

---

# DEL PLAN DE MADRID: ELEMENTOS PARA UN DEBATE

---

Eduardo Leira\*

---

## PRESENTACION

**D**escribir un Plan General, sintetizar sus contenidos, es siempre difícil. Se trata de un complejo y voluminoso documento fruto de una larga elaboración que recoge un sinfín de trabajos que apoyan o complementan las determinaciones del Plan.

El actual Plan de Madrid no es una excepción. Bien al contrario, por las características de la ciudad y el enfoque adoptado, su contenido y docu-

mentación misma es especialmente prolífica y compleja.

Todo intento de descripción exhaustiva superaría la posibilidad de una ponencia. Adecuado parece, así, el enfoque dado a este Seminario, dirigido a debatir aquellos aspectos más innovadores de los contenidos de los Planes, el método de alcanzarlos y la forma de plasmarlos. Se trata de verificar, colectivamente, las aportaciones de los Planes Generales que se están ahora redactando y si redundarán, como se presume, en su capacidad de superar la limitación, futilidad o incluso las consecuencias negativas que para la *ciudad* han encerrado tantos Planes anteriores.

En consecuencia, en la ponencia se han seleccionado aquellos aspectos que parecen más significativos y potencialmente innovadores. Dado el momento cultural y el debate sobre la conveniencia, utilidad y viabilidad de los Planes Generales, se dedica un primer apartado a plantear la concepción misma desde la que se ha redactado el Plan de

---

\*Arquitecto, Director de la Oficina Municipal del Plan. Ayuntamiento de Madrid.

Han colaborado en la elaboración de la ponencia los miembros de la dirección del equipo redactor del Plan General de Madrid: Ignacio Solana, Arquitecto; Daniel Zarza, Arquitecto. Luis Felipe Alonso-Teixidor, Arquitecto. José María García Pablos, Arquitecto. Jesús Gago, Arquitecto. Agustín Herrero, Ingeniero de Caminos. Y su contenido refleja la contribución, en el Plan, de todo el equipo redactor.

Madrid, que claramente apuesta por el Plan General como instrumento de gobierno municipal, recobrando su función específica propiamente "ordenadora" (puesta en cuestión desde posiciones tecnocráticas en línea con su concepción como Plan Director Estratégico) pero, a la vez, reformulando el carácter y modo de adoptar ciertas decisiones que vienen constituyendo los contenidos asumidos del Plan General y mediante las que se puede y debe plasmar una explícita política municipal de transformación de la ciudad. Se entra en una polémica; pues; en doble frente: por una parte ante la tecnocracia rutinaria que no ve el Plan más allá de la burocrática formulación legal y, por otra, ante quienes niegan la virtualidad a todo Plan General y proponen, alternativamente, la intervención urbanística reducida al proyecto de "arquitectura". En el texto se vierten afirmaciones intencionadamente polémicas y que van dirigidas a provocar el debate. Conveniente parece que desde la ponencia de Madrid, primer Plan que se presenta, se abra ya este debate conceptual sobre los Planes, que habrá de subyacer en el desarrollo de todo el Seminario.

En un segundo apartado, la ponencia recoge una selección de aquellos contenidos más significativos "de ordenación". El intento de recobrar la condición de Plan "de ordenación" tendría que "notarse" en la naturaleza de las determinaciones adoptadas y en la forma de plasmarlas en los documentos. Esa "verificación" es la que pretende hacer en esta segunda parte.

Por último, en el tercer apartado se pasa revista a los aspectos estratégicos e instrumentales. El orden de exposición, —inverso al que pudiéramos denominar "clásico" de estrategia-estructura-ordenación, con que se ha redactado la Memoria— no es casual. Muestra asimismo la aproximación conceptual y metodológica desde la que se ha elaborado el Plan, rompiendo esa convencional jerarquía, pero no olvidando, y por el contrario reforzando, la capacidad del Plan de adoptar significativas medidas de política urbana, tanto estratégicas como instrumentales, cuya utilidad y adecuación se derivan precisamente del nuevo modo de concebirlas y de plasmarlas en determinaciones.

## I

Debatir hoy sobre Planes Generales cobra sentido, precisamente, como consecuencia de la redacción reciente, o en curso, de una serie de planes que sin duda pueden tildarse de "nuevos".

Carece de sentido, pues, hablar genéricamente del Plan General si se hace a partir de la experiencia de los planes elaborados en línea con el "desarrollismo", figuras estereotipadas que sirvieron de soporte del entonces buscado crecimiento de nuestras ciudades durante los años del "boom" inmobiliario, abstrayendo, coherentemente, su concreción física propiamente urbana. En aquellos planes, adecuadamente designados como de "asignación" o de "mancha", el objetivo —implícito o explícito— era la asignación o generación extensi-

va de rentas de suelo (mejor decir expectativas) que, de manera genérica, se establecían para un crecimiento en "polígonos" sin definir su forma urbana y que se apoyaban, de espaldas al transporte público, en una Red Arterial sobredimensionada, rabiosamente jerarquizada (en un "canto" a la autopista) y que rompía los tejidos urbanos, resultando un indiscriminado y potente mecanismo para la generación de plusvalías en la *ciudad consolidada*. Esta, no sólo se sacrificaba en aras de una *viabilidad superurbana*, sino que se convertía en un mero "tablero" para la especulación con *solares potenciales*, mediante la introducción de incentivos de volumen y cambio de uso para la sustitución indiscriminada y prematura de los edificios primigenios.

Además, esos Planes, que ahora podríamos denominar convencionales, se apoyaban en estudios que tendían a abstraerse de la realidad física a ordenar por el Plan. Considerada la ciudad en su conjunto y mediante grandes cifras, esos estudios apenas se traducían en medidas concretas que se dirigiesen a controlar y dirigir la evolución de la ciudad como fruto voluntario de una determinada política urbanística. El "distanciamiento" de esos estudios provenía en parte de la limitación propia de los instrumentos de intervención urbanística, pero también era consecuencia de una ausencia de objetivos de transformación urbana, primando el crecimiento y aceptando de hecho el modo y forma en que se producía la ciudad, resultado del funcionamiento del mercado de suelo, derivado de la rentabilidad diferencial de los nuevos usos. La tendencia a que el uso más rentable fuera el que ocupase cada terreno, sólo venía trastocado, con cierta aleatoriedad fruto de criterios estructurales, funcionales o incluso "estéticos" derivados de una degradada aplicación de la ciudad racionalista y sobre la base de un "modelo territorial" abstracto —por más que dibujado— que, como un *a priori*, constituía la guía del crecimiento.

## LA NECESIDAD DE UN NUEVO TIPO DE PLAN

Pues bien, no son esos Planes de los que hablamos. La pretensión, si acaso el reto, de lo que bien se podría denominar como "nueva generación" de Planes de los 80 en España, es encontrar un nuevo tipo de Plan que resuelva problemas, que afronte de modo realista y con todos los medios al alcance de los Ayuntamientos, la transformación de la ciudad heredada y no *a priori* su crecimiento. Y ello, como respuesta a una realidad nueva: ciudades que no crecen, mal "crecidas" y con cúmulo de problemas a los que no ha sabido dar respuesta la aplicación rutinaria de los instrumentos de intervención urbanística. Asimismo, es consecuencia de una renovada valoración cultural de la ciudad que parte de una interpretación en la que se reconocen los procesos específicos y diferenciados que se dan en la concreción física y en definitiva en su forma, objeto específico del planeamiento urbanístico.

Si una "novedad" caracteriza a los Planes Generales que se están redactando hoy en España, es centrar su preocupación o considerar su objeto específico, el cuerpo físico de la ciudad. Pretender, en suma, dar respuesta adecuada a su condición enunciativa de *Planes de Ordenación*. Insistir en ello no encierra retórica alguna, aunque sí exige intentar bosquejar al menos lo que, en tanto que término "recuperado" del urbanismo tradicional, se entiende hoy por la ordenación como objeto de los Planes, lo que ha venido a denominarse "urbanismo urbano" (1), tan brillantemente plasmado, —con la gran capacidad de síntesis cultural que su redactor tiene (2),— en la Memoria del Avance del Plan General de Málaga, cuando se describe su carácter y condición:

“... ordenancista en el sentido de la tradición ilustrada del urbanismo, proyecto de una ‘arquitectura de la ciudad’ capaz de proponer la imagen de nuevas piezas y trazados deducidos de la lectura teórica y la reinterpretación de las piezas y elementos urbanos existentes, y susceptible de ser desarrollado mediante actuaciones públicas discretas y austeras en su concepción, pero a la vez capaz de contener, promover y dinamizar políticas urbanísticas en los principales sectores de la economía urbana, orientadas a transformar el carácter de las decisiones públicas, de las actuaciones, y la misma forma de producirse el espacio construido”.

Esa nueva concepción sólo ha sido posible abordarla desde los Ayuntamientos democráticamente elegidos y en su mayoría de izquierdas. Ello era una condición necesaria pero no suficiente. Los Planes responden a una nueva política urbana que asume como problemas otros distintos de los que venían genéricamente reconociéndose como tales, recogen una cultura urbanística fraguada a la vez en la reivindicación ciudadana y la elaboración teórica, no sólo en España, que les permite, además, de plantearse nuevos objetivos, encontrar las medidas que, presumiblemente, sean más eficaces para afrontar los problemas detectados.

Los nuevos Planes Generales, cómo no, plantean, en gran medida instrumentalmente pero en ciertos casos con entidad sustantiva, tanto la reflexión sobre la ciudad más allá de su forma —sobre la que de modo prioritario y finalista *puede y debe* intervenir— como la aplicación de nuevas medidas e instrumentos jurídico-urbanísticos, cuya nueva concepción requiere asimismo grandes dosis de imaginación. Si bien la ordenación constituye su

(1) Este es el término con el que Manuel Solá Morales caracteriza esta generación de Planes, en un artículo evaluativo del urbanismo en España (número monográfico de *Urbanística*, en preparación). Así lo formuló en la presentación de ese artículo en el encuentro sobre Planes Generales celebrado en Vallvidriera, Barcelona, noviembre 1982.

(2) Damián Quero, Codirector del equipo redactor del Plan General de Málaga y hoy Director General de Acción Territorial y Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

objeto específico, si bien con el asumido protagonismo que ha de tener la acción pública se promueve la realización de intervenciones físicas concretas como "motores" de la transformación urbana, también se reconoce que difícilmente serán éstas suficientes para lograrla y que son precisas además otras medidas. Su necesidad se deriva tanto para conseguir hacer viables las propuestas de ordenación como para lograr otros objetivos de índole social y económica que, obligadamente, están en la preocupación municipal y para los que también el Plan General, como instrumento de gobierno del territorio, constituye el medio de alcanzarlos.

De esa reflexión globalizadora, económica, sectorial, pero siempre específicamente urbana, no se derivan linealmente los objetivos de ordenación, *de forma de la ciudad*. Esta encierra una cierta autonomía, apoyada en la interpretación de la ciudad misma y el modo de producirse. No obstante, existen significativas relaciones entre ambas líneas de aproximación, relación dialéctica entre lo que ya viene acuñándose como aproximaciones de "arriba a abajo" y de "abajo a arriba", que rompen la jerarquía secuencial, asumiendo ambas como tarea del Plan General de Ordenación. Relación, también, entre estructura y forma, entre estructura y ordenación, que exige contar con bases, marco de referencia, magnitudes de control, medidas posibles a adoptar "desde arriba" (para el conjunto de la ciudad), contar con propuestas tentativas de ordenación "desde abajo", desde y de las partes, y a su vez contrastarse éstas en términos estructurales en un proceso iterativo que caracteriza el método.

Así, se hace imprescindible una visión integradora, que no integral y comprehensiva (el Plan General no lo puede todo), apoyándose y reconociendo esas *relaciones fundamentales* sin las que la ordenación y las propuestas concretas más o menos formalizadas no pasarían, en muchos casos, de ser meros dibujos sin virtualidad.

El Plan de Madrid pretende inscribirse en este nuevo tipo de Planes Generales. Si acaso por el tamaño de la ciudad y por su inserción en un Área Metropolitana, haber abordado esa renovada aproximación del planeamiento de la ciudad encerraba aquí mayor dificultad —por la mera envergadura de la tarea— y exigía una mayor novedad en las propuestas.

#### CREER EN EL PLAN GENERAL: UNA NUEVA ACTITUD ANTE EL ESCEPTICISMO REINANTE

Sin considerar que específicamente corresponde al Plan General *ordenar la ciudad*, definir su forma a partir de una consideración "global" —de coherencia que no de homogeneidad, de modelo de "contenido" que no "formal"— que tan sólo es abordable mediante el acto y el "momento" analítico-propositivo que el Plan significa, tal ordena-

ción no sería llevada a cabo de una manera completa.

Con ello, la actitud que sustenta el Plan General de Madrid es "creerse" la validez y necesidad del Plan General siempre que sea este tipo de Plan, ante el doble escepticismo reinante: de un lado, de quienes, en función de la experiencia reciente, ponen genéricamente en cuestión la validez y posibilidad del planeamiento general, como "imposible" en sí mismo (3) y de otro lado, de quienes identificado el Plan General con un producto estereotipado y fijo renuncian o ven también imposible su renovada concepción, y se escudan —como "refugio", reconocido o no— en el "proyecto de arquitectura" como única alternativa (4), casi coyuntural y "guerrillera", (la arquitectura que "salva" la ciudad) (5) ligada a lo que la gestión cotidiana puede acometer.

## LA CIUDAD EXISTENTE: FOCO DE ATENCIÓN DEL PLAN

Madrid no crece y ello no es una excepción en el ya consolidado sistema urbano español. Por ello, además de otras razones de índole cultural que no es preciso destacar aquí, el Plan General no puede "escapar" de la ciudad consolidada, de sus problemas, que pasan ineludiblemente a constituir el centro de su atención. El crecimiento por el crecimiento —es decir "caiga quien caiga"— es hoy más que nunca rechazable en sí mismo. Tampoco desde el Plan puede ni debe plantearse una nueva ocupación de suelo sobredimensionada, "por si acaso" ocurre algo no previsible, en una inadecuada, falaz, y demostradamente contraproducente "sobreoferta" de suelo urbanizable. Se afronta una situación "nueva", las propuestas se han de concebir *a partir* de la ciudad existente y, en su caso, como complemento o extensión. Ello constituye hoy, de hecho, una nueva visión conceptual y, naturalmente, un planteamiento metodológico nuevo.

(3) Más allá del propio término, acuñado en España por F. Terán, ese planteamiento se dio, de hecho, durante años en Madrid en los sucesivos intentos de revisar el Plan General del Área Metropolitana de Madrid desde la Administración Central con un enfoque convencional del planeamiento. Tras esos intentos frustrados, el PAI (Programa de Acciones Inmediatas), en su concepción ciertamente innovadora, también respondía como alternativa a la realización difícil, cuando no "imposible", del Plan General. Véase E. Leira, "Los orígenes del Plan General de Madrid", *Ciudad y Territorio*, 1981.

(4) Esa posición se defiende, si acaso con mayor nitidez, en la presentación de O. Bohigas, "Per altra urbanitat", del libro *Plans e projets Barcelona 81/82*, Ayuntamiento de Barcelona, 1983. Aunque la situación en Barcelona es distinta, al plantearse la intervención urbanística sobre la base del Plan Comarcal de 1976, subyace esa "contestación" a los Planes Generales, como plasmación de "metafísica globalizadora". Son posiciones a encuadrar, en el debate entre "Plan" y "proyecto" abierto, no sólo en España. No obstante, O. Bohigas en ese trabajo hace planteamientos semejantes, en contenidos, al propuesto en el Plan General de Madrid, incluso con coincidencias terminológicas sorprendentes. La diferencia significativa sin duda es pensar que ese enfoque y, en definitiva, los resultados pretendidos puedan alcanzarse tan sólo mediante una serie de proyectos cuya

La necesidad y la conveniencia de poner el énfasis en los trazados, de utilizar la formalización tentativa previa como método de elaboración, deshomogeneizar el tratamiento de las distintas partes de la ciudad, diferenciando consecuentemente el nivel, contenido y carácter de las determinaciones en cada una de ellas, de programar y formalizar, selectivamente, distintas actuaciones (en localización y modalidad), confiando fundamentalmente en ellas y en su ejecución concreta para alcanzar la transformación urbana pretendida, son, todas ellas, consecuencias de esa opción, obligada hoy, ante la realidad urbana cuyos problemas afronta el Plan. Opción que se deriva de una interpretación de la ciudad como un conjunto de procesos diferenciales que se dan en ella y de la comprobación de los efectos que las acciones o actuaciones físicas concretas tienen en la generación, evolución o consolidación; interpretación que no puede ser otra, hoy, en este "momento" cultural, que la de esa ciudad real, diferenciada en sus partes, construida por trozos, unos degradados en relación a su implantación primitiva, otros que nunca contaron con una condición urbana... Ciudad ante la que la intervención urbanística tiene que actuar a su vez, diferencialmente, para recuperar en unos casos y alcanzar en otros, esa condición urbana de su conjunto, pero, considerando sus partes y buscando suturarlas, rematarlas, complementarlas, como, asimismo, darle la continuidad entre ellas que ha de caracterizar la ciudad.

## II

### ¿HAY UN GRADO DE DETERMINACIONES PROPIO DE UN PLAN GENERAL?

Aceptado que se trata ante todo de adoptar decisiones finalmente de ordenación, se ha de cuestionar: ¿cuáles?, ¿dónde?, ¿hasta qué nivel? Sin duda la respuesta ha de ser: depende, y además, de

selección y localización, concepción y caracterización exige, cuanto menos, una consideración sobre la ciudad. Que ello pueda hacerse, al modo "ilustrado", por alguien que sepa de entrada "dónde" actuar y que para ello no sea necesario elaborar un Plan y, a la vez, que esos proyectos puedan acometerse sin el apoyo de otras medidas complementarias, es lo que se cuestiona en esa ponencia, afirmando la necesidad del Plan General y tomando así postura en aquel debate. No obstante, O. Bohigas, en el trabajo citado, deja abierta a la posibilidad de que "otros planes", entre los que recoge el de Madrid, pudieran constituir una aportación útil para la transformación de la ciudad. Esta es la tesis que aquí se sustenta.

(5) Véase A. Capitel, "Arquitectura", julio 83, número monográfico dedicado a la remodelación de Palomeras en Madrid. La Editorial traduce, precisamente, el gran escepticismo respecto a la capacidad del planeamiento para cambiar la ordenación y en último término conseguir un tipo alternativo de ciudad. No puede olvidarse, sin embargo, que en ese proceso de remodelación al "despreciarse" el papel que pudiera haber jugado el planeamiento, se heredó el anterior, y las "limitaciones" que hubieron de afrontar los arquitectos no han podido salvarse mediante el "proyecto". Que no se identifiquen, pues, esas "limitaciones" con el planeamiento en sí, sino, precisamente, en este caso que sirve como ejemplo por su ausencia.

una consideración simultánea de cómo, dónde y cuál; porque depende de la localización tanto como de la situación urbanística y de éstas como del nivel de certidumbre para adoptar la decisión y, cómo no, de la capacidad presupuestaria y de gestión. Depende también de criterios de oportunidad, aunque también sea preciso tener en cuenta el papel jugado y a jugar en el desarrollo de la ciudad por la impronta de los trazados en sí mismos.

