

MADRID ENTRE LA «OPERACION DERRIBO» Y LA REHABILITACION DEL CENTRO:

La incidencia de las normativas edificatorias en la salvaguarda de la ciudad histórica

José M.^a Ezquiaga Domínguez

El presente trabajo comienza analizando el impacto negativo que han tenido en el Centro de Madrid las diversas regulaciones edificatorias y planes inspirados en políticas de la incentivación de la demolición y renovación de los inmuebles antiguos. A continuación se describe el proceso de configuración de las estrategias alternativas de "salvaguarda" de la ciudad y su posterior cristalización en medidas concretas de planeamiento. Esta evolución se periodiza en tres etapas: *a)* Toma de conciencia del problema y elaboración de las primeras medidas de emergencia, marcadas por un fuerte carácter "defensivo" que se plasma en instrumentos normativos de protección; *b)* Diversificación de las medidas de salvaguarda e inicio de políticas positivas de "intervención", basadas en la idea de rehabilitación urbana integral; *c)* Síntesis y consolidación de las experiencias precedentes, culminando en la interiorización en el nuevo Plan General de la idea de recuperación de la ciudad existente, que de esta forma pierde el carácter de excepción para integrarse en la práctica ordinaria de gestión de la ciudad.

Madrid: operation demolition...

The article begins by making an analysis of the negative effect that those building regulations that were designed to encourage and reward the pulling down or refurbishing of old buildings have had on the centre of Madrid.

It goes on to look into alternative strategies aimed at scheduling the city and the way in which these have become concrete planning measures. The evolution towards such thinking is broken down into three phases: *a)* a growing awareness of the problem giving rise to the first emergency measures, these being markedly 'defensive' and expressed in a series of 'protective' planning norms. *b)* a diversification of scheduling measures and a beginning being made in the field of 'positive' intervention based policies founded upon notions of overall urban rehabilitation. *c)* a synthesis and consolidation of the afore-mentioned, encapsulated in the adoption within the terms of the new General Plan for the city of the guiding idea of its existing fabric's being recuperated. The notion of recuperation can thus be said to have become a basic constituent rather than an emergency standby in city thinking.

1. EL CENTRO COMO PROBLEMA

1.1. Introducción histórica (1)

La historia moderna de Madrid arranca del año 1561 en el que el rey Felipe II traslada a la Villa la sede de la Corte. Desde entonces, el crecimiento de la ciudad puede secuenciarse como de sucesivos "saltos" o desbordamientos de los límites artificia-

les impuestos en los diferentes momentos históricos, tales como la muralla musulmana, la cerca de 1566, o la más eficaz cerca levantada por Felipe IV en 1625, que duraría hasta 1868 induciendo un crecimiento interno que determinó una compactación del casco superior al de otras ciudades europeas (unos 400 hab./Ha. en el primer tercio del siglo XIX).

La desaparición de la cerca dará lugar a una di-

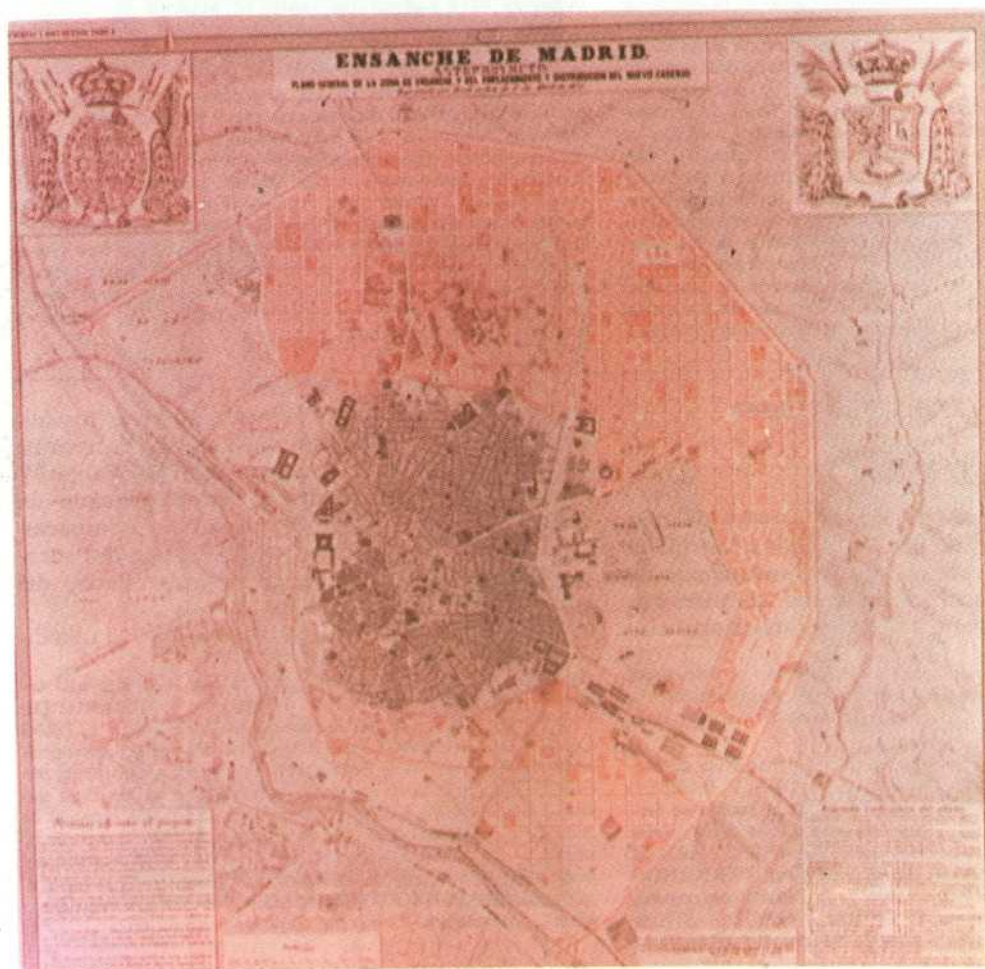
José M.^a Ezquiaga Domínguez es Arquitecto y Sociólogo. Jefe del Departamento de Planeamiento del Ayuntamiento de Madrid y Profesor Asociado de Planeamiento Urbanístico de la E.T.S. de Arquitectura de Madrid.

(1) Una visión sintética de la evolución urbanística de Madrid puede consultarse en A. ALVAREZ MORA, P. BARREIRO, L. MOYA (1979): *Cartografía básica de la ciudad de Madrid. Planos históricos, topográficos y parcelarios de los siglos XVII, XVIII, XIX y XX*, Madrid; DOLORES BRANDIS (1983): *El paisaje residencial de Madrid*, MOPU, Madrid; FERNANDO TERAN (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea*, Gustavo Gili, Barcelona; E. LEIRA, J. GAGO, I. SOLANA (1981): "Madrid: cuarenta años de crecimiento urbano", en

VARIOS AUTORES *Madrid: cuarenta años de desarrollo urbano. 1940-1980*, Ayuntamiento de Madrid; SEMINARIO DE PLANEAMIENTO Y ORDENACION DEL TERRITORIO DE LA ETSAM (1982): "Génesis del planeamiento metropolitano de Madrid, 1860-1940", Madrid (ejemplar fotocopiado inédito); continúa constituyendo obligada referencia. El ya clásico artículo de M. TERAN (1961): "El desarrollo espacial de Madrid a partir de 1868", en *Revista de Estudios Geográficos*, núms. 84-85. Vid. también F. LESTA (1968): "Un resumen del desarrollo urbanístico de Madrid", en *Hogar y Arquitectura*, núm. 75; R. MONEO (1967): "Madrid los últimos veinticinco años", *Información Comercial Española*, núm. 402.



"La Villa de Madrid Corte de los Reyes Católicos". Plano de F. Wit, 1635.



Plano del
Ensanche de
Madrid.
Carlos M.^o de
Castro, 1859.

visión de la ciudad en tres coronas: el *Casco Histórico*, coincidente con los límites de 1625; el *Ensanche* o nueva ciudad planeada en 1850 por el ingeniero Carlos M.^a de Castro conforme a un modelo reticular delimitado por un foso tras el cual se extiende la tercera de estas zonas, el llamado *Extrarradio*.

La creación del Ensanche abre un nuevo capítulo en el crecimiento de la ciudad, ya que éste se especializa muy pronto como "ciudad de la burguesía", determinando tanto la decadencia del Centro, como el surgimiento de las primeras barriadas obreras en torno a los principales caminos radiales de salida de la ciudad y a los núcleos rurales más próximos al Casco. El tejido urbano, hasta entonces compacto y continuo, se hace espacialmente disgregado y funcionalmente especializado.

En el siglo XX, la ciudad experimenta un "salto" ampliando su influencia al ámbito metropolitano. Esta tendencia se consolida como consecuencia del proceso de desarrollo económico característico de los años sesenta y del atractivo de Madrid en cuanto centro burocrático y núcleo industrial para los habitantes de zonas agrícolas y regiones menos desarrolladas del país. Se constituye así un área metropolitana desequilibrada por el peso del núcleo central, que tiende a concentrar los empleos, el terciario institucional y los equipamientos; y los municipios periféricos, que han de acoger la diáspora de hogares generados en el municipio de Madrid que no encuentran vivienda asequible en el mismo.

El resultado de este proceso ha sido que la ciudad, que en 1930 contaba con 950.000 habitantes, pasa a constituir en 1980 una aglomeración metropolitana de 4,5 millones de habitantes, cuyo núcleo central —el municipio de Madrid— concentra unos 3,5 millones de habitantes en 120.000 edificios, de los cuales sólo 25.000 son anteriores a 1940. Las más recientes proyecciones de población prevén un descenso progresivo del ritmo de crecimiento debido a la fuerte disminución del saldo migratorio (afectado por la crisis industrial) y a la reducción del crecimiento vegetativo. Si nos ceñimos estrictamente al municipio de Madrid, el saldo de población aparece ya como ligeramente negativo desde 1981 (2).

1.2. La estructura morfológica de la ciudad

El proceso de crecimiento a "saltos" y el desequilibrio económico ha propiciado una ciudad segregada, constituida por una serie de "piezas" diferenciadas por las "formas de crecimiento" (3) peculiares de cada momento histórico. Hemos mencionado ya el *Casco Histórico* constituido por el recinto definido en 1625, que no será superado hasta la ejecución del *Ensanche* en el último tercio del siglo XIX. A éstos hay que añadir los *núcleos*



Recintos históricos de Madrid. Plano de Núñez Granés, 1909.

rurales anexionados por el crecimiento de la Capital, que conservan su primitiva estructura morfológica; las *parcelaciones periféricas* o "microensanches proletarios" surgidos al margen del Ensanche ortodoxo, merced a parceladores privados que lotifican las grandes fincas del Extrarradio para acoger la demanda de suelo de la incipiente emigración, y los núcleos de *colonias de vivienda unifamiliar*, desarrollados al amparo de la legislación de "casas baratas" en los años veinte, a modo de reducidos "siedlungen", en áreas suburbanas. Fruto ya del planeamiento son los *nuevos ensanches* de los años cuarenta y cincuenta destinados a capas medias de la población, entre los que destaca la prolongación de la Castellana y Príncipe de Vergara, y los grandes polígonos de edificación abierta promovidos en la periferia, primero por el Estado y, a partir de los años sesenta, por la iniciativa privada. Por último, en los años del máximo crecimiento, 1960-70, se forman en los lugares más degradados del municipio *asentamientos marginales* nutridos con los emigrantes que no acceden ni al mercado libre de vivienda ni a los limitados planes públicos de promoción de vivienda social. La mayoría de estos núcleos se mantendrá hasta la gran operación pública de *remodelación de Barrios*, que supone el realojo de los barrios de autoconstrucción y de aquellos polígonos de promoción pública contruidos en los años cincuenta con tan bajos niveles de calidad que no alcanzan los estándares actuales o amenazan ruina.

1.3. La intervención en el Centro Histórico

La formación de las técnicas urbanísticas en España desde mediados del siglo XIX ha basculado sobre dos concepciones de intervención en la ciu-

(2) OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN (1982): "La población en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid", Madrid (ejemplar multicopiado), pág. 4.

(3) Sobre este concepto, vid. L.U.B. (1974): *Las formas del Crecimiento Urbano*, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona. Sobre su aplicación al caso de Madrid: RAMON

LOPEZ LUCIO (1976): "En torno a los procesos reales del crecimiento urbano. Las tipologías de crecimiento en la formación de la periferia de Madrid", en *Ciudad y Territorio*, núm. 2-3/76, págs. 153-158, y OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN (1981): "Sistemas de ordenación y procesos tipológicos en el municipio de Madrid" (ejemplar fotocopiado inédito).

dad: la *reforma interior* y el *ensanche*. Este último recoge las necesidades de expansión de la ciudad burguesa y por tanto se refiere al suelo de nueva urbanización mediante las técnicas de trazado en retícula y la acción urbanizadora a costa del Ayuntamiento.

La *reforma interior*, por el contrario, responde explícitamente a la ideología higienista de saneamiento de barrios insalubres e implícitamente a la imposición de un más eficiente modelo de ciudad a través de un sustantivo negocio inmobiliario. En España esta técnica se aplicará con un notable retraso respecto a otros países europeos, ya que hasta 1879, en que declaran de utilidad pública las expropiaciones para este fin, no existirá el soporte legal que las haga viables y hasta 1895 no se arbitran medios legales para que el Ayuntamiento pueda recuperar parte de las plusvalías generadas por su actuación a través de la expropiación de las franjas laterales a la nueva vía (primero 20 metros y luego 50 metros).

No son muchos los ejemplos de este período histórico: la plaza de España, las nuevas alineaciones de la plaza de Oriente y la calle Bailén, Puerta del Sol y sobre todo la Gran Vía, que une los sectores clave del ensanche del Barrio de Argüelles con el del barrio de Salamanca, zonas ambas de prestigio, a través del centro histórico. Esta última actuación, cuyo proyecto definitivo data de 1904 y cuya ejecución se prolonga más de veinte años, pone de manifiesto el retraso y las dificultades de gestión que encuentra este tipo de intervenciones municipales a pesar de su neto carácter especulativo (4).

La filosofía de entendimiento de la reforma interior como apertura de grandes vías de prestigio o concentración de terciario, se prolonga en dos ejemplos tardíos. El primero de ellos es la Gran Vía de San Francisco el Grande, que une la Iglesia del mismo nombre con la Puerta de Toledo, prolongando la calle Bailén y rematando la cornisa de Madrid, vía ejecutada entre 1957 y 1961 (si bien los primeros proyectos datan de los años veinte) pero cuyos bordes quedan vacantes hasta hoy posibilitando una reconducción del proceso de su apertura hacia nuevos objetivos de reequipamiento y remate de la ciudad. El segundo se refiere al proyecto fallido de Gran Vía Diagonal, que pretendía unir dos puntos claves de la ciudad: la plaza de España y la Glorieta de Alonso Martínez, atravesando para ello el popular barrio de Malasaña. La reforma suscitó una fuerte oposición vecinal que logró finalmente paralizar el proyecto.

Será la iniciativa privada ya en los años sesenta, a partir de un mecanismo bien distinto como es la

renovación a base de actuaciones de carácter puntual en zonas estratégicas por su localización urbana, la que efectuará la transformación cualitativa y cuantitativamente más notable de la ciudad histórica, comprendiendo en la misma no sólo el Casco antiguo, sino también la zona de Ensanche. Estas operaciones están ligadas a promociones residenciales de lujo y sobre todo a grandes núcleos terciarios (bancos y sedes empresariales, hoteles y grandes almacenes) y encuentran su soporte en un planeamiento urbanístico que, fiel a los criterios "desarrollistas" del momento, antepone los usos de prestigio a las consideraciones sociales (desplazamiento a otras áreas de los primitivos residentes) o ambientales (destrucción de enclaves y edificios de valor histórico o tradicional).

Analizaremos a continuación más detenidamente la incidencia sobre el Centro de los instrumentos tradicionales de regulación de la ciudad: las ordenanzas de edificación y los planes, para pasar a continuación a examinar las estrategias alternativas de salvaguarda de la ciudad.

