular se produce en el **patrimonio histórico-artístico**, desde 1981 y, sobre todo, en 1982, reflejando el énfasis en la política de recuperación física e histórica de la ciudad. Asimismo, la inversión en **bibliotecas** y **centros culturales** conoce un aumento espectacular en 1980 y se mantiene a un nivel apreciable, sobre todo en relación al nivel casi insignificante de su punto de partida. La inversión en **equipamientos deportivos** experimenta el mismo fenómeno de incremento espectacular súbito en 1982, tras dos años de inversión nula.

Asimismo el capítulo de **asistencia social y tercera edad** dobla su importancia relativa dentro de un presupuesto en expansión en la segunda mitad del cuatrienio. Menor significación reviste el espectacular incremento en **mercados** en 1982, ligado a la apertura de Mercamadrid y a la reorganización consiguiente en los mercados municipales. Asimismo, la variación errática del capítulo "equipamientos generales" es la consecuencia directa del contenido misceláneo y poco significativo de dicho apartado.

En términos generales puede decirse que hay un énfasis culturalista y asistencial en la política municipal de equipamientos, y que se tiende a efectuar operaciones de compensación de retrasos acumulados en distintas áreas de forma sucesiva. En ese sentido, puede decirse que hay efectivamente, un énfasis de **re-equipamiento** y en la recuperación de la ciudad, pero el segundo concepto (expresado, en términos estadísticos, tanto en el apartado "equipamientos generales" como en el del "Patrimonio histórico-artístico") tiende a beneficiarse de la prioridad municipal. Al constatar dicha tendencia se plantea la cuestión de saber si el nivel de vida individual y colectivo de los madrileños es lo suficientemente alto como para apoyar una política en que la recuperación de las señas de identidad cultural de la ciudad ocupa un papel tan destacado.

El último término que consideramos importante analizar en la política municipal de equipamientos desde la óptica de las opciones propuestas por el Plan de Madrid es el del **RE-EQUILIBRIO ESPACIAL EN LA DISTRIBUCION DE ESE EQUIPAMIENTO**. Como se sabe, el Plan propone corregir las desigualdades sociales resultantes del modelo heredado de segregación espacial mediante una doble prioridad en la localización de los nuevos equipamientos: prioridad acordada a la periferia sobre el centro; prioridad a la zona más subequipada de Madrid (la periferia sur) sobre el resto de la ciudad. Para llevar a cabo la evaluación de la política de equipamientos en estos términos, tropezamos con las dificultades habituales: falta de un

indicador común a las distintas realizaciones; cálculo de los presupuestos en pesetas nominales no deflactadas; y falta de datos comparables anteriores a 1979. Sin embargo, a partir de los datos facilitados por la Delegación de Obras y Servicios, podemos obtener alguna evaluación de las tendencias generales comparando las inversiones realizadas en la almendra central, en los distritos del sur (englobadas en el llamado PAS) y en el resto de Distritos periféricos. Tras haber comparado algunos indicadores globales para el período, podemos analizar la evolución de las tasas de progresión de la inversión de cada año con respecto al anterior para cada una de las tres áreas diferenciadas.

En primer lugar, considerando la inversión global realizada en el período 1979-1982, por habitante y por hectárea, obtenemos los siguientes resultados:

CUADRO Nº 7

**INVERSION TOTAL POR HABITANTE EN OBRA NUEVA Y CONSERVACION, POR AREA GEOGRAFICA. 1979-1982**  
(Pesetas nominales)

	Pts./Habitante
Madrid .....	7.872
Almendra central .....	7.334
PAS (Sur) .....	10.525
Resto distritos periféricos .....	7.293
(PAS + Resto). Total periferia .....	8.094

Fuente: Delegación de Obras y Servicios. elaboración propia.

CUADRO Nº 8

**INVERSION TOTAL POR HECTAREA EN OBRA NUEVA Y CONSERVACION, POR AREA GEOGRAFICA. 1979-1982**  
(Pesetas nominales)

	Pts./Hectárea
Madrid .....	409.619
Almendra central .....	1.863.554
PAS (Sur) .....	620.989
Resto distritos periféricos .....	257.508
Total periferia .....	317.347

Fuente: Delegación de Obras y Servicios (datos reorganizados por nosotros).

Se observan tendencias diferentes, e incluso opuestas, según razonaremos, en términos de inversión por habitante o de inversión por hectárea, debido, obviamente a la gran densidad de población residente en la zona sur y a la mayor densidad de la periferia en general con respecto al centro. Razonando en términos de población residente, se observa una clara tendencia a **corregir el desequilibrio de la zona** sur con respecto a la almendra central, pero **aún así del resto de la periferia**, que aparece incluso con menor inversión per cápita que el centro. Ahora bien, no creemos correcto el razonar exclusivamente en términos de inversión **por habitante residente**. En efecto, en la zona central numerosos equipamientos no se destinan a los residentes, sino a los servicios y empresas allí localizados. En este sentido, el hecho de que la inversión por hectárea en la almendra central haya sido

casi 6 veces mayor que en la periferia *no* es un simple artefacto estadístico derivado de la diferencia en la densidad de la población. Es un reflejo de la persistencia de una dominación del centro sobre la periferia en lo referente a su equipamiento urbano. ¿Hasta qué punto dicha persistencia es una herencia del pasado, en la medida en que el equipamiento ya acumulado en el centro obliga a una fuerte inversión por razones de simple mantenimiento? Para apreciar de forma más precisa la gestión municipal con arreglo a este criterio, hemos distinguido la inversión en *obra nueva* y en *conservación* y hemos calculado las tasas de progresión anual de la inversión en cada una de las zonas geográficas que tratamos de ocupar. Los resultados son los siguientes:

almendra central mientras que *disminuye en el sur* para luego progresar levemente en el resto de la periferia. En cambio, en 1982, aún manteniendo un alto índice de progresión de las inversiones en el centro, se multiplica por 5,3 la inversión en la zona sur y por 2,6 en el resto de la periferia. El cambio de tendencia no consigue sin embargo corregir la evolución general del período que favorece en último término a la almendra central.

Es decir, el privilegio de la inversión en el centro no es simplemente una herencia del pasado, pues en 1980 y 1981 aparece con carácter aún más marcado en lo referente a la obra nueva. Hasta 1982, Madrid sigue privilegiando el centro. Sin embargo, en 1982 parece como si se pusiera en marcha una nueva política que privilegia la construcción de nuevo

CUADRO Nº 9  
EVOLUCION DE LAS TASAS DE INVERSION EN OBRA NUEVA Y CONSERVACION CON RESPECTO  
AL AÑO ANTERIOR, SEGUN LOCALIZACION CENTRAL O PERIFERICA DE LAS INVERSIONES

I. OBRA NUEVA

Localización	Período			
	1980/1979	1981/1980	1982/1981	1982/1979
Almendra central .....	1,27	1,92	1,63	3,98
Programa de actuación en la zona Sur.....	0,79	0,94	5,05	3,78
Resto distritos periféricos.....	0,91	1,12	2,94	2,54
Total (millones de ptas.).....	2.394 (1979)	2.253 (1980)	3.150 (1981)	7.521 (1982)

II. CONSERVACION

Localización	Período			
	1980/1979	1981/1980	1982/1981	1982/1979
Almendra central .....	1,16	1,10	2,17	2,51
PAS.....	1,16	1,23	1,02	1,45
Resto distritos periféricos.....	1,39	1,10	1,03	1,58

III. INVERSION TOTAL (% por área sobre el total de inversión).

Localización	1979	1979-1982
Almendra central .....	25,42%	27,14%
PAS.....	23,23%	23,47%
Resto distritos periféricos.....	51,34%	49,37%
Total (millones de ptas.).....	4.252 (100%)	24.867 (100%)

Fuente: Delegación de Obras y Servicios, y elaboración propia.