Un Plan General no puede pretender definir de modo detallado y finalista toda la ciudad. Ni es posible, ni constituiría una utilización adecuada, ni es el "momento" de hacerlo. La ciudad ni es homogénea ni se construye al unísono. Las situaciones y oportunidades de las distintas partes de la ciudad requieren un tratamiento diferenciado, que no puede ser genérico ni burocrático (por clases de suelo, figuras de planeamiento a emplear, etc.), ni siquiera homogéneo dentro de situaciones aparentemente semejantes. Es preciso, y en ello estriba si acaso la mayor dificultad para la definición del nivel de las determinaciones, establecer las decisiones y saberlas plasmar en determinaciones adecuadas sobre la "forma de ciudad". Se trata de saber *seleccionar* en cada *parte* de la ciudad y en cada *elemento* en que se pretende apoyar la trazabilidad y continuidad de la ciudad, *las decisiones* que condicionan y dan coherencia espacial y formal a las decisiones, necesariamente posteriores en su mayoría, de planeamiento finalista y de proyecto. Y ello no depende tan sólo de la inmediatez de su ejecución, sino de su relevancia para la ciudad, asumiendo que será difícil, si no imposible, que esas decisiones "clave" puedan adoptarse con la misma coherencia en otro momento distinto al del Plan General. De ahí la importancia de los trazados en sí mismos, sobre todo del viario, pero también de la colocación de piezas singulares, aunque sean decisiones para un futuro incierto. No debe olvidarse el papel que han jugado —y se supone que jugarán— en la configuración del desarrollo de la ciudad de los trazados en sí mismos que "simplemente" desde el papel han dejado su impronta que se ha hecho sentir incluso muchos años después. Recuérdense ejemplos de Madrid: la trascendencia de la traza de la vía sobre el arroyo del Abroñigal propuesta ya en los años 30 y plasmada después en la M-30; de la Ciudad Lineal; de los Paseos Barrocos, y no sólo de esos grandes elementos urbanos, la importancia asimismo de la traza del Ensanche Castro, aún si su ejecución y edificación tardó más de cien años en consumarse... De ahí la trascendencia de definir esos trazados considerados fundamentales y a partir de los cuales se pretende que se construya la ciudad. Esa ha sido la intención reflejada en los contenidos del Plan General de Madrid.

En términos operativos o instrumentales esa intención se concreta en el Plan en la identificación, selección y consiguiente formalización de las denominadas *operaciones estructurales* y la diferenciación en la ciudad de áreas de normativa, de trazado y de proyecto (en sentido estricto). Esta distinción es lo que se ha plasmado en los

denominados *Ambitos de Ordenación, Áreas de Intervención y Acciones*, con su consiguiente reflejo diferencial normativo y documental (6).

Para alcanzar el nivel de definición adecuado para cada parte de la ciudad (en unos casos regulación normativa particularizada por manzana, esquema de trazado en algunas áreas, definición de elementos casi formalizados en algunos puntos) se ha recurrido, como método —ciertamente innovador, aunque no privativo del Plan de Madrid— a la utilización de la "formalización" como instrumento de trabajo y elaboración del Plan. Las decisiones de ordenación, selectivas y no directamente ejecutivas en todos los "puntos" de la ciudad han de definirse mediante "tanteos" previos de su diseño. Su reflejo operativo en el Plan consiste, entonces, en lo que podría denominarse "pasos hacia atrás", identificando las decisiones fundamentales y, consiguientemente, estableciendo sólo éstas con carácter vinculante (7).

No parece ofrecer duda que no es tarea del Plan General desarrollar hasta el límite todas sus determinaciones formales ni realizar los proyectos de ejecución de obras. Su misión es sentar los criterios de ordenación y diseño, apoyándose también en criterios de naturaleza económica o social. Otra cosa es que se sienten bases suficientes para garantizar ciertos resultados en la ordenación, sea mediante la identificación y definición de las características de los *elementos urbanos* (8) avanzando aspectos de sus soluciones formales en relación con el entorno urbano o que se determinen detalladamente, o incluso que se redacten Planes Parciales o Especiales que aseguren la inmediata ejecutividad de algunas áreas que constituyen "hitos" fundamentales en la configuración de la ciudad que desde el Plan se propone.

## LA INTERVENCION URBANISTICA: LO "NUEVO" Y LO "VIEJO"

La diferenciación de la intervención que reclama la ciudad se plasma, en definitiva, en el tratamiento diferencial de la regulación normativa de los tejidos consolidados (conjunto de las AO) y de las

(6) El despiece de la ciudad en esos tres tipos de áreas se recoge en el plano B'1. Los ámbitos de ordenación se regulan en la Normativa mediante los sistemas reguladores (Vol. II), las áreas de intervención mediante "fichas" de determinaciones escritas y gráficas, no todas vinculantes (Vol. III). Las acciones quedan mapificadas y codificadas en el plano B'2, descritas conceptualmente en las Memorias Sectoriales e, individualizadamente, con dimensiones de suelo, instalaciones y costos, en el Programa de Actuación.

(7) Utilizado en algunos planes actuales y todavía poco habitual en la adopción de decisiones de planeamiento. En el Plan de Madrid no ha sido aplicado sistemáticamente, concibiendo su aplicación adicional en la última etapa. Destaca como aplicación de este método la elaboración de lo que se ha denominado "50 ideas para recuperar Madrid", contribución al Plan de más de 100 arquitectos que han de entenderse, pues, como "ejercicios de formalización".

(8) Hasta ahora sólo en la Memoria del Plan y en las Memorias Sectoriales con escaso reflejo en la Normativa. Véase punto posterior dedicado a los elementos urbanos.

AI, que constituyen "lo nuevo", tanto por ocupación de nuevo suelo como por remodelación más o menos completa de bordes e intersticios ya "tocados" previamente, apareciendo en todas ellas como objetivos, suturar, rematar o completar la ciudad existente. Esa diferenciación de la intervención urbanística, tanto en sus distintas líneas como entre "lo nuevo" y "lo viejo", queda reflejada gráficamente en planos que constituyen la mejor expresión de los contenidos del Plan.

Los Ambitos de Ordenación, lo "viejo", se regulan mediante *sistemas de regulación* diferenciales, que se distinguen por el sistema de parámetros, distintos en cada uno de ellos y que dan contenido a las nuevas ordenanzas. A su vez se subdividen en sub-ámbitos, donde cambian los valores que adoptan esos mismos parámetros.

Las AI, Áreas de Intervención, "lo nuevo", la determinación de las características-directrices que servirán de base para la realización de planes posteriores. Unificadas ahora esas determinaciones mediante fichas, han de completarse, selectiva y diferencialmente, en la última etapa de redacción del Plan.

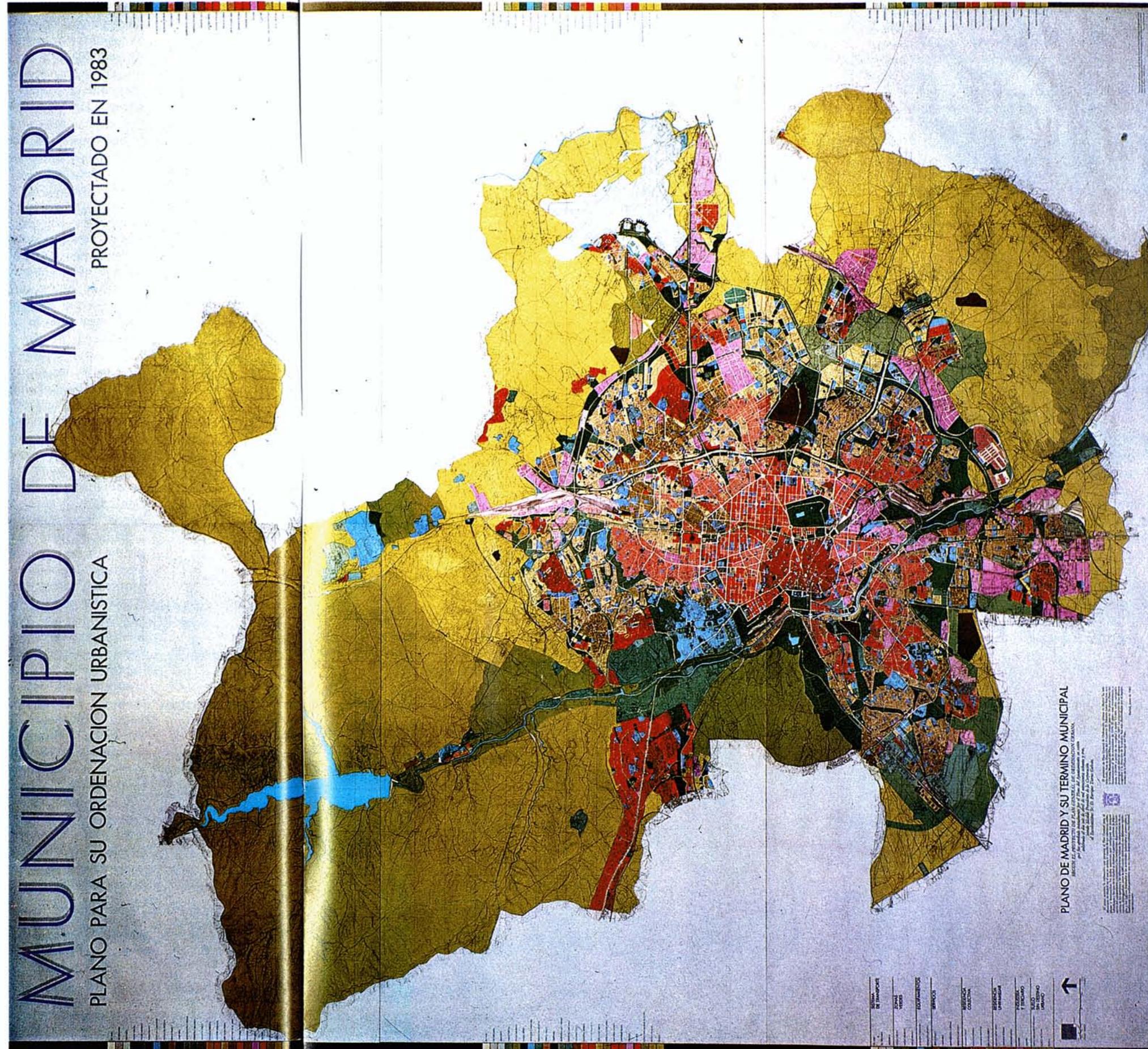
Las acciones, tanto "locales"—insertas así en las AI o en las AO— como los sistemas generales (que se excluyen del troceamiento entre AI y AO y que completan exhaustivamente el suelo con destino urbano) se mapifican y codifican debidamente para servir de base y referencia al Programa de Actuación en el que se especifican, de forma individualizada, las características fundamentales de dimensión y coste de cada una de las 3.200 acciones previstas.

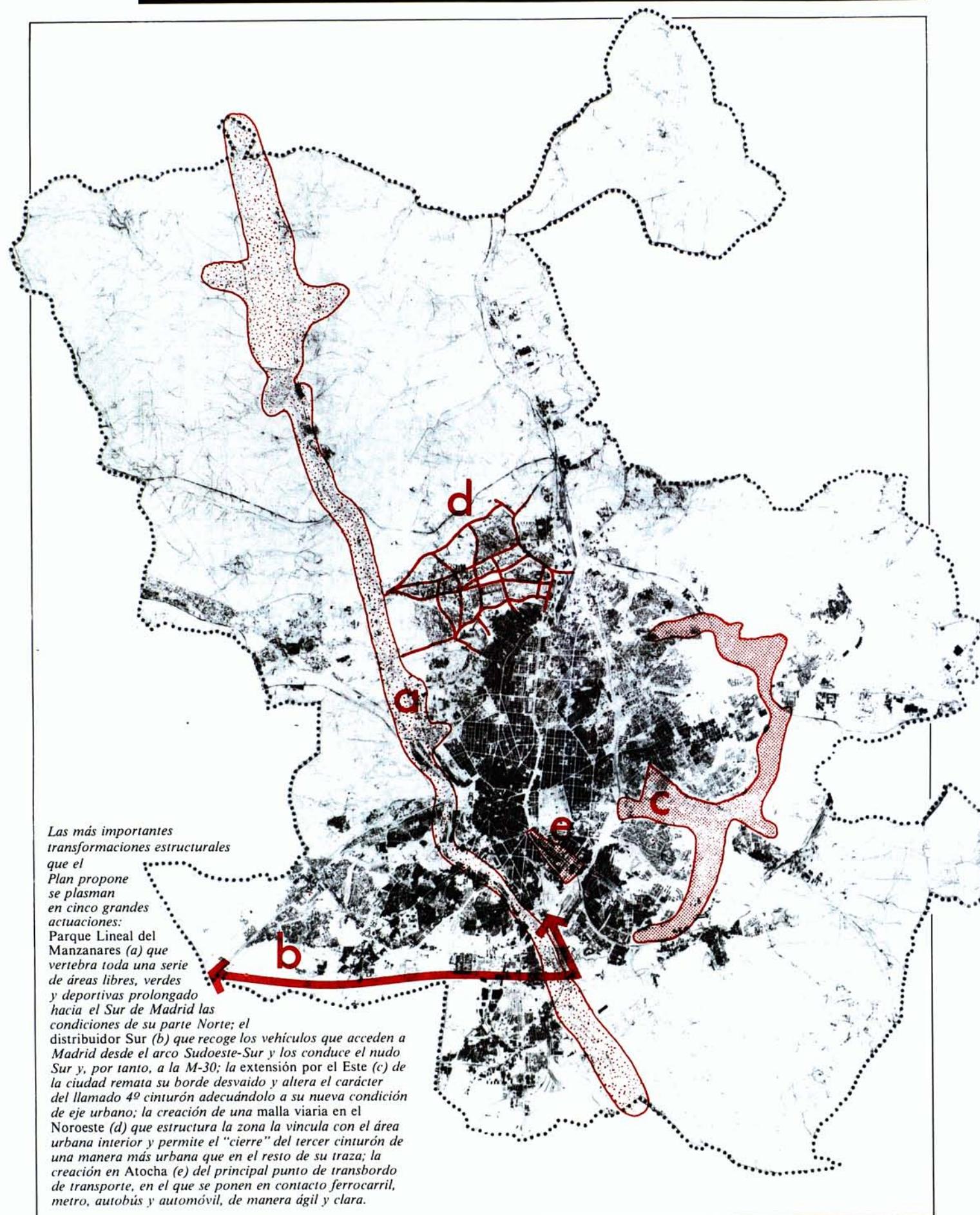
#### LOS TRAZADOS: CONCEPCION Y TRATAMIENTO DE LA VIALIDAD

Sin duda es el viario o incluso, en términos más urbanos el sistema de calles, el que define en mayor medida la forma de la ciudad. Las vías no pueden, pues, considerarse tan sólo como canales de tráfico. Pocas decisiones en la ciudad pueden adoptarse unidimensionalmente, desde una perspectiva monofuncional; en relación al viario, hacerlo significa uno de los mayores errores conceptuales del urbanismo reciente con la consiguiente incidencia en la rotura de la ciudad.

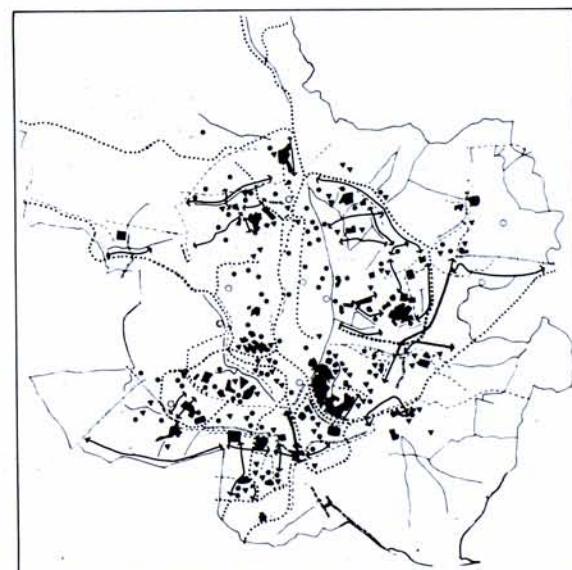
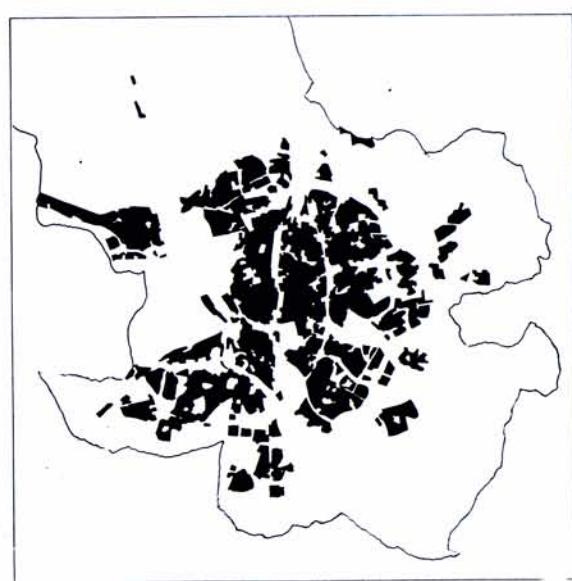
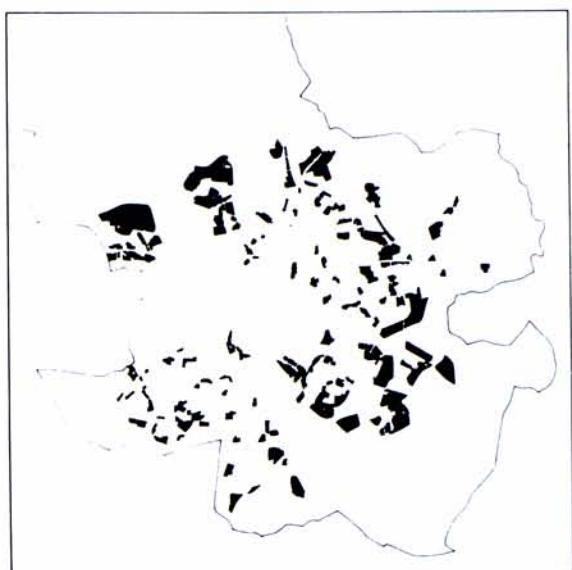
Han pasado los momentos en que pudo falazmente concebirse el coche como el medio óptimo para todos los desplazamientos, que llevaba a priorizar la mayor capacidad y velocidad en las vías urbanas ante todo otro objetivo en la ciudad. Las necesidades de transporte urbano no podrán nunca resolverse con el automóvil, máxime en una ciudad consolidada y anteponiendo el mantenimiento de ésta como objetivo social prioritario.

Por ello, en el Plan de Madrid se ha propuesto la introducción de nuevos medios de transporte público (vehículos sobre raíles en plataforma reservada en superficie), dentro de la obligada





Las actuaciones previstas se plantean en tres líneas de intervención diferentes: por una parte señalando un conjunto de áreas en las que se propone una transformación de su morfología urbana denominadas en el Plan Areas de Intervención A1 (a), en áreas que tienen una morfología consolidada, el Plan actúa mediante condiciones normativas (b); y, finalmente, mediante un conjunto de acciones e infraestructura y equipamiento (c) que doten a las distintas zonas de un nuevo sistema de relaciones internas.



reconsideración del sistema de transporte público metropolitano y urbano en su conjunto (9). Este puede entenderse que no constituye tarea específica del Plan General; no obstante, constituye una materia de reflexión obligada al menos en dos planos: uno, como parte sustancial de política urbana (medio de obtener hipótesis de dimensionado de la vialidad y, en todo caso, como partidas a recoger por su importancia en la programación de la inversión pública); otro, en la ordenación y diseño específico de sus elementos y que requiere "piezas" o elementos urbanos tan importantes como los intercambiadores modales, decisivos en su adecuado funcionamiento (10).