1.4. La incidencia de las ordenanzas de edificación (5)

Durante los siglos XVI al XVIII las ordenanzas madrileñas, que aparecen como mero instrumento regulador de las relaciones de colindancia y buena vecindad, pasan a ocuparse del ornato público como objeto preferente. Este concepto se entiende en el XVIII como salvaguardia funcional y estética del espacio público, que faculta a la Administración para intervenir condicionando los derechos de propiedad en la membrana común entre lo público y lo privado: la alineación y la fachada.

Una formulación diáfana de esta idea de "*servidumbre pública*" se encuentra en la Ordenanza de Policía de Cádiz de 1792 que literalmente señala que:

"los respetables derechos de propiedad no sustraen a los que intentan labrar algún edificio de aquella dependencia, que en ciertos puntos corresponde al Magistrado como depositario en esta parte de los derechos del público. Es peculiar y propio del dueño de la finca la repartición y distribución del terreno: lo es igualmente del mayor o menor adorno que quiera poner, como también todo lo demás que respecta a la comodidad, economía y utilidad del edificio; pero no es árbitro del faltar a las reglas de Arquitectura; poner adornos caprichosos, cortar la rectitud de la calle; impedir la ventilación (...) y desfigurar el aspecto con adornos extravagantes, que impongan a la Nación la nota de ignorante y poco instruida" (6).

(4) Una documentada investigación sobre el tema puede consultarse en R. RUIZ PALOMEQUE (1976): *Ordenación y transformaciones del casco antiguo madrileño en los siglos XIX y XX*, Instituto de Estudios Madrileños, Madrid. Seguimos aquí la síntesis realizada en J. M. EZQUIAGA (1984): "Renovación urbana en tiempo de recesión económica en el Ayuntamiento de Madrid", ponencia presentada al Congreso sobre "Rénovation urbaine en temps de récession économique et de reconstruction sociale" del Consejo de Europa, Amberes, septiembre 1984. Sobre el caso de la Gran Vía de San Francisco el Grande, vid. J. M. EZQUIAGA (1986): "Los planes de apertura de la Gran Vía de S. Francisco", en VARIOS AUTORES, *"El Ma-*

drid no construido", COAM, Madrid. Sobre la prolongación de Príncipe de Vergara, vid.: "Proyecto parcial de ordenación del sector correspondiente a la prolongación de la calle General Mola", en *Revista Gran Madrid*, núm. 3, 1948. Sobre el fracaso del denominado Plan Malasaña, vid. J. E. BALBIN BEHRMANN (1976): "El Plan Malasaña", en *Arquitectura*, núm. 198, y C. GAVIRA (1976): "Informe sobre el Plan Malasaña", en *Cercha*, núm. 18.

(5) Recogemos aquí algunos de los resultados de nuestra investigación doctoral en curso de realización en torno a la formación histórica de las regulaciones edificatorias de Madrid.

(6) "Ordenanza de Policía que previene todo lo que se debe

Contrasta, sin embargo, la preocupación por la salubridad, uniformidad y hermosura del aspecto público con la no intervención en el aprovechamiento y distribución del espacio edificado en el interior de la finca particular. En tal sentido, la determinación tipológica no procederá de la norma administrativa, sino de la norma y costumbre arquitectónica. El progreso en la intervención pública sobre la edificación no se va a realizar regulando directamente la materia de composición, sino tangencialmente a través de la trascendencia de orden público de temas como la solidez constructiva, prevención de incendios y, más adelante, la higiene. La regulación del crecimiento no se produce a través de normas generales como los Planes sino a través de actos concretos de poder, manifestación de la voluntad del Príncipe.

A mediados del XIX se va a experimentar un nuevo cambio de mentalidad al prevalecer una concepción liberal de la propiedad en la que el Plan Urbanístico —entendido sólo como proyecto de alineaciones o Ensanche— va a cumplir una función delimitadora de lo público y lo privado más que organizadora de la ciudad. La Ordenanza edificatoria tiene un papel complementario al del trazado geométrico. Si éste —a través de la técnica de la alineación— va a configurar los espacios públicos en dos dimensiones, aquélla a través de la regulación de la altura en función del ancho de la calle dotará al plano de su tercera dimensión, definiendo la forma urbana característica de la calle corredor y de la manzana o islote como unidad edificatoria.

La preocupación fundamental de la norma va a ser la cuantificación del *aprovechamiento lucrativo* privado, que se concreta en las alturas máximas edificables, pero todavía no se regula la distribución del espacio edificado en la parcela, salvo tímidas previsiones de patios mínimos de luces. El ornato público pierde su protagonismo para acabar considerándose como un aspecto menor o dejado al libre arbitrio particular. Las nuevas tipologías edificatorias van a surgir del compromiso entre la tendencia a maximizar el aprovechamiento edificado y los límites objetivos que las alineaciones, altura máxima, patios y fondos edificados razonables imponen a las construcciones.

Por otra parte, a la diferenciación real de la ciudad en las zonas del Casco Antiguo y Ensanche a partir de 1860, sucede una diversificación en la normativa edificatoria que va a regular cada una de estas zonas, dado que los modos de producción inmobiliaria, los agentes y las características geométricas y tipológicas del tejido los separan nítidamente. Como respuesta lógica a esta diferenciación del Ensanche voluntariamente perseguida, tanto el Anteproyecto como el Decreto de aprobación del mismo contienen normas propias, en las que se manifiesta una voluntad de alternativa a la situación de habitabilidad deficiente del Casco. Sin embargo, los intereses inmobiliarios acabarán pre-

valeciendo sobre las ideas de búsqueda de una alternativa urbanística, unificándose nuevamente ambas normas en 1864, al extenderse al nuevo ensanche las ordenanzas del Casco, con la consiguiente reproducción de idénticos problemas de habitación deficiente.

La evolución de las ordenanzas muestra a lo largo de todo el XIX y principios del presente siglo una tendencia sin límite hacia el mayor aprovechamiento privado, plasmada tanto en un sucesivo incremento de las alturas máximas admisibles para la misma sección de calle, como en la elusión de un tratamiento serio de las condiciones de vivienda.

En los años veinte, los dos principales problemas de la ciudad son: el impacto de los crecimientos anárquicos del extrarradio y la degradación de las condiciones sanitarias en el Centro. Estos nuevos problemas no encuentran encaje en la estructura tradicional de las Ordenanzas y suscitarán el surgimiento de un pensamiento reformador higienista y un nuevo entendimiento del papel de planeamiento como superación del limitado papel de los planes de alineaciones a través de la consideración funcional de la ciudad y la práctica del "zoning", ambos utilizados como instrumentos para organizar la ciudad. Las zonas de los planes pasan a constituir las unidades de regulación de la edificación y las Ordenanzas a insertarse en la sistemática de los Planes, apareciendo las nuevas tipologías de edificación unifamiliar y bloque lineal.

Las consecuencias para el Centro Histórico tampoco van a resultar positivas, ya que se combina una mentalidad reformista, que entiende que la solución de los problemas del Centro pasa por la demolición de los islotes insalubres y la adopción de las nuevas tipologías higiénicas, y la realidad de un negocio inmobiliario basado en la especulación. El higienismo dejará su huella sobre todo en el planeamiento, que abundará durante la primera mitad del siglo en proyectos non-natos de reforma interior, mientras que los aprovechamientos abusivos concedidos por las ordenanzas instaurarán una práctica inmobiliaria basada en los sobrebeneficios de la construcción de inmuebles baratos inadecuados, y en la realización de las rentas diferenciales mediante la demolición y sustitución de los usos menos rentables en las áreas más favorecidas.

Aun así, persisten en las Ordenanzas regulaciones relativas al ornato, que a pesar de que no atacan el fundamento de las deficiencias descritas, han contribuido a configurar una imagen característica del Centro urbano, en cualquier caso superior a la hoy dominante en las periferias urbanas. La preocupación fundamental se centra en las fachadas y la materialización de la alineación. Así, las Ordenanzas de 1892 y sucesivas hasta 1946, señalan que las construcciones retranqueadas de la alineación oficial tendrán cerramientos con verjas o tapias a la alineación oficial y decoración de las medianerías. Y, sobre todo, aun cuando la finca se

observar en la fábrica y construcción de los edificios", Cádiz, 1792. Una reproducción de texto se incluye en T. FALCON MARQUEZ (1974): *Torcuato Benjumea y la arquitectura neoclásica en Cádiz*, Instituto de Estudios Gaditanos, Excmo. Diputación Provincial de Cádiz. Formulación análoga pero no

tan explícitas como en la ordenanza gaditana se encuentran en T. ARDEMANS (1791): *Declaración y extensión del tratado que sobre las Ordenanzas de Madrid y policía de ella escribió Juan de Torija*, Imprenta de D. Joseph Doblado, Madrid.

retranquee de la alineación de la calle, no podrá dar a su cara mayor altura que la correspondiente al orden aprobado para la misma calle. Se especifican también materiales de fachada, ornato de las tapias, obligación de colocar zócalo de cantería en fachadas, etc. Las ordenanzas de 1935 apuntan ya hacia una consideración específica de los valores histórico-artísticos, al establecer que el Ayuntamiento podrá denegar cualquier licencia de construcción si la edificación proyectada daña el carácter artístico, arquitectónico o monumental de una zona, plaza o calle, pasando a informe de las Academias en caso de desacuerdo del interesado.

La idea de adaptación al medio vuelve a aparecer en las Ordenanzas de 1946, en las que se fijan una serie de condiciones compositivas de mimetismo con la edificación existente —algunas de las cuales las volveremos a encontrar en ordenanzas actuales— y que en aquel momento expresan el rechazo oficial de los postulados de la arquitectura racionalista, en cuanto que vinculada a la República:

“1. Será obligatoria la cornisa o alero de coronación; 2. Se prohíben los huecos apaaisados; 3. En general, y siempre que no esté justificado el empleo de ventanas, se adoptarán balcones, volados o simplemente antepechados; 4. Los elementos de cerrajería serán a base de líneas verticales o formando dibujos dentro de los tipos empleados en Madrid hasta 1870; 5. Se prohíben en fachada los antepechos de fábrica, así como las balaustradas no construidas con piedra natural o mármol; 6. Se prohíben los elementos decorativos estriden-

tes y que no estén ambientados dentro de las normas empleadas en Madrid hasta 1870 (Período Neoclásico)” (7).

Los materiales se circunscriben también a una gama reducida tales como la piedra natural en sillares o chapados, el ladrillo según los aparejos tradicionales y los revocos con los tipos y colores predominantes en la zona. Igualmente contiene la Ordenanza de 1946 un ámbito protegido denominado “Zona de Conservación Histórico-Artística”, que incluye una lista de 236 edificios protegidos, donde las solicitudes de licencia de edificación han de pasar informe complementario de la Oficina Municipal encargada de la conservación o de la Comisión General del Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional.

Ya entonces aparece planteado el problema de la necesaria aplicación discrecional de la norma en caso de discrepancia entre el criterio estético de la norma —que es como vemos muy rígido— representado por los técnicos municipales y el del proyectista particular, llegándose a señalar la conveniencia de constituir “una comisión con personas acreditadas por su buen juicio estético, y también por su responsabilidad, ante la cual se pueda recurrir contra las normas de las ordenanzas y se pueda también conseguir la eventual aprobación de un proyecto contrario a las mismas” (8).

En cuanto a la protección se diferencian tres grupos: I. Plazas, calles y edificios existentes de conservación integral; II. Plazas y calles afectadas por proyectos parciales, con ordenación estética impuesta por los mismos; III. Plazas y calles no



Casco Histórico de Madrid, calle Segovia e Iglesia de San Andrés, 1986.

(7) AYUNTAMIENTO DE MADRID (1946): *Ordenanzas de la edificación correspondientes al Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*, Madrid, pág. 219.

(8) VÍCTOR D'ORS (1947): “Ordenación histórica-artística de Madrid”, en *Revista Nacional de Arquitectura*, núm. 61, pág. 49.

incluidas en los dos grupos anteriores. Configurándose como claro antecedente tanto de la Ordenanza 11 de 1972 como de Catálogos y Planes Especiales de Protección, más tardíos, que veremos a continuación.

1.5. *Las políticas municipales en el Centro: el tratamiento de la ciudad histórica en los Planes de Ordenación*

Los Planes municipales redactados durante el período que arranca del Plan General de Ordenación Urbana de 1946 hasta el inicio de su revisión en 1980, responden a los criterios de estimular la renovación en Casco y Ensanche, a través del doble mecanismo de la rectificación de alineaciones y la concesión de un mayor aprovechamiento edificable; favorecer la terciarización central; obtener pequeñas islas verdes interiores aun a costa de la demolición de edificios históricos (Casa de la Moneda, en la plaza de Colón, Mercado de Olavide, etcétera) y, finalmente, subordinar la ordenación urbanística de estas áreas a la consecución de la máxima accesibilidad del automóvil privado, para lo cual se realizan pasos a distinto nivel en cruces clave, supresión de bulevares, y construcción de aparcamientos subterráneos bajo las más importantes plazas de la ciudad.

Así el "*Plan de Alineaciones del Interior*" de 1949 —vigente hasta que en 1973 se aprueba el Plan de Reforma Interior del Casco Antiguo— afecta con sus trazados gran parte de las manzanas existentes, posibilitando desde un punto de vista legal la práctica destrucción del Casco Histórico (9), además de favorecer las ruinas a través de los mecanismos del "*fuera de ordenación*" que comentaremos más detenidamente con posterioridad. Dicha destrucción no fue efectiva debido en gran parte al escaso desarrollo del sector inmobiliario en ese período.

Tanto el Plan General de 1946 como el que viene a sustituirlo en 1963 mantienen un recinto de protección histórico-artístico semejante, coincidente con el perímetro de la antigua muralla. Para esta zona, y como desarrollo ya del Plan General de 1963, el Ayuntamiento redactó planes específicos tales como los "*Planes Especiales de Ordenación del Barrio Histórico (1.ª y 2.ª fase)*" aprobados en 1970 y 1971, que insisten en los criterios de protección sobre el área más reducida comprendida entre el Palacio Real y la Plaza Mayor, o el "*Plan de Reforma Interior del Casco Antiguo (PERI del Casco)*" de 1973 que abarca un sector más amplio

del centro, cercano a las 600 Has., coincidente con la Cerca de Felipe IV que aparece en el plano de Teixeira. Los postulados de este nuevo Plan no son diferentes de los de 1949: formar espacios abiertos, ampliar calles y posibilitar la penetración de nuevos usos ya que a juicio del Plan los problemas del Casco de Madrid se resumen en uno: "densidad excesiva, es decir, congestión, aprovechamiento avaro del terreno" (10). Sin embargo, se incorporan ya criterios de especialización funcional que van a favorecer el desarrollo desigual de las diversas zonas que se orientan hacia usos comerciales, residenciales, emblemáticos, etc. La zona de la Gran Vía, Bulevares, Rondas y las principales calles de la zona Sur, van a recoger las principales propuestas de terciarización, mientras que en las bolsas residenciales a través de un mecanismo de ampliación de calles y trazado de alineaciones interiores en las manzanas se va a pretender ampliar los espacios exteriores y como efecto inmediato favorecer la situación de "fuera de ordenación" de los edificios afectados. Con idéntica finalidad y efectos se redacta en esas fechas —1972— un "*Plan Especial de Reforma Interior del Antiguo Ensanche*", si bien en esta zona de la ciudad al poseer un soporte morfológico más apto se han visto mucho más favorecidos los procesos de "sustitución de carácter cualitativo de la vivienda" (11) y de renovación en favor de las actividades terciarias.

Las nuevas ordenanzas aprobadas en 1972 no aportan apenas novedades a sus antecedentes de 1946 ya que, como hemos señalado, se mantiene el recinto histórico precedente y tan sólo se amplían hasta 271 los elementos protegidos. La protección del Casco se asigna a una ordenanza específica, la número 11 que se estructura, también conforme a las de 1946, en tres grados de protección:

- "Conservación y restauración de conjunto".
- "Vigilancia" (arqueológica y de carácter).
- "Previsión" (estética y paleontológica).