Observando la inversión total del conjunto del período con respecto a la distribución por áreas en 1979, observamos, de hecho una *acentuación* del porcentaje (ya de por sí mayoritario) de la almendra central, en desmedro de la periferia, con exclusión de los distritos del sur que mantienen su porcentaje.

Ahora bien, tal resultado proviene de la convergencia de dos tendencias opuestas, según se trate de inversiones en conservación o en obra nueva. En lo referente a *conservación*, la almendra central aumenta su ventaja con respecto a las 2 periferias en la medida en que su tasa de inversión progresa más rápidamente. Si bien ello se debe *sobre todo* a la fuerte progresión en 1982, justamente en el momento en que apenas se mantenía el nivel de inversión en las periferias. En cambio, en lo referente a *obra nueva* asistimos a una evolución *simétrica*mente opuesta:

En 1980 y 1981, la inversión progresa en la

equipamiento en la periferia y sobre todo en el sur, mientras que aumenta la tasa de inversión en la conservación de los equipamientos centrales. Es decir, se combina la recuperación del centro con el reequipamiento de la periferia: puede avanzarse la hipótesis de que ese cambio brusco de prioridades representa una toma de conciencia a la que tal vez haya contribuido la elaboración del Avance del Plan. En todo caso, sólo manteniendo y desarrollando las orientaciones espaciales de equipamiento urbano expresadas en la gestión municipal de 1982 podrá Madrid superar el lastre histórico de su segregación social sin abandonar por ello la conservación del patrimonio localizado en el centro.

5. LA MEJORA DEL MEDIO AMBIENTE

Uno de los grandes desafíos del nuevo urbanismo madrileño es el de saber si se pueden reparar, al

menos parcialmente, las graves heridas ya producidas al entorno ambiental que constituye, tanto materialmente como en su representación mítica, uno de los elementos fundamentales de la calidad de vida de los ciudadanos. Pese a la ausencia de datos comparativos fiables, se puede pensar a través de diversos indicadores, que Madrid es la capital europea (conjuntamente con Atenas) más contaminada y con menor dotación de espacios verdes. Es muy probable que el tratamiento que se dé a ese problema, en las líneas indicadas por la Memoria del Plan, será decisivo en la percepción de los madrileños con respecto al cambio urbanístico. ¿Cuál es la experiencia de la gestión municipal en este ámbito?

El proyecto más ambicioso, condicionante de muchas otras actuaciones ambientales es como se sabe, el Plan de Saneamiento Integral de Madrid, que se propone la canalización y la depuración al 100% de todas las aguas residuales. En 1982 sólo 5% de las 12 toneladas de agua residuales que se vierten por segundo en los ríos Manzanares y Jarama recibía un tratamiento de depuración integral. Un 60% recibía un tratamiento parcial que reduce el contenido en materia orgánica de los vertidos en algo menos de un tercio. Y un 35% de las aguas residuales se vertía a los ríos sin depurar. Para remediar esa situación que sitúa a Madrid al borde la catástrofe ecológica, se resucitó y rehizo un Plan aprobado en 1969 sin consecuencias prácticas. En enero de 1980 el Ayuntamiento aprobó el nuevo Plan, con un presupuesto de 32.000 millones de pesetas (22.000 en obras y 10.000 en mantenimiento, financiación y gestión para el período 1980-88). Las obras propiamente dichas deberían estar terminadas en 1984. En base a la información existente, puede decirse que los plazos están siendo respetados, con una eficacia operativa poco habitual en la tradición del Ayuntamiento. En noviembre de 1982 se puso en funcionamiento una de las 3 nuevas plantas depuradoras, la de Valdebeba, en el Nordeste de Madrid, a proximidad del aeropuerto de Barajas. En 1983 se procedió a la ampliación de la estación de Viveros, en el Noroeste. En 1983 y 1984 deberían entrar en funcionamiento las nuevas estaciones Sur y Suroriental, se ampliarían las Rejas y El Pardo y se acondicionarían para efectuar tratamiento biológico las plantas de la China y Butarque, amén de la construcción de una nueva red de colectores que está trazada con vistas a corregir los problemas de saneamiento particularmente graves que existen en la zona Sur. A finales de 1982, se había invertido ya el 90% del Presupuesto total, e iniciado los trabajos en unas 100 obras, que representan la casi totalidad de las realizaciones previstas hasta 1984. Si el Plan continúa el ritmo actual, es muy probable que el nivel de saneamiento de la ciudad mejore sustancialmente en un plazo breve, y que el Ayuntamiento pueda cumplir su slogan publicitario de recuperar el Manzanares para fines recreativos ("pescar en el Manzanares") y utilizarlo como elemento de articulación de un parque lineal que incluiría, según un proyecto en curso, un canal de regatas en el Sur.

Las realizaciones del Plan de Saneamiento Integral contrastan fuertemente con el *fracaso del Plan de Saneamiento Atmosférico*, elaborado en Convenio con el MOPU en junio de 1981, y que hasta ahora sólo ha producido algunos estudios preliminares. Un nuevo Plan, de cuño estrictamente municipal, fue elaborado en marzo de 1982 y se encuentra aún en la fase de realización de estudios. Medidas que habían sido decididas como de revisión periódica del parque Diesel no han sido puestas en práctica. Se ha incrementado la inspección de vehículos y se ha doblado el número de vehículos precintados por infracción en 1981 con respecto a 1980. Pero aún así, el número total de 830 vehículos por año precintados muestra la insuficiencia del esfuerzo. Se han inspeccionado 14.000 calderas de calefacción en Madrid, con el resultado de descubrir numerosos problemas de funcionamiento, sin que hoy por hoy se pueda actuar efectivamente para solucionarlos. La ampliación de la red de control automático y el control acentuado en el tratamiento de combustibles sólidos parecen ser las realizaciones más positivas, pero extremadamente limitadas, en el control de la contaminación. En suma, el muy grave problema de contaminación atmosférica que sufre Madrid, continuará agravándose mientras no se adopten medidas preventivas y mientras el sistema de control (que debiera empezar, por ejemplo, por los autobuses de la empresa municipal EMT) no sea efectivo.

Se han mantenido las actuaciones tradicionales de limpieza (con un nivel estabilizado de recogida de unas 800.000 toneladas de residuos sólidos), aunque con un fuerte aumento de los presupuestos en 1980-82 con respecto al período anterior. Se ha puesto en funcionamiento (aunque sólo al 50% de su capacidad) en 1981, la planta de reciclaje de Valdeminguez, que trata 100 toneladas de basura por día. Se une al funcionamiento de la planta de abono de Orfesa que ha incrementado su capacidad, tratando unas 49.000 toneladas de basura al año.