El desarrollo reciente de Madrid y, sobre todo de su Área Metropolitana, se ha hecho de espaldas al ferrocarril. Ello exige hoy ineludiblemente fuertes inversiones en la red ferroviaria de cercanías, proyecto cuya necesidad viene arrastrándose desde hace años por la prioridad otorgada de hecho a las autopistas y accesos por carretera. En el Plan General de Madrid se hace una apuesta en firme por el ferrocarril como medio de transporte metropolitano, superando el nivel de la retórica, con la que tantas veces se ha hablado de la prioridad al transporte público (11).

La relación entre estructura y forma, entre consideración como sistema y la concepción y tratamiento de cada elemento que lo compone, es aquí esencial.

Desde la consideración del viario como el principal espacio público en la ciudad y de su capacidad estructurante y ordenadora, analizando cada tramo diferencialmente, sus posibles trazas, sus conexiones con las calles existentes, su capacidad posible en relación al entorno por el que trascurre con su capacidad de definir la edificación de sus bordes y la necesidad de adaptarse a ella..., en definitiva sus condiciones o características de diseño.

De ahí se deriva una red que partiendo de un esquema marcado por ser (y tender a ser) radioconcentrico se "distorsiona" para "acoplarse" a la ciudad básicamente consolidada a la que debe servir. En la propuesta:

- Se limitan y seleccionan los nuevos accesos radiales, negándose la necesidad y conveniencia de "doblar" sistemáticamente los existentes (como estuvo previsto en la antigua Red Arterial), se cierra de forma matizada y

(9) Ante el insuficiente marco de reflexión y de propuestas de medios alternativos de transporte urbano, al hilo de la elaboración del Plan de Madrid, se ha promovido la realización de un estudio, en colaboración con el Instituto de Transportes del MTTC, sobre la viabilidad económica y posibilidades tecnológicas de esos medios alternativos en las condiciones urbanas de España, analizando, en concreto, las fórmulas idóneas de su aplicación en Madrid.

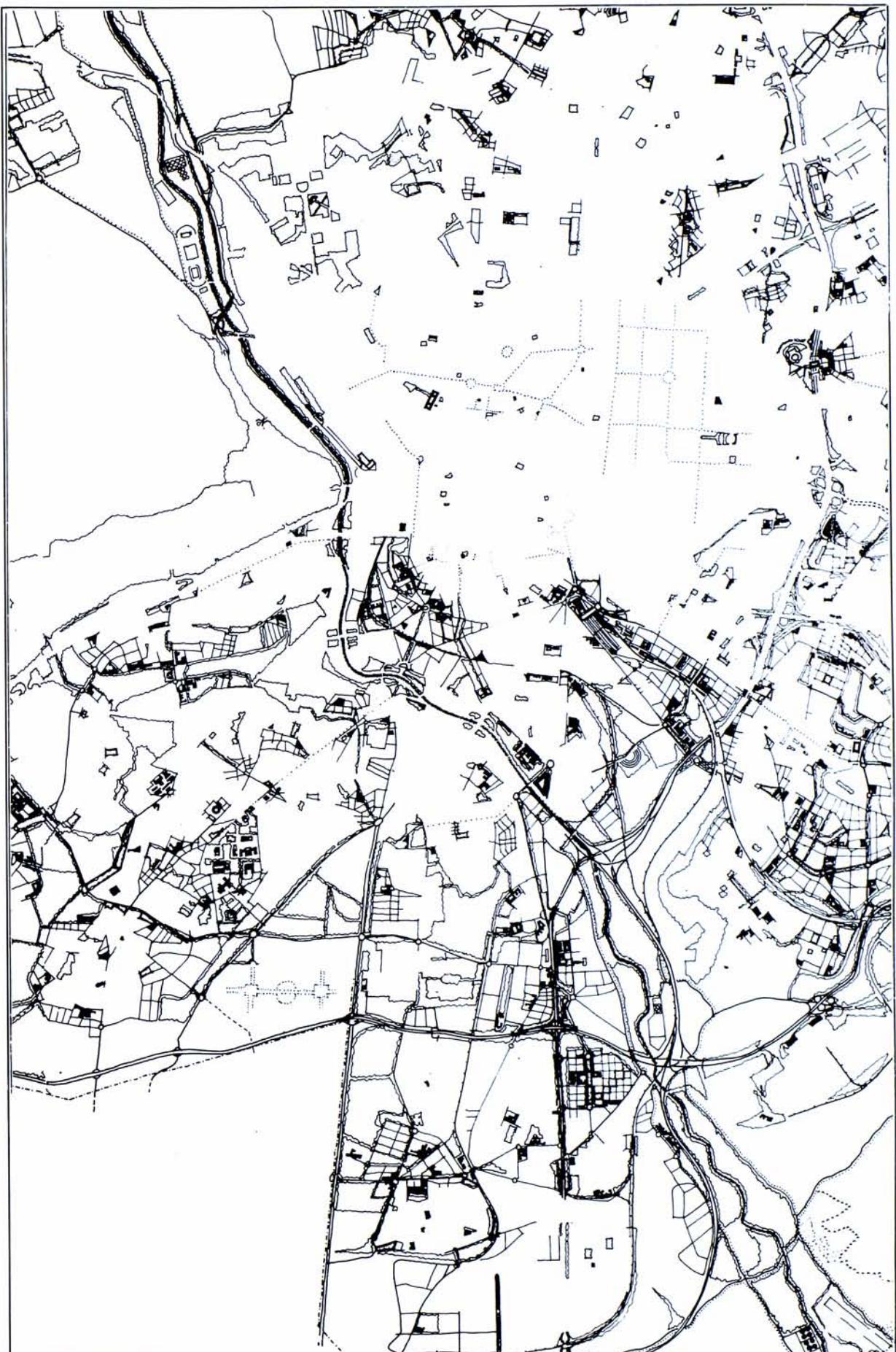
(10) Otras propuestas, cuya necesidad es obvia y constatada en las experiencias de otros países, como es el billete combinado o la coordinación de los transportes, deben plantearse desde el Plan, aunque escapan a su capacidad normativa.

(11) De ahí que una peseta de cada cuatro de la inversión pública programada se destine al transporte público.



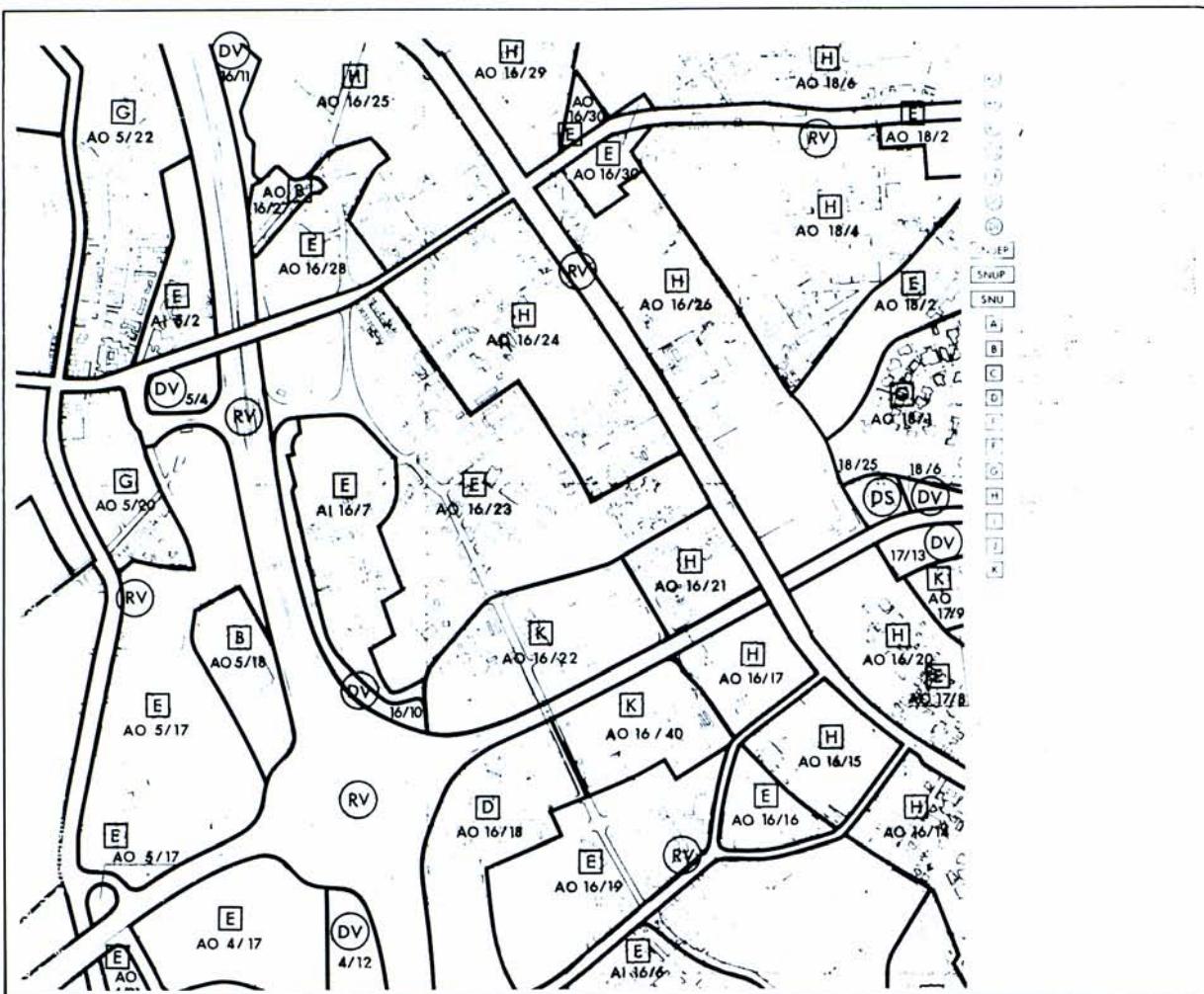
Los bocetos de trabajo han permitido ir definiendo las líneas fundamentales de la ordenación y estableciendo los elementos característicos tanto de la morfología como de las referencias a los "hitos" urbanos más significativos.





*La formalización de la imagen de las relaciones entre sí de las intervenciones físicas ha sido una herramienta ciertamente útil en el desarrollo del trabajo.*

*El territorio municipal ha sido dividido en unidades básicas en función de su destino, bien para albergar los sistemas generales, para configurar el suelo no urbanizado exterior o para cumplir un destino urbano, señalando en cada uno de ellos las condiciones normativas para su uso y edificación, si procede.*

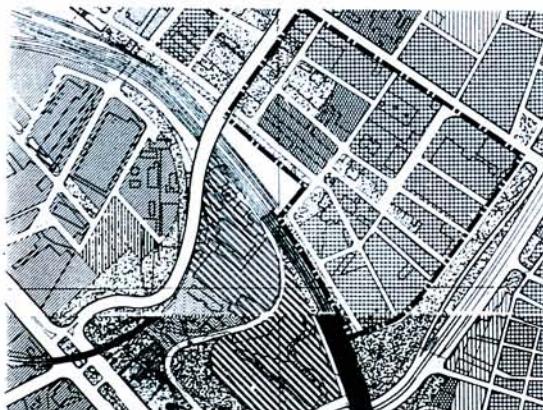


*Las condiciones que se señalan para las Áreas de Intervención (AI) quedan reflejadas en las fichas correspondientes en las que, junto con las determinaciones gráficas de calificación y trazado, se recoge el modo con que se incorporan a la estructura urbana colindante. Aparece también la clase de suelo en que se localiza;*

Aparece también la clase de suelo en que se localiza; el carácter y objetivos de la intervención; su uso característico; el sistema regulador bajo el que debe edificarse; su proceso de gestión; las condiciones específicas de estructura, uso y diseño; y sus datos cuantitativos básicos.

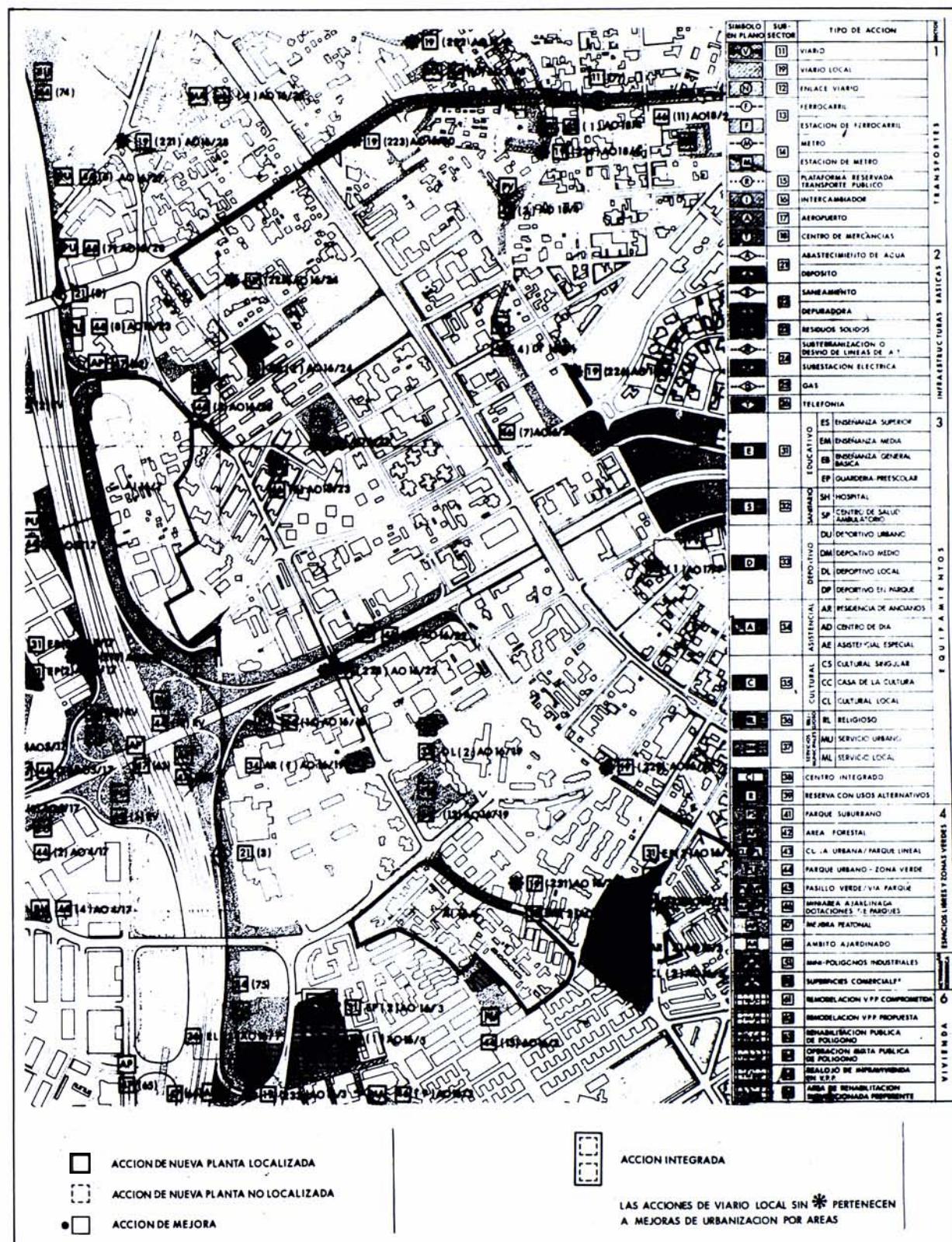
## AREAS DE INTERVENCION

CODIGO	TIPO:	CLAS. DE SUELDO	HOJA PLANO	
AI-3/3	ATOSA: AREA DE ADELAS	S.U.	55-5-5-5	
CARACTER Y OBJETIVOS DE LA INTERVENCION				
<p>El Barrio de Adelias, originalmente unido al Pueblo de Valladolid, e hoy aislado del mismo por la M-30, con una estructura difusa al borde de las vías ferroviarias y en función de tránsito, tiene una superficie de 113.900 m<sup>2</sup> y una población de 1.200 habitantes. Los espacios más significativos son la estación de Adelias, la plaza de la Estación y la plaza de la Estación (este), con una conexión con el Barrio de Pacífico, que mantiene su aislamiento actual. La propuesta se divide en tres secciones: a) Desarrollo de la plaza de la Estación y la intersección ferroviaria del vial que une el Barrio de Adelias con el Barrio de Pacífico; b) Incorporación ferroviaria del vial que une el Barrio de Adelias con el Barrio de Pacífico; c) Desarrollo de la plaza de la Estación y la intersección ferroviaria del vial que une el Barrio de Adelias con el Barrio de Pacífico.</p>		TIPO REPARTO USO CARACTERISTICO RESIDENCIAL SISTEMA REGULADOR		
GESTION				
DESARROLLO DEL PLAN:		PERI		
1. INDICATIVA DE PLANEAMIENTO:	POLITICA		* A desarrollar conjuntamente con las AI 3-2,3-3,3-4,3-5 y 3-6	
2. SISTEMA DE ACTUACION:	ESTRUCTURA			
3. ETAPA DE EJECUCION:	Ley. CONCEPCION			
DATOS BASICOS				
1. SUPERFICIE TOTAL (m <sup>2</sup> )	113.900			
2. SUPERFICIE DE SUELDO ASIGNADA A CADA SIST. REGULADOR (m <sup>2</sup> )	(55.715)			
3. DENSIDAD MAXIMA (hab/m <sup>2</sup> )				
4. INDICACIONES PARA USOS LUCUATIVOS (m <sup>2</sup> ) CONSTR.	V.F.O.	V.LIBRE	INDUSTRIAL OFICINAS COMERCIAL	TOTAL
	(87.010)	(11.540)	(19.350)	(113.900)
5. UFAS Y VIVIENDAS				
RESERVAS DE SUELDO PARA DOTACIONES PUBLICAS (ESPECIFICACIONES INT Y TIPO DE ACCIONES)				
ACCIONES: NÚMERO DE EDIFICIOS				
1. EXPANSIONES LIBRES	13.511			
2. DENSIFICACION	13.511			
3. ESCOLAR	13.500			
4. VIAL	1.300			
5. TOTAL	13.551			
CONDICIONES ESPECIFICAS DE ESTRUCTURA, USO Y DISEÑO				
<p><b>1. ENTORNO:</b> El Barrio está rodeado de barriadas, 2<sup>o</sup> y 3<sup>o</sup> anillores, red ferroviaria, vía de circunvalación, vía de servicio, vía de servicio de camiones, bajo el Barrio, circuito con vías para el tránsito.</p> <p><b>2. ESTRUCTURA URBANA ACTUAL:</b> La estructura es de tipo convencional. A lo largo de la Plaza de Adelias, se plantea instalar una pérgola (zona verde) que conecte con las calles que parten de la plaza.</p> <p><b>3. MODIFICACIONES Y TIPOLOGIAS EDIFICATORIAS:</b> Las reformaciones existentes son de tipo convencional. Se plantea la construcción de viviendas de tipo tradicional (dos plantas), 32 y 36 m<sup>2</sup> de vivienda para lo que se recomienda la utilización de paneles prefabricados.</p> <p><b>4. EQUIPAMIENTOS ESPACIOS LIBRES:</b> Localizadas principalmente sobre los tramos de vía.</p> <p><b>5. DISEÑO, ESTETICA:</b></p>				



<b>AREAS DE INTERVENCION</b>		ESTADÍSTICAS DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE MADRID-IRE	
CÓDIGO	NOMBRE	POBLACIÓN	
3/1	ATOCHE, AREA DE ADEIAS	555 45-5-5	ESCALA 1 - 5 000

La identificación de las acciones en su localización se realiza mediante un código que señala la cualificación de la acción y la refiere al listado que especifica sus características peculiares.