Alcanzando las determinaciones concretas de las obras inferior grado de precisión que las reseñadas Ordenanzas de 1946, el resto del Casco se regula por la Ordenanza 1 que continúa la tradición de las alturas en función del ancho de calle con abstracción de las edificaciones preexistentes en la manzana y que combinada con las nuevas alineaciones surgidas del PERI del Casco posibilitan de hecho la renovación masiva de la edificación. Para la regulación específica de las operaciones de renovación en las áreas industriales y unifamiliares periféricas existen "ordenanzas de transformación" y de "remodelación" tendentes a reedificar estas

(9) Tales prácticas vienen arropadas, sin embargo, en el lenguaje de la dignificación y el saneamiento. Sobre la ideología urbanística del momento, vid. P. BIDAGOR (1953): "Planeamiento urbanístico de Madrid", en *Revista Gran Madrid*, núm. 23, y P. BIDAGOR (1940): "Primeros problemas de la reconstrucción de Madrid", en *Reconstrucción*, núm. 1; G. BLEIN (1940): "La urbanización de los barrios históricos", en *Revista Gran Madrid*, núm. 12, y el mencionado artículo de V. D'ORS (1947). Vid. también C. SAMBRICIO (1987): "Madrid 1941. Tercer año triunfal", en VARIOS AUTORES, "*Arquitectura en Regiones Devastadas*" (catálogo de la exposición), MOPU, Madrid; y C. SAMBRICIO (1977) "...¿Que coman República!... Introducción a un estudio sobre la reconstrucción en la España de la Postguerra", en *Arquitectura para después de*

una guerra (catálogo de la exposición), COAC y B., Barcelona. Sobre el Plan de Alineaciones del Casco, vid. JUAN LOPEZ JAEN (1982): "Planeamiento y gestión en la ciudad consolidada", en VARIOS AUTORES, *Defensa, Protección y Mejora del Patrimonio Histórico-Artístico y Arquitectónico*, COAM, Madrid, pág. 133.

(10) MARIO GONZALEZ MOLINA (1972): "Plan de Reforma del Casco Antiguo de Madrid", en *Revista Villa de Madrid*, núm. 35-36, pág. 62.

(11) A. ALVAREZ MORA (1978): *La remodelación del Centro de Madrid*, Ayuso, Madrid, pág. 93 y (1979): *Madrid: las transformaciones del centro ciudad en el modo de producción capitalista*, COAM, Madrid.

áreas conforme a los criterios de la edificación residencial y terciaria en bloques abiertos.

Esta estrategia de estímulo público difuso a la renovación —que se llegó a plasmar en ocasiones en estímulos directos como la “Operación Derribo” acuñada durante el mandato del Alcalde García Lomas— y actuaciones puntuales privadas en lugares clave no se alterará hasta que con la renovación democrática de los Ayuntamientos penetre en la cultura urbanística un cambio de actitud no sólo frente a la ciudad, sino frente al propio papel de la Administración Municipal, para la que se reclama la superación de su papel subsidiario de las tendencias del mercado por un papel directivo en el establecimiento de los criterios de racionalidad en el desarrollo y gestión de la ciudad.

2. ESTRATEGIAS DEFENSIVAS DE SALVAGUARDA DE LA CIUDAD EXISTENTE

2.1. Del Pre-Catálogo al Plan Especial del Conjunto Urbano de Madrid

La generalización de las prácticas de renovación orientadas hacia los fines de mera apropiación privada de las rentas diferenciales de centralidad puso de manifiesto dos grandes peligros que se cernían sobre el Centro: a) la amenaza de “destrucción”, es decir, de pérdida irreparable de arquitecturas notables patrimonio de la memoria colectiva; b) la amenaza de la “degradación” o decaimiento de las áreas centrales como ciudad “en reserva” a la espera de que la desaparición de los habitantes y el agudizamiento de la degradación, plasmado en la ruina física, viabilicen las operaciones de recalificación funcional y social y renovación.

Tal estado de cosas acabó provocando una fuerte reacción tanto a nivel ciudadano como a nivel de las instituciones culturales directa o indirectamente relacionadas con la salvaguarda del Patrimonio. Surgen de esta forma múltiples iniciativas tendentes todas ellas a arbitrar procedimientos cautelares de protección de los edificios valiosos en peligro de demolición. Instituciones como el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid inician campañas públicas de sensibilización ciudadana,

como la desarrollada en defensa de edificios representativos del racionalismo madrileño: gasolinera de Casto Fernández-Shaw, el Mercado de Olavide o el Viaducto, ambos de Javier Ferrero, etc. —de ellos, sólo éste último logra sobrevivir a la piqueta— para concluir anunciando la redacción de sus propios catálogos de los elementos de interés (12). El clima cala en la propia Administración Central. En 1977 el Ministro de la Vivienda encarga al organismo rector del urbanismo metropolitano, COPLACO, la redacción en el plazo de seis meses de un “Plan Especial de protección y conservación del patrimonio arquitectónico de Madrid” que contenga la ordenación de recintos y conjuntos artísticos y arquitectónicos de la ciudad y unas Normas especiales para la catalogación, conservación, restauración y mejora de los edificios o conjuntos urbanos, basándose para ello en la figura de los Planes Especiales de protección previstos en la legislación urbanística (13). Ese mismo año, el Ministerio de Educación y Ciencia incoa expediente de declaración de *Conjunto Histórico-Artístico* de gran parte del Centro de Madrid, basándose en la legislación de protección del Patrimonio de 1933. Ello implica la necesidad de someter las obras que se fueran a realizar en edificios incluidos dentro del recinto protegido a la consideración de una comisión coordinadora integrada por representantes de los Ministerios de Educación y Vivienda y del Ayuntamiento de Madrid. La primera de estas iniciativas quedó inédita y la segunda logró salvar determinados monumentos (de los que el caso más famoso fue el del Palacio de Gamazo en la calle Génova) pero no logró alterar sustancialmente el estatuto urbano del Centro de Madrid, poniendo ambas de manifiesto la dispersión legal y administrativa, y las consiguientes colisiones de competencias e indefensión real del Patrimonio, características de la situación del momento (14).

De esta etapa nos interesan especialmente dos iniciativas municipales que sentarán las bases de la protección hoy vigente, y aun de muchas de las líneas adicionales de salvaguarda tales como las ordenanzas de conservación o la rehabilitación, nos referimos al denominado “Precatálogo” y al “Plan del Conjunto Urbano de Madrid”.

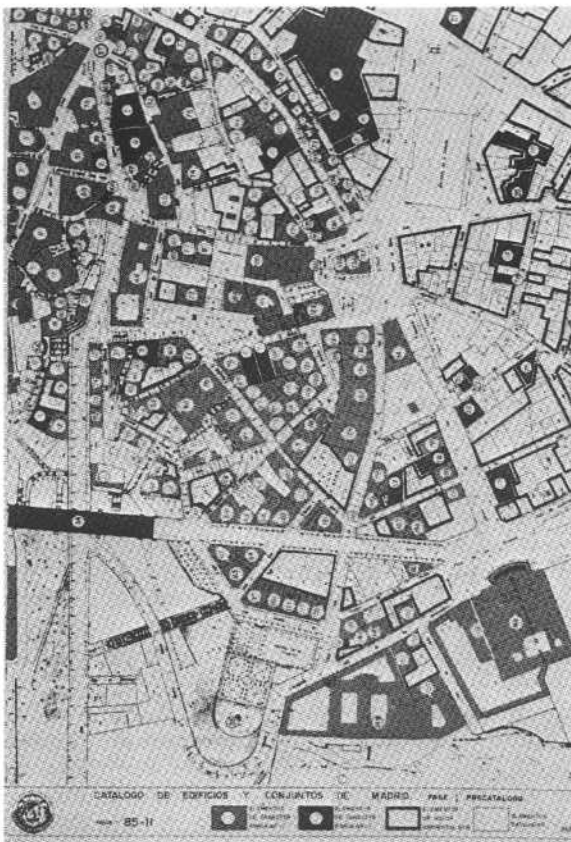
El *Precatálogo* (o más precisamente Catálogo de Edificios y Conjuntos de Madrid, Fase I), integra-

(12) Véase la descripción de la llamada “carrera del catálogo” en JUAN LOPEZ JAEN (1982): “Planeamiento y gestión en la ciudad consolidada. El Plan Especial de Madrid”, incluido en VARIOS AUTORES, *Defensa, Protección y Mejora del Patrimonio Histórico, Artístico y Arquitectónico*, COAM, Madrid, pág. 136. También VARIOS AUTORES (1978): *El COAM ante la destrucción de la ciudad*, COAM, Madrid. COLEGIO OFICIAL DE APAREJADORES Y ARQUITECTOS TECNICOS (1978): *Madrid: degradación urbana*, COA y AT, Madrid; F. CHUECA (1977): *La destrucción del legado urbanístico español*, Espasa Calpe, Madrid.

(13) Sobre la utilización de la figura de los Planes Especiales existe una abundante literatura jurídica. Vid. entre otros M. CORELLA MONEDERO (1975): “La defensa del Patrimonio Histórico-Artístico y Cultural en la legislación local y de urbanismo”, en *Ciudad y Territorio* 3/75; P. LARUMBE (1978): “La figura del Plan Especial. Legislación sobre centros históricos”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 57; CESAR SANZ-PASTOR (1984): “Reflexiones, sobre la protección del Patrimonio Cultural Inmobiliario mediante planes de urbanis-

mo”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 88; y LUCIANO PAREJO (1984): “Los instrumentos de ordenación urbanística para fines de mejora y protección de los centros urbanos”, ponencia al Congreso Iberoamericano de Urbanismo, conservación y rehabilitación de Centros Urbanos, Sevilla, 1984 (ejemplar fotocopiado inédito); Un análisis de la ley en JOSE MARTINEZ SARANDESES (1983): “Posibilidades y limitaciones de la Ley del Suelo para realizar una política conservacionista en áreas urbanas”, en *Ciudad y Territorio*, 2/83.

(14) Sobre los catálogos y la legislación del Patrimonio vid. S. GRAU AVILA (1980): “Sobre la naturaleza de los catálogos en la legislación urbanística”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 70; y T. R. FERNANDEZ (1978): “La legislación española sobre el Patrimonio Histórico-Artístico. Balance de la situación de cara a su reforma”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 60. Sobre la ley 16/1985 del Patrimonio vid. la reciente publicación de P. GARCIA ESCUDERO y B. PENDAS (1986): “El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico-Artístico español”, Ministerio de Cultura, Madrid.



Pre-catálogo - 1977.

mente redactado por técnicos municipales (15), representa la cristalización de una década de esfuerzos contrarcorriente realizados desde la creación de la primera *Sección de Estudios del Barrio Histórico-Artístico* por los arquitectos municipales más sensibles al tema (16). Representa igualmente la primera cristalización legal de una normativa de protección, ya que llegó a ser aprobado inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento en septiembre de 1977, produciendo conforme a la Ley del Suelo la suspensión automática de las licencias de demolición de los edificios incluidos excepto en los supuestos de ruina inminente. El Precatálogo se concibe, y a ello hace referencia su título, como una primera etapa hacia la redacción de un auténtico Plan Especial y en tal sentido contiene una clasificación de los *elementos urbanos* en tres categorías de protección:

- elementos de carácter singular - 1;
- elementos de carácter singular - 2;
- elementos de valor ambiental

y unas normas elementales de regulación de los incluidos en la última categoría. Por elemento urba-

no se entiende tanto edificios, como grupos de edificios, colonias, jardines, esculturas públicas, mobiliario urbano y elementos típicos decorativos. Se definen como "*elementos de carácter singular*":

"Todos aquellos a los que sus valores intrínsecos han hecho merecedores de un tratamiento pormenorizado. Estos valores pueden ser de orden arquitectónico, histórico o cultural, siendo, en muchos de los casos, resultado del complejo proceso que produce los auténticos hitos urbanos, imágenes en las que la ciudad y sus ciudadanos se reconocen" (17).

Distinguiendo dentro de los mismos dos categorías según que el reconocimiento de su valor se haya recogido en algún tipo de protección legal —unos 750 elementos— o que no se encuentren amparados por ninguna normativa legal —unos 2.000 elementos adicionales—. Por otra parte, se define como "*elementos de valor ambiental*":

"aquéllos que sin tener un gran valor intrínseco, constituyen la indispensable referencia formal y cultural que justifica y da su verdadero contenido a los edificios singulares. Aunque individualmente considerados, su importancia es modesta, su conjunto constituye la auténtica imagen de la ciudad" (pág. 21).

Hay pues, una interiorización tanto a nivel del propio lenguaje del documento como a nivel conceptual de la "*cultura de la protección*", forjada en torno al análisis tipo-morfológico de la ciudad tradicional, plasmada la consideración de la "ciudad como una arquitectura" y la articulación del espacio urbano en elementos primarios que configuran la memoria colectiva y la identidad urbana y la fábrica residencial que contribuye a configurar la escena urbana y el ambiente social (18).

A nivel práctico, esta distinción supone la prohibición de demolición de los elementos de carácter singular, que solamente podrán experimentar obras tendentes a su consolidación y adecentamiento, y el control sobre los edificios ambientales a sustituir que garantice, a través de un informe favorable de los técnicos de la Zona Histórico Artística del Ayuntamiento y de una información pública general, que los nuevos edificios alcancen los mismos niveles de calidad arquitectónica y urbana que los ya existentes. Esto introduce el problema de la "*discrecionalidad*" de la concesión de licencias de edificación en ámbitos protegidos, práctica profundamente enraizada en la tradición de control de los arquitectos municipales pero que colisiona con el carácter "*reglado*" que la legislación urbanística española atribuye a las licencias de edificación, en razón del cual la administración no puede aducir motivos de oportunidad para justificar la concesión o denegación de una licencia, sino

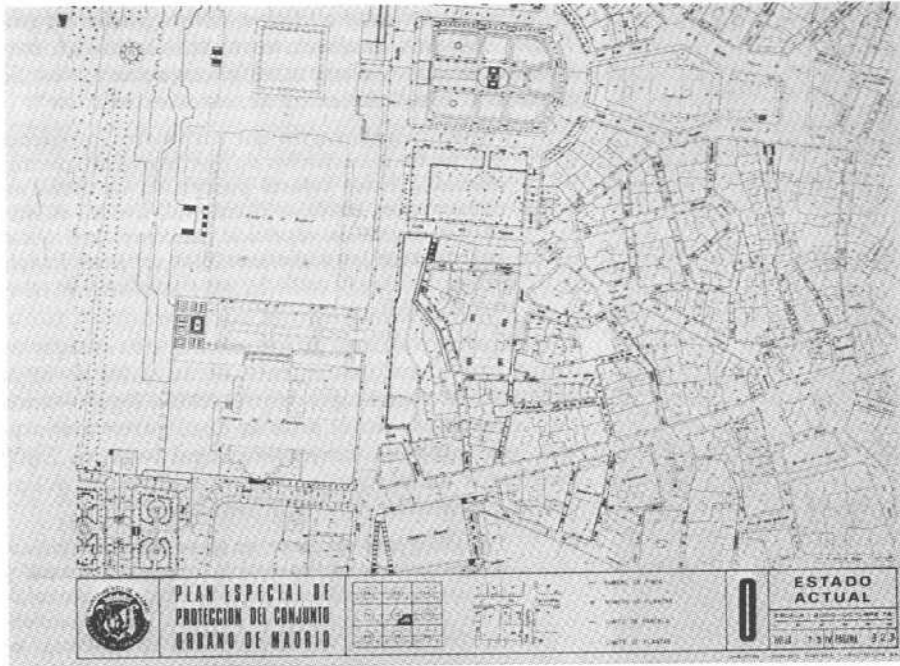
(15) Miembros de la Zona Histórico-Artística de la Dirección de Edificación de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid: M.^a Emilia Arada, Felipe Ballesteros, Ricardo Castro, Juan Alfonso Díaz-Aguado, Ana M.^a Díez, José M.^a García Linares, Francisco Javier García Quijada, Luis Gómez de Aranda, M.^a Concepción González, Rosario Heredero, Luis Jiménez, Juan López Jaén, Leonardo Martínez, Ricardo Merlo, Fernando Quero, Luis Sánchez y Carlos Soto.