Las realizaciones en lo referente a *parques y jardines* ofrecen un balance contradictorio. Como se sabe, es una de las imágenes más positivas de la actual gestión municipal en la opinión pública. Tal es la realidad que parece reflejar el importante incremento de presupuesto de parques y jardines en 1980 y 1981, mantenido aproximadamente a ese nivel en 1982, así como el propio balance de la Delegación de Saneamiento y Medio Ambiente, reflejado en el *cuadro-resumen de actuaciones* que aquí incluimos, elaborado en el marco del Balance de Gestión del Ayuntamiento.

#### CUADRO RESUMEN DE ACTUACIONES EN PARQUES Y JARDINES 1979-1982

##### 1. Acondicionamiento de grandes parques

- El Retiro (inversión: 900 millones).
- Casa de Campo (850 millones).
- Parque del Oeste (580 millones).
- Fuente del Berro (18 millones).

##### 2. Forestación de la M-30 (25.000 árboles y 61,25 hectáreas forestadas, sirviendo de barrera protectora para zonas habitadas).

3. *Remodelación de 52 parques y espacios ajardinados con una superficie de 74,49 Hectáreas.*
4. *Construcción de 100 nuevos parques. con una superficie de 177,97 Hectáreas.*
5. *Recepción por el Ayuntamiento de 24 parques en apertura pública, representando 13,85 Hectáreas.*
6. *Parques de Tres Cantos y Quinta de los Molinos, con una superficie de 241,43 Hectáreas.*

Sumando todos los nuevos parques así indicados resulta que se ha aumentado el patrimonio en 127 nuevos parques y en más **494,5** hectáreas, equivalentes al 18% del patrimonio anteriormente existente. Sin embargo, algunos conceptos de clasificación, cuantitativamente importantes, son discutibles. Así, Tres Cantos está fuera del término municipal de Madrid, y la Quinta de los Molinos aún no se había abierto al público a principios de 1983. Es dudoso incluir la forestación de la M-30 como Parque público. Y, en fin, varios de los parques contabilizados no han sido completados ni, en algunos casos, desarrollados en su mayor parte. Ciertamente han surgido importantes obstáculos legales en algunas de las actuaciones, como los que han paralizado la construcción de nuevos parques tan importantes como los de Pradolongo, Parque de la Plata y Castañar. Pero, en todo caso, y según el criterio de técnicos consultados externos a la Delegación, el balance es más positivo en lo que se refiere al acondicionamiento y remodelación de los parques existentes (en particular del Retiro y de la Casa de Campo, así como en las mini-zonas ajardinadas de barrio) que en la conquista de nuevas zonas verdes para la ciudad. La repartición geográfica de las actuaciones (con arreglo a las estadísticas de la Delegación) parece seguir el criterio propuesto por el Plan de privilegiar la periferia y en particular el Sur:

**CUADRO Nº 10**  
**DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS ACTUACIONES**  
**EN PARQUES Y JARDINES**  
(% sobre el total de hectáreas en cada categoría)

**CONSTRUCCION DE NUEVOS PARQUES Y JARDINES**

Localización	Hectáreas	%
Distritos centrales .....	12,28	7
Distritos periféricos Norte.....	29,25	17
Distritos periféricos Sur.....	136,44	76

**REMODELACION DE PARQUES Y JARDINES**

Localización	Hectáreas	%
Distritos centrales .....	31,49	42
Distritos periféricos.....	43,50	58

*Fuente:* Delegación de Saneamiento y Medio Ambiente. elaboración propia.

En suma, pese a las limitaciones señaladas, es claro que ha habido un esfuerzo de **re-equipamiento** puntual de espacios verdes en los barrios periféricos y de acondicionamiento y mejora del patrimonio existente. Sin embargo, ese esfuerzo aparece claramente insuficiente para superar el retraso de ese equipamiento de una ciudad que aún cuenta con suelo disponible. Pero, sobre todo, el esfuerzo ha sido desordenado, suma de acciones pun-

tuales, sin integrar las actuaciones en una política de más largo alcance destinada a la recuperación del contacto con la naturaleza y modificación de la trama urbana. Por ejemplo, los "pasillos verdes" propuestos por el Plan no parecen factibles si se extrapolan las tendencias actuales. Entre la política de "reservas naturales" interconectadas implícita en el Plan y el diseño de **ajardinamiento** urbano subyacente a la **actual** gestión existe un **desfase** considerable aunque ciertamente no insuperable.

Considerando en su conjunto las actuaciones sobre el medio ambiente, puede decirse que se caracterizan por un esfuerzo cuantitativo considerable pero limitado por una visión tecnicista y puntual. De ahí que cuando se trata de ejecutar un plan infraestructural bien definido, como el PSIM, se observan resultados francamente eficaces. Pero se carece de visión de conjunto y, en último término, de perspectiva urbanística. En una ciudad con un medio ambiente tan deteriorado como Madrid la acción correctora sobre el mismo debe ser coordinada y multidimensional y debe abarcar desde la circulación a la preservación ambiental pasando por el saneamiento y la introducción sistemática de una conciencia ecológica en la educación primaria. Si esa **política integral** no se lleva a cabo, la recuperación urbanística de Madrid no será capaz de superar la barrera que el deterioro ecológico supone para la calidad de la vida cotidiana.

## 6. UNA CIRCULACION REGULADA Y ESTRUCTURADA EN TORNO AL TRANSPORTE PUBLICO

Madrid, como casi todas las grandes capitales mundiales, se ha convertido en un espacio dominado por las exigencias del automóvil. En lugar de ser un medio, el transporte estructurado en torno al coche, se ha convertido en un fin. En Madrid, 800.000 vehículos embotellan cotidianamente 2.000 **Kms.** de vías urbanas, con intersecciones **viarias** cruzadas por más de 200.000 automóviles. Un urbanismo que se propone "**recuperar** la ciudad" tiene, antes que nada, que salvarla del tráfico, reservando el transporte en automóvil a ciertas zonas, tiempos y usos, e intentando estructurar la circulación en torno al transporte público. Tal es, en realidad, el eje de la política municipal manifestada en ese ámbito. Pero ¿ha cumplido realmente sus objetivos?

La expresión más nítida de la nueva política (a la vez en términos funcionales y como símbolo) fue la implantación de la Operación de Regulación de Aparcamiento (ORA) en el centro de Madrid, a partir de octubre de 1981. En su primer año de aplicación, la disuasión ejercida con respecto al uso del automóvil en el centro aumentó la velocidad del tráfico en un 10% en el conjunto de la ciudad y en un 20% en el centro. Asimismo se constató una disminución del 4% en el volumen global de tráfico, y un aumento del 2% en los pasajeros de la EMT. Sin embargo, tal restricción de la circulación automóvil