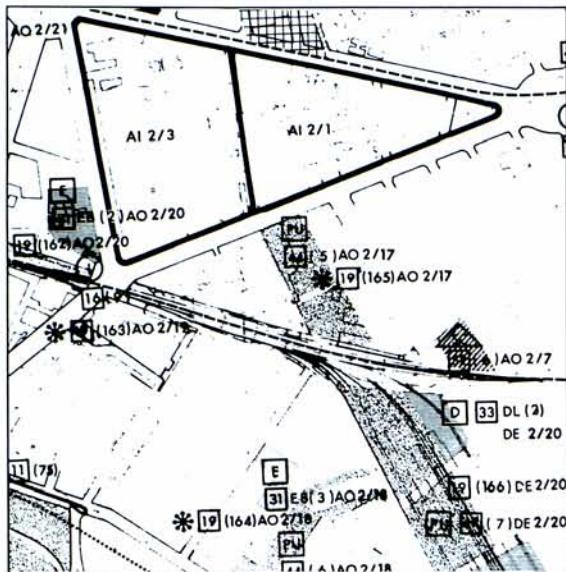


específica (adaptada a las características de las partes de ciudad por las que transcurre) el gran distribuidor anular de la M-30, reforzado, cuando ello es necesario, con otro tramo de distribución más exterior.

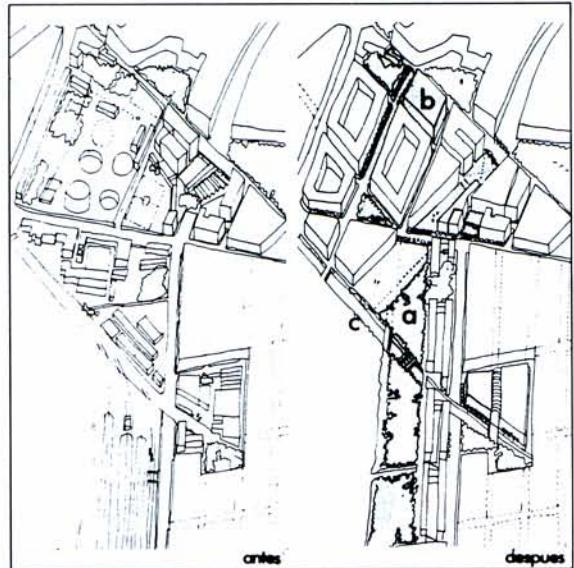
b) Se rompe la uniformidad de las transversales periféricas cuando estaban concebidas antes como anillos de "circunvalación", cambiando

su traza cuando es necesario, ajustándolo a las características de la trama que ordena, diferenciando cada tramo en su sección y tratamiento, ajustando su capacidad y continuidad.

c) Se supedita la falaz pretensión de la regulación de la "geometría global" por la de los elementos y tramos de la red, sin que se



De forma detallada en algunos lugares, la definición de las acciones (a) se ha realizado después de desarrollos previos para definir la imagen a que aquéllas deberían dar origen (b).



postergue la consideración de la funcional de cada vía.

- d) Se diversifica la utilización de las vías en su jerarquización/especialización convencional, asignando papel "arterial" a un conjunto de vías, más urbanas, *de viario secundario* que sustituyen en parte, en mayor número y con carácter de malla, los canales unidimensionales de la autopista segregadora de la que la ciudad haya de protegerse. De ahí surgen los ejes distritales e interdistritales que hemos denominado.
- e) Se establecen vías de gran capacidad, pero con marcado carácter urbano, en soluciones de "avenida" frente al de "carretera", empleando ésta, sin embargo, en los vacíos, cuando no constituyen soporte de la edificación. Se tiende, pues, a vías de traza más rotunda, dando mayor claridad al plano de la ciudad.

Se establecen, en fin, *soluciones ad-hoc*, forzadas en muchos casos por los tejidos existentes sin renunciar a ningún tipo de vía: la gran infraestructura que requiere importantes obras, las soluciones de enlaces en superficie en rotondas de gran capacidad, los enlaces a desnivel de formas específicas, no de Manual, los bulevares centrales, los excéntricos, cambiando el carácter de vías existentes mediante la doble determinación de sus características físicas y la regulación de la edificación de borde y renunciando, eso sí, casi con carácter general, al "rasgado" de tejidos consolidados (cuya tramas y alineaciones se respetan) mediante la apertura de nuevos viales o ampliación de los existentes.

Con ello podría decirse que se trata de una propuesta "conservadora". Sin duda responde a un criterio de "protección de la ciudad", asumiendo la ineludible convivencia del coche y el peatón en el espacio público concebido, al unísono para ambos,

mediante vías "urbanas". Concebida así, hoy la propuesta encierra un carácter innovador que coincide con las incluidas en otros planes.

## ELEMENTOS URBANOS

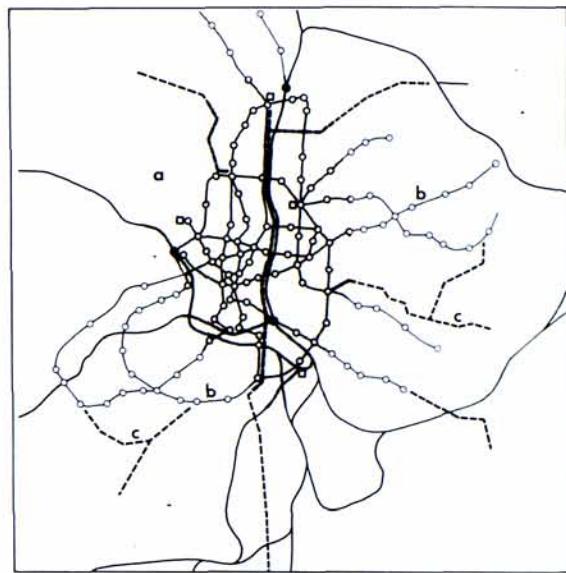
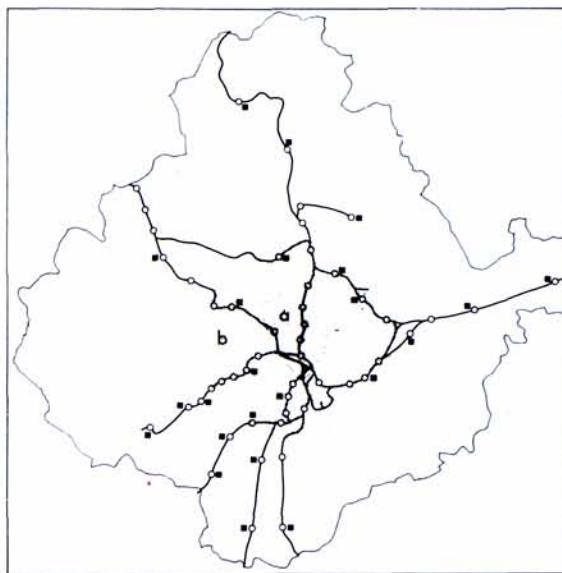
La condición urbana, la condición de ciudad, se adquiere mediante la existencia de elementos de disfrute colectivo, de lo que, en términos urbanísticos y con generalidad, se viene llamando equipamientos o dotaciones, sin cuya presencia la ciudad queda reducida a una aglomeración de viviendas y lugares destinados a la actividad económica, situación tan frecuente en nuestras ciudades.

La estimación de su *cantidad*, en función de necesidades referidas a polémicos estándares —burocratizantes, pero a su vez expresión de exigencias sociales—, su distribución espacial con un cierto patrón y su plasmación operativa mediante calificación del suelo e incluso su programación, constituyen componentes obligados y presentes en toda acción urbanística. Ello se ha abordado afinadamente en el Plan General de Madrid con métodos característicos (12).

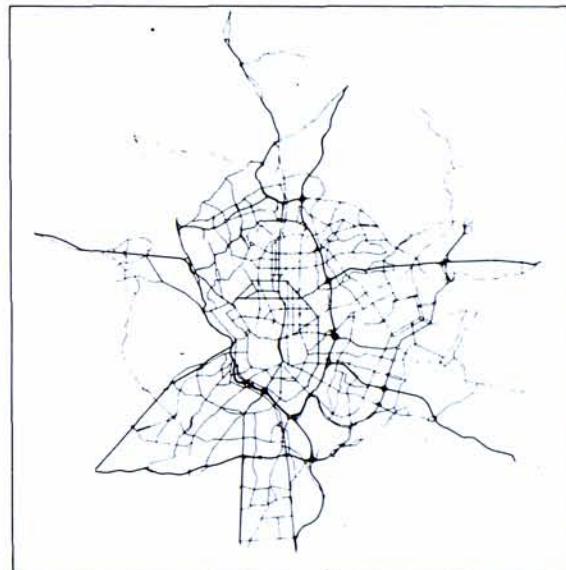
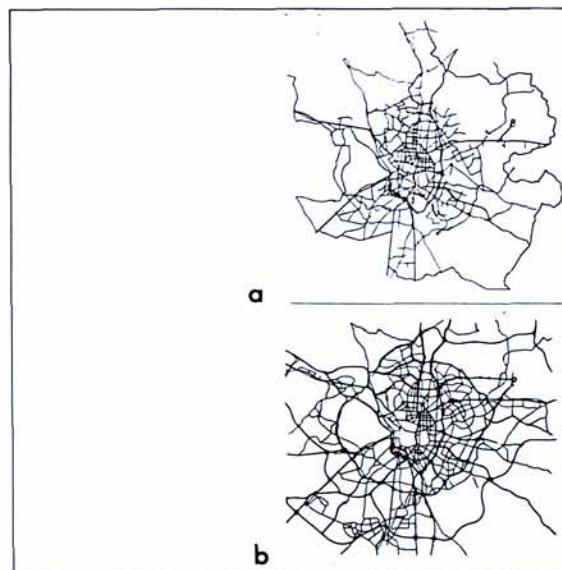
Merece destacarse la consideración cualitativa de esos elementos derivada de su condición de "piezas" urbanas que condicionan su entorno. La ocasión que encierran para la transformación de la ciudad no puede desperdiciarse reduciendo su funcionalidad a la cubrición —necesaria, pero no suficiente— de dotaciones.

Esa perspectiva adquiere mayor relevancia de cara a la ciudad consolidada en la que las preexistencias reducen o condicionan en mayor medida la capacidad de intervención urbanística y

(12) Véanse Memorias Sectoriales de Equipamiento y Zonas Verdes.



El sistema propuesto de infraestructura ferroviaria —que en gran parte ya existe— (a) cobra un especial valor para las comunicaciones de nivel metropolitano. Se fomenta su utilización como red de cercanías que enlaza con el sistema ferroviario urbano —el metro— y que se complementa con plataformas reservadas para el transporte rápido urbano (b).



La red viaria fundamental existente (a) se completa, a diferencia de lo previsto en 1972 (b) que preconizaba un sistema arterial muy vinculado al concepto de "autopista" con un trazado menos "agresivo", en líneas generales, pero que garantice las conexiones de nivel "interdistrital" tanto radiales como tangenciales (c).

donde cobran mayor peso relativo esas operaciones, objeto de proyectos concretos y ejecución de obra pública, tanto si se trata de espacios públicos como de instalaciones dotacionales.

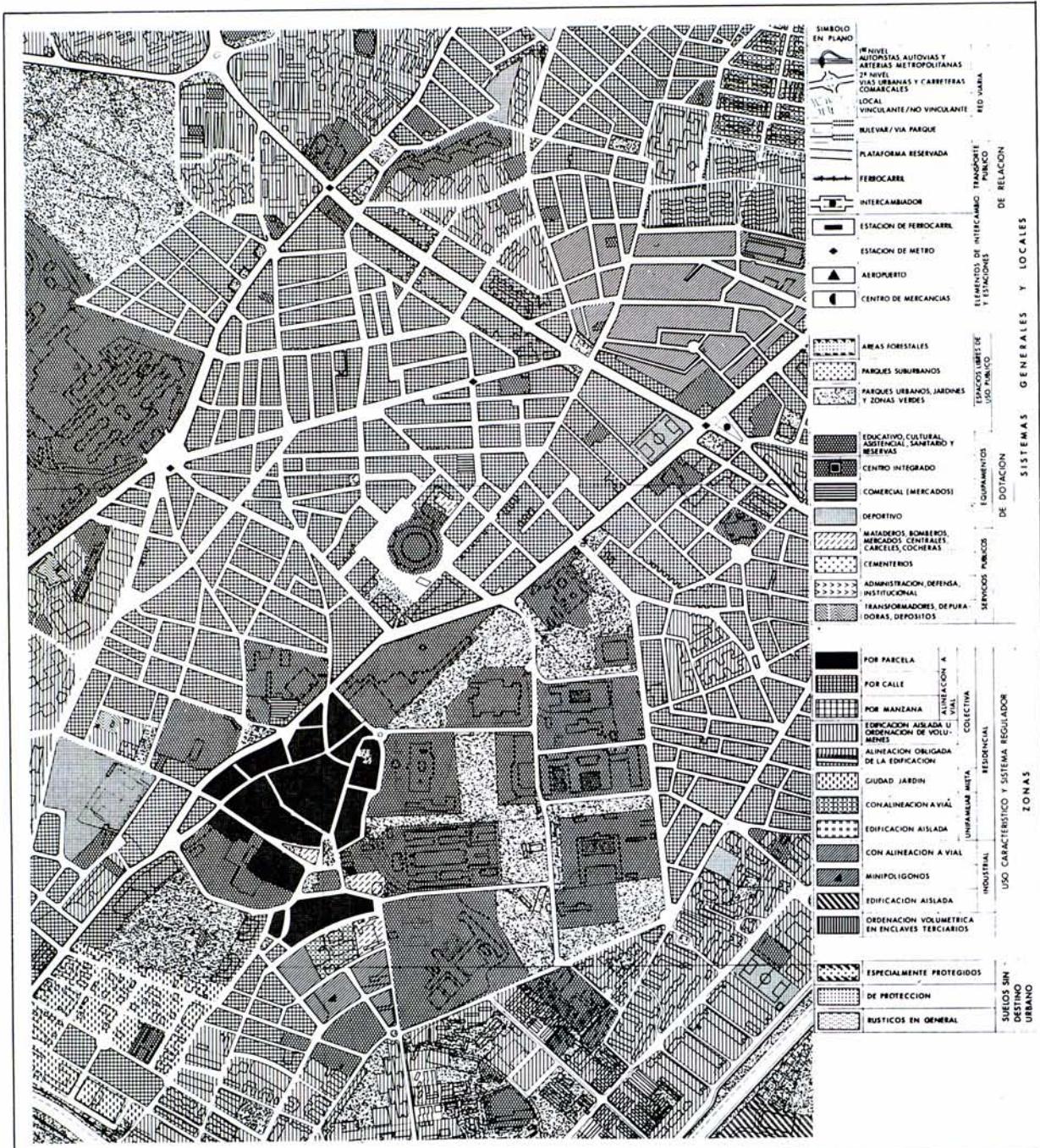
El patrón de distribución espacial, tendente a una mayor dispersión con menor tamaño de las instalaciones y mayor número de éstas, rompiendo la extrema jerarquización y las instalaciones mastodónticas (características en concreto de las dotaciones singulares en Madrid), está relacionado con el modo de concebir la ejecución integrada, multifuncional o polivalente de las instalaciones, abiertas a su utilización urbana más allá de su secular monofuncionalidad. El patrón espacial de los elementos urbanos dotacionales, sobre todo en la periferia —que por sus carencias heredadas se

convierte en el objetivo prioritario a cubrir—, se hace mediante un esquema de *descentralización concentrada*.

Aunque en la ciudad consolidada la ubicación de esas "piezas" está marcada por la oportunidad, hay que evitar que sean tratadas como "islas" al margen de la ciudad. Así, la colocación de la pieza, su forma, su relación con la edificación y espacio público colindantes y sus mismos efectos calificadores, derivados de la afinidad o contraposición de usos, han constituido criterios utilizados en el establecimiento y localización de esos elementos. Criterios, pues, de ordenación más allá de su componente cuantitativa.

Pero, además, es preciso que desde el Plan se reflexione y propongan nuevas características, tanto

El soporte gráfico de las determinaciones del Plan aporta elementos de trazado y ordenación que recoge tanto las transformaciones de la "ciudad existente" como las condiciones bajo las que se han de ejecutar las áreas de nuevos desarrollos.



funcionales como formales de esos elementos. ¿Qué parques, qué vías, qué equipamientos?, y no sólo cuántos —como si todo fueran iguales—, constituyen interrogantes ineludibles a responder hoy por un Plan General. En estas líneas se han destacado lo que hemos denominado *elementos urbanos significativos* en una doble visión: por una parte, dándoles una nueva cualificación y tipificación a los elementos secularmente utilizados; por otra, proponiendo nuevos elementos a los que se les otorga una misión de transformación urbana y, en último término, de mejora de condiciones de vida en cada parte de la ciudad utilizándolos como instrumentos "clave" de la ordenación.

Estos elementos pueden clasificarse "sectorial-

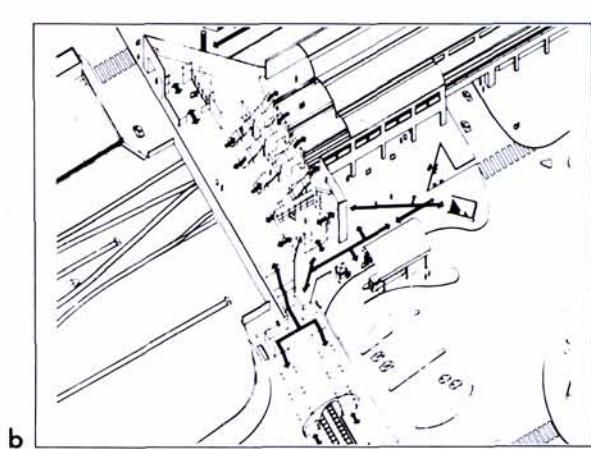
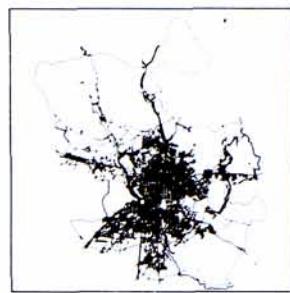
mente" y así se han elaborado en el Plan, aunque superando precisamente su unidimensionalidad tradicional para contemplar su naturaleza "urbana" (13).

En el primer grupo (nuevo tipo de elementos "viejos") cabe destacar, las avenidas y los enlaces viarios, las miniáreas ajardinadas, los pasillos verdes, la utilización de contenedores, las acciones integradas para el equipamiento.