(16) Especialmente Ricardo Pérez-Mínguez, Juan López Jaén y Enrique Balbín. Sobre la creación de la Sección del Ba-

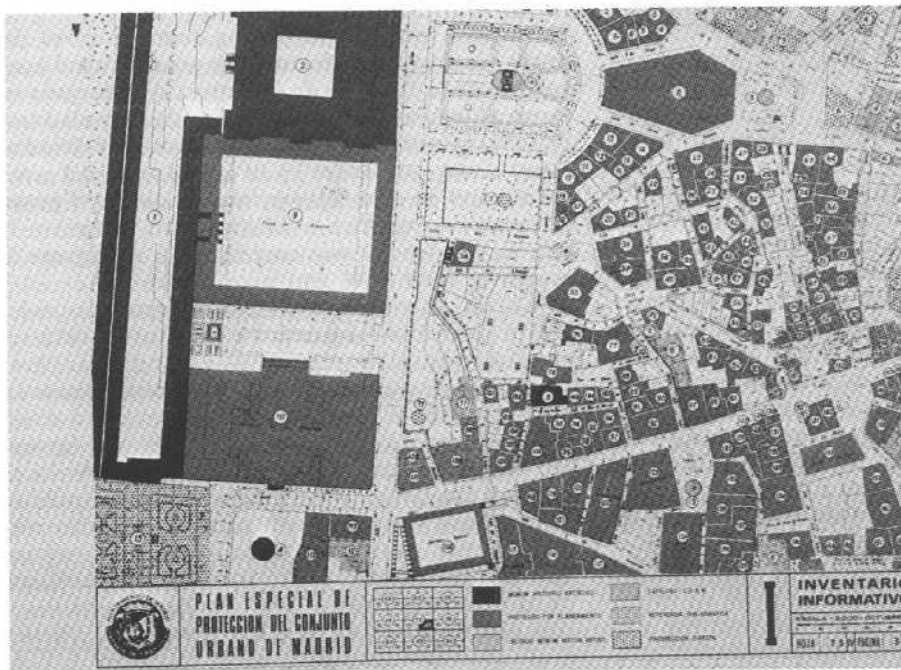
rrio Histórico, vid. FERNANDO CASTAN (1967): "Defensa del Barrio Histórico de Madrid", *Villa de Madrid*, núm. 26.

(17) AYUNTAMIENTO DE MADRID (1977): "Catálogo de edificios y conjuntos de Madrid. Fase I. Precatálogo", Madrid, pág. 20 (ejemplar multicopiado).

(18) A. ROSSI (1971): *La arquitectura de la ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona; A. ROSSI (1976): "Ciudad y proyecto", en VARIOS AUTORES, *Proyecto y Ciudad Histórica*, I SIAC, Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, Santiago de Compostela.



*Plan Especial de
Protección del Conjunto
urbano de Madrid, 1978.
Estado actual.*



*Plan Especial de
Protección del Conjunto
urbano de Madrid,
1978. Inventario.*

tan sólo atenerse a las condiciones de legalidad, cuyo cumplimiento meramente ha de verificar (19). Volveremos sobre este tema al referirnos al mecanismo propuesto por el Plan Villa de Madrid para soslayar esta grave dificultad.

Dado que el Precatálogo no constituía propiamente ni un Plan Especial ni un Catálogo conforme a las exigencias de la legislación del suelo, la suspensión de licencias se producía a título cautelar y en consecuencia el plazo máximo para su

mantenimiento expiraba al año si antes no se había procedido a redactar y aprobar alguno de estos documentos. Esto motivó que los trabajos continuaran contra reloj durante todo este período, redactándose por un equipo mixto —es decir, constituido por funcionarios municipales y técnicos externos— un nuevo documento que esta vez alcanza la categoría de Plan, ya que aunque centrado en la problemática de la protección no renuncia a ofrecer un tratamiento global del Centro Histórico.

(19) Vid. TOMAS-RAMON FERNANDEZ (1981): *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, págs. 167-168; PAULINO MARTIN (1986): *Algunos aspectos de las licencias urbanísticas*, Manual del Alcalde, Madrid, pág. 16; EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA y LUCIANO PAREJO (1981):

Lecciones de Derecho Urbanístico, Madrid, pág. 601; JOSE A. LOPEZ PELLICER (1983): "Régimen y Condicionamiento de las licencias urbanísticas", en *Revista de Derecho Urbanístico*, número 85.

El "Plan Especial de Protección del Conjunto Urbano" constituye, sin duda, uno de los hitos peor conocidos en la reciente evolución de la cultura de la protección, por cuanto a pesar del esfuerzo vertido por los técnicos redactores —encabezados por los arquitectos López-Jaén y Balbín Berhmann (20)— para acometer su terminación en tres meses escasos nunca llegó a ser aprobado por la Corporación municipal, aprobándose en su lugar una versión corregida del Pre-Catálogo que, aunque también recibió la denominación de Plan Especial, se encontraba más cerca de un mero Catálogo de bienes de interés que de un auténtico Plan urbanístico (21). Sin embargo, tanto a nivel conceptual como metodológico, sus aportaciones son muchas; examinemos algunas de ellas:

a) *Estatuto de lo urbano*. Probablemente la más interesante aportación del Plan, supone la superación de la visión histórico-artística de los elementos aislados por la protección general de la trama edificada existente, a partir del doble reconocimiento del derecho de cualquier zona urbana:

"a no ver incrementado, por medio de planeamiento alguno, su natural nivel de planeamiento, que es precisamente aquel en que originalmente se hizo" (22),

y el derecho de la población residente a permanecer libremente en las áreas centrales sin verse desplazada de las mismas por procesos de sustitución de edificaciones y usos primitivos inducidos desde el planeamiento y/o la apropiación privada de las rentas diferenciales. En este marco, la defensa de los valores artísticos, culturales, históricos o urbanísticos de elementos o zonas de la ciudad se entiende como un aspecto parcial de una defensa genérica de lo existente frente a la sustitución injustificada.

b) *Niveles de protección*. La protección del Plan sobre el conjunto urbano adopta tres niveles de intensidad:

— "*Protección básica*", que consiste en el establecimiento del estatuto de lo urbano sobre las zonas consolidadas de la ciudad, entendiendo por tales todas las manzanas en las que al menos el 85 por 100 de la superficie es o ha sido ya objeto de actuaciones urbanas.

— "*Protección extensiva*", que consiste en la introducción en el planeamiento vigente de las medidas necesarias para garantizar la preservación de algunas áreas homogéneas del conjunto urbano consolidado que presenten especial interés histórico-artístico por su trazado, función urbana o tipología. Su ámbito es el de las áreas homogéneas a las que nos referiremos posteriormente, después de segregar de las mismas los elementos sometidos a protección individualizada.

— "*Protección individualizada*", que protege uno a uno los elementos de interés aun cuando se encuentran en áreas homogéneas protegidas extensivamente (págs. 1.6 y 1.7).

c) *Normativa de protección*. Cada uno de los niveles de protección tiene unas normas propias de protección. Así, el nivel de "*protección básica*" incluye primariamente medidas defensivas de modificación de las determinaciones del planeamiento vigente que pudieran entrar en contradicción con el estatuto de lo urbano. Sus aspectos más importantes son los siguientes:

"1. Suprimir la aplicación de fuera de ordenación que impone el Planeamiento Parcial (Planes del Antiguo Ensanche y del Casco Antiguo, etc.), sustituyéndola por una aplicación de esa condición de forma puntual, programada y consciente de sus consecuencias; 2. Suprimir los trazados viarios proyectados y no ejecutados que pudieran implicar destrucción de edificación existente; 3. Suprimir los cambios de tipología de edificación impuestos por el planeamiento sobre zonas de características distintas; 4. Establecer la pervivencia de una serie de usos necesarios para el conjunto urbano, en especial los equipamientos que ocupan suelos calificados por los planes para usos más lucrativos y que ven amenazada su pervivencia en localizaciones centrales; 5. Suprimir específicamente la ordenanza de transformación ya que supone una alteración del hábitat urbano y una lesión de los derechos adquiridos por los usuarios; 6. Establecer una normativa para la remodelación de los conjuntos de infravivienda; 7. Establecer condiciones para acotar actuaciones de rehabilitación y poder revalorizar en términos no especulativos, sino reales, lo que existe; 8. Establecer mecanismos para crear servidumbres de luces y vistas sobre muros de los edificios que ahora son ciegos pese a estar en contacto con el exterior y de paso para facilitar el acceso y las circulaciones, mejorando tanto las condiciones higiénicas como el aspecto exterior; 9. Regular las condiciones de demolición de edificios (págs. 1.8 y 1.9).

La normalización de la "*protección extensiva*" se diversifica en función del carácter central o exterior de las áreas homogéneas donde es de aplicación. En las "*áreas homogéneas centrales*" el criterio consiste en adoptar para los edificios de nueva planta las alturas promedio de los existentes, siguiendo el mismo proceso con las alineaciones exteriores y admitiendo en las interiores criterios de flexibilización, en el sentido de poder aplicarse todo o parte del espacio libre a crear en los patios de parcela en lugar del de manzana. En cuanto a la estética, se toma como referencia para las nuevas construcciones los "valores y composiciones arquitectónicos realmente existentes en el entor-

(20) El equipo básico estuvo integrado por: J. López Jaén, E. Balbín, E. Bardají, F. J. García-Quijada, C. Alfonso Gómez, J. C. García Grinda, A. Humanes, L. Moya. El equipo complementario lo integraron: C. Malibran, A. Sanz d'Asteck, J. Aguilera, F. Puerto, A. Soria y Puig. Como empresa auxiliar participó en los trabajos U.I.A.S.A. (Urbanismo, Ingeniería y Arquitectura, S. A.).

(21) Sobre el proceso de redacción del PEPCUM, vid. JUAN LOPEZ JAEN (1979): "La historia reciente", CAU, núm. 53, "Impresiones y paisajes. El Plan Especial del Conjunto Urbano de Madrid, sus antecedentes y consecuentes", en

El Madrid no construido, Madrid, 1986, pág. 276. Una síntesis extensa de su contenido normativo puede consultarse en LUIS MOYA (1978): "El planeamiento como instrumento para la protección de la ciudad consolidada. El caso del Plan Especial de Madrid", en *Bodem*, núm. 20; E. BARDAJI (1979): "La normativa particular", CAU, núm. 53, y A. HUMANES (1979): "La elaboración del Plan y sus documentos", CAU, núm. 53.

(22) AYUNTAMIENTO DE MADRID (1978): "Plan Especial del Conjunto Urbano de Madrid", pág. 12 (edición multicopiada).



Plan Especial de Protección del Conjunto urbano de Madrid, 1978. Normativa de Protección.

no". Para las reformas se adopta el mismo techo que el establecido para la nueva planta con el criterio de no incentivar las transformaciones. En las "áreas homogéneas exteriores" la normativa se especializa según su naturaleza:

- "Conjuntos de vivienda unifamiliar".
- "Cascos de pueblos anexionados".
- "Zonas especiales".
- "Zonas verdes".

Con un criterio de asegurar su mantenimiento y completar en casos de indeterminación —como por ejemplo en los equipamientos— las ordenanzas generales de la ciudad.

La normativa de "protección individualizada" se caracteriza por la condición básica común de "no ser susceptible de demolición o destrucción los elementos a ella acogidos". Se dividen a los efectos de la aplicación normativa con dos criterios diferentes: "singularidad" y "tipología arquitectónica".

En relación con la singularidad se distinguen:

- a.1. "Monumentos nacionales declarados".
- a.2. "Edificios monumentales".
- a.3. "Edificios de alta calidad".
- a.4. "Edificios no incluidos en las categorías anteriores".

En relación con la tipología resulta una gama de doce tipos básicos en relación con la etapa histórica —anteriores a 1860, entre esta fecha y 1940, y posteriores— cada una de ellas dividida en edificios públicos, de vecindad, residencias singulares y unifamiliares y corralas y viviendas en corredor. Si bien el Plan no llega a desagregar en la práctica los edificios existentes en estas categorías, remitiendo esta tarea a etapas sucesivas, sin embargo plantea una tipificación interesante de obras y de las modalidades de intervención en función de la categoría del edificio de notable valor metodológico. Se distinguen seis tipos de obras admisibles:

— "Restauración total". Efectuada con criterios científicos, tiende a la reposición de las condiciones originales del edificio o elemento, no admitiéndose en el proceso aportaciones arbitrarias del diseño actual.

— "Mantenimiento y conservación". Se acota por la cuantía de las intervenciones tales como reparación sin sustitución de elementos fijos y estructurales en proporciones inferiores al 5 por 100

y su reparación limitada —salvo pinturas, enfoscados y estucados— de los remates y acabados alrededor del 10 por 100.

— "Reforma". Similar al caso anterior pero ampliando la cuantía de la consolidación y refuerzo de los elementos fijos y estructurales hasta un 20 por 100, en similar proporción los remates y acabados y admitiendo modificaciones del espacio interior que no afecten a más del 20 por 100 de la superficie total (o dos viviendas) o no impliquen modificaciones sustanciales de los elementos comunes.

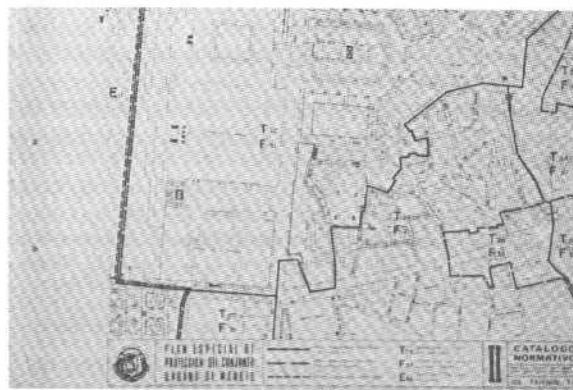
— "Rehabilitación". Similar a las obras de reforma pero ampliando las modificaciones del espacio interior hasta el 50 por 100 de la superficie o viviendas.

— "Reestructuración total". Implica modificaciones en el espacio interior que afecten a más del 50 por 100 de las viviendas con alteración sustancial de los elementos comunes llegando, en su caso, al vaciado completo del espacio interior con modificación de sus tipologías, con la restricción de que para poder desmontar y sustituir las escaleras habrá de demostrarse previamente que carecen de interés.

— "Aumentos de volumen". Incluyen las obras tendentes a un mayor aprovechamiento del volumen existente que no estuviera en uso, pero sin transformaciones de la envolvente (págs. 5.6 a 5.8).

En la categoría a.1 sólo se permiten las obras de restauración total, ampliándose con las de mantenimiento, reforma y rehabilitación en la categoría a.2, a las que se suman las de rehabilitación y aumento o disminución de volumen en las categorías a.3 y a.4, donde se excluyen las de restauración total. Este tipo peculiar de combinatoria entre unos grados de protección y una batería de obras, de las que solamente algunas son admisibles en proporción inversa a la mayor protección, será uno de los elementos metodológicos del Plan que mayor fortuna y eco posterior alcanzará, pasando como veremos íntegramente al Plan Especial Villa de Madrid y a los planes de los Conjuntos de Vivienda Unifamiliar, experimentando variaciones a nivel de las modalidades de obra que recogerán las precisiones impuestas por la práctica de la protección a nivel de gestión diaria.

d) *Delimitación de áreas homogéneas.* Constitu-



Plan Especial de Protección del Conjunto urbano de Madrid, 1978. Áreas homogéneas.

ye otro de los aspectos innovadores del Plan que lo aparta radicalmente de la experiencia del Pre-catálogo, pero que lamentablemente no pasará a planes ulteriores (23).

El criterio de delimitación de estas áreas fue doble, por una parte la homogeneidad tipológica, por otra, la función urbana de la pieza y los usos en ella dominantes. Metodológicamente, se comenzó delimitando el recinto central en base a criterios eclécticos tales como la existencia de trazados urbanísticos uniformes, la concentración de edificios singulares por su consideración histórico-artística o por su caracterización ciudadana relevante, la existencia de edificios de características tipológicas comunes, la existencia de estamentos sociales que determinan un núcleo de vida urbana en los que se detectaba un proceso de desalojo y la consideración de la función urbana. Una vez delimitado el perímetro se pasó a demarcar en el mismo las áreas homogéneas en función de las variables antes mencionadas, adoptándose como criterios para la delimitación de las áreas tipológicas los siguientes: a) tipología de la trama urbana; b) estructura parcelaria; c) desarrollo histórico de la trama; d) nivel de calidad de la edificación; e) estado de conservación; f) tipos edificatorios, y g) nivel de transformación. Resultando un total de 34 áreas entre las zonas de Centro y Ensanche, cuya larga enumeración omitimos. Por su parte, la aplicación del criterio funcional produce los siguientes tipos: a) residencial con comercios y equipamiento local; b) residencial con servicios y equipamientos a nivel ciudad; c) institucional, servicios y equipamientos a nivel de nación y ciudad; d) mixto del anterior y residencial; e) turístico y residencial, y f) industrial y residencial con equipamiento local. De este criterio resultaban otras 38 áreas homogéneas, algunas de ellas coincidentes con las tipológicas.