por sí sola, no puede apoyarse solamente en medios puramente represivos, como lo prueba el hecho de que la disciplina del tráfico disminuyó notablemente en 1982 al cesar su funcionamiento de empresa concesionaria de la grúa municipal. El resultado no es sólo una clara hostilidad ciudadana con respecto a esas medidas sino, en el medio plazo, la inaplicabilidad de las mismas. No se trata solamente de un problema de conciencia cívica. Se trata de que la disciplina de tráfico debe ir precedida de una política de potenciación del transporte público que permita a los ciudadanos prescindir del automóvil al menos en ciertas zonas y a ciertas horas. El balance global parece indicar que aunque se han realizado importantes avances en ese sentido, aún no se ha invertido la tendencia dominante, basada en el automóvil. En efecto, el paso más importante ha sido el reforzamiento de las líneas de autobuses de la EMT, con la municipalización (en enero de 1980) de las líneas periféricas, representando 10 empresas y 252 autobuses. Paralelamente, la EMT compró 200 nuevos autobuses, con lo cual la EMT cuenta con una flota de 1.200 vehículos diarios que ofrecen 148 líneas con una regularidad media de servicio de entre 7 y 8 minutos. La subida inicial de tarifas fue paliada por el bono-bus de 21 pts., utilizado por el 93% de los pasajeros, y en todo caso sólo permite cubrir 70% del costo, en base al juego de los usuarios. La racionalización de la gestión permitió mantener el nivel de déficit de la EMT (lo cual implica su reducción en términos reales) en torno a los 3.700 millones de pts. La importancia del déficit, sin embargo, impide el mantener la situación actual si no hay un cambio en la ayuda estatal al transporte público. La EMT ha mejorado su servicio y atraído un número creciente de pasajeros (432 millones en 1979, 467 en 1980, 485 en 1981). No puede sin embargo evaluarse su esfuerzo de coordinación entre las líneas, pues la Delegación de Circulación declara no poseer información sistemática sobre las modificaciones de líneas de autobuses efectuadas durante su gestión.

Con todo, el principal problema es el de la falta de coordinación entre el sistema de autobuses y otros medios de transporte, en particular el Metro. Pese a su estatización en 1979, el Metro transporta cada vez menos viajeros (501 millones en 1971, 459 en 1976, 380 en 1980, 375 en 1981) y aumenta cada vez más su déficit, que llegó en 1981 a 5.300 millones de pesetas. Parece indispensable que el Ayuntamiento pase a asumir plenamente sus competencias como titular de la Compañía del Metro, contando para ello con los recursos necesarios del Estado. Desde 1979 se abrieron 25 kms. de los 90 que la red de Metro tiene en la actualidad y se han terminado las obras de infraestructura en otros 18 kms. Sin embargo, sigue existiendo el problema de maximizar el caso de ese medio de transporte, mejorando su calidad y articulándolo a la EMT en lugar de mantener la absurda competencia que parece existir en la actualidad. El otro gran tema por resolver para el transporte de Madrid es la articulación del transporte urbano con el ferrocarril suburbano, en particular con la puesta en práctica del Convenio

firmado con RENFE que prevé la inversión de 55.000 millones de pesetas en diez años y la organización del tráfico en torno al futuro gran intercambiador de la estación de Atocha.

Mientras esos tres grandes medios de transporte no estén coordinados entre sí y potenciados en su funcionamiento, el automóvil seguirá siendo un mal menor y las medidas represivas no harán sino aumentar la exasperación del usuario.

Cabe señalar también que los carriles de bicicleta se han limitado a los circuitos puramente recreativos (Retiro y Casa de Campo-Ciudad Universitaria), y que el proyecto de peatonalización del Madrid de los Austrias o las peatonalizaciones temporales ligadas a festividades, siguen considerando la ciudad peatonal o no motorizada como un espacio segregado y excepcional, en lugar de incluir dichas formas de desplazamiento como formas de transporte, sobre todo como conexiones entre ejes de circulación, y de articular el flujo humano en el conjunto de la circulación ciudadana, mediante pasillos peatonales que recorran la ciudad y comuniquen sus distintos puntos.

En fin, las opciones del Plan y la experiencia urbanística no pueden sino converger con las declaraciones del responsable de la Delegación de Circulación según las cuales "sólo con la planificación democrática de la ciudad se puede resolver el problema del tráfico, que no puede ser considerado aisladamente del resto de las variables que inciden en la vida ciudadana" (Villa de Madrid, 1 de enero de 1983).

## 7. LA CONSERVACION Y REHABILITACION DEL PATRIMONIO URBANO

Este tema es el eje de la nueva filosofía urbanística asumida por Madrid. Por ello no es de extrañar que en torno a él se organice la actividad fundamental de la Gerencia de Urbanismo, principal instrumento de política urbana de la Corporación. ¿Hasta qué punto esa actividad ha supuesto cambios concretos en el tratamiento de la ciudad construida?

En primer lugar, se ha reforzado considerablemente la normativa legal urbanística encaminada a la conservación de la ciudad. Sobre la base del Pre-catálogo elaborado por el Arquitecto López Jaén en 1977 y del Plan Especial aprobado en primera forma por la Comisión Informativa del Ayuntamiento en noviembre 1978, se han perfeccionado y desarrollado dichos instrumentos legales.

Al tomar posesión la nueva Corporación, se reconduce provisionalmente el Plan Especial y se adopta un paquete de medidas relativas a la conservación del casco antiguo y de la zona central. El 26 de octubre de 1979 se aprueba la "Ordenanza sobre conservación y estado ruinoso de las edificaciones", que establece criterios de regulación para la declaración de ruina y refuerza la capacidad del Ayuntamiento para reparar edificaciones según el procedimiento de ejecución sustitutoria que corto-circuita la negligencia de los propietarios. Como conse-

cuencia de estas disposiciones, se reducen **drásticamente** las solicitudes de declaración de ruina de edificios que pasan de una media anual de 80 antes de la Ordenanza a 41 en 1980 y a 15 en 1981.

Sin embargo, el Plan Especial heredado por la Corporación adolece de numerosos defectos de forma que provoca innumerables alegaciones que amenazaban con hacer inviable su puesta en práctica. De ahí que se proceda a su reforma, para fortalecer su valor legal y para integrarlo en el conjunto de la gestión urbanística. Así se llega a la **aprobación** definitiva el 23 de octubre de 1980 del "Plan Especial de protección y conservación de edificios y conjuntos histórico-artísticos de la Villa de Madrid", cuyo ámbito de aplicación corresponde a la amplia zona de la **ciudad señalada** en el **plano** adjunto.

El **Plan Especial** define tres ámbitos de protección: integral; estructural y ambiental. En él se incluye una lista detallada de unos 2.500 edificios a los que se atribuye el estatuto de protección integral. Pero el Plan se diferencia de otros instrumentos urbanísticos semejantes en el sentido de que rechaza un enfoque culturalista tradicional (la conservación del patrimonio artístico *stricto sensu*) para apoyarse en principios de orden económico (evitar el despilfarro **que** representa la destrucción del patrimonio existente), cultural en sentido amplio (preservación del espacio urbano como reflejo de una historia colectiva), social (impedir la expulsión de las capas populares residentes en el centro de la ciudad) y urbanístico (articular de forma coherente cada trama urbana con la tipología edificatoria que sustente). Este Plan, que es la expresión más directa de la nueva concepción de la ciudad propuesta por el movimiento ciudadano de los años 1970, plantea la proyección y la conservación del medio ambiente construida no como medida complementaria sino como eje de una nueva política urbana.