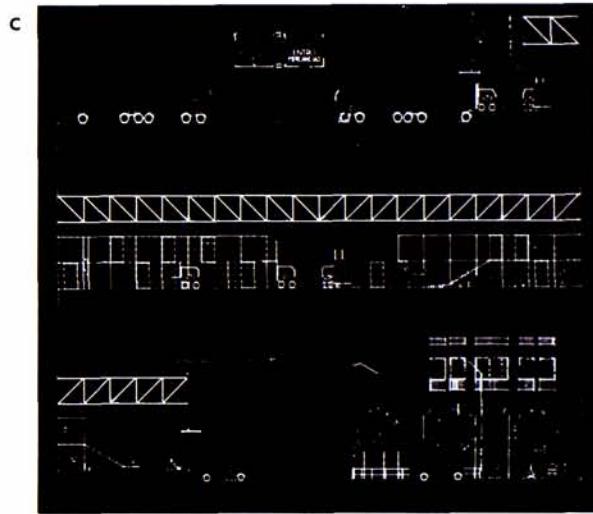
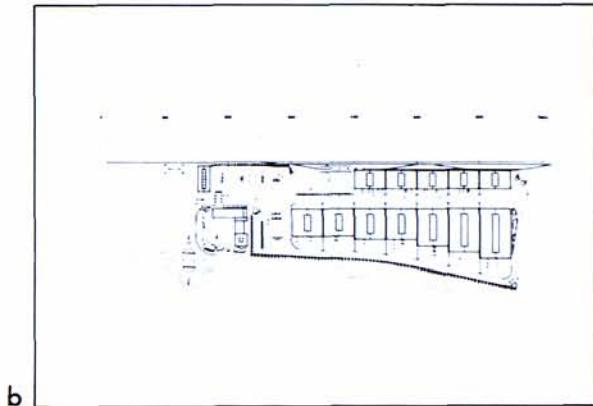
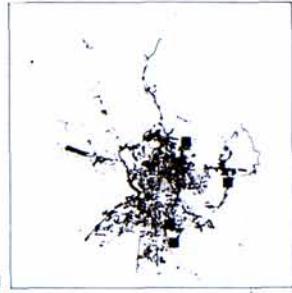
Nuevos elementos propuestos desde el Plan incluyen los intercambiadores modales de transporte, de distintos tamaños y funciones, las plataformas reservadas de transporte público o los

(13) Véase cap. 28 de la Memoria.

- a. localización de intercambiadores en la ciudad.  
 b. esquema de intercambio entre ferrocarril metro y autopistas.  
 c. imagen de localización urbana (Aluche)



- a. localización.  
 b. esquema de organización de un centro de transporte con áreas de almacenaje.  
 c. esquema de funcionamiento de un centro de transporte como soporte del fraccionamiento y distribución de mercancías.



*La mejora de las condiciones del transporte público exige la creación de estaciones de intercambio, en las que los usuarios podrán disponer de instalaciones y servicios adecuados, cuya localización se prevé con bastante profusión (a). En ellas se facilitarán los transbordos entre los diferentes modos de transporte con desplazamientos mínimos (b) y han de constituir elementos reconocibles de la imagen urbana (c).*

centros de rotura de carga de mercancías; los centros integrados, mixtos de equipamiento y comercio y los minipolígonos industriales insertos en la trama.

Aunque ciertamente este tema presenta interrogantes aún insuficientemente resueltos, la idoneidad de establecer estos elementos desde el Plan General parece segura.

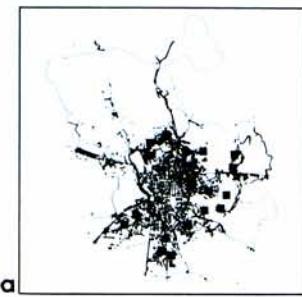
No se trata de hacer proyectos desde el Plan, ya quedó dicho que escapa a su capacidad y que no es "momento" adecuado para ello. Tampoco se trata

(14) Al modo, por ejemplo, de los proyectos estandarizados de escuelas del MEC, de cuya práctica, precisamente, se quiere huir al demostrar que con esas actuaciones se desaprovecha la potencialidad urbana de esas piezas.

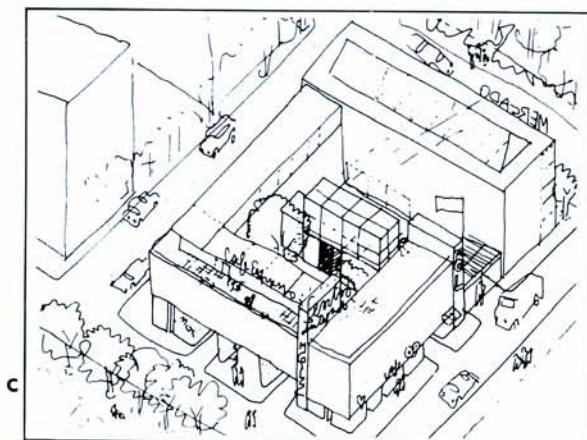
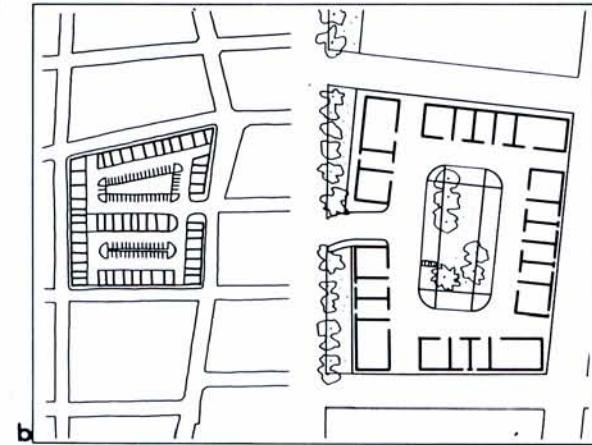
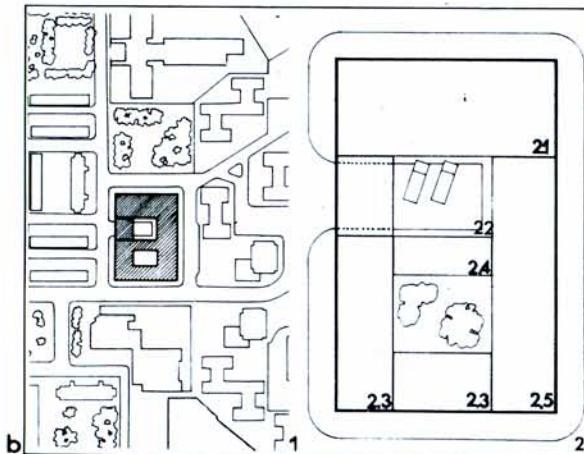
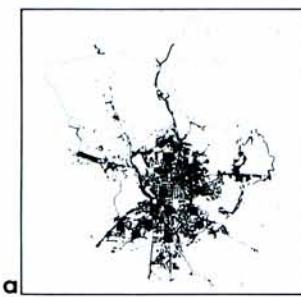
*El abastecimiento de mercancías exige lugares en los que se fraccione la carga para su distribución por la red urbana (a). Se han localizado apoyados en el sistema ferroviario y en el gran centro de abastecimiento de Mercamadrid (b). No parece importante.*

de establecer "prototipos" que se repitan en la ciudad al margen de su localización y las características de su entorno (14). Se trata, por el contrario, de definir, de modo abierto, pero que condicione los resultados mediante el señalamiento de sus características —sean vinculantes o directrices— para asegurar que cumplen la condición y efectos que se les asignan. Alcanzar, como en tantos otros aspectos del Plan General, a fijar aquellas determinaciones "clave", dejando abierto el proyecto y la resolución concreta y específica, en cada lugar de esos elementos, es el reto que, así lo entendemos, aún no se ha conseguido, sino parcialmente en la versión aprobada inicialmente del Plan de Madrid.

- a. localización  
 b. esquema de usos principales.  
 1. esquema de integración en eje cívico  
 2. esquema del contenido de actividades  
 2.1. mercado municipal (1.000 m<sup>2</sup>)  
 2.2. zona de carga y descarga  
 2.3. comercial (locales en bajos, autoservicio, almacén popular) 800 m<sup>2</sup>  
 2.4. sala de lectura 200 m<sup>2</sup>  
 2.5. equipamiento cultural (sala múltiple, ensayos, miniteatro, reuniones, conferencias, exposiciones, etc...) 800 m<sup>2</sup>  
 c. imagen de centro integrado.



- a. localización  
 b. esquema de prototipo insertado en trama periférica.  
 c. tipología de locales.  
 1. taller de grabador (9 empleos)  
 2. taller de peletería (2 empleos)  
 3. imprenta (4 empleos)  
 4. reparación de electrodomésticos (2 empleos)  
 5. taller de confección  
 5.1. almacén  
 5.2. montaje de patrones  
 5.3. cortado y cosido  
 5.4. planchado y empaquetado



Los centros integrados constituyen elementos urbanos que aglutan diversas actividades propias de las áreas centrales de la ciudad tradicional (equipamiento cívico, comercio, terciario...) y fomentan la creación de subcentros locales con capacidad estructuradora en determinadas localizaciones de la periferia. Su modo de integración en la trama urbana, su contenido y su forma es variable, naturalmente, según su localización.

Para ofrecer la posibilidad de la instalación o traslado de talleres y otras actividades que necesitan estar próximas a las viviendas pero que generan algunos problemas de compatibilidad, el Plan propone la realización de minipolígonos industriales que permitan variedad de instalaciones industriales sobre la base de su localización plenamente urbana.

## LA INTERVENCION ESTRUCTURAL: LAS OPERACIONES ESTRUCTURALES

Hasta aquí se han mencionado componentes de ordenación derivados, en gran medida, de la aproximación de "abajo a arriba". Con la perspectiva antes apuntada se ha abordado asimismo la consiguiente contrastación estructural, abordándose la intervención sobre el conjunto de la ciudad mediante cuatro líneas. Con ellas se persiguen los objetivos estratégicos redistributivos, alterando la relación centro-periferia y de partes de la periferia entre sí.

Dos de ellas son más convencionales: la consideración de sistemas funcionales (aún con la visión simultánea de sus elementos) y la consideración del peso relativo de los usos que pueda cambiar el "papel" de cada una de las grandes áreas de la ciudad en relación con las restantes.

Las otras dos son más novedosas: la consideración de los efectos que pueden tener la ejecución integrada y reforzante de varias Áreas de Intervención, entendidas conjuntamente, y la consideración de la incidencia de grandes operaciones urbanas, de índole estructural y a las

que se asigna la mayor capacidad de cambio. A comentar esta última dedicamos este punto.

El patrón de asentamiento de la ciudad está consolidado. Falaz sería pretender trastocar de modo significativo la distribución de usos. Tras ese reconocimiento no puede renunciarse, sin embargo, a la mejora del funcionamiento de la ciudad. Constituyen tareas relevantes la consecución de la continuidad de la ciudad, la diversificación de las "funciones centrales", la accesibilidad a éstas y para ello se puede jugar, en la intervención, con el sistema de transportes, la viabilidad —no necesaria y exclusivamente arterial de primer orden— y con la ubicación adecuada de nuevas piezas singulares con nueva ocupación de suelo o con renovación de enclaves fundamentales en la ciudad. Todo ello se hace mediante las cinco grandes operaciones estructurantes a las que se ha otorgado tal carácter por la virtualidad, que se les asigna, de dar lugar a transformaciones en la estructura urbana, por su capacidad de alterar el sistema de relaciones en la ciudad, gracias a los efectos que provoca más allá del entorno inmediato en que se ejecutan con una incidencia supralocal.

Las cinco operaciones estructurantes están en mayor o menor medida apoyadas en piezas infraestructurales (15):

- a) La creación, siguiendo el eje del Manzanares, de un parque lineal que constituya una "espina verde" en la ciudad.
- b) La propuesta del Ensanche del Este para terminar la ciudad y transformar la periferia.
- c) La remodelación de la Glorieta y Estación de Atocha como enclave central al servicio de la ciudad metropolitana.
- d) La malla viaria del N-O para vincular esa zona con el centro, crear una avenida representativa en la periferia y cerrar el tercer cinturón (M-30).
- e) El nuevo distribuidor Sur y el nuevo acceso del Sur metropolitano.

Más allá de su enunciado, que ya quiere apuntar al contenido, cabe hacer un breve comentario adicional.

El *parque lineal* se concibe a modo de "rosario" en que ensartan, en el hilo de agua, elementos verdes existentes y de nueva creación, de diversa índole paisajística y de ocio, buscando sobre todo la compensación, la "simetría" entre un Norte verde y un Sur degradado y abandonado. Sobre este parque lineal, los eriales y vertederos del Sur, los grandes vacíos que hay a lo largo del río, hoy residuales, se recuperan para la ciudad, al igual que el propio río.

El nuevo *"Ensanche" del Este*, donde se plasman los nuevos trazados del Plan, pretende complementar o rematar ("terminar") la periferia, rompiendo su actual carácter de juxtaposición de paquetes dependientes, ligados umbilicalmente al centro. Ofrece continuidad transversal a la periferia mediante una reconcepción del viario de circunvala-

lación previsto, por medio de viales de carácter urbano que sirven de apoyo al "Ensanche", con nueva morfología y tipología de edificación que se conciben en función de los distintos paquetes de ciudad a los que se "adosa".

La "malla" del N-O, por su nivel de desarrollo, con carácter paradigmático, la concepción de la viabilidad del Plan. Frente al potente canal de tráfico aislado y segregador antes previsto para el cierre de la M-30 (con características semejantes al resto de su recorrido) se propone una trama de tres vías (en lugar de una) y una urdimbre de vías transversales que, junto a su papel metropolitano-estructural, estructuren todo el gran paquete de ciudad del N-O, construido por trozos heterogéneos e inconexos y a la vez todos ellos aislados de la ciudad. La vía central de esas tres, en la traza reservada a la gran autopista, se convierte en una gran avenida arbolada integradora, que no segregadora, de los tejidos por los que transurre. Con propiedad se ha llegado a calificar como una propuesta de "Castellana" (el gran eje N-S de Madrid) para la periferia. Además, como el caso del Este, con esta propuesta se concreta la diferenciación del tratamiento de cada tramo de una vía.

Por último, el distribuidor Sur-nuevo acceso Sur se recoge entre estas operaciones por la pretendida mejora en la accesibilidad de todo el Sur metropolitano (aunque esa mejora se asigna sobre todo el ferrocarril). Muestra cómo, cuando es necesario, se recurre a las potentes infraestructuras viarias sin rechazo apriorístico a la "autopista urbana", no genéricamente utilizable.

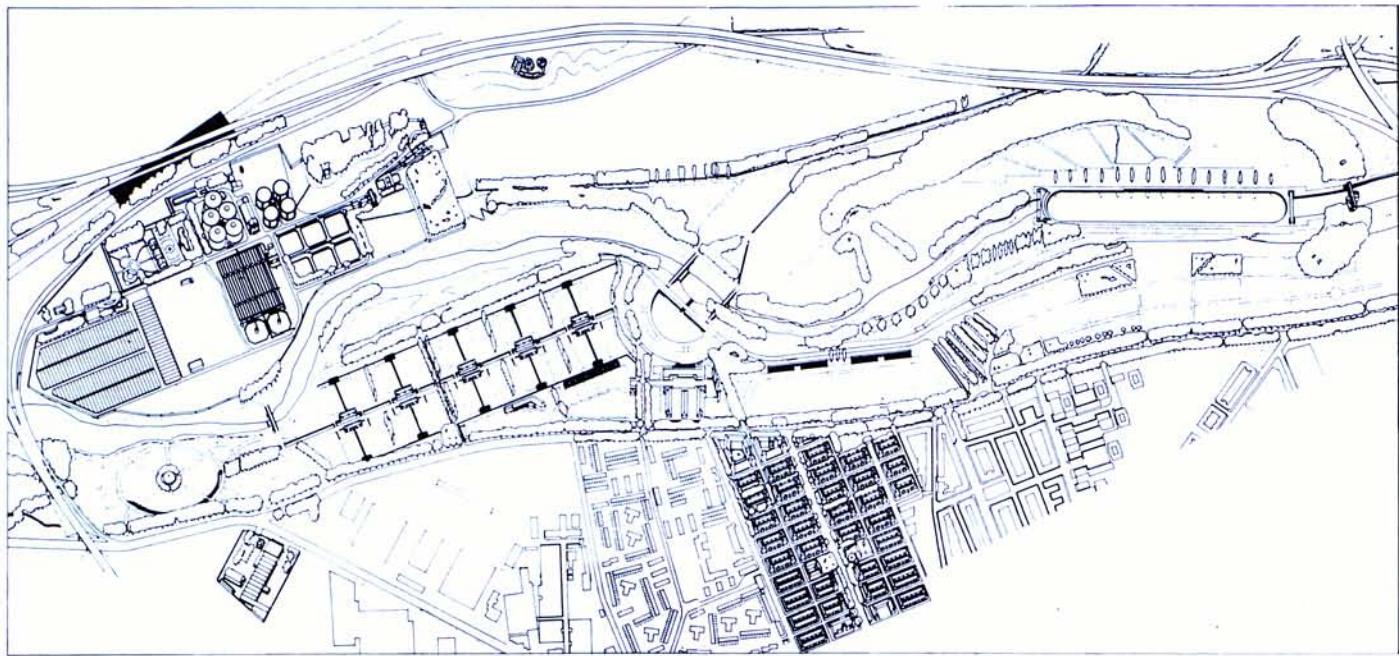
Todas ellas tienen en común su condición de "motor" de transformación, convirtiéndose en "símbolos" identificables y percibibles de esa transformación y, por tanto, del Plan mismo. Más allá de sus características concretas de proyecto, su particularidad se remite a su condición y el papel atribuido en el Plan es, pues, sobre todo de orden conceptual y metodológico. No obstante, sólo si se proyectan y realizan adecuadamente alcanzarán sus objetivos. Sus contenidos y sus características formales, su programación, los recursos y la voluntad para lograrlas, constituyen las cuestiones cruciales para lograr que sus resultados adquieran en mayor o menor grado esa condición estructurante que el Plan les asigna.