La aplicación de esta rigurosa casuística se circunscribe, como hemos visto, a la matización para cada área de aplicación de las condiciones de la ordenanza de la protección extensiva, pero no se nos escapa que dada la cantidad de variables consideradas, igualmente pudieron haber sido utilizadas para la espacialización de otro tipo de políticas municipales, como las de rehabilitación puntual o integrada a la que haremos referencia más tarde. Como en tantos aspectos, el Plan se adelantó a su tiempo.

e) *Rehabilitación*. Un último aspecto precursor se refiere a la contemplación de la rehabilitación formulada todavía a un nivel meramente teórico, ya que el Ayuntamiento pre-democrático no había iniciado ninguna política al respecto, pero donde pueden encontrarse conceptualmente las ideas posteriormente aplicadas, tales como estímulos de gestión, financiación y fiscalidad (24). Se entiende por "rehabilitación" la "ejecución de reformas en los edificios tendentes a las mejoras de sus condiciones de habitabilidad e higiene". La iniciación de un expediente de rehabilitación puede hacerse

de oficio por parte del Ayuntamiento o a instancia de los propios afectados, pudiendo incluso iniciarse a solicitud de entidades ciudadanas o cualquier otro tipo de entidad con personalidad jurídica. Se distinguen dos niveles de intervención:

— "*Rehabilitación individual*". Es la rehabilitación de un solo edificio. Para que la intervención en un edificio pueda considerarse como rehabilitación (y no simple reforma) deben concurrir en él al menos tres de las siguientes condiciones: a) Mal estado o carencia de servicios higiénicos en el interior de la vivienda en, al menos, el 30 por 100 de las viviendas que compongan el edificio; b) Carencia de instalaciones de calefacción en, al menos, un 30 por 100 de las viviendas, o instalación defectuosa o de elevado coste de mantenimiento en, al menos, un 50 por 100 de las viviendas; c) Existencia de humedades ascendentes en, al menos, un 30 por 100 de la longitud de muros de carga en contacto con el terreno; d) Elementos estructurales en mal estado en más de un 20 por 100 de la totalidad de los del mismo tipo; e) Superficie de cubiertas deterioradas en más de un 30 por 100; f) Elementos verticales y horizontales de saneamiento en mal estado en más de un 30 por 100 de su desarrollo; g) Conveniencia de reajustar las superficies de las distintas viviendas en función del número de habitantes de cada una de ellas; h) Incoación de expediente de ruina sobre el edificio, o existencia de declaración en ese sentido, que no tenga el carácter de inminente; i) Deterioro o inexistencia de ascensores para edificios de más de tres plantas; j) Altura de los locales inferior a 2,20 metros en, al menos, el 10 por 100 de la superficie destinada a viviendas.

— "*Rehabilitación extensiva*". Se define como rehabilitación extensiva el proceso de rehabilitación que tenga por marco unidades de manzana completa, constituidas por más de una parcela o propiedad. Las condiciones para considerar este supuesto de rehabilitación se definen de forma análoga al caso anterior. Sin embargo, para realizar este tipo de actuaciones deberá contarse con el consentimiento de, al menos, el 60 por 100 de los usuarios (sean o no propietarios) y el 40 por 100 de los propietarios, sean o no usuarios, o del 80 por 100 de los usuarios (con independencia de su condición o no de propietarios) sin necesidad, en este caso, del de los propietarios. En cualquier caso, se establece con carácter general que nunca una actuación de rehabilitación, sea individual o extensiva, podrá dar lugar a desalojos y que cualquier hipotético desplazamiento de población que pudiera producirse, será por medio de libre pacto, y nunca de modo compulsivo; para ello se articula un proceso de información pública semejante al de los planes, iniciándose los proyectos con una propuesta básica de discusión (págs. 3.21 a 3.28)".

2.2. El Plan Especial Villa de Madrid

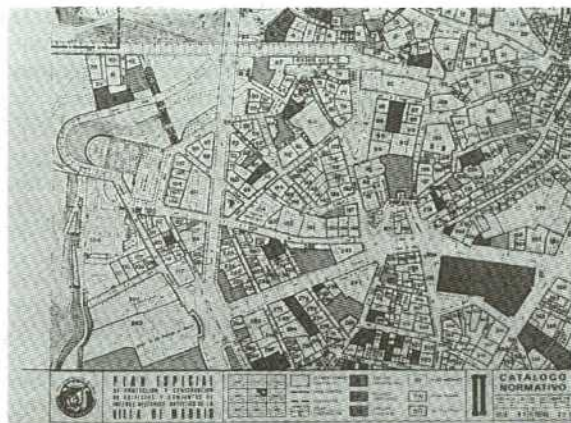
2.2.1. Antecedentes

El Plan Especial del Conjunto urbano de Madrid, no llegó, como hemos dicho, a ser aprobado,

(23) Vid. al respecto ENRIQUE BARDAJI (1986): "Recuerdo del PEPCUM", en *El Madrid no construido*, op. cit., página 282.

(24) JUAN LOPEZ JAEN (1981): "Rehabilitación material y mejora funcional. Reflexiones sobre la situación de la rehabi-

litación en España. Del planeamiento a la realización", ponencia presentada al Seminario Internacional de Madrid de la Campaña Europea para el Renacimiento de la Ciudad, pág. 21 (ejemplar fotocopiado inédito).



Plan Especial Villa de Madrid. Primera versión, 1978.

pero dada la urgencia en disponer de un documento para evitar el levantamiento de la suspensión de licencias la Corporación municipal optó por encargar a un nuevo equipo externo la redacción de un nuevo Plan denominado "*Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos de Interés Histórico-Artístico de la Villa de Madrid*". Como alguno de los autores de su antecedente ha señalado, el mismo cambio sutil en la denominación de uno y otro pone de manifiesto el cambio de filosofía de protección experimentado (25). En realidad, los radicales planteamientos del Plan del Conjunto eran difícilmente compatibles con un Plan General y unas ordenanzas elaboradas en la época de desarrollismo, y por tanto volcadas a la sustitución y el crecimiento, y eran difícilmente asumibles por una Corporación Municipal interna, que de hecho se vería desplazada poco después al celebrarse en 1979 las primeras elecciones democráticas. En su lugar se produce un retroceso conceptual y real al Pre-catálogo que simplemente cambió de nombre e incorporó aspectos parciales del Plan del Conjunto Urbano. Dada su breve vida pública —de noviembre de 1978 a mayo de 1979— y sus escasas novedades metodológicas, eludiremos una mayor referencia al mismo. Simplemente señalar los criterios de protección adoptados, que en este caso abarcan dos situaciones:

- "protección genérica",
- "protección individualizada"

deducidas de los elementos básicos señalados para conservar:

"1. Edificios individualizados en todo el término municipal, elemento positivo; 2. Áreas que presentan caracteres específicos por su función en el desarrollo de la vida urbana —áreas positivas (áreas especiales y zonas verdes); 3. Conjuntos compuestos por elementos característicos que le dan una imagen específica (conjuntos, colonias, cascos). Estos elementos pueden encontrarse en dos circunstancias espaciales diferentes: a) en el área central del conjunto urbano de Madrid, y b)

en el área exterior del mismo. De esta forma se obtienen las siguientes combinaciones: 1.a. Edificios individualizados en el área central; 1.b. Edificios individualizados en el área exterior; 2.a. Áreas positivas en el área exterior; 3.b. Conjuntos en el área exterior (26)".

La "*protección genérica*" consiste en el planteamiento de una serie de medidas necesarias para garantizar la conservación de aquellas áreas del conjunto urbano que presenten un especial interés histórico, artístico, ambiental o urbanístico. Dicha protección varía en función del origen del área, conforme a la división precedente, y se diferencia de la "*individualizada*" en el mayor carácter restrictivo de esta última y su aplicación a cada elemento en forma aislada.

La nueva corporación de izquierda que surge de las elecciones municipales de abril de 1979 decidió como una de sus primeras medidas urbanísticas una profunda reforma del Plan anterior —que conserva su nombre, aunque en lo sucesivo nos referiremos al mismo como Plan Villa de Madrid— resultando definitivamente aprobado en su nueva redacción en octubre de 1980.

Sin embargo, y desde sus primeros pasos, el nuevo equipo encabezado por E. Mangada entiende que tanta importancia como la catalogación se le ha de otorgar a la modificación de Ordenanzas tendientes a eliminar los incentivos al derribo implícitos en el planeamiento vigente.

En tal sentido, se aprueban entre octubre de 1979 y mayo de 1980 sucesivos paquetes de medidas de gestión orientados a modificar los aspectos de mayor incidencia destructiva de la normativa anterior.

Haremos una referencia específica más adelante al primero de ellos: la aprobación de un "Ordenanza sobre Conservación y Estado Ruinoso de las Edificaciones", con ánimo de regular la tramitación y exigencia de contenido de los expedientes de ruina y establecer medidas preventivas de los casos límites impidiendo su generalización abusiva. En el orden del planeamiento estas medidas abarcarán los siguientes aspectos:

— *Suspensión del planeamiento vigente en las zo-*



Murales en medianerías de la Plaza de Puerta Cerrada, 1982.

Luis Álvarez (UCD), Antonio Muñoz (FE), Francisca Sauquillo (ORT) y Eduardo Mangada (PCE).

(26) AYUNTAMIENTO DE MADRID (1978): "*Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos Histórico-Artísticos de la Villa de Madrid*", págs. 23-24 (edición multicopiada).

(25) LUIS MOYA (1978): "El planeamiento...", *op. cit.*, página 34, y JOSE LUIS GARCIA GRINDA (1979): "El plan aprobado por el Ayuntamiento", *CAU*, núm. 53. Sobre la discusión del momento, vid. *Rev. Arquitectos*, núm. 21, 1979, número dedicado al Plan Especial de Madrid, en particular la mesa redonda entre representantes de partidos políticos: José

nas industriales (especialmente de Méndez Alvaro, Arganzuela y Villaverde), tendente a eliminar los incentivos de sustitución especulativa contenidos en la ordenanza de transformación de las industrias existentes garantizando "la permanencia de las actividades productivas como parte consustancial del tejido social de la ciudad". Filosofía que asumiría más adelante el nuevo Plan General.

— *Modificación del Plan General para la conservación definitiva de las Colonias de Hotelitos*, aspecto sobre el que volveremos más adelante, ya que de esta modificación surgirá la necesidad de formulación de Planes Especiales individualizados para cada una de las colonias en las que se alteran las condiciones urbanísticas precedentes.

— *Supresión de la Gran Vía Diagonal* —que como hemos señalado al comienzo, venía contemplada desde el Plan de 1946 para unir la Plaza de España con las Glorieta de Alonso Martínez, afectando a una extensa franja del Casco Antiguo—, así como supresión de la Gran Vía de San Bernardo que se proyectó en su día contando con el solar que hubiera resultado del derribo del edificio de la antigua universidad de San Bernardo —hoy sede de la Asamblea de Madrid—.

— *Modificación del Plan de Reforma Interior del Antiguo Ensanche*, con vistas a corregir el impacto que se estima como negativo de la terciarización de las zonas centrales sobre la calidad ambiental de las mismas. Dicho impacto se refiere no sólo a la pérdida del carácter arquitectónico "por aparición de edificios cuyo programa de actualización no permite perpetuar las formas constructivas tradicionales, sino también a la erradicación de la población habitante y al incremento del tráfico y consiguiente contaminación de las zonas centrales". Con ello se elimina la modificación que sufrió el PRIAE en abril de 1975, consistente en la localización de usos de oficinas y comerciales en edificio exclusivo.

— *Modificación del Plan del Casco Antiguo*, eliminando la posibilidad de construcción de edificios destinados a usos singulares dentro del ámbito del Plan del Casco Antiguo (regulados en el Plano 90 A).

— *Modificación de las Ordenanzas sobre Uso del Suelo y Edificación*. Consistente en eliminar aquellas determinaciones que premian la demolición y sustitución de los edificios existentes en base al mayor aprovechamiento lucrativo posibilitado por la norma. Dicha modificación se refiere a tres grandes grupos de objetivos:

a) *Ajustar las condiciones volumétricas a las determinaciones del Plan General.*

— Ajustando las alturas de los edificios a los límites señalados por las normas del Plan General.

— Eliminando la edificación abusiva permitida bajo cubierta.

— Eliminando las dos plantas que generalmente se conceden en los patios de parcela y la superficie que resulta en el resto de las plantas al reducir la anchura del patio, que está en función de su altura.

— Eliminando los cuerpos y volados cerrados.

— Reduciendo los vuelos.

b) *Adecuar las condiciones de Uso a las determinaciones del Plan General.*

— Reduciendo la densificación del área, mediante la aplicación de dimensiones de vivienda más estrictas.

c) *Desarrollar las condiciones estéticas.*

— Refiriendo la composición y las alturas de los nuevos edificios a los colindantes.

— Devolviendo el plano de fachada al plano de alineación.

— Recuperando los tipos y longitudes de vuelos que históricamente han configurado las fachadas del área.

— Protegiendo con las limitaciones impuestas por el Plan General el perfil de las calles.

— *Modificación de las Ordenanzas del Plan Parcial de Reforma del Antiguo Ensanche*, en la misma línea que la modificación precedente, dado que las ordenanzas del PRIAE son en su práctica totalidad copia de las Ordenanzas Generales.

— *Creación de un fondo económico para la ejecución del Plan Especial Villa de Madrid.*

Esta medida tiene por el momento carácter de mera declaración de intenciones pero su objetivo principal: conceder ayudas a los propietarios e inquilinos que aborden obras consideradas en el Plan Especial como preferentes, terminará cristalizando en la Ordenanza de Ayuda a la Rehabilitación que comentaremos más adelante. Entre las prestaciones que entonces se estimó que podría llegar a ofertar dicho Fondo se encuentran las siguientes:

— Primas a obras preferentes en edificios incluidos en el Plan Especial, según las categorías en que estén incluidos y el tipo de obras que se realice.

— Obras realizadas por iniciativa municipal conforme a lo establecido por el Plan Especial y dentro de su ámbito.

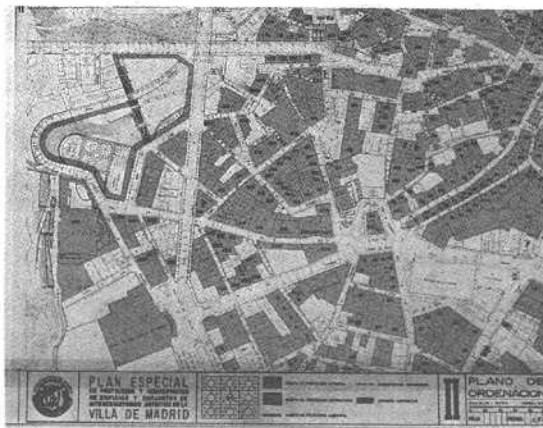
— Financiación a propietarios y usuarios.

— Créditos puente, avales o contra-avales para acceso a la propiedad.

— Devoluciones e intereses sobre créditos recibidos por el Fondo.

— Obras coherentes con las finalidades del Fondo.

— *Anotación preventiva al amparo del artículo 87.3 del Reglamento de Planeamiento* de los edificios merecedores de protección que se encontraban enclavados en suelo calificado como zona verde en el Plan General o en los Planes Parciales y



Plan Especial Villa de Madrid. Segunda versión, 1980.

cuya conservación exige, en consecuencia, la previa modificación del Plan, con la tramitación específica para la alteración de zonas verdes.

2.2.2. Contenido normativo

El Plan Especial Villa de Madrid responde al esquema del "plan-norma", es decir, supone la implantación de una serie de normas de obligado cumplimiento a los particulares, que impiden fundamentalmente la demolición o alteración indiscriminada de los edificios que por su interés se protegen en el Plan. En tal sentido, y aunque incluye también una regulación de usos en su ámbito, no es un plan que obligue expresamente a la administración a realizar obras en concreto. Su contenido es, tal como hemos comenzado señalando, esencialmente *defensivo* respondiendo a la urgencia de detener la situación inmediatamente precedente. Sin embargo, amplía sustancialmente los principios manejados en la protección más historicista hacia consideraciones: *culturales*, en el sentido de proteger el espacio urbano existente como testimonio de una historia colectiva; *económicas*, como necesidad de limitar al máximo el despilfarro que representa la destrucción del patrimonio; *sociales*, en el sentido de evitar la expulsión de la población residente; y *urbanísticas*, en el entendimiento de que cada trama exige una coherencia con la tipología edificatoria que la sustenta. Ello se plasma en los siguientes *objetivos generales*:

— "Proteger de su destrucción el patrimonio edificado de la Villa de Madrid y obtener su recuperación para los ciudadanos.