El Plan cuenta, para alcanzar esos objetivos con una serie de **instrumentos de acción**: la catalogación del conjunto de edificios que merecen su **conservación integral**; "la identificación del conjunto de edificios cuya **conservación estructural** necesaria para preservar determinadas tramas urbanas o ámbitos de elevada calidad, puede compatibilizarse con la realización de obras de mayor o menor envergadura; delimitación de un **ámbito de protección** dentro del cual todo acto de sustitución de un edificio o de edificación sobre un solar haya de estar sometido a un procedimiento específico (...); señalamiento de aquellos **parques y jardines** que por sus características deban ser mantenidos no sólo en su condición de zonas verdes de uso público, sino también en su configuración histórica; normativa que (...) introduzca aquellas especificaciones adicionales acerca del **tipo de obras que considere preferente** para el conjunto de edificios incluidos en los diferentes niveles de protección y el tipo de obras de **carácter no preferente** permitidas en cada nivel de protección cuyas solicitudes de licencia deberán ir acompañadas de la documentación complementaria establecida al efecto; docu-

mentación complementaria que (...) da a los particulares la opción de demostrar la conveniencia de realizar unas obras distintas de las establecidas como preferentes para cada nivel de protección; (...) señalamiento de funciones y competencias del mecanismo de control y seguimientos (...) necesario para el desarrollo del Plan Especial en colaboración con la Dirección General del Patrimonio Histórico-Artístico que, ofreciendo las máximas garantías a los administrados, **agilicen** la tramitación" (páginas 13-14). El Plan señala también los tipos de obras consideradas preferentes para cada nivel de protección:

TIPO DE OBRA	NIVEL DE PROTECCION		
	Integral	Estructural	Ambiental
Conservación .....	Preferente (P)	Prefer. (P)	Prefer. (P)
Restauración .....	P	P	P
Consolidación .....	P	P	P
Rehabilitación .....	No Preferente (NP) con condiciones de uso	P	P
Reestructuración .....	No procede	NP	P
Obra nueva .....	No procede	NP	NP

El período de aplicación efectiva y sistemática del Plan Especial es aún demasiado corto como para poder evaluar sus efectos de forma sistemática. Sin embargo, se dispone de algunas indicaciones significativas con respecto a dicha finalidad.

Quizá el instrumento más importante para la implementación del Plan Especial haya sido la creación, el 12 de mayo de 1981, de la Comisión de Seguimiento, con participación de la Gerencia, las Juntas de Distrito y el Ministerio de Cultura. Según datos de la Gerencia Municipal de Urbanismo, de mayo de 1981 a mediados de 1982, o sea durante el primer año de su existencia, la Comisión se reunió semanalmente y dictaminó 1.793 expedientes, por un valor de 8.100 millones de pesetas en presupuesto de obras. Si se tiene en cuenta que en el estudio financiero del Plan Especial se estimaba un nivel de 1.400 millones anuales y que dicha evaluación fue considerada exageradamente optimista por lo medios de la empresa privada e incluso de la administración pública, disponemos **aquí** de un primer resultado absolutamente decisivo desde el punto de vista de la política urbana general. El Plan Especial no solo ha frenado la inversión en el centro de Madrid sino que organizándola, encauzándola y dándole garantías, ha superado todos los techos previstos en ese ámbito. Ciertamente que mientras las obras preferentes representan el 84% de los expedientes tramitados **sólo** cuentan con 2.500 millones de pesetas, mientras que el 16% de obras no preferentes suponen 5.600 millones de presupuesto. De la misma forma, tan sólo un **4,2%** de los expedientes se refieren a obras de **nuevaplanta**, pero representan el 50% del presupuesto de todas las obras realizadas en el marco del Plan Especial en ese primer año de seguimiento, mientras que las obras de **rehabilitación** representan el 35% de las solicitudes, para sólo el **22,2%** del presupuesto total de obras. Ahora bien, con ese importante matiz, aún cabe decir que el Plan Especial, **instrumentado por la Comisión de Seguimiento, por la reorganiza-**

*ción de la Zona H de la Gerencia de Urbanismo y por la elaboración del Programa de Actuación de la Zona Central (PAC), ha conseguido, simultáneamente conservar el patrimonio edificado, reorientar buena parte de las obras (un 50% del presupuesto y un 95% de las solicitudes) hacia obras que **no son de nueva planta**, y aún así, mantener un nivel elevado de inversión, tanto por la importancia de la rehabilitación y de reforma, como por el alto valor de las escasas construcciones de nueva planta en los márgenes de ordenación y seguridad creadas por el Plan Especial. El urbanismo de la conservación, en el primer año de funcionamiento pleno, se ha mostrado plenamente compatible con el dinamismo de la economía inmobiliaria.*

Paralelamente al Plan Especial se elaboraron los Planes Especiales de protección de los conjuntos de vivienda unifamiliar, según acuerdo del Pleno de la Corporación del 28-12-1979. Tales planes concierne a 30 conjuntos residenciales, de los cuales 15 en Chamartín.

Ahora bien, el Plan Especial trataba de ser algo más que un instrumento directo de conservación. Se propone como eje y ejemplo de una política urbana más amplia, que desborda su ámbito espacial y sus competencias legales. ¿Cuáles han sido los resultados en este sentido?

Analizando, según nuestro método habitual, las licencias de nueva planta y de demolición para edificación de todos usos, solicitadas y/o concedidas en/por la Gerencia de Urbanismo en los períodos 1976-1978 y 1979-1981. Obtenemos los resultados siguientes:

$$\frac{\text{Número de licencias de nueva planta solicitadas en 1979-1981}}{\text{Número de licencias de nueva planta solicitadas en 1976-1978}} = \frac{2.292}{4.055} = 56,52$$

$$\frac{\text{Número de licencias de demolición solicitadas en 1979-1981}}{\text{Número de licencias de demolición solicitadas en 1976-1978}} = \frac{540}{1.042} = 51,82$$

$$\frac{\text{Número de licencias de construcción de nueva planta/Número de licencias de demolición solicitadas en 1979-81}}{\text{Número equivalente en 1976-1978}} = \frac{2.292/540}{4.055/1.042} = \frac{4,25}{3,89} = 1,09$$

En términos del número de expedientes, se observa pues una disminución general de la actividad, ligada a la coyuntura económica; pero también se observa, lo que es muy importante desde nuestro punto de vista, una cierta tendencia hacia la conservación del patrimonio en la medida en que el número de expedientes de demolición desciende más bruscamente.

Esta tendencia es acentuada, *en el sentido de la conservación* con mantenimiento de la actividad, en términos de la política de licencias concedidas

por la Gerencia. La proporción de concesión en las solicitudes de obras de nueva planta pasa de 80% en el período 1976-78 a 83% en 1979-81, mientras que, de forma inversa, para las solicitudes de demolición, se pasa de un 86% de concesiones a un 82% en 1979-81. El resultado neto es que las licencias finalmente concedidas para obras de nueva planta en 1979-81 representan un **58,4%** del número de expedientes del período anterior, mientras que en lo que se refiere a las demoliciones el descenso es **del 49,6** por ciento.

Más importante aún es observar la acentuación de las tendencias expuestas si nos referimos a los metros cuadrados de superficie solicitados o concedidos en construcción o en demolición. En términos de las solicitudes los metros cuadrados de nueva planta en 1979-81 representan el **54,3%** del período anterior, mientras que en la demolición, se baja al **36,7%**. Y de nuevo hay una política de licencias que simultanea el mantenimiento de la actividad con la conservación del patrimonio. El porcentaje de concesiones sobre las solicitudes en términos de superficie pasa, en el caso de nueva planta, del 81 % en 1976-78 a 91 % en 1979-81 pero en el caso de las demoliciones, de 78 % a 65 % para los periodos respectivos. El resultado neto es que mientras la superficie de licencias de nueva planta finalmente concedidas descendiendo sólo a un **61,2%** del periodo anterior, la superficie de las demoliciones desciende hasta un 31,3 % de lo que se aceptó demoler en 1976-78.