### III

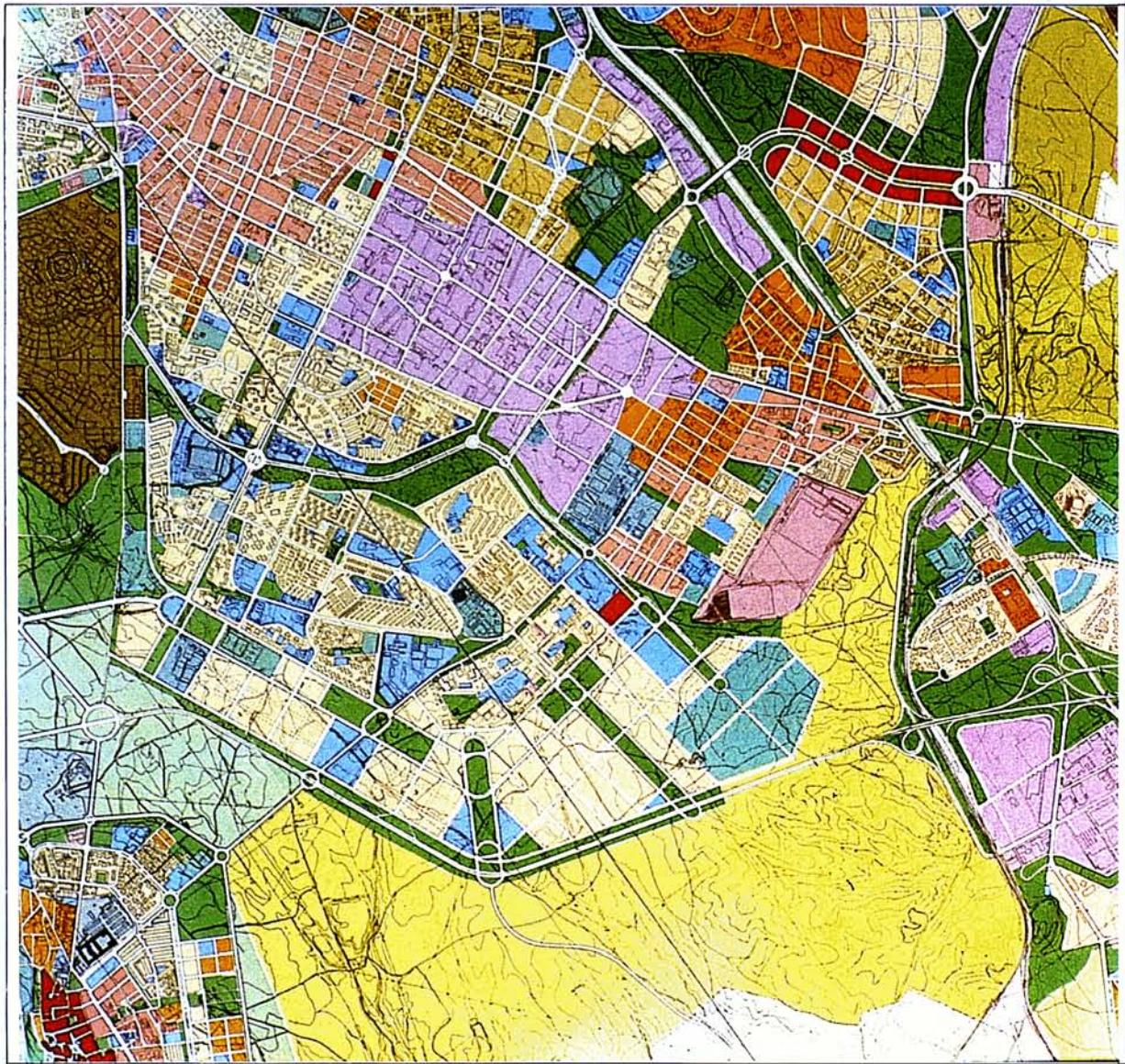
#### ESTRATEGIA: UNA REFLEXION NECESARIA, UNA TOMA DE POSTURA INELUDIBLE

Las decisiones del Plan se concretan en decisiones de forma y estructura, pero dependen de otros factores, se apoyan en otras medidas y provocan, a su vez, consecuencias de naturaleza económica y social que trascienden la ordenación física. La reflexión estratégica es, pues, ineludible. Cuanto menos, como base de contrastación de los resultados "construidos" desde la ordenación. Más allá de esa concepción instrumental es preciso

(15) Véanse caps. 12-16 de la Memoria.



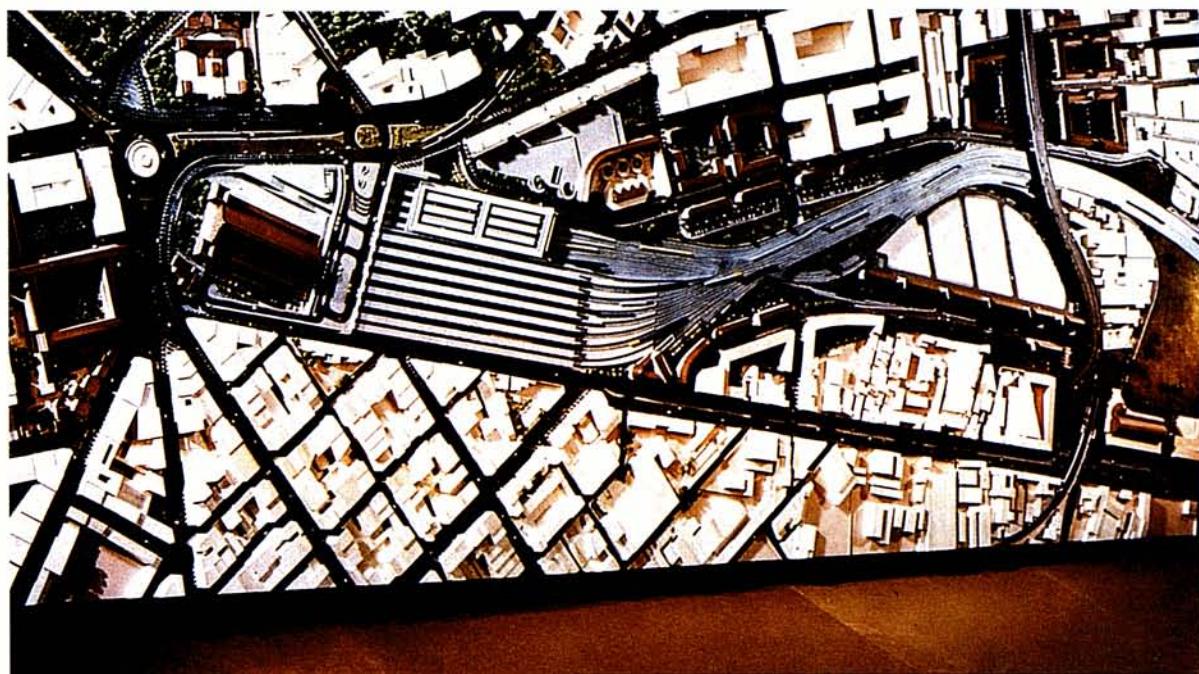
El tramo del Parque Lineal del Manzanares más en contacto con el área urbana, constituye el hilo en el que se enhebran las "cuentas" de una serie de espacios libres conectados con el y que va vertebrándolas. en su porción meridional se propone la ordenación de sus márgenes con zonas verdes, equipo deportivo, granjas-escolares, huertas, etc., que ofrezcan una casi simetría con las condiciones de su porción norte.



En el borde Este de la ciudad se disponen las áreas en las que el Plan propone la mayor cantidad de nueva ocupación de suelo. Con ella se persiguen dos objetivos estructurales: terminar de la ciudad y transformar la condición periférica de los grandes "paquetes" que constituyen al borde oriental de Madrid.

*La estación de Atocha está destinada a ser el mayor intercambiador del sistema ferroviario con gran importancia en el nivel metropolitano.*

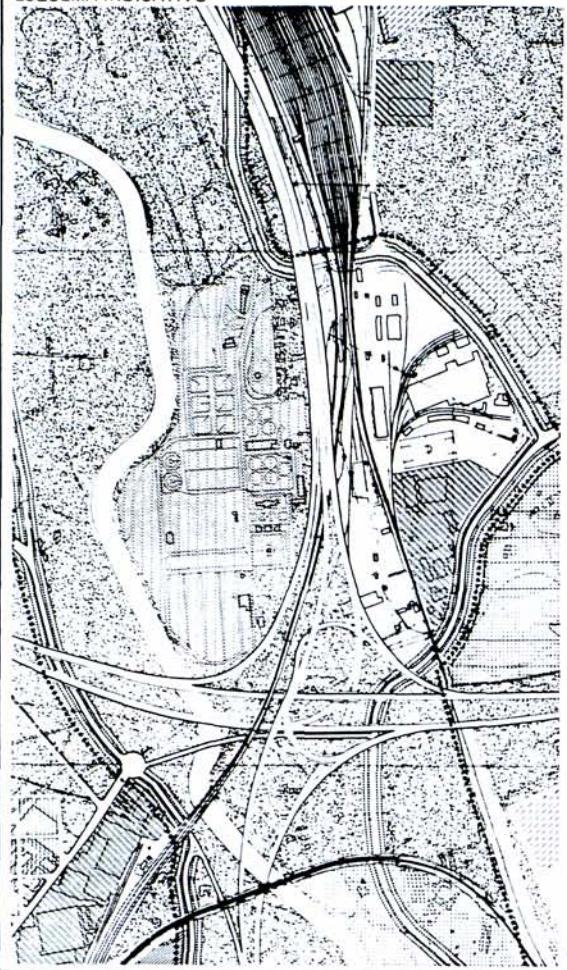
*Con la reordenación ferroviaria se reordena conjuntamente la glorieta eliminando los pasos a desnivel y dando un nuevo uso a los espacios a ambos lados de las vías mejorando las condiciones de los suelos industriales. En el extremo opuesto de la estación del ferrocarril se dispone una nueva estación de autobuses en contacto también con el ferrocarril y el metro.*



*La gran Avenida del Noroeste —la Avenida de la Ilustración— cuya imagen se acerca más a "La Castellana" que a la "M-30"— contribuirá a dotar de identidad a esa zona periférica. Forma parte de la malla del noroeste que ha de estructurar junto con otras vías paralelas y perpendiculares.*



ESQUEMA INDICATIVO



La mayoría de los desplazamientos metropolitanos tienen destinos centrales. Los que tienen origen en el arco noroeste acceden a la almendra confluendo en muy alta proporción en el "embudo de Atocha. Aliviar este problema es el objetivo del distribuidor que propone el Plan para conducir al nudo sur el tráfico del mencionado arco metropolitano.

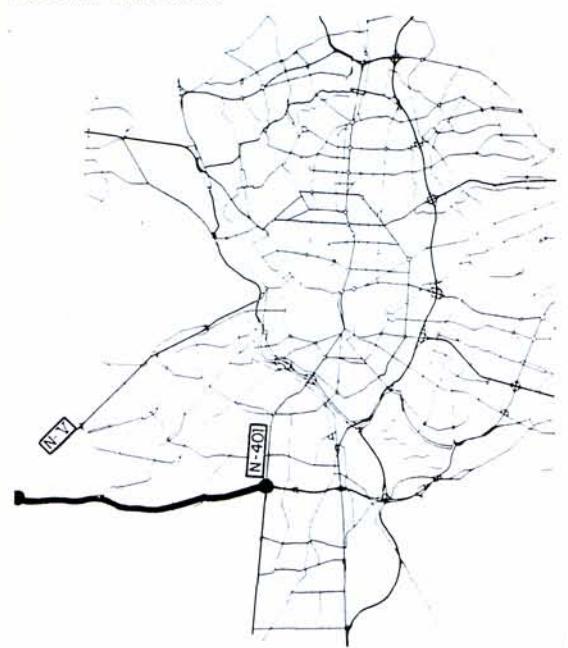
definir la opción que se persigue. Las decisiones del Plan General no son "inocuas", es necesario ser conscientes de "para quién" se adoptan y qué significan.

Mediante el Plan General se adoptan decisiones sobre la dimensión agregada de la ciudad, se establece el soporte físico infraestructural, la forma de ciudad, la regulación de la edificación y los usos y se programa la inversión pública. Todas ellas encierran un gran contenido económico, máxime en un país de crecimiento acelerado y tardío en donde el suelo y el sector inmobiliario han jugado un papel tan relevante. Analizar éste constituía, pues, un punto de partida imprescindible.

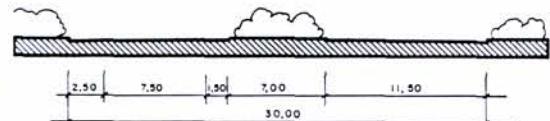
El papel del Plan, más o menos explícitamente reconocido, es compatibilizar distintos intereses, satisfacer demandas que en último término provienen de los ciudadanos y del aparato productivo. Así se asume en el Plan de Madrid la mejora física de la ciudad que constituye hoy en una ciudad moderna una necesidad desde ambos tipos de demandas.

El aparato productivo requiere también un mejor soporte físico, más allá de contar con suelo

ESQUEMA INDICATIVO



SECCION INDICATIVA



El nuevo distribuidor Sur define con la Avenida de la Paz un esquema sobre el que se articulan las áreas más significadas del fenómeno metropolitano.

calificado. La sobredimensión de ésta sólo redunda en tensiones especulativas. El Plan sienta, pues, las bases para que toda posible instalación productiva se asiente en la ciudad, estableciendo controles sobre la forma de hacerlo. Esta es la mayor aportación que puede hacerse hoy a la economía de la ciudad, de cara a ofrecer al adecuado soporte a un desarrollo moderno con una reestructuración económica, cuya necesidad se agudiza por la crisis.

#### MADRID EN EL AREA METROPOLITANA: REFORMULACION ALTERNATIVA DEL PLANEAMIENTO METROPOLITANO

La construcción del planeamiento metropolitano desde y por los Ayuntamientos en un proceso de

(16) El proceso exigió una modificación legislativa. La revisión del planeamiento de Madrid se elabora sobre la base del Decreto-Ley 11/80, por el cual los Ayuntamientos recobraron la competencia de redactar la revisión, detentada por COPLACO desde 1964. Este Decreto exige desarrollar el proceso de compatibilización interplanes y con la Administración Central. Véase *Directrices Metropolitanas*, COPLACO, 1982, y en el Plan de Madrid, *Memoria de Compatibilización*, cuya inclusión constitúa así una innovación legalmente obligada.

ordenación compatibilizado sobre la base de unas directrices Metropolitanas (16), constituye una innovación cuyos resultados e incidencia en otros procesos de ordenación territorial están aún por ver (17).

El proceso acometido encierra una reconsideración del carácter y contenido del planeamiento metropolitano, con ruptura de la concepción como planeamiento sólo estratégico, jerarquizado, de "asignación" y abstracción cuantificada. Frente a la tendencia a su reduccionismo como "coordinación" burocratizada aparece, como alternativa, la "ordenación compatibilizada" en que el modelo territorial surge como resultado, "construido" —como ha de serlo también en la ciudad— "desde abajo", desde sus partes, aunque se contraste funcional y estructuralmente (18).

La estrategia metropolitana quedaba establecida en las directrices Metropolitanas. Esta, sin embargo, con buen criterio, quedaba abierta a las propuestas municipales. Desde el Plan de Madrid se formula en términos concretos una propuesta de distribución intrametropolitana de vivienda. Eso sí, puede hacerse desde los distintos Planes municipales en el Área Metropolitana sobre la base de sus instrumentos específicos, en la medida que se asuma el papel que éstos pueden jugar en la definición de los precios de la vivienda en las distintas partes del Área Metropolitana, y sobre todo, en la ciudad central, a la contra de la tendencia a expulsar el alojamiento de las capas populares a la más extrema periferia. El Plan de Madrid se plantea como objetivo mitigar esa segregación. Ello ofrece una magnitud de control para contrastar el dimensionado de la capacidad residencial obtenida "desde abajo", a partir de propuestas de ordenación.

## REGULAR EL MERCADO DE SUELO: NECESIDAD INSTRUMENTAL

Para ello, es preciso regular desde el Plan el mercado de suelo. Constatar que ello es necesario y posible, aplicar medidas concretas para ello, ligando así Plan y política de vivienda mediante el nexo de la política de suelo, constituye una aportación del Plan General de Madrid (19) sobre

(17) La propuesta de un proceso "blando" de ordenación (planificación, cuyas propuestas se construyen desde "abajo") empieza a ser práctica común en los países europeos. En España, una propuesta de este tipo se hizo ya en el documento *Contenido urbanístico de los Planes Directores Territoriales de Coordinación*, redactado por CETA para la DGATU, del MOPU, en 1978, y recientemente reeditado por éste. En ese documento se propuso por primera vez el término de Directrices y se formuló su posible contenido.

(18) Ese argumento lo hemos planteado recientemente en el artículo de E. Leira, L. F. Alonso Teixidor, J. Gago, "De la Coordinación a la Ordenación Compatibilizada", *Alfoz*, n.º 3, 1983.

(19) La ausencia de una política de suelo paralela a las medidas de política de vivienda (en definitiva, de intervención pública en su mercado) ha constituido uno de los factores de fracaso y desajuste de los resultados de esta última política. Véase E. Leira, "Política de Suelo: requisito para una nueva política de vivienda", *Información Comercial Española*, 548, abril 1979.

la base de la capacidad del Plan para dirigir la transformación de la ciudad. Las medidas de regulación del mercado de suelo se concretan en:

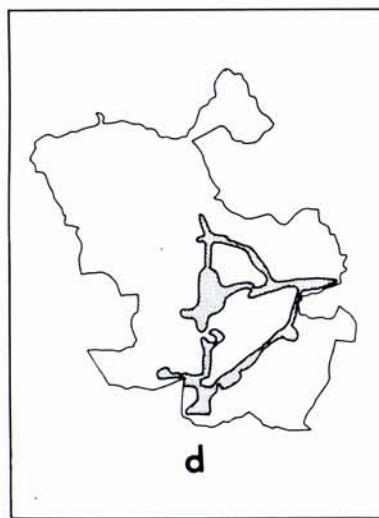
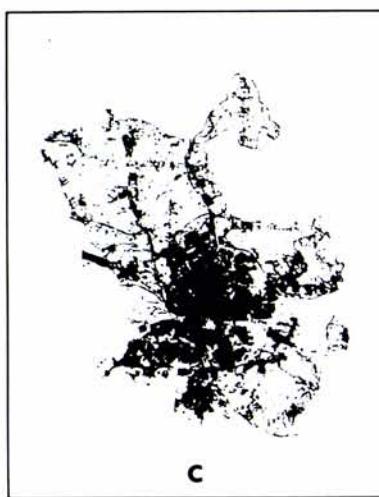
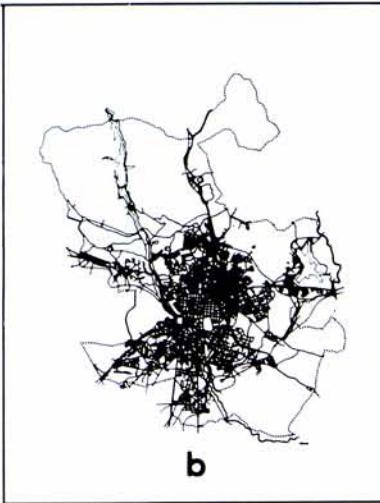
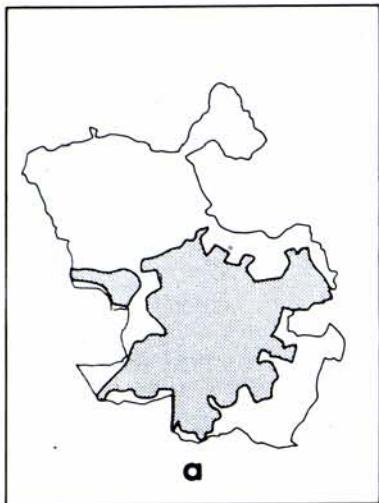
- a) Utilizar desde esa perspectiva las medidas de regulación de la edificación, reconociendo la configuración histórica del mercado de suelo en el consolidado y distribuyendo así los "beneficios" del planeamiento.
- b) Asegurar la obtención de cesiones gratuitas de suelo en ese consolidado, en donde se presentan las mayores necesidades de espacios e instalaciones públicas; estableciendo, a la vez, los mecanismos más eficaces (por automatizables) de lograr la distribución equitativa de esas cargas entre colectivos de propietarios.
- c) Aplicar con rigor el instrumento del aprovechamiento medio sobre la base de los rendimientos residuales de suelo y a partir del destino de los terrenos marcado por el Plan para la construcción de vivienda con precio tasado (20).
- d) Eliminar las expectativas del suelo no urbanizable mediante la adopción de medidas positivas de utilización de esos suelos distintos al urbano, reforzando la hipótesis plausible de que la ciudad, al menos en el período de vigencia del Plan, no llegará a ocuparlos.