— Conservar en correcto estado de utilización aquel patrimonio edificado que el Ayuntamiento de Madrid entiende que presenta suficiente interés histórico-artístico para la colectividad, deteniendo el proceso de demolición prematura e indiscriminada de edificios sobre todo en el área central de Madrid.

— Defender aquellos usos existentes que configuran, justifican y legitiman la conservación del patrimonio inmobiliario que los sustenta".

Como *objetivos específicos* se añaden entre otros los siguientes:

— "Reforzar el desarrollo de la corriente de opinión, hoy ya mayoritaria y explícita, respecto a la necesidad de intervención pública contra el proceso de deterioro urbano de Madrid.

— Imponer la obligación de conservar y con ello salvar de la demolición, un conjunto de edificios que de no contar con la necesaria protección, podrían desaparecer, al igual que lo han hecho ya en los últimos años importantes piezas del patrimonio edificado con que Madrid contaba.

— Imponer la exigencia de conservar algunos de los elementos de los edificios en función de sus cualidades intrínsecas y del conjunto urbano en que se encuentran.

— Contribuir a la creación de incentivos a la rehabilitación de edificios existentes frente a la tendencia, reforzada en los últimos años, de la actividad inmobiliaria prácticamente centrada en la edificación de nueva planta.

— Fomentar al máximo el mantenimiento de los elementos característicos de la arquitectura de los edificios, ejecutando en ellos solamente las obras necesarias para su conservación, frente a las acciones destructivas que representan un despilfarro económico (28)".

A pesar del carácter progresivo de los objetivos perseguidos por el Plan, puede deducirse fácilmente de su lectura que los mismos se refieren a una consideración fundamentalmente centrada en los edificios y no en el conjunto del Centro Histórico en cuanto realidad supra-individual. En efecto, será el edificio la célula elemental sobre la que se levantará todo el edificio normativo del Plan, basculando sobre la regulación de las obras y de los usos como parámetros de control de los fines físicos y sociales del planeamiento. En este sentido, el Plan no supone un sustancial avance respecto a las posiciones del Plan del Conjunto y en cierta medida supone retrocesos parciales en su visión territorial y globalizada del Centro. Veamos algunos de sus elementos normativos más notables siguiendo una división temática similar a la del apartado precedente:

a) *Niveles de protección*. Todos los edificios incluidos en el perímetro del Plan se dividen en tres niveles de protección:

1. "*Nivel integral*" —integrado por 2.847 edificios— protege la totalidad de cada edificio, preservando todas sus características arquitectónicas, su forma de ocupación del espacio y demás rasgos que contribuyen a singularizarlo como elemento integrante del patrimonio edificado; 2. "*Nivel estructural*" —unos 6.000 edificios— protege la apariencia del edificio y favorece la conservación de los elementos básicos que definen su forma de articulación, uso y ocupación del espacio; 3. "*Nivel ambiental*", protege el conjunto del ambiente urbano, evitando las actuaciones que pudieran atentar contra la trama y la calidad imperante en los ámbitos protegidos, defendiendo la armónica integración entre lo nuevo y los elementos arquitectónicos incluidos en los otros niveles.

b) *Tipos de obras*. Se distingue en el Plan entre obras parciales, o que no afectan a más del 25 por 100 del edificio, y obras totales que afectan a la totalidad o implican indirectamente al conjunto; entre éstas se distinguen seis categorías atendiendo a la profundidad de su afección sobre el edificio según una mecánica muy similar a la vista anteriormente; así tenemos:

— "*Obras de conservación*", cuya finalidad es la de cumplir las obligaciones de la propiedad en cuanto se refiere a las condiciones de ornato e higiene de la edificación; en consecuencia, deberán respetarse íntegramente todas las características del edificio, no pudiendo incluir la alteración o sustitución de cualquiera de los elementos estructurales o de sus elementos de diseño.

— "*Obras de restauración*". Son aquellas obras que constituyen el grado máximo de conservación, en el que se intenta, mediante una reparación de los elementos estructurales o no del edificio, reproducir las condiciones originales, no

(27) AYUNTAMIENTO DE MADRID (1982): "Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos Histórico-Artísticos de la Villa de Madrid", págs. 12-13.

(28) Ibidem. págs. 22 y 23 (art. 10 de las Normas de Protección).

TIPO DE OBRA	INTEGRAL	NIVEL DE PROTECCION ESTRUCTURAL	AMBIENTAL
Conservación.....	No preferente	Preferente	Preferente
Restauración.....	Preferente	Preferente	Preferente
Consolidación.....	No preferente	Preferente	Preferente
Rehabilitación.....	No preferente con condiciones de uso	Preferente	Preferente
Re-estructuración.....	Prohibida	No preferente	Preferente
Obra nueva.....	Prohibida	Prohibida	No preferente

admitiéndose en el proceso aportaciones de nuevo diseño.

— “*Obras de consolidación*”. Son aquellas obras de mantenimiento y refuerzo de elementos estructurales con eventual sustitución parcial de éstos, manteniendo los elementos arquitectónicos de organización del espacio interior (disposición de escaleras, patios de parcela, número de viviendas, etc.), aunque haya aportaciones de nuevo diseño y respetando en todo caso los elementos de composición exterior.

— “*Obras de rehabilitación*”. Son aquel tipo de obra consistente en la adecuación, mejora de condiciones de habitabilidad o redistribución del espacio interior, manteniendo en todo caso las características estructurales y la apariencia exterior. Ello puede suponer la adecuación de usos bajo cubiertas actuales o que completen éstas; modificación de huecos o patios interiores que no sean fachada; apertura de patios interiores y huecos de escaleras que no afecten a la estructura portante o que afectando a forjados no afecten al resto de la estructura portante del edificio; la ocupación de patios interiores cuando éstos tengan dimensiones notoriamente inferiores a las permitidas como mínimas por las Ordenanzas vigentes.

— “*Obras de reestructuración*”. Son aquellas obras consistentes en la adecuación o transformación del espacio interior del edificio, incluyendo la posibilidad de demolición o sustitución parcial de elementos estructurales, sin afectar en ningún caso a la fachada o fachadas exteriores. El caso extremo de obra de reestructuración, sería el de vaciado del edificio, entendiéndose por tal la demolición interior generalizada con mantenimiento de la fachada o fachadas exteriores y sus remates, que deberán restaurarse adecuadamente, aun cuando hubiera aumento del número de plantas en fachada, conforme a lo indicado anteriormente. En los casos en que el volumen del edificable del Plan General fuese superior al del edificio existente podrían tener lugar obras de ampliación de volumen o aumento del número de plantas. En ese caso, dichas obras se asimilan a esta categoría y su solución arquitectónica deberá adecuarse al estilo o invariantes de la fachada preexistentes, manteniéndose los elementos de remate que permitan identificar las características específicas del edificio preexistente, diferenciándolas de las propias del nuevo añadido.

— “*Obra nueva*”. Entendiéndose por tales las autorizadas por las ordenanzas sobre solares existentes.

c) *Normativa de aplicación*. El cruce de los tres niveles de protección con los diferentes tipos de obras nos da el esqueleto básico normativo, diferenciado para las obras permitidas en cada nivel en dos tipos de tramitación, según que la obra sea considerada “preferente” o no.

Merece la pena señalar que dado el rango del Plan Especial como legalmente inferior al del Plan

General de 1963, se plantea el problema de la discrepancia entre los aprovechamientos lucrativos previstos en éste en relación con la obligación de mantenimiento —y prohibición por tanto de sustitución— característica del Plan Especial. La disyuntiva se resuelve autorizando en los edificios protegidos integralmente, que no agotan el volumen concedido por el Plan General, a utilizar la primera planta bajo rasante para los usos no residenciales permitidos en planta baja. En los edificios protegidos estructuralmente, se permiten las obras de ampliación de volumen mencionadas, dentro del apartado de la reestructuración. En los edificios ambientales la nueva edificación se encuentra sometida a la regulación general de las ordenanzas del Plan General y a las alineaciones de sus planes parciales de desarrollo.

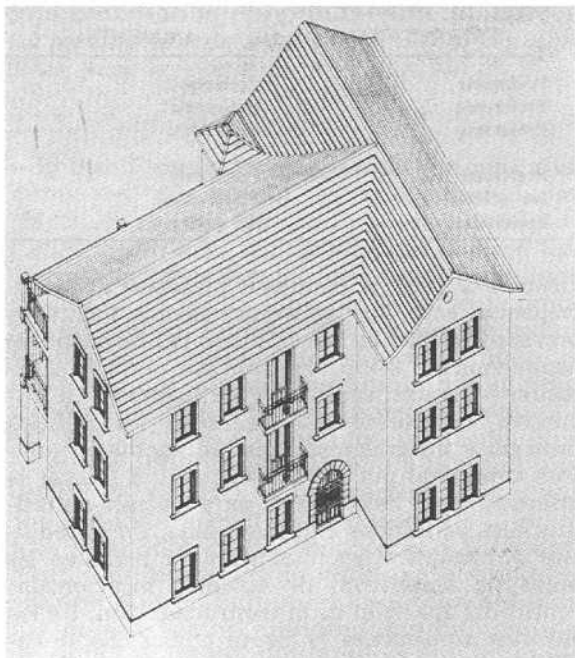
Por último, la distinción entre obras preferentes y no preferentes implica una diferente tramitación, por cuanto el control administrativo es mayor en éstas últimas. Ello implica la presentación de una documentación justificativa adicional a la normalizada del resto de las licencias y previa a la solicitud de la misma, que permite a la Administración pronunciarse sobre la adecuación o no de la obra, salvando el carácter “reglado” de la concesión de la licencia.

d) *Creación de un órgano específico de control del Plan*. Dada la novedad de la figura de planeamiento y la importancia concedida a sus previsiones, se llegó en 1981 al acuerdo municipal de constituir una Comisión de Seguimiento y Control con la finalidad de garantizar su correcta ejecución, detectar los posibles desajustes entre su contenido y su aplicación práctica y controlar los distintos aspectos a tener en cuenta en un planeamiento de estas características, a través del asesoramiento a la Gerencia Municipal de Urbanismo en todas aquellas cuestiones relativas al Plan, licencias y actuaciones en su ámbito de aplicación.

e) *Protección de los usos*. El Plan Especial parte de la idea básica de proteger el carácter residencial del Centro frente a los procesos de terciarización y expulsión de la población. En tal sentido, se señala que la categoría de protección integral implica básicamente el mantenimiento de los usos actuales, salvo para pasar a usos dotacionales públicos, o en el caso de que el uso existente pueda resultar insalubre, nocivo o peligroso.

2.3. *Los Planes Especiales de Protección de las Colonias de Vivienda Unifamiliar*

Desde que en el verano de 1977 el Ayuntamiento de Madrid aprueba una modificación de la Or-



Tipología del Plan Especial de Protección de la Colonia Cruz del Rayo, 1983.

denanza 4.^a tendente a regular las transformaciones tipológicas y de uso en los enclaves de vivienda unifamiliar, las "Colonias de Hotelitos" han sido noticia y tema de reflexión en una doble vertiente. En primer lugar, en cuanto fenómeno sociológico de respuesta vecinal a una pretensión administrativa de reflejar en la legalidad lo que venía siendo un hecho urbanístico: la marginación como enclaves de los núcleos históricos de vivienda unifamiliar y la transformación de las tipologías y carácter residencial originario. En segundo lugar, la creciente insatisfacción hacia la vida urbana propiciada por los polígonos periféricos de edificación abierta ha hecho volver los ojos hacia la ciudad tradicional, pero también hacia tipologías alternativas, desechadas prematuramente como hábiles para el alojamiento masivo y económico. Las Colonias de hotelitos han tenido la virtualidad de poner de manifiesto ambos aspectos al tiempo, es decir, la posibilidad de alcanzar una calidad ambiental suburbana, en el centro de la ciudad y a través de unas densidades de vivienda relativamente elevadas (29).

En efecto, una vez detenida la posibilidad de transformar en vivienda colectiva estos enclaves de vivienda unifamiliar merced a la fuerte oposición de los habitantes y consagrado el cambio de criterio en la administración con la elección del primer Ayuntamiento democrático en 1979, aparece el problema de la instrumentación urbanística del mantenimiento de las Colonias, dado que la situación de "fuera de ordenación" potenciaba la degradación de los hotelitos. Por otra parte, al pro-

ceder esta situación del incumplimiento de los mínimos de parcela, edificabilidad y retranqueo del Plan General, no era factible la excepción vía Catálogo del Plan Especial Villa de Madrid, haciéndose necesaria la modificación del propio Plan General en estos ámbitos, o bien redactar de nuevo la normativa de vivienda unifamiliar del Plan General para dar cabida a las Colonias y adaptar al tiempo las ordenanzas Municipales. Se optó finalmente por la primera vía aprobándose una "Modificación del Plan General en los Conjuntos de Vivienda Unifamiliar" en julio de 1981. En dicho documento, se seleccionaron treinta Colonias que sumaban unas 140 Has., por su interés y su situación legal precaria, procediéndose a su delimitación y fijación de unos parámetros urbanísticos mínimos que hicieran posible la legalización de parcelas y construcciones. Con la modificación se congelan las tipologías y los usos existentes para ser tratados en detalle, junto con la edificación en solares vacantes, a través de Planes Especiales particularizados para cada Colonia. La protección de las Colonias entra así en la vía excepcional de la protección del Patrimonio, a la espera de que la Revisión del Plan General recogiera el criterio de mantenimiento de la ciudad existente y elaborara unas normas que permitieran conjugar la salvaguarda tipológica, la regulación necesaria de las transformaciones y obras nuevas, al tiempo que solucionar los problemas de borde (30).

Los objetivos de los Planes Especiales redactados responden al diagnóstico de degradación ambiental de la mayoría de estas colonias:

- *Mantenimiento del carácter residencial* de los Conjuntos, deteniendo la transformación indiscriminada de usos y regulando las compatibilidades con el uso dominante de vivienda.

- *Conservación de la edificación*, deteniendo el proceso de transformación tipológica contradictorio con el carácter originario del Conjunto, e incluso arbitrando mecanismos para recuperar arquitecturas valiosas.

- *Recuperación de la imagen y escena urbana*, mediante operaciones de diseño y urbanización respetuosas con las peculiaridades morfológicas del conjunto.

Para ello se instrumentan los siguientes *contenidos básicos* en cada uno de los planes:

- Establecimiento de los niveles de protección aplicables al Conjunto o fincas individualizadas en función del interés arquitectónico y ambiental y los peligros efectivos en su preservación.

- Regulación normativa de los tipos de obras permitidos en función de los niveles de protección aplicable, condiciones estéticas, de volumen e higiénicas de las edificaciones y condiciones de parcelación.

- Especificación de los elementos arquitectónicos y de urbanización de interés, regulando las condiciones de su conservación y restitución.

(29) Vid. A. AGUADO, MONICA DE BLAS, JOSE M.^a EZQUIAGA, MARIA MEDINA (1985): "Protección ambiental y protección social de la ciudad existente: el caso de las Colonias de Vivienda Unifamiliar" incluido en "Urbanismo e Historia Urbana en el mundo Hispano", Universidad Complutense, Madrid.

(30) Sobre estos problemas hemos realizado un análisis específico en JOSE M.^a EZQUIAGA, ANGEL LUIS FERNANDEZ, FERNANDO INGLES: "Las Colonias de vivienda unifamiliar de Madrid. El discreto desencanto de la utopía" (de próxima publicación en *Ciudad y Territorio*).

— Establecimiento de los usos admisibles y regulación de los incompatibles existentes.

Al objeto de no desviarse de la temática del Plan Especial Villa de Madrid, se optó por una combinatoria de niveles de protección y obras permitidas análoga a la establecida en el mismo; sin embargo, como hemos visto, el Plan Especial Villa de Madrid introduce la idea de "*preferencia*" o no de la obra deseada y la necesidad de evaluación a través de una Comisión de seguimiento. El volumen de hotelitos protegidos a través de los Planes Especiales, y la escasa importancia de muchas de las obras, aconsejó establecer mecanismos que redujeran el margen de discrecionalidad interpretativa a la hora de la aplicación. Para ello se articuló la Normativa en tres niveles, uno genérico, cuyos criterios veremos a continuación, uno particularizado al conjunto de la Colonia funcionando como ordenanzas comunes, y por último, uno referido a la desagregación de la anterior hasta la unidad mínima susceptible de solicitar licencia, es decir, a nivel de finca concreta.