Dicha tendencia se acentúa aún más, por los mismos motivos, cuando analizamos la superficie de *viviendas*. El volumen concedido en 1979-81, baja en un **68,5 %** con respecto al concedido mientras que el volumen solicitado para los mismos períodos había acusado un descenso del **58,2 %**. En cambio, mientras las demoliciones solicitadas representaban un **33,1 %** del período anterior, la superficie concedidas para demolición se mantiene a ese nivel: un **32,9 %**. Es decir, en lo relativo a las viviendas, se produce un bajón mucho más fuerte en la solicitud de demolición que en la de construcción, y aún esa tendencia es amplificada por la permisividad mayor en las licencias de construcción de nueva planta.

Más aún, volviendo a la categoría genérica de *obras*, las tendencias que hemos señalado se acentúan de año en año desde 1977, fecha en que la publicación del Precatálogo indica la preponderancia creciente de la política conservacionista: los m<sup>2</sup>. solicitados para demolición en 1981 representan el 40 % de los solicitados en 1980 y el 13 % de los solicitados en 1977! El descenso es particularmente notable en el ámbito de aplicación del Plan Especial, y reviste características espectaculares en el Distrito Centro: en 1977 se solicitaron para demolición 59.230 m<sup>2</sup>. en dicho Distrito; en 1981 la cifra equivalente fue de 1.686 m<sup>2</sup>, es decir **un 2,8 %** del nivel de 1977!. En 1982, las demoliciones en el Distrito Centro se han reducido a una expresión insignificante. En cambio, las licencias de *reforma* solicitadas en 1981 sólo descienden en un 8,8 % con respecto a las de 1980, y las licencias de *ampliación*



en 1981 *aumentan* en un 41 % con respecto a 1980 (no existen datos para los años anteriores). Es decir claramente hay: una baja de la actividad en general; una política de estímulo a la construcción selectiva de nueva planta; una baja acentuada, por la disciplina urbanística, de las demoliciones; y una tendencia creciente a utilizar la reforma y la ampliación como forma de re-uso del espacio construido.

Es necesario sin embargo introducir un matiz significativo: mientras que en 1981 se produce un descenso leve del 8,5 % de las solicitudes de licencias de reforma conforme a 1980, ese descenso es de 50 % en las solicitudes de reforma para vivienda, mientras que se incrementa enormemente para usos de hoteles (+770 %) y culturales (+ 200 %) y sigue manteniendo su importancia para el uso de oficinas que representan el 22 % del total de las licencias de reforma solicitadas. Así pues, la conservación del patrimonio urbano parece asegurada por los efectos directos e indirectos del Plan Especial, mientras que el mantenimiento de los usos en los mismos contenedores aparece mucho más dependiente de la coyuntura. En todo caso, el número de expedientes en relación con el estado ruinoso de los edificios ha sufrido un descenso espectacular, pasando de 748 en 1978 y 789 en 1979 a 416 en 1980 y a 210 en 1981, primer año de aplicación de la Ordenanza de Conservación.

Junto a las medidas de protección y conservación, estructuradas en torno al eje del Plan Especial, se han tomado iniciativas de gestión encaminadas a la reparación, mantenimiento y rehabilitación del patrimonio urbano.

El Ayuntamiento se propone dar ejemplo, procediendo a la reparación de las colonias municipales de vivienda. En este sentido, se convocaron tres concursos públicos para la reparación de 3.028 viviendas en Vallecas, de 1.423 en la Carretera de Extremadura y de 1.460 en San Cristóbal de los Angeles. Al mismo tiempo se procede a la reparación y escrituración legal de 4.501 viviendas en Moratalaz.

Por otro lado, con el fin de imponer una disciplina urbanística en la reparación y mantenimiento de los edificios, la Gerencia de Urbanismo ha incrementado notablemente el procedimiento de *ejecución sustitutoria* con 24 obras realizadas en 1981, y más de 100 millones de pesetas invertidos en acciones de reparación y seguridad en los 6 primeros meses de 1982.

Asimismo, apoyándose en la nueva normativa legal a partir de 1981 se incrementó considerablemente la policía urbanística, con 7.912 inspecciones efectuadas en 1981 y un total de 72,5 millones de pesetas impuestas en concepto de multas por infracción.

Ahora bien, el pasar de una política defensiva de conservación de la ciudad, en torno al Plan Especial, a una política activa de re-uso y mejora patrimonio existente, se efectúa, por medio de un *programa de rehabilitación urbana*. En ese sentido, el Ayuntamiento ha avanzado lentamente, pero con

una orientación urbanística firme, en tres direcciones:

- a) La restauración y re-uso de edificios públicos municipales. El símbolo de esta política es la restauración y habilitación como **equipamiento socio-cultural** del Cuartel del Conde Duque. En el mismo sentido cabe señalar las obras emprendidas en el Palacio **O'Reilly**, Mantuano, Casa de Baños de la Guindalera y edificios del Matadero Municipal. Como extensión de esa política a edificios no municipales cabe destacar la restauración del Teatro Español y la adquisición del Cine Doré, el más antiguo de Madrid, para destinarlo a Filmoteca en colaboración con el Ministerio de Cultura, recogiendo **así** una vieja reivindicación del movimiento ciudadano.
- b) Operaciones piloto de rehabilitación de edificios, en beneficio de sus propios residentes. Hay cuatro operaciones en curso: la **Corrala** de Miguel Servet (112 familias) adquirida por el Ayuntamiento mediante permuta de suelo, y con un presupuesto de 70 millones de pesetas para su rehabilitación; el edificio de la calle **Toledo nº 91**, comprado por el Ayuntamiento por el precio simbólico de 5 pesetas y al que se destinan 1,5 millones; el edificio de la calle de Embajadores **nº 39**, a cuya propiedad acceden los inquilinos mediante acuerdo, y para cuya rehabilitación se destinan 10.175 millones; en fin, la puesta en marcha de una operación más ambiciosa con la realización de un estudio-piloto para la rehabilitación de la manzana Cascorro-Ribera de **Curtidores-San Cayetano-Embajadores**.
- c) Una política urbana basada en la rehabilitación no puede reducirse a una serie de intervenciones directas de la Administración. Tales actuaciones tienen fundamentalmente valor de ejemplo. Pero para que ese ejemplo cunda necesita un terreno abonado en un dispositivo jurídico, financiero y técnico por el que el Ayuntamiento pueda estimular a los particulares a iniciar la rehabilitación de sus edificios. Tal es el trasfondo de lo que puede ser el instrumento clave de la política de rehabilitación en Madrid: la Ordenanza que regula el Programa de Rehabilitación de la Gerencia de Urbanismo, aprobada inicialmente en septiembre de 1982 y definitivamente en noviembre del mismo año. Dicha Ordenanza permite la atribución de subvenciones municipales y de préstamos especiales de la Caja de Ahorros de Madrid a edificios que estén incluidos en el ámbito del Plan Especial Villa de Madrid, que tengan más de cuarenta años de antigüedad, en los que más del 70 por **100** del inmueble está destinado a vivienda y en que la superficie útil media de las viviendas no rebase los 90 m<sup>2</sup>. Se distingue la rehabilitación básica de un edificio, la general de un edificio, la elemental de una vivienda y las obras de interés arquitectónico, histórico o ambiental. Se contemplan ayudas especiales para la

instalación de ascensores y para la adaptación de viviendas al uso de minusválidos. En fin, se detallan las obligaciones que contraen los beneficiarios y se establece la devolución de las cantidades recibidas en caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones.