En la concepción y formulación concreta de esas medidas es imprescindible encontrar nuevas fórmulas, superando la manera rutinaria con que vienen entendiéndose y aplicándose los instrumentos jurídico-urbanísticos legalmente previstos. La necesidad de hacerlo, de forzar aquí también la imaginación, constituye objeto de preocupación de los nuevos planes que se deriva del fracaso de esa aplicación rutinaria en la resolución de los problemas que la ciudad presenta. El debate, pues, ha de centrarse, ante todo, en la capacidad de esas medidas innovadoras para resolver los problemas. Después, y sólo después de constatar que "sirven", se ha de comprobar que encajan en la legalidad vigente, condición sobre la que lógicamente se han propuesto, en este caso, en el Plan de Madrid.

## EL TROCEAMIENTO DE LA CIUDAD A EFECTOS DE GESTIÓN

La delimitación de zonas, establecida en el Plan mediante la distribución de Ambitos de Ordenación a los que se aplica distinto sistema regulador, puede no constituir el "tablero" más adecuado para la gestión. Así, se superpone a ese troceamiento normativo otro "ad hoc" dirigido a servir de base a la gestión: a la ejecución de la urbanización, al reparto de cargas y beneficios con la consiguiente

(20) El procedimiento de cálculo y establecimiento del aprovechamiento, remitiéndose a su evaluación económica de rendimiento, fue ya utilizado en el Plan General de Mieres, redactado por CETA, y Premio Nacional de Urbanismo 1981. Su explicación no tiene cabida en esta ponencia. Véase cap. 35 de la Memoria del Plan General de Madrid.



- a) dimensión
- b) morfología urbana
- c) forma ciudad: relación calle - edificación
- d) usos singulares
- e) acciones

obtención de cesiones gratuitas y para la aplicación de los distintos sistemas de actuación.

Ese troceamiento está marcado por la poligonación heredada, de actuaciones en ejecución —expresamente comprometidas o no mediante convenio previo—, y, a su vez, por la concepción de los mecanismos de gestión, sobre todo de los aplicables para la obtención de cesiones de suelo público. Así, se distinguen en ese troceamiento las unidades de actuación previamente delimitadas y que el Plan asume, así como las que ex-novo el

Plan está en condiciones ya de fijar, y otra categoría, si acaso la más novedosa, de ámbitos en los que se habrán de delimitar, en su totalidad o parcialmente, unidades de actuación sólo a los efectos de reparto de cargas mediante la aplicación de repartelación económica.

Sería impensable que el Plan General incluyera en su documentación los proyectos de repartelación de todo el suelo urbano. No obstante, proponiendo la repartelación económica como mecanismo de aplicación mayoritaria en el tejido consolidado de la ciudad —donde sólo se dará sustitución de edificios y relleno de solares— parece adecuado dejar claro, recordándolo de forma contundente, que se persigue la aportación de los propietarios al proceso de “hacer ciudad” mediante las cesiones. Esos ámbitos delimitados cumplen esa misión. Con ello no se introduce incertidumbre alguna. Antes al contrario, se indican ya, normativamente, los efectos que van a tener en los propietarios, cómo se van a producir esos repartos e, incluso, se acompaña de un ejemplo en donde ya se ha aplicado. Ello constituye un significativo paso adelante en la clarificación de las condiciones que definirán el contenido del derecho de propiedad, aunque resulte sorprendente para tantos, acostumbrados a que en suelo urbano se podía construir sin contribución alguna a la ejecución de la ciudad.

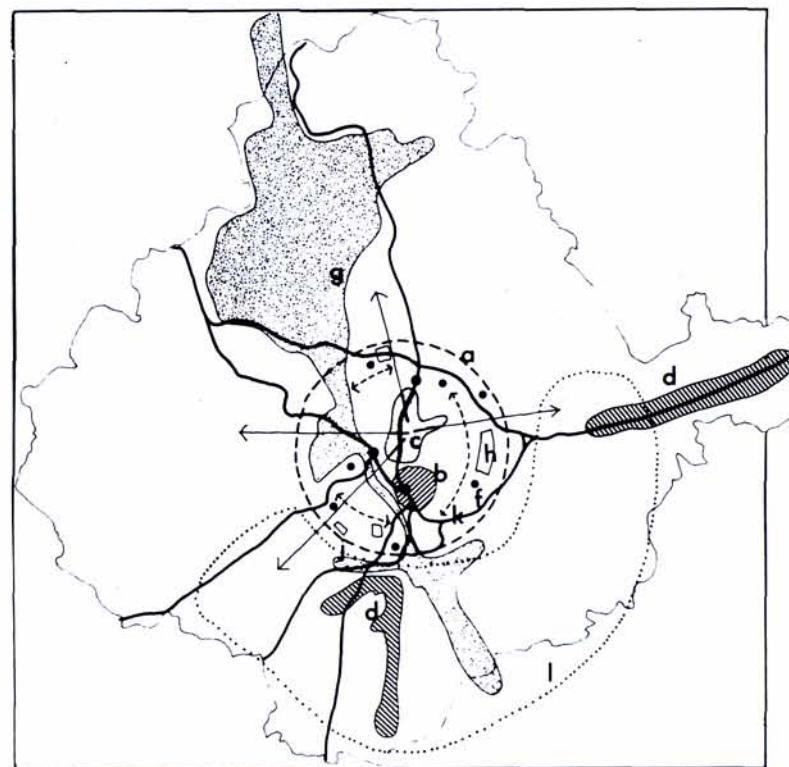
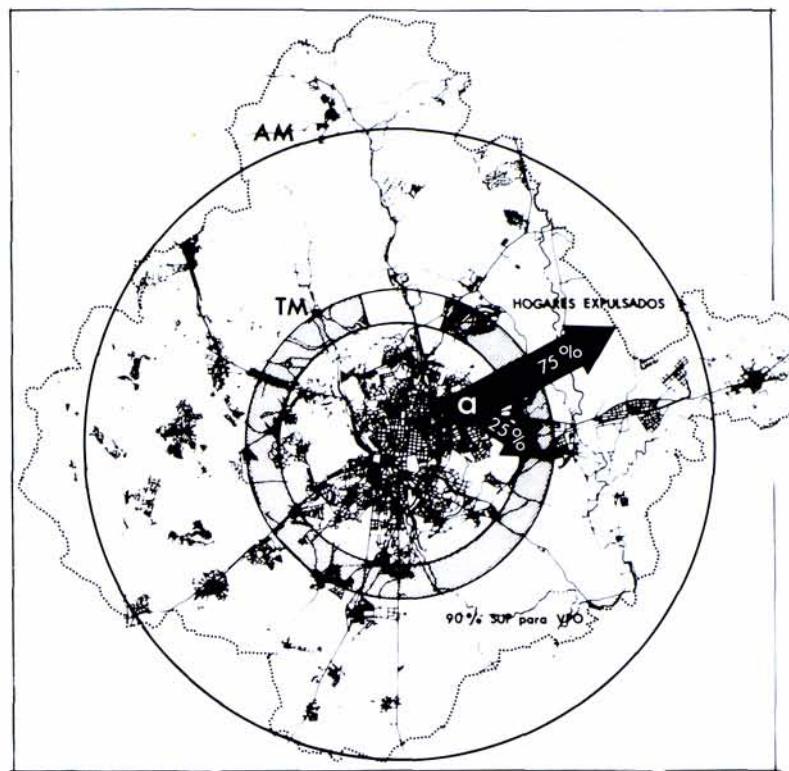
#### PROTAGONISMO PUBLICO EN LA TRANSFORMACION DE LA CIUDAD Y PROGRAMACION “CUALITATIVA”

Hoy, unánimemente, se reconoce la necesidad de un mayor protagonismo público en la ejecución de la ciudad. Y ello no sólo en el control municipal de las actuaciones privadas, que en un marco democrático constituye una premisa indiscutible. Ese protagonismo se ha de dar en la ejecución de la ciudad, mediante la obra pública, configuradora de los espacios públicos e instalaciones que determinan la condición urbana y realizando actuaciones que han de constituir los “motores” de la transformación urbana. La acción pública es aún más imprescindible en la ciudad hecha.

Ese protagonismo público exige inversión y capacidad de gestión. Su necesidad no sólo constituye una propuesta para el futuro, se constata con datos recientes de inversión urbana; pasaron ya los años del “boom” inmobiliario, en un marco de asumida permisividad pública, en que la formación de ciudad dependía de la inversión privada (21). Esta seguirá siendo mayoritaria en la actividad económica y en la edificación residencial.

La programación del Plan adquiere, pues, un papel más relevante, desarrollando sus contenidos. La sistematización y estimación de costos de las acciones propuestas en la programación de la inversión pública, y la minuciosa constatación de los “techos” de inversión a partir de la inversión

(21) Véase Estudio Económico Financiero del Plan.



Gran parte de las decisiones estratégicas tienen incidencia en el área metropolitana:

- a) immodificabilidad de la concentración empleo en Madrid municipio
- b) eliminación de factores de expulsión de industrias centrales
- c) restricción concentración terciaria y descentralización
- d) nuevas instalaciones industriales en municipios metropolitanos
- e) descentralización equi-pamientos singulares
- g) consolidación grandes espacios libres
- h) retención hogares generados en Madrid
- j) nuevo sistema metropolitano de comunicaciones basado en el ferrocarril
- k) oferta de transporte público S - E
- l) prioridad área metropolitana S - E.

pasada (tanto en costos como en dimensión física), ha permitido alcanzar una contabilidad ajustada y justificada. Sin embargo, ello no parece suficiente e incluso puede ser engañoso, por su aparente aparato contable en ausencia de una programación plurianual de la inversión pública. Es preciso cualificar la programación y las acciones programadas. Para cualificar éstas se han definido "elementos urbanos" y se han formalizado propuestas en enclaves significativos. Falta aún elaborar lo que pudiéramos denominar una "Memoria de ejecución de la ciudad" (22) en que, más allá del inventario mapificado y la contabilidad de las acciones —necesario, insistimos, pero no suficiente—, se considere la relación de las acciones y actuaciones entre sí, tanto espacial como secuencialmente, priorizando aquéllas de manera más realista y útil para el quehacer municipal. Seleccionando, pues, las que son más significativas —más allá de la obligada adscripción cuatrienal— y reconociendo que las restantes (posiblemente la mayoría) son necesarias para la ciudad, pero que es fútil tratar de priorizarlas exhaustivamente desde ahora. En la actuación municipal real la realización de estas últimas dependerá de criterios de oportunidad; las primeras requerirán que se centre en ellas el esfuerzo público. El Plan General debe establecer, realista y contundentemente, esa diferenciación.

En la programación de suelo destaca el mecanismo utilizado para definir el suelo urbanizable, que adquiere mayor verosimilitud mediante el respaldo concertado de los particulares. El proceso de concertación, transparente y sistemático, se ha realizado a partir del avance. Con éste se ofreció el "tablero" y las "reglas del juego" a los propietarios, incluidos en lo que se definió como "suelo susceptible de ser clasificado como urbanizable programado" (23). Los convenios suscritos con los particulares afectan a más del 70% de la capacidad residencial del SUP y respaldan las decisiones de clasificación de suelo del Plan (24). Por supuesto, la constatación de la intención de actuar por parte de los particulares no ha constituido el único criterio para delimitar el SUP; ha permitido, no obstante, guiar esa decisión con mayor fiabilidad (25). Una aportación adicional

(22) Cuya elaboración está prevista, en el Plan de Madrid, para su aprobación provisional.

(23) Junto al plano de clasificación de suelo del Avance (el "tablero") se redactó un documento específico adicional (las "reglas"), "Contribución de los particulares a la programación", Oficina Municipal del Plan, Ayuntamiento de Madrid, mayo de 1982.

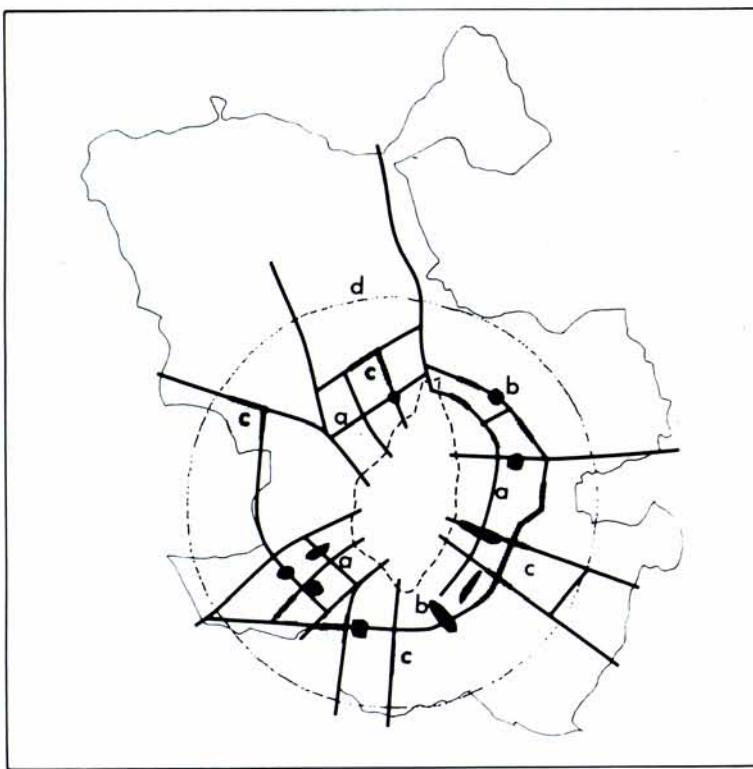
(24) Dichos convenios, lógicamente públicos, forman parte de la documentación del Plan. Su contenido, en último término, no es otro que una aceptación por parte de los particulares de las determinaciones del Plan (equivalentes para todos en términos de rendimiento económico del suelo como corresponde al SUP), una asunción de plazos de planeamiento y ejecución de planes por ambas partes y una constatación, pues, de la intención de urbanizar por parte de los particulares.

(25) A su vez, la dimensión agregada del conjunto de sectores del SUP viene contrastada con la capacidad estimada de producción de vivienda que sólo puede aumentarse significativamente respecto a la producción reciente en función de la obligatoriedad que el Plan introduce de construir, en un 90% del SUP, viviendas de protección oficial.



Estrategia de transformación de la ciudad central.

- a) frenar concentración terciario en el centro
- b) utilización "áreas de rotula"
- c) reforzamiento de accesibilidad no discriminada a actividades
- d) centrales potencial edificativo residencial por viviendas promoción pública
- e) recuperación social áreas más degradadas de la Almendra



Estrategia de mejora de la ciudad periférica.

- a) estructura urbanística mediante vialario distrital radial y transversal
- b) localización de incrementos de infraestructura y equipamientos singulares
- c) nuevas ocupaciones de suelo residencial en intersticios y bordes como sutura y remate de la estructura actual
- d) reestructura y recalificación de áreas periféricas

de esos convenios es la confirmación por los particulares de las hipótesis de rentabilidad económica de la acción urbanizadora y edificatoria utilizadas en la elaboración del Plan (26).

### UNA VISION INTEGRADORA SIN "METAFISICA" GLOBALIZADORA

Hay en el Plan General de Madrid una decidida intención de integrar, conceptual y metodológicamente, distintas aproximaciones y aportaciones (27). El propio discurso anterior, la forma en que se describe el Plan, responde sin duda a esa visión integradora, aunque metodológicamente no se conciba, ni consecuentemente se "entre" de una forma jerarquizada y linealmente determinista, desde lo "global" a lo "particular". De hecho, una de las premisas conceptuales y metodológicas es la rotura de esa jerarquía de decisiones, asumiendo la necesidad de que sean objeto del Plan tanto las "grandes decisiones" como muchas "decisiones pequeñas" (28).

Las relaciones entre esos distintos niveles y líneas de reflexión y decisión son evidentes. Considerar esas *relaciones* constituye tarea específica del "momento" analítico-propositivo —siempre puntual y concentrado, por prolongado que sea en el tiempo— de la elaboración de un Plan General. La reflexión estratégica permite obtener unas magnitudes de control con las que contrastar las "dimensiones" del Plan —de hecho resultado agregado de multitud de decisiones de ordenación—, proponer la construcción de viviendas con precio tasado e introducir las medidas para que ello sea posible, constituye el único medio de contar con la demanda de vivienda que permite formular propuestas de remate y compleción de la ciudad con un cierto realismo más allá del dibujo de los trazados; sólo el estudio de una estrategia de transporte público y poder partir de una configuración espacial y un reparto modal consiguiente ante las necesidades de transporte metropolitano permiten realistamente buscar en la ciudad una concepción "urbana" de la red viaria configurando sus trazados...; y así podrían enumerarse tantas otras relaciones entre reflexión estratégica y ordenación que justifican, a la vez, el papel del Plan General y la necesidad de abordarlo con la aludida visión integradora cuya aplicación, así concebida, caracteriza el Plan de Madrid.

(26) La confirmación de esas hipótesis por parte de la iniciativa privada —cuando en concreto los particulares han "echado cuentas"— pone en gran medida en entredicho las críticas de inviabilidad o de cargas "excesivas" que, con un gran contenido ideológico, se han formulado desde las asociaciones patronales y otras entidades.

(27) Aun imprescindible, el peligro que encierra esa línea es la dilución de determinaciones en el voluntarismo de "ir a por todas". Esa crítica se hizo sobre todo en la fase de Avance y en relación a su Exposición. Ver M. Solá "Plan", *Arquitectura*, marzo-abril 1982.

(28) Ver Presentación de la Memoria del Plan, en que esa concepción se describe con mayor desarrollo.

## UNA OPCION: "ACABAR" LA CIUDAD, Y DESENCADENAR SU TRANSFORMACION

Madrid es una ciudad consolidada que no sólo no crece, sino que —como ocurre en otras grandes ciudades metropolitanas— pierde ya población en términos absolutos, por expulsión —forzada en este caso por el mercado de vivienda— de los hogares de menores ingresos. Sólo mediante la aplicación de las medidas del Plan se podrá contener (pues así se considera conveniente funcional y socialmente en la estrategia metropolitana adoptada) el creciente drenaje y consiguiente segregación con envejecimiento de la población madrileña. Así, la población de control utilizada en el Plan ha sido la actual, lo cual no significa un objetivo de "crecimiento cero", sino, por el contrario, una opción de reducir el decrecimiento y, por tanto, relativamente, una propuesta de moderado crecimiento.

Madrid es asimismo una ciudad densa, compacta y actualmente presenta un reducido gradiente centro-periferia. La transición ciudad-campo (rial en tanto de sus bordes) apenas existe. La ciudad está rota, construida a trozos inconexos y carenciales, con marcada diferencia N-S y Centro-Periferia. La ciudad, pues, aún sin crecimiento significativo previsible, está ávida de suelo, requiere esponjarse. A ello tiende el Plan General con las propuestas de nueva ocupación de suelos con destino urbano, sobre la base de su actual y consolidada configuración espacial compacta, en la que se pretende introducir la continuidad, que se convierte así en uno de los objetivos prioritarios.

La expresión de las carencias e insuficiencias urbanas es la ausencia de ordenación. El Plan pretende entonces, como ya se apuntó, rematar y

completar la ciudad, de forma diferencial en los bordes e intersticios que ha dejado la ciudad rota. El objetivo: mejorar las condiciones de vida en cada parte de la ciudad; en ello reside el "modelo de contenido".