Las normas genéricas se basan en los siguientes criterios:

a) *Niveles de protección*. El principal problema que se presenta al acometer la normativa radica en llegar a una sistematización que permitiera una interpretación homogénea en los distintos planes a redactar y la necesidad de llegar en cada caso al dato concreto y distintivo que aparece como la única posibilidad de realizar un planeamiento realista. Esta dificultad se resuelve organizando las normas en una doble articulación. En la primera, más genérica y homogénea para todos los planes, se plantean el método y la definición de los conceptos a utilizar y en la segunda, particularizada a cada colonia, se realiza la aplicación de estas reglas del juego, así como la solución de problemas singulares. Las normas generales definen dos variables, cuyo cruce nos da las distintas situaciones posibles. La primera de ellas es el grado de protección que se aplica a cada hotelito en cuestión; se han distinguido tres grados cuya definición se adapta a la problemática de las Colonias:

— "*Grado de protección integral*". Protege la totalidad de cada edificio en él incluido, preservando todas sus características arquitectónicas, su forma de ocupación del espacio y demás rasgos singulares. Este nivel de protección se destina a aquellos conjuntos o edificios que presenten las características de: a) Presentar un valor arquitec-

tónico sustantivo por ejemplificar adecuadamente un momento determinado del hacer arquitectónico de singular interés; b) Encontrarse en la actualidad escasamente modificado respecto a su situación original; c) No existir expectativas en los usuarios de incrementos de los aprovechamientos en superficie, producto de obras costosas de transformación estructural.

— "*Grado de protección estructural*". Protege la conservación del carácter originario de la colonia, producto de la singular combinación de llenos y vacíos, imagen de los elementos constructivos y los usos en ellos contenidos y trama urbana. Se destina a aquellos edificios que sólo cumplan dos de las condiciones anteriormente mencionadas, siendo el caso más típico el de existencia de necesidades de mejora de los estándares superficiales por persona en la tipología original.

— "*Grado de protección ambiental*". Protege globalmente la relación entre morfología urbana y tipologías edificatorias de la colonia. Previendo acciones de impacto negativo sobre la trama y calidad de la edificación, compatibilizando la nueva edificación y los elementos arquitectónicos protegidos en los dos grupos anteriores. Se destina a edificios y espacios no ocupados dentro del ámbito de la colonia, no incluidos en ninguna de las categorías anteriores.

b) *Tipos de obras*. La segunda de las citadas variables es la definición de una serie de tipos de obras orientadas a distintos objetivos, desde el mantenimiento de las condiciones actuales de la vivienda, a la restitución de las condiciones originales, pasando por distintos niveles de re-adequación del espacio interior. De esta forma se definen los siguientes tipos de obras:



Colonia Cruz del Rayo, 1984.



Hotelito rehabilitado en la Colonia Cruz del Rayo, 1983 (arquitecto Bernardo Yncenga).

— “*Mantenimiento*”, dirigidas a preservar las condiciones de higiene y ornato de las edificaciones.

— “*Restauración*”, dirigidas a restituir las condiciones originales del organismo arquitectónico.

— “*Rehabilitación*”, dirigidas a la adecuación y mejora de las condiciones de habitabilidad del edificio mediante actuaciones sobre el espacio interior que respeten los elementos tipológicos, formales y estructurales del organismo arquitectónico.

— “*Reestructuración*”, dirigidas a la adecuación y mejora de las condiciones de habitabilidad del edificio mediante transformaciones del espacio interior que afectando a elementos estructurales mantengan intactas las fachadas y el volumen externo del edificio.

— “*Obras de recuperación tipológica*”. Comprende las obras de nueva planta en las que existe la sobre-determinación de ajustarse a un modelo tipológico establecido en el Plan, bien por consideraciones ambientales, bien por disponerse de documentación adecuada sobre su disposición originaria.

— “*Obra nueva*”. Son obras nuevas las de nueva planta sobre solar vacante y en las parcelas edificadas establecidas en la documentación del Plan.

c) *Relación entre niveles de protección y tipos de obras*. El cruce entre ambos parámetros nos da el espectro completo de situaciones. Así, en el nivel de protección integral sólo son autorizables las obras de mantenimiento, restauración y rehabilitación; en el nivel de protección estructural, además de las anteriores, son autorizables las obras de reestructuración y de recuperación tipológica; y en el nivel de protección ambiental son autorizables todas las obras, incluidas las de demolición y obra nueva, si bien, y como novedad respecto al Plan Villa de Madrid, la protección ambiental puede hacerse también extensiva a solares donde se haya realizado una demolición de una edificación del proyecto original, o bien nunca se llegarán a edificar pero haya existido sobre ellos un proyecto común al del resto de la colonia; en estos casos se contempla la posibilidad de introducir el concepto de obra de recuperación tipológica si las circunstancias ambientales lo aconsejan.

d) *Recuperación tendencial de la imagen de la colonia*. El mecanismo más efectivo de fomento de las obras en la dirección deseada es la contribución en su financiación por la Administración. Quedando este mecanismo fuera de las posibilidades de los planes especiales se optó por vincular los beneficios en superficie, obtenidos mediante la realización de obras de reestructuración con la exigencia de eliminación de volúmenes añadidos o elementos estilísticos contradictorios con la tipología o imagen primitiva, particularizando a nivel de parcela el beneficio obtenible y la carga de restauración. Con ello se pretende salvar, igualmente, la

desigualdad que introduce el Plan al establecer un punto cero en la situación actual y legalizar consecuentemente transformaciones en las viviendas realizadas en el pasado, al tiempo que se prohíben en el futuro.

2.4. *La ordenanza de Conservación y Estado Ruinoso de las edificaciones*

Aunque la legislación del suelo establece que los propietarios de edificaciones deberán mantener éstas en condiciones de “seguridad, salubridad y ornato públicos” (31) y atribuye a los Ayuntamientos y demás organismos competentes la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones, la declaración de ruina ha sido utilizada tradicionalmente como uno de los mecanismos especulativos para rescindir los contratos de arrendamiento antiguos y proceder a la demolición y sustitución del inmueble por una nueva edificación que aprovechara al máximo las posibilidades edificatorias que le concede la ordenanza y sobre todo se viera libre de la carga de los alquileres reducidos de los anteriores inquilinos, que de esta forma se ven expulsados hacia peores localizaciones o estándares de vivienda. Esto ha sido así porque la misma legislación señala que una edificación se declarará en estado ruinoso en los siguientes supuestos (art. 183.2):

— Daño no reparable técnicamente por los medios normales.

— Coste de la reparación superior al 50 por 100 del valor del edificio.

— Encontrarse en circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición.

— Presentar serias deficiencias en cuanto a salubridad.

Hay que señalar que la situación de “fuera de ordenación” puede producirse por un mero desajuste del edificio existente respecto a las alineaciones oficiales y que tal situación de hecho conlleva el impedimento de realizar obras de consolidación, aumento de volumen, o mejora, aunque se permiten pequeñas reparaciones exigidas por la higiene, ornato y conservación del inmueble. Por otra parte, y conforme al Reglamento de Edificación Forzosa de Solares, tienen consideración de tales no sólo los suelos vacantes y las ruinas sino también las edificaciones “inadecuadas” por no alcanzar el 50 por 100 de volumen o uso autorizado en las ordenanzas, o estar en manifiesta desproporción con la altura legalmente autorizada y corriente en la zona (32).

La única forma de evitar los efectos destructivos de un mal uso de la legislación sobre ruinas es vincularla íntimamente al deber de Conservación (33), de tal manera que su aplicación se circunscriba a muy pocos casos inevitables. La experiencia coti-

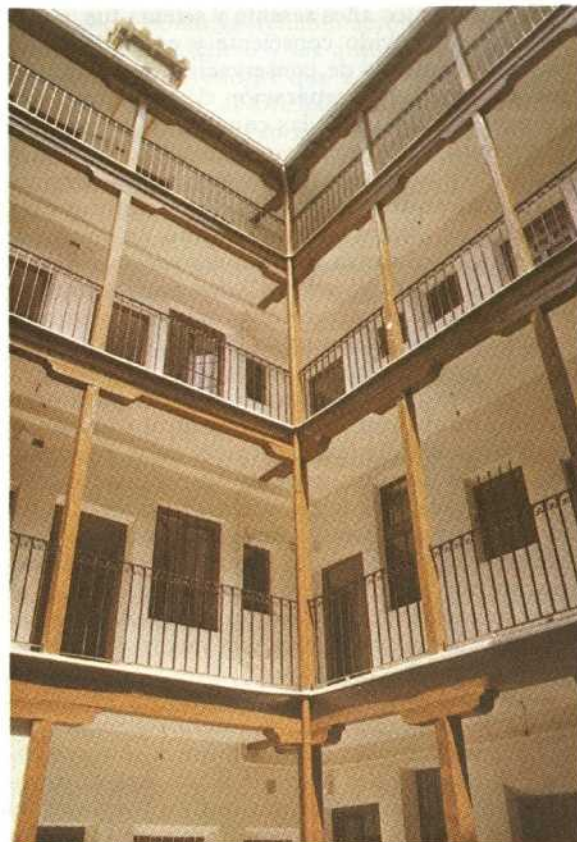
(31) *Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, texto refundido de 1976, art. 181.

(32) TOMAS RAMON FERNANDEZ (1981): op. cit., pág. 153. También JORDI NONELL: “El marco legislativo de la rehabilitación en España”, ponencia presentada a las Jornadas sobre Rehabilitación, celebradas en Madrid en 1983, editada en el volumen: VARIOS AUTORES (1985), *Rehabilitación 1983*, Instituto Juan de Herrera, Madrid.

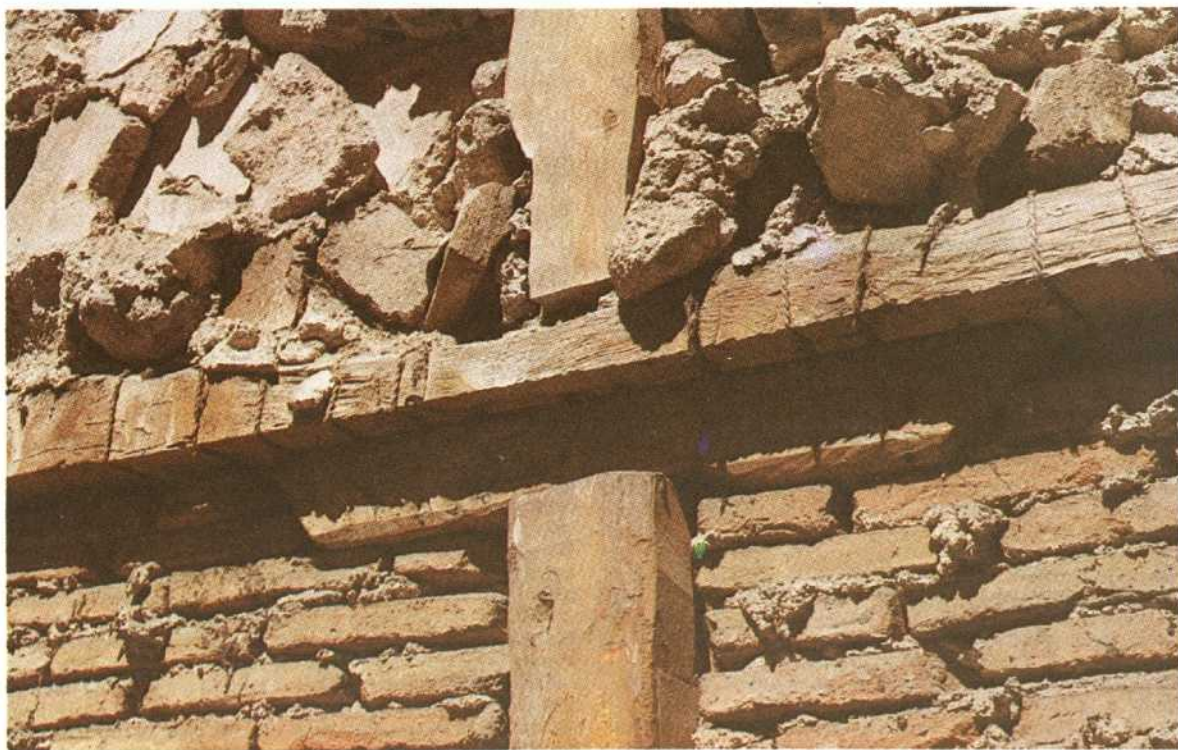
(33) “Reglamento de Edificación forzosa y Registro Municipal de solares”, de 5 de marzo de 1954. Sobre el tema, vid. A. CANO MATA: “Ruina y demolición de edificios declarados monumentos histórico-artísticos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 87, 1978 y, en especial, el más exhaustivo estudio realizado sobre el tema en J. GARCIA BELLIDO (1984): “Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 89.



Ruina en la Gran Vía de San Francisco, 1985.



Tipología de corrala, calle Barco, 31, 1983.



Estructura mixta característica del Casco Histórico madrileño.

diana durante los años sesenta y setenta fue, por el contrario, un olvido consciente y culpable de los mínimos requisitos de conservación de los inmuebles, en especial la reparación de cubiertas (normalmente de teja) y de las conducciones verticales de suministro de agua y saneamiento, que han producido pudriciones irreversibles en las estructuras de madera de la mayoría de estos edificios (34). Por ello, el Ayuntamiento aprobó en mayo de 1980 una "Ordenanza sobre Conservación y Estado Ruinoso de las Edificaciones" destinada a unificar los criterios de conservación y aclarar los supuestos de declaración de ruina previstos en la Ley. Esto se concreta en los siguientes aspectos:

— Énfasis en la exigencia del deber de conservación y establecimiento de un control administrativo de su cumplimiento, a través de la coordinación de los órganos y de la inspección.

— Aplicación de la ejecución sustitutoria en los casos de incumplimiento de este deber. Esta consiste en la ejecución de las obras de reparación necesarias por parte de la municipalidad, que luego exige su costeamiento a los propietarios, y ha supuesto en los últimos años una media de 150 millones de pesetas anuales.

— Regulación pormenorizada de los supuestos legales de ruina que evite las interpretaciones contradictorias y facilite que los mismos sólo se apliquen en casos reales de ruina física. Así, se considera daño "no reparable por medios normales" el que implica la reconstrucción de más de 1/3 de los elementos estructurales y se establecen fórmulas de cálculo del valor de la edificación y de las obras precisas para establecer si éstas últimas exceden o no del 50 por 100 del valor actual del edificio. Por otra parte, se señala que los bienes catalogados como Monumentos Histórico-Artísticos no sufren depreciación ni por edad ni por el uso a efectos de este cálculo.

— Interpretación restrictiva del "fuera de ordenación", estableciendo que las circunstancias urbanísticas que pueden aconsejar la demolición no serán apreciadas por el hecho de existir disconformidad con los Planes de Ordenación sino como circunstancias coadyuvantes de las de ruina física (35).

La mera aprobación de la ordenanza supuso un brusco descenso en las solicitudes de declaración de estado ruinoso, pasándose de una media de 750 a 800 expedientes de ruina incoados en los

años setenta —con una demolición anual de 150.000 m² y unas 350 licencias concedidas— a 15 solicitudes en 1981 (36).

3. DE LA PROTECCION A LA REHABILITACION

3.1. *La experiencia de gestión del Plan Especial Villa de Madrid*

El Plan Especial Villa de Madrid ha supuesto un importante cambio en los hábitos y comportamientos de los agentes que actuaban sobre la ciudad consolidada desde las prácticas de demolición y sustitución hacia la batería de nuevas formas de



Palacio de Gamazo en la calle Génova, 1984.

(34) JUAN LOPEZ JAEN (1981): "Reflexiones sobre la situación de la rehabilitación...", op. cit., pág. 8.

(35) AYUNTAMIENTO DE MADRID (1980): "Ordenanza sobre Conservación y Estado ruinoso de las edificaciones". En esta nueva regulación se incluye el cálculo de valor actual del edificio. De los tres coeficientes de depreciación admitida habitualmente por la doctrina:

Ce — por edad,

Cu — por uso,

Cc — por estado de conservación,

la nueva norma admite solamente dos, resultando:

$Va = Vr \times Ce \times Cu$, siendo:

Va el valor actual del edificio,

Vr el valor de reposición,

Ce el coeficiente de depreciación por edad que se calcula conforme a la fórmula:

$Ce = 1 - 0,25 (\log t - 1)^2$, siendo t el núm. de años del edificio (entre 10 y 300).

Cu el coeficiente de uso que en realidad se refiere al estado de

conservación del inmueble, siendo asimilable al que más arriba denominábamos Cc. Este coeficiente oscila entre 1 para la buena conservación y 0,55 para la pésima.

El Plan General de 1985 ha recogido la filosofía fundamental de la Ordenanza pero ha venido a simplificar el proceso de cálculo del Valor actual al suprimir el coeficiente de uso, y en consecuencia corregir la excesiva minusvalía, que de la aplicación combinada del mismo con el coeficiente de depreciación por edad —que se mantiene idéntico— resultaban, y sobre todo establece una nueva regulación del fuera de ordenación señalando (art. 3.5.4) que la simple disconformidad con el Plan no constituirá circunstancia urbanística que haga aconsejable la demolición de un inmueble, salvo que la misma haya sido establecida como determinación específica del propio Plan.

(36) ENRIQUE BARDAJI (1983): "La gestión administrativa de la rehabilitación en Madrid", en VARIOS AUTORES, *Madrid, de la restauración singular a la rehabilitación integrada*, MOPU, Madrid.

intervenir en el edificio previstas en dicho Plan. Más que una argumentación literaria, las cifras del volumen de obra en los cuatro primeros años de aplicación avalan la afirmación realizada (37). En efecto, sobre un total de 30.000 edificios comprendidos en su ámbito —de los cuales 8.000 están protegidos en los niveles integral o estructural— se ha pasado de unas actuaciones en 1982, con una inversión de 3.500 millones de pesetas, a unas 2.500 actuaciones, con una inversión próxima a los 8.600 millones de pesetas en 1984. En cuanto a las prácticas, se observa un descenso de la participación de las actuaciones sobre edificios protegidos ambientalmente, que de un 47 por 100 en 1982 pasan a ser el 35 por 100 en 1985, subiendo en la protección estructural del 39 al 45 por 100 y en la protección integral del 14 al 20 por 100. Ello pone de manifiesto que la estabilización de la “cultura de la protección” ha alcanzado ya las prácticas inmobiliarias, que de una artificial retención y desviación hacia los edificios de protección más débil abordan ya el conjunto de las situaciones de protección, pasándose de una dominancia de las inversiones en obras de nueva planta —y en número de las obras de reestructuración—, a un mayor reparto entre los diversos tipos de obras, en el que las obras de reforma y rehabilitación ocupan los lugares preeminentes por el volumen de sus inversiones.

Sin embargo, la protección de edificios constituye la más urgente pero sólo una de las facetas problemáticas del Centro. Recientes estudios (38) han puesto de manifiesto que sólo un 5 por 100 de los edificios antiguos del Centro se encuentran en buen estado, estando afectado el 60 por 100 por deterioros ligeros susceptibles de fácil reparación, un 30 por 100 por un deterioro considerable y un 5 por 100 en condiciones extremas. Pero lo más importante es que cerca de 14.000 viviendas, es decir, el 22 por 100 del parque, presentan tales deficiencias de habitabilidad (menos de 30 m², inexistencia de retrete o agua corriente, etc.) que deben ser consideradas como infraviviendas. Para elevar además las condiciones de vida de los actuales habitantes y dinamizar las zonas más deterioradas se hicieron necesarias medidas positivas de fomento inducidas desde el propio Ayuntamiento. El más importante paquete se refiere a la rehabilitación de edificios, campo en el que el Ayuntamiento de Madrid ha tenido un papel pionero en la adopción de medidas hoy ya comunes a muchas ciudades. Estas se han diversificado desde la inicial subvención a la rehabilitación privada o la realización de obras

ejemplares, como la rehabilitación pública de la manzana de Cascorro y las antiguas corralas, hacia fórmulas novedosas que acercan la gestión al ciudadano, como las Oficinas de Barrios en Rehabilitación, o contemplan acciones integradas sobre conjuntos, como los Programas de Adecuación Arquitectónica, de los que está en marcha el referido a la Plaza Mayor. Igualmente, se han lanzado líneas tendentes a la recuperación ambiental del Centro desde el punto de vista del espacio público. Así, el “Programa de Limitación de Tráfico en el Centro” compatibiliza el rescate para el peatón de áreas agredidas por una motorización excesiva con el acondicionamiento de aquellas plazas y calles tradicionales más deterioradas, hasta completar una veintena de acciones diversas.

Paralelamente, el Ayuntamiento de Madrid aprobó en julio de 1983 la reorganización interna del nuevo Área de Urbanismo e Infraestructuras que integra diversas Delegaciones Municipales y a la propia Gerencia Municipal de Urbanismo. Merced a esta reorganización se unificaron los criterios y competencias en la intervención física en la ciudad, coordinando la intervención pública directa de la obra pública con su mantenimiento, e integrando la concepción y la ejecución, el plan y la obra pública, en un proceso continuo. Con ello se pretendía hacer más eficaces los esfuerzos hasta entonces disgregados, al tiempo que se posibilita la urgente tarea de gestionar el Plan General con una administración modernizada capaz de afrontar tal reto (39).

3.2. *El fomento de la rehabilitación privada: las Ordenanzas Municipales de Ayuda a la Rehabilitación*

Para complementar los objetivos protectores con medidas de estímulo de la iniciativa privada en la línea fijada por el Plan Villa de Madrid, el Ayuntamiento creó en 1981 un “Fondo de Ayuda al Plan Especial” con una previsión inicial de 150 millones de pesetas, a fin de contribuir mediante subvenciones a las obras que se realizaran dentro de los ámbitos de protección del Plan. Para implementar la ejecución de dicho fondo se aprobó en 1982 una “Ordenanza Reguladora de la Ayuda Municipal a la Rehabilitación de Edificios Residenciales”. Esta Ordenanza organizó en todos sus aspectos administrativos la concesión de subvenciones a fondo perdido para la realización de obras de rehabilitación, obras de interés histórico arquitecto-

(37) Datos procedentes del estudio de J. L. GARCIA GRINDA (1986): “El Plan Especial en números”, incluido en AYUNTAMIENTO DE MADRID (1986): *Plan Especial Villa de Madrid. Cuatro años de gestión*, Madrid. Como antecedente del mismo fue elaborado un informe de la Comisión de Seguimiento y Control del Plan al año de su aprobación: “Informe sobre el desarrollo y aplicación del Plan Especial Villa de Madrid” (ejemplar fotocopiado inédito).

(38) Vid. FRANCISCO POL y FRANCISCO LOPEZ GROH (1983): “El deterioro de la vivienda antigua en Madrid”, Comunidad de Madrid (ejemplar fotocopiado inédito). Una síntesis de los datos se encuentra en la ponencia de F. POL: “Los problemas de la vivienda antigua en Madrid y la conformación de una política municipal de conservación y rehabilitación urbana” (ejemplar fotocopiado inédito).

(39) Sobre el tema de la reorganización funcional del Ayuntamiento de Madrid, vid. ENRIQUE BARDAJI (1983): “Planeamiento y Construcción de la ciudad”, en *Revista Alfoz*, núm. 4; J. M.^a EZQUIAGA (1986): “La intervención pública: proyecto y estrategias de actuación”, incluido en *Curso de diseño urbano*, MOPU, págs. 50-53; y J. M.^a EZQUIAGA (1986): “Intervención urbanística y organización administrativa: el caso de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid”, en VARIOS AUTORES, *La organización de la gestión urbanística*, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial de las Excmas. Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Jaén y Málaga, Granada.



Inmueble rehabilitado en la calle Jovellanos, 1984.

nico o para ayudas personales en la compra por parte de inquilinos de las viviendas que ocupan. De igual forma, reguló la concesión de subvenciones a familias que deseando rehabilitar su vivienda, por disponer de ingresos económicos inferiores al salario mínimo interprofesional, no podían abordar el coste de las obras. Estas subvenciones cifradas entre un 15 y un 20 por 100 del coste de las obras buscaban situar la rehabilitación de viviendas en condiciones financieras semejantes a las de construcción de nuevas viviendas acogidas al régimen de Protección Oficial.

Para ello se establecía en la Ordenanza un sistema perfectamente articulado de tipos de obras y condiciones mínimas exigibles en los edificios en relación a diferentes modalidades de ayudas y a diferentes tipos de beneficiarios. Los requisitos exigidos a los edificios fueron: estar incluidos en el Plan Especial Villa de Madrid, tener más de cuarenta años de antigüedad, estar destinados en más del 70 por 100 al uso residencial y contar con una superficie media de viviendas inferior a 90 m². Las obras a las que se destinan las ayudas abarcaban los siguientes supuestos:

— “Rehabilitación básica”, tendentes a conseguir unas mínimas condiciones de habitabilidad en los elementos comunes del edificio.

— “Rehabilitación elemental de viviendas”, tendentes a conseguir unas mínimas condiciones de habitabilidad en el interior de las viviendas.

— “Rehabilitación general”, la suma de las dos anteriores en un 75 por 100 de las viviendas.

— “De interés arquitectónico-histórico o ambiental”, requeridas por los valores particulares del edificio.

— “De instalaciones especiales”, para instalación de ascensor y adecuación de viviendas a minusválidos.

Y las clases de ayudas para la realización de estas obras se agrupaban en tres supuestos: a) “Ayudas a la rehabilitación”: mediante subvenciones del 20 por 100 para la rehabilitación general y del 15 por 100 para la rehabilitación básica y elemental; b) “Ayudas especiales”: mediante subvenciones del 20 por 100 para las obras de interés arquitectónico-histórico-artístico e instalaciones especiales; c) “Ayudas personales”: para la adquisición de viviendas (15 por 100) o ayudas complementarias en casos de relevante interés social. Pudiendo ser beneficiarios de las mismas tanto propietarios como inquilinos si destinaban la vivienda a residencia habitual del ocupante.

Simultáneamente se formalizó, en agosto de 1982, un convenio con la Caja de Ahorros de Madrid, mediante el cual se regulaba un sistema de préstamos personales e hipotecarios a cinco y diez años de amortización y al 15 por 100 de interés en combinación con las ayudas municipales, obteniéndose de esta forma unas tasas de interés inferiores al 11 por 100.

Todo este marco sufre un importante cambio cuando tras el acceso del P.S.O.E. al Gobierno Central éste recoge las líneas que habían comenzado ya a desarrollarse en municipios como Madrid. Así, en julio de 1983, se publica un decreto del Ministerio de Obras Públicas que equipara las condiciones de protección financiera de la rehabilitación a las de la vivienda de nueva planta, estableciendo dos tipos de créditos y subvenciones personales: a) Rehabilitación libre, que puede aplicarse a cualquier tipo de obras hasta un máximo aproximado de 1.800.000 pesetas por vivienda a un interés del 11 por 100 a devolver en un máximo de trece años; b) Rehabilitación protegida, cuando en un edificio se prevean obras de adecuación de habitabilidad en el 70 por 100 de sus viviendas, el importe se eleva a un máximo de 2.200.000 pesetas/vivienda a un interés del 8 por 100 en trece años. Limitándose los precios de venta y renta a semejanza de las viviendas de nueva planta de protección oficial (V.P.O.) (40).

Las mejores condiciones de este decreto, fruto de la mayor disponibilidad relativa de fondos de la Hacienda Estatal sobre las haciendas locales, obligaron a un replanteamiento de la iniciativa municipal en este terreno para recoger y propulsar transformando en programas concretos las condiciones del decreto. Así, la subvención municipal se replantea hacia los segmentos de población econó-

(40) Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre Protección a la rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano. Vid. un análisis del mismo por EDUARDO ROCA (1984): “La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos”, en *Revista de Dere-*

cho Urbanístico, núm. 90. Sobre su fundamento conceptual y político, vid. F. POL (1985): “Hacia una política de rehabilitación urbana”; en VARIOS AUTORES, *Curso de rehabilitación. La teoría*, COAM, Madrid.

micamente más débiles o hacia la situación de inquilinato en base a contratos de arrendamientos "antiguos" —y por tanto de pequeña entidad económica— en los que la realización de obras de mejora no resulta en absoluto rentable al propietarios. Al mismo tiempo, se incrementa el volumen de las ayudas, de una media de unos 150 millones de pesetas/año, durante los años de aplicación de la primitiva ordenanza, a 350 millones de pesetas como fondo de ayuda a las diversas líneas en 1985.

Ello determina la aprobación en junio de 1984 de un nuevo texto de la "*Ordenanza Reguladora de las Ayudas Municipales a la Rehabilitación de los Edificios Residenciales en el Ambito del Plan Especial Villa de Madrid*". Conforme al mismo los requisitos exigidos a los edificios se simplifican al estar incluidos en el Plan Especial y tener más de cuarenta años de antigüedad, regulándose igualmente de modo más flexible las formas y requisitos de concesión de ayudas.

La nueva ordenanza establece tres sistemas de ayudas según el carácter de las obras:

- actuaciones de rehabilitación en elementos comunes de los edificios;
- actuaciones de rehabilitación en elementos privativos de las viviendas;
- obras de interés arquitectónico, histórico o ambiental,

estableciendo el criterio de apoyar especialmente las obras de rehabilitación de elementos comunes, subordinando las ayudas a la mejora de los elementos privativos de las viviendas a que se realicen conjuntamente con aquéllos, y distinguiendo dos líneas de subvención según que las actuaciones sean promovidas por los usuarios (propietarios o inquilinos) o por propietarios de edificios completos con viviendas en arrendamiento. En el primer caso, se elaboró una tabla de subvenciones graduada según el cruce de dos variables: el coste económico de las obras y los ingresos de los usuarios, de tal manera que las ayudas son personales y adecuadas a las circunstancias de cada caso concreto desde un mínimo de un 10 por 100 hasta el 45 por 100 del coste total. En el caso de las actuaciones promovidas por propietarios de edificios en arrendamiento la gradación de las ayudas es función del coste económico de las obras —como en el caso anterior— y del grado de ocupación del edificio, incrementando el volumen de la ayuda en proporción directa con la mayor ocupación del inmueble —con un mínimo del 70 por 100 ocupado— hasta un máximo del 35 por 100 de un coste por vivienda ocupada de 600.000 pesetas. La única condición que se exige es que al menos un 50 por 100 de los arrendamientos han de ser de "renta antigua", es decir, anteriores a 1964.

Como líneas complementarias se establecen ayudas a las obras de interés arquitectónico, histórico o ambiental, subvencionando entre un 25 y un 50 por 100 las obras de conservación y reparación de elementos existentes y hasta la totalidad del coste



Ayuntamiento de Madrid. Rehabilitación de la Corrala de Miguel Servet, 1986 (arquitecto Emilia Checa).

(con un límite de 1.500.000 pesetas) de las obras de reposición de elementos irrecuperables o desaparecidos —revocos especiales, molduras, decoraciones, composición primitiva de la fachada, etc.—, y ayudas técnicas para acometer la redacción de proyectos e informes previos sobre las deficiencias de los edificios y las obras precisas.

3.3. La intervención pública directa, experiencias piloto y órganos de gestión

Aunque escapa al objeto de nuestro análisis, centrado en los instrumentos normativos, no puede dejar de hacerse breve referencia a las actuaciones municipales directas como complemento y conclusión lógica de la reflexión contenida en las diversas normas reseñadas. En efecto, la experiencia de aplicación de la ordenanza de subvención a la rehabilitación privada puso de manifiesto la necesidad de actuar directamente en circunstancias en que el grado acentuado de deterioro, las especiales deficiencias de habitabilidad, la incapacidad económica de los ocupantes o la dificultad de la situación administrativa del inmueble (expedientes de declaración de ruina, situaciones contractuales conflictivas, etc.) (41) hacían imposible la rehabilitación por parte de los inquilinos o propietarios.

La actuación pública directa comenzó con la adquisición, rehabilitación y venta a sus actuales inquilinos de una serie de edificios catalogados en el Plan Especial. La experiencia inicial limitada a cuatro actuaciones