Obviamente, los efectos de esta Ordenanza no han podido aún hacerse sentir plenamente. Es en torno a esos efectos donde se juega la factibilidad de la opción rehabilitadora del Plan. Un mal precedente en ese sentido es el fracaso del Fondo de Ayuda al Plan Especial establecido en 1981 en la Gerencia con un presupuesto de 150 millones de pesetas y que no pudo ponerse en marcha por dificultades de tipo administrativo. Tal vez es en la administración cotidiana del Programa de Rehabilitación donde reside la clave de su éxito o de su fracaso.

En suma, la acción de la Gerencia de Urbanismo y del Ayuntamiento en general han transformado de forma clara de concepción urbanística preexistente, recuperando y conservando la ciudad en vez de mantener un crecimiento urbano indiscriminado ya fuese extensivo (nueva urbanización) o intensivo (demolición-reconstrucción en el casco). Desde ese punto de vista esa gran opción del Plan se inscribe claramente en una línea de actuación que constituye, desde 1980, uno de los ejes fundamentales de la gestión municipal. Pero esa política de conservación no basta si no desemboca en una política activa de rehabilitación y re-uso. Hoy por hoy, se ha demostrado que dicha política puede estimular un volumen muy importante de inversión y se han sentado las primeras bases jurídicas y financieras para su desarrollo. Aún está por ver si los instrumentos de gestión urbanística existentes son los adecuados para esa gran tarea de recuperar Madrid, proporcionando vivienda y dinamizando la economía.

## 8. ANIMACION SOCIO-CULTURAL DE LA CIUDAD Y RECUPERACION DE LA MEMORIA COLECTIVA

El urbanismo **tecnocrático**, hoy en franco declive incluso en el seno de la tecnocracia misma, pretendió oponer tradición y progreso, desarrollo social y pervivencia de la memoria colectiva.

En cambio, la concepción subyacente en el nuevo Plan de Madrid plantea la posibilidad, la **deseabilidad** e incluso la necesidad de integrar ambas dimensiones en una perspectiva que afirma la ciudad como valor de uso y que incluye como elemento esencial de ese valor de uso el reforzamiento de las señas de identidad cultural de una ciudad con respecto a las cuales puede afirmarse y expresarse la diversidad social de sus ciudadanos.

Y tal vez es ésta la apuesta arriesgada del nuevo urbanismo, en la medida en que refiriéndose, en último término, a la dimensión espacial de la actividad humana, el urbanismo tiene menos capacidad de actuación directa sobre la dinámica social y cultural de una ciudad. Y, sin embargo, dicha

dinámica es esencial para un urbanismo vivo, ligado al ciudadano, puesto que una ciudad recuperada en su patrimonio físico, pero huérfano de su historia y paralizada en su atonía social no sería sino un museo lúgubre, depositario de los fantasmas estéticos de una élite artística trasnochada.

Por ello es en el ámbito de la animación **socio-cultural** donde el urbanismo es más dependiente del gestor municipal. Y es precisamente en este ámbito donde la experiencia de la gestión municipal **1979-1982** en Madrid parece haber efectuado las mayores innovaciones cualitativas y haber obtenido un eco considerable de aceptación en la opinión pública.

El Ayuntamiento ha conseguido, a la vez, revigorizar las manifestaciones culturales minoritarias y dar un fuerte impulso a las tradiciones populares y expresiones festivas reconquistadas por el movimiento ciudadano de los años setenta.

En primer lugar, se han recuperado las grandes fiestas de la ciudad, y en particular, las de San Isidro, en el mes de mayo, con unos 200 actos de todo tipo y la participación en los mismos de casi 1.900.000 ciudadanos, todo ello con un costo limitado a 75 millones de pesetas. Se han rescatado los Carnavales, a partir de 1980, tras su prohibición durante más de 40 años; se ha reactivado la dimensión ciudadana de las fiestas navideñas, combinando la campaña "Madrid para los niños", la Cabalgata de Reyes (que atrae unas 400.000 personas), la feria de la Plaza Mayor, la serie de actos para niños y jóvenes estructurados bajo el nombre de "Juvenalia" (pese a las justificadas críticas de su carácter excesivamente comercial), etcétera.

En segundo lugar, se ha tratado de popularizar con éxito considerable las manifestaciones culturales. Así, las representaciones de Teatro de Verano en lugares públicos atrajeron sólo 30.000 espectadores en 1979, pero 40.000 en 1980, 105.000 en 1981 y 167.000 en 1982. Actuaciones como la del cantante Plácido Domingo, en 1982, en la Plaza Mayor, acercaron la mejor música a un pueblo que respondió abarrotando el barrio (unos 150.000 asistentes).

En tercer lugar, se ha diversificado enormemente la expresión de la cultura, de forma que el Ayuntamiento ha estimulado al mismo tiempo los concursos de **Rock** y los conciertos de la Banda Municipal, las exposiciones de cerámica o **estampación** tradicional y las series de cine-club en el Centro Cultural de la Villa de Madrid. La exposición inglesa sobre el cuerpo humano montada inicialmente durante un mes en dicho centro, tuvo que ser prorrogada otro tanto ante la afluencia masiva de un público de extracción **mayoritariamente** popular que esperaba más de una hora fuera poder visitarla.

En cuarto lugar, se ha reforzado el equipamiento cultural municipal mediante realizaciones como la ampliación del Museo Municipal y la reapertura y uso intensivo del Teatro Español. Asimismo, se han utilizado todos los recursos municipales de extensión cultural, y en particular las iniciativas de la

Delegación de Educación para la formación complementaria de los escolares (visitas a Madrid, por ejemplo) y de los enseñantes (en particular en música y en teatro).

En fin, y sobre todo, se han reavivado las fiestas de barrio y descentralizado el apoyo a los festejos populares por medio de las Juntas Municipales. Cada Distrito tiene su propia fiesta, consistente en una serie de actos programados, muchos de ellos en la calle, y organizados con la participación de los ciudadanos, directamente o a través de los Consejos de Distrito. Cada fiesta dura entre una y dos semanas. Por tanto, teniendo en cuenta la rotación entre los distintos Distritos, según muestran los mapas de festejos establecidos por el Balance de Gestión, con excepción de los tres meses invernales (noviembre, diciembre, enero y aún habría que recordar la Navidad), *Madrid es una ciudad continuamente en fiesta pública en algún lugar de su término municipal*; por tanto, relativamente accesible desde cualquier barrio fuera de las horas punta. Esta recuperación de la calle como espacio público y esta utilización de la institución pública como instrumento de animación cultural enlaza con una tradición urbana aparentemente olvidada, pero que ha sido inmediatamente percibida por el ciudadano y valorada como lo más positivo de la nueva gestión municipal. Desde ese punto de vista, la recuperación de Madrid se está llevando a cabo en su dimensión socio-cultural tal vez con mayor dinamismo que en su patrimonio físico. Sobre ese tejido social puede actuar el urbanista con paso mucho más firme.