A ello se ha denominado, "acabar" o "terminar" la ciudad, a lo que el Plan pretende ofrecer el soporte. Esta formulación encierra una opción a medio y largo plazo: se supone que la ciudad no requiere más suelo para usos urbanos, no se va a expandir más. En consecuencia, se ha de rematar ordenadamente parte a parte del consolidado y, a la vez, prever otra serie de usos, complementarios y cada vez más necesarios, fundamentalmente en espacios abiertos utilizables, en los que se rompa definitivamente su actual condición de anillo, nunca verde, en donde sólo se "cultivan" expectativas de que algún día lleguen a edificarse. De ahí surgen las propuestas de parques suburbanos, áreas forestales, huertos familiares, espacios de ocio en parajes protegidos y ese cúmulo de propuestas verdes cuya mayor novedad reside en su previsible viabilidad (aun en la estepa castellana) mediante la utilización para su riego de las aguas recicladas de un Manzanares depurado y de los lodos de las estaciones depuradoras para mejorar la calidad de sus suelos.

La opción, pues, una ciudad que no aumentará básicamente en extensión de suelo y en la que, como ya ocurre ahora, primará su transformación interna mediante actuaciones de renovación y sustitución que el Plan contribuye a desencadenar. De ahí que sobre la base del consolidado patrón espacial de asentamiento los cambios estructurales se propongan mediante operaciones urbanas contundentes, sobre todo de transformación. Así concebida, "acabar" la ciudad bien resume la opción del Plan.

## DEBATE SOBRE EL PLAN GENERAL DE MADRID

**Moderador: Prof. Manuel Solá Morales.**

**M. Solá Morales.** Tres grandes temas pueden servir como hilo conductor del debate que se vaya a desarrollar a continuación:

- a) El plan de Madrid podría caracterizarse como que todo él es innovador, la misma ponencia ha hecho énfasis en la propia estructura del plan y en los distintos tipos de decisiones que toma.
- b) Una visión más concreta del plan, a partir de algunas medidas y políticas, nos permitiría sustentar si el plan es verdaderamente innovador o no.
- c) ¿Una visión globalizadora puede ser más efectiva que una fragmentada para la comprensión de lo innovador de un plan?

### "RECUPERAR MADRID": LOS CONVENIOS

**J. M. Llop.** ¿Qué articulación existe entre los dos

slógan "Recuperar Madrid" y "Acabar Madrid"? ¿Acabar Madrid quiere decir incrementar suelo de crecimiento? ¿Hasta dónde se confía en el aprovechamiento medio?

**E. Leira.** "Recuperar Madrid" significa recuperar la concepción urbana, el cuerpo físico de la ciudad. Es un "slogan" con una opción que se articula con el de "Acabar Madrid": es decir, completar la ciudad desde la perspectiva de la ciudad existente y apoyándose en el aprovechamiento medio. El suelo que se programa como urbanizable tiene una extensión de un 5% respecto a la ciudad existente. Esta nueva extensión proporciona los "ladrillos" para completar la ciudad existente. El objetivo de terminar, acabar Madrid es el de "soldar" la estructura que define hoy a Madrid: ciudad rota, inacabada, no continua. Darle, pues, esa continuidad es lo que significa el concepto de "acabar" en términos físicos. Todo ello confiando en el aprovechamiento medio, entendido como concepto económico y no como media matemática, que está estrechamente articulado a la forma en que

se ha programado el suelo de acuerdo con las posibilidades reales de la ciudad.

El suelo programado susceptible de ser calificado como urbanizable se ha determinado de la siguiente forma: se llama a los propietarios y se constata sus intenciones, delimitándose en función de éstas el suelo urbanizable. Es una garantía mediante *convenios* donde se aceptan las hipótesis formales y económicas junto con los agentes que intervienen, mediante un compromiso de plazos. Aquí se mezclan dos temas con el mismo nombre de convenios. Temas muy debatidos. Uno tiene el fin de solucionar entuertos en el suelo urbano de la ciudad existente, producidos por actuaciones anteriores de poca claridad de gestión debido a situaciones heredadas: se negocia y se salvan los cuellos de botella sobre la base del planeamiento vigente y, evidentemente, con la sombra del planeamiento nuevo. Es una situación de transición, una forma de salir del paso para solucionar problemas de la ciudad. Son situaciones híbridas y discutibles, no son ni carne ni pescado, pero que se valoran como una mejora sustancial de lo que podría haber llegado a ser si se hubiese dado vía libre a la aplicación del planeamiento vigente. Son *convenios* que han de formar parte del contenido del nuevo plan el cual tiene que asumirlos. Son puntos fijos. Otro tema son los *convenios para programar* el suelo urbanizable: se opera sobre el tablero de juego que ofrece el Avance, es un suelo susceptible de ser programado con las reglas del juego de los documentos del Avance junto con un documento específico que siente estas reglas. Se hace una convocatoria a todos los propietarios incluidos en ese suelo. Se constata intenciones de actuar y, compromisos de plazos y asunción por parte de los particulares de las condiciones del Plan.

Son dos cosas muy distintas, con fines y génesis muy distintos. El primero es intentar solucionar algunos aspectos y el segundo es visión programadora con la contribución de los particulares.

## LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL (VPO)

**Gerardo Roger Fernández.** Uno de los puntos que plantea el plan como novedoso y cuestionado, es la cantidad de viviendas de protección oficial para regular la oferta de viviendas. ¿Cómo se encuentra ese debate? ¿Hasta qué punto está jurídicamente garantizado? ¿Cómo se puede utilizar en la revisión del planeamiento?

**Leira.** La parte jurídica lo deberían decir los juristas. Garantizado nunca está. Es un debate abierto, susceptible de visiones distintas, que está marcado, o viciado por la rutina, por la consideración de que "eso no se ha hecho nunca". Ello hace suponer que ésto se pueda considerar como "ilegales", dentro de esa interpretación a mi juicio ramplona y estrecha de la ley. Y de eso peca mucho este debate. En eso y en muchos otros temas las cosas que no están *literalmente* dichas en la ley, las cosas que no coinciden con la

forma habitual de aplicar los instrumentos jurídico-urbanísticos, tienden a considerarse como ilegales. Por ejemplo, una alegación al plan de Madrid decía: "no es innovación lo que proponen sino temeridad".

Nuestra visión es que no solamente es posible sino *imprescindible*. Si en un plan no se tiene en cuenta el precio direccional de la vivienda se están mezclando churras con merinas. En el cálculo o concepción del instrumento del aprovechamiento medio, la diferenciación del precio de la vivienda es mucho más importante que los coeficientes de los diversos usos. En definitiva, lo que da contenido económico a los rendimientos del suelo que vaya a ser mayoritariamente residencial, será el precio de la vivienda que se ponga sobre él. Desde un punto de vista riguroso de la aplicación del instrumento del aprovechamiento medio, a nuestro juicio, no solamente es posible sino *absolutamente imprescindible* contar con el porcentaje de viviendas de protección oficial, es decir, vivienda con precio tasado desde una perspectiva de coherencia y concepción de usos diferenciales con distintos contenidos económicos, debiéndose buscar el encaje con la ley.

**C. Bentué Gómez.** Quisiera hacer dos preguntas que siempre surgen en la discusión del Plan de Madrid:

- a) En el Plan de Madrid se reflejan interpretaciones de la Ley, como, por ejemplo, en el caso de las viviendas de protección oficial, ¿No echáis de menos otro tipo de instrumento legal que os hubiera servido para hacer más efectivas las propuestas?
- b) Has hablado de una Memoria de Ejecución de la ciudad como algo distinto del Programa de actuación, ¿Qué es esta Memoria? ¿Pretende asegurar unos mínimos? En el Programa de Actuación todo cuadra, pero tal vez no existe demasiada fiabilidad y la Memoria de Ejecución significa el límite por debajo del cual no se transigie.

**Leira.** El plan ha tenido que jugar con lo que hay, rompiéndose la cabeza por las interpretaciones de la ley como elemento común de los Planes Generales. Ahora, es evidente que hacer estos juegos de transformación de conceptos claros en triquiñuelas legales es bastante agotador. Hablamos menos de los planes y sus contenidos porque estamos obsesionados con los instrumentos, cosa que es entendible y psicológicamente como grupo es comprensible, porque los resultados y fracasos hacen que nos rompamos la cabeza. En estos momentos es imprescindible mejorar esos instrumentos. El plan de Madrid, como el conjunto de planes que se están haciendo en este momento, son las bases para construir esos nuevos elementos.

## PROGRAMA Y ESTUDIO ECONÓMICO

Respecto a la segunda pregunta: Esta Memoria no está en la versión de la aprobación inicial. La Memoria de ejecución de la ciudad es una consideración cualitativa del Programa. Para entender

cómo desde el plan debe ejecutarse la ciudad en términos de secuencia, de actuaciones ligadas entre sí, cómo es obligado hacer conjuntamente esto y lo otro; por dónde empezar, qué hacer en primer lugar, dónde y cómo se deben hacer las actuaciones claves y los puntos neurálgicos que puedan ser motores de transformación. Es como contar el plan otra vez con una secuencia temporal.

**Marcal Tarragó.** ¿Es cierto lo que se ha dicho de que si el Estado baja en un punto y medio la participación de los municipios en los Presupuestos Generales del Estado se hace peligrar el plan de Madrid?

**Leira.** El plan no hace otra cosa que dirigir, ordenar unas inversiones que se van a producir. El EEF no debe ni poder ni ser más que un encaje de verosimilitud de lo que el plan plantea que puede hacerse en un cierto período de 12-15 años. Es una propuesta que no sólo sea asequible sino que marque la ejecución de la ciudad. Es una propuesta, un proyecto de ciudad. Si no se cumplen las previsiones de inversión es como decir "se harán menos deprisa de lo que se quería", pero el plan como propuesta no está condicionado a las posibilidades de inversión de cada año.

## GESTION DEL SUELO URBANO

**Participante.** ¿Puedes aclarar los aspectos innovadores respecto a la estrategia en suelo urbano y en la gestión? ¿Cuál ha sido la aportación más original?

**Leira.** Sin entrar en los mecanismos concretos pero como planteamiento general, los criterios de actuación, en una ciudad como Madrid, muy consolidada y con procesos de sustitución, han sido:

- a) Asunción de la consolidación histórica del mercado del suelo como punto de partida para la proposición de medidas diferenciadoras, dado que el suelo urbano no es homogéneo.
- b) Además, la ciudad consolidada "ha pagado" —aunque no siempre cuenten con ellos— unos servicios y dotaciones que formaban parte del precio de la vivienda y que los propietarios se han apropiado a través del mercado del suelo.

Lo que se plantea con cierto pragmatismo y operatividad cara al futuro es el regular la contribución de aquel que vaya a construir, añadir o llenar en la ciudad consolidada, y un reparto de las cargas que han de asumir aquéllos a los que se les vaya a impedir. Esto se concreta a través de un mecanismo automatizable de compensación entre los propietarios, pero en "papel moneda" y no en "especie". Son repartos directos, aunque en la medida que surjan propuestas de particulares también se utilizarán las transferencias de aprovechamiento.

**Alibés.** Se observa que habéis introducido un paquete de gestión y de normativa que es una innovación importante. Pero me preocupa lo que se dice sobre la "recuperación de plusvalías" que

habían pagado los ciudadanos en el proceso anterior. ¿No puede esto conducirnos a un intento de captura de fantasmas? ¿Hasta qué punto estos mecanismos de distribución encajan como novedad?

**Leira.** No he dicho recuperar plusvalías sino consolidación. Lo que se reparte es el futuro. Hay que dar por zanjada una consolidación y a partir de ahí los mecanismos surgen de los planes de gestión que son diferenciadores en el suelo urbano.

La novedad de este plan radica en el compromiso asumido y en la ejecución inducida por el Ayuntamiento. En el suelo urbano se definen ámbitos dentro de los cuales se podrá hacer un tipo u otro de reparto. Estos ámbitos tienen una homogeneidad interna que permite hacer los repartos con una legitimidad jurídica y dan respuesta a la situación real. Es un sistema de reparcelación muy simplificado que establece las cargas sobre lo que se construya. Se sabe qué se va a edificar y, a partir de unas normas que permitan un cálculo por quién solicite la licencia, éste puede saber lo que le corresponde. Previamente a la petición de licencia se hace una pre-reparcelación, y cuando se pide la licencia hay que presentar el "recibo". El mecanismo es simple y automatizable y está de acuerdo con los trámites habituales que hace el Ayuntamiento.

**Participante.** ¿Cómo se opera cuando hay que gestionar suelo de sistemas generales que sobrepase el ámbito de necesidades de la unidad de planeamiento? ¿Crees que este mecanismo aporta algo a las ciudades pequeñas?

**Leira.** Los sistemas generales no están metidos en este mecanismo de reparcelación económica, se obtienen por expropiación y especialmente están "cargados" sobre el suelo urbanizable programado.

El mecanismo anteriormente explicado puede servir también a las ciudades pequeñas en la medida en que se automatizan y además porque se parece mucho en su cálculo y gestión a los mecanismos fiscales. El único problema es su introducción.

## LA INDUSTRIA EN EL SUELO URBANO

**M. Sánchez-Segovia.** Has insinuado la creación de minipolígonos argumentando que las industrias no debían estar en los bajos residenciales pero sí deben estar integradas en el espacio residencial. ¿Puedes explicitar más esos "minipolígonos", si se refieren a industrias exclusivamente o si van ligadas con el sector servicios o de otro tipo?

**Leira.** El objetivo, como su nombre de "mini" indica, es el de buscar la posibilidad de insertar ordenadamente nuevas formas de instalación de industrias y servicios (no de grandes instalaciones que no tienen cabida) en el seno del tejido urbano, artesanales o no, y que ya están actualmente dispersas en el suelo urbano, pero que están generando conflictos y que pueden relocalizarse en esos polígonos. Estos "mini-polígonos" pueden ser de formas diversas en función de una tipología aplicada al tejido en el que se insertan, y pretendien-

do su continuidad con el propio tejido, afirmando el carácter multiuso y multifunción que hay en la ciudad, y obviando los problemas de inserción de esas instalaciones en los edificios residenciales.

A través de la expropiación o fórmulas consensuadas, se trata normalmente de naves dentro de la ciudad que ya tienen algún elemento preexistente, y a través de fórmulas de entorno en el tejido en que se insertan, y sirviendo de nexo al tejido roto.

**Benito Fernández.** En el Parlamento Gallego está en discusión un Proyecto de Ley sobre tratamiento del suelo urbano que va en vuestra línea y puede ser, incluso, más eficaz. Pero también querría preguntar cómo se ha hecho el tratamiento de la industria en suelo urbano.

**Leira.** La industria puede ser compatible con otros usos de la ciudad y forma parte de ésta. Hay que reivindicarla, ha estado postergada y destinada a desplazarse, lo que supone una situación en precario. Hoy es importante dar un giro respecto a la industria, hay que mimarla y ordenarla. La mejora del tejido de la ciudad incluye el tejido industrial, la mezcla residencia-industria se tolera, excluyendo tan sólo los casos de incompatibilidad. Una de las alternativas para estos casos son los minipolígonos dentro de la ciudad que suponen una nueva forma de inserción.

## EL SUELO RUSTICO

**Riera.** Has hablado de *cortar expectativas* en el suelo no urbanizable. ¿Puedes explicar un poco más los elementos positivos?

**Leira.** Hay ciertas diferencias entre el suelo no urbanizable en otras partes y en Madrid, una gran ciudad rodeada de estepa castellana. Lo único que se "cultiva" en ese suelo madrileño es la expectativa de que algún día la ciudad "llegará" a él. Es, pues, una visión positiva el establecer el uso de grandes espacios libres al servicio de la ciudad y del Área metropolitana mediante áreas forestales, áreas de ocio, etc., insertas en parajes protegidos donde ya se da una cierta utilización en la actualidad. Estos usos no implican necesariamente la propiedad en dominio público de los terrenos, sino que se actúa puntualmente y de forma concertada con los propietarios. Donde sí incide el plan es en el acceso al dominio público de los huertos familiares, granjas-escuela, elementos de parques suburbanos, etcétera, para los que se prevé la reutilización de aguas depuradas y de lodos para mejorar el suelo. Se trata de actuaciones a largo plazo, en las que ahora se sientan las bases, se rompe el eje de simetría "norte-sur", "verde-vertedero" y marcan el destino del suelo como espacio libre.

**Adriana Dalcin.** ¿Qué problemas os habéis encontrado con la utilización de los espacios destinados al *ocio* y de complemento dentro del suelo no urbanizable, en especial cuando los propietarios os pueden plantear exigencias de indemnización por la utilización de su espacio destinado a la comunidad?

**Leira.** Tomando como símil lo que ha pasado en otros lugares del suelo urbano de la ciudad

consolidada, donde hemos conseguido de forma radical, en los últimos años con el Plan Especial de la Villa, cambiar en el propietario la concepción de que su propiedad es un solar potencial para un edificio, donde se ha roto la expectativa económica y, como el edificio va a seguir en pie, el propietario lo que ha de hacer es conseguir un rendimiento económico a ese edificio. En el suelo no urbanizable se tendrá que tender a lo mismo: "eso no es ciudad potencial sino suelo no urbanizable y para siempre". El equilibrio económico ha de ser sobre esa hipótesis. Hay que romper el esquema tradicional de los propietarios, hay que sacar un rendimiento económico a ese suelo de otra manera mediante su efectiva explotación agrícola que antes no se planteaba por su rendimiento marginal frente a la expectativa de llegar a ser urbano. Ello se apoyará con actuaciones públicas puntuales que hagan de motor para generar una nueva utilización de ese suelo. Hay que parar los motores.

## PLAN Y PROYECTO

**Solá Morales.** Pediría un esfuerzo para no llevar el Seminario a un camino estéril; se debería intentar conocer los pasos concretos de unas personas concretas en unas ciudades concretas. Hay que incidir en lo significativo y peculiar de las innovaciones. Ante un plan en el que se nos dice que tiene como fundamento atender a la *forma física* de la ciudad, se está tendiendo a que el debate sea un debate que no tiene lugar ni tiempo. Pero aunque el ponente haya pasado muy globalmente por las innovaciones del Plan de Madrid, en la Memoria se concretan algunos aspectos. Además pensemos que en España se están "copiando" las "innovaciones" del Plan de Madrid.

**Carmelo Bentué.** ¿Cómo se articula el diseño indicativo con la normativa vinculante? ¿Qué problemas pueden surgir por recalificación?

**Leira.** El primer tema planteado está en discusión, le estamos dando vueltas pero aún no está resuelto. Con respecto a la calificación hay que decir que el plan se hace en una ciudad consolidada y no se prevé su crecimiento. Pero no hay que cerrar oportunidades, por lo que es necesario instrumentar reservas de suelo. El cómo aún no está claro, pero las reservas hay que pensarlas porque en algún momento puede ser suelo público.

**J. M. Llop.** Antes se ha dicho que "recuperar" era una innovación cultural, pero se podría decir más si esto incide sobre los agentes sociales. Quisiera subrayar que tú has hablado de un resultado final y de una *forma de ciudad*. ¿Cómo se define este nivel de forma y cómo se articula con los mecanismos clásicos del planeamiento?

**Leira.** Se ha completado en forma de *proyecto de transformación estructural* y en esta última fase se han consolidado algunos. Esto está articulado con el propio documento del Plan General, lo que permite dirigir proyectos con intencionalidad. El Ayuntamiento puede poner en marcha algunos proyectos de forma que *proyecto* y *plan* pueden ir en paralelo.