El problema que se plantea en esta política de animación es la decisión del Ayuntamiento de asumir la totalidad de la iniciativa y el control de los festejos populares y manifestaciones culturales, en lugar de seguir subvencionando a las asociaciones ciudadanas para que llevaran a cabo dichas actividades de forma autónoma. ¿Se trata de una limitación de la participación o de una asunción de responsabilidades cívicas por parte de la Administración? Es un tema digno de un debate en profundidad. Lo que puede afirmarse por el momento es que sin prejuzgar sobre las formas de gestión de la animación cultural, los *efectos* de esa animación han llegado a la gran mayoría de la población de Madrid y han transformado considerablemente la vitalidad social de la ciudad.

Por último, ha habido también una acción significativa en pro de la recuperación de algunas formas espaciales de la memoria colectiva, en particular mediante la restauración para su re-uso público de edificios tan destacados como el Cuartel de Conde-Duque, el Palacio O'Reilly, el Palacio Mantuano, el Teatro Español, el Cine Doré. Asimismo, se ha llevado a cabo la restauración de fuentes públicas (como la de La Cibeles) y de monumentos tan diversos (pero tan ligados a una tradición histórica *plural*), como el de Alfonso XII, en El Retiro, o el de las Brigadas Internacionales, en el Cementerio de Fuencarral. La limpieza de las fachadas y el convenio con las empresas privadas de publicidad para el retiro de vallas que pudieran

alterar el carácter estético del Madrid histórico son también elementos de una política urbanística que actúa a la vez sobre la expresión de la ciudad y del ciudadano. Es obvio que la animación cultural por sí sola no puede superar los déficits de equipamiento acumulados, la destrucción pertinaz del medio ambiente o la dureza de los efectos de la crisis económica sobre la vida cotidiana. Pero el estímulo público a los símbolos colectivos y a la alegría popular introduce nuevos valores en la práctica social y es un terreno fértil para un urbanismo que sepa, además de ilusionar con una vida distinta, resolver los problemas de la vida como es.

## 9. CONCLUSION

El análisis de la gestión municipal realizada por el Ayuntamiento de Madrid en 1979-1982 permite constatar, por un lado, la reorganización, saneamiento y aumento de eficacia de la Administración Local; por otro lado, la realización de un considerable esfuerzo de inversión pública en la mejora de la ciudad y de la calidad de vida de sus habitantes. Dicho esfuerzo se ha visto limitado en sus efectos por la falta de competencias legales y de recursos financieros del municipio en algunos de los ámbitos fundamentales de la economía y de los equipamientos. Se hace cada vez más evidente que sólo una transferencia de competencias y medios del Estado central a los Ayuntamientos podrá permitir el tratar los problemas urbanos de **Madrid** con la amplitud que requiere la gravedad con que se plantean en la actualidad.

Por otro lado, la degradación de la situación económica ha afectado considerablemente el dinamismo general de Madrid, si bien el descenso del ritmo de crecimiento ha contribuido a la **estagnación** demográfica de la ciudad, situación que proporciona un cierto respiro y permite tratar los problemas de forma más sistemática y menos improvisada.

Ahora bien, de los análisis presentados en este artículo se deduce, como tendencia general, la falta de coordinación de los esfuerzos emprendidos por parte de los distintos sectores del Ayuntamiento y su falta de ligazón a una visión global del tipo de ciudad a la que se intenta llegar. Claramente, en 1979-82 no había un Plan, sino una serie de acciones, generalmente impregnadas de una voluntad de redistribución social y de una prioridad acordada al interés público sobre los grupos de intereses particulares. Pero, salvo en raros casos, no se observó una articulación entre las diferentes políticas. De ahí que haya un contraste entre el éxito de grandes proyectos específicos (como el Plan de Saneamiento Integral) y los resultados limitados de aquellas políticas que exigen una acción coordinada y sistemática en torno a un objetivo más amplio (como la política de construcción de viviendas o la **estructuración** de un sistema integrado de transporte público).

De **ahí**, la necesidad imperiosa de un Plan global

---

que integre, programe y gestione las distintas políticas urbanas y municipales. El Plan General puede constituir el núcleo de dicha política. Pero nuestro análisis muestra que si bien hay *convergencias esenciales* entre las opciones del Plan y la gestión municipal (en particular en la política de conservación-rehabilitación, en el reequipamiento social y en la animación cultural de la ciudad), existen hoy por hoy ciertos desfases, sobre todo en materia de nueva vivienda, control de usos terciarios, coordinación del transporte y mejora del medio ambiente. La Memoria del Plan General proporciona elementos suficientes para justificar sus propuestas. De ahí que lo que se trata de plantear, sobre todo, es la modificación de los mecanismos de la gestión municipal para adaptarlos a los objetivos marcados por el Plan. Ahora bien, el Plan debe tomar en cuenta los límites institucionales, legales y políticos existentes y reajustar algunas de sus previsiones con arreglo a lo que, efectivamente, puede llevarse a cabo en Madrid durante la próxima década. Pero junto a ese doble movimiento convergente entre *planeamiento* y gestión municipal, debe llevarse a cabo un esfuerzo de coordinación de las políticas del Ayuntamiento en su conjunto. Hay que tratar la ciudad a la vez como un *sistema* y como un *proyecto*. Como un sistema: cada actuación debe ser analizada en sus repercusiones positivas y negativas sobre las otras dimensiones de la política municipal. Como un proyecto: el conjunto de estas actuaciones deben corresponder al contenido y a la forma de ciudad que quieren los madrileños y que se encarna en la voluntad política del Ayunta-

miento por ellos elegido. Entre los disensos de cara a la galería y la respuesta puntual a los problemas que surgen cotidianamente debe conquistarse un espacio para un proyecto colectivo expresado en la forma de un Plan y materializado a través de una gestión tesonera, cumulativa, y abierta a la participación.

Nuestro análisis demuestra que hay ya en la práctica municipal de Madrid elementos suficientes para que ese proyecto efectivo de transformación cualitativa de la ciudad vaya siendo realidad. Pero también revela que es más fácil resolver problemas de forma puntual que incorporarse a un esfuerzo común cuyo horizonte resulte de la convergencia de tareas de gestión que respondan a la construcción deliberada de un nuevo modelo de ciudad.

El nuevo Plan de Madrid es un producto urbanístico de gran calidad cultural. La gestión municipal de Madrid está impregnada de buena voluntad, de esfuerzo, de trabajo, con vistas a remediar a marchas forzadas los problemas de una ciudad devastada durante décadas. Pero sin una articulación mucho más estrecha entre las opciones urbanísticas y la gestión municipal de la que ha existido en 1979-1982, el Plan irá a engrosar la colección del Museo de utopías espaciales, mientras que el Ayuntamiento no rebasará nunca el papel, importante pero mediocre, de una administración honesta de las circunstancias cotidianas. La gestión del Plan y la planificación participativa del municipio, en el marco de una política urbana global, constituyen la única fórmula posible para que vivir en Madrid no sea sólo una necesidad funcional sino la expresión de un deseo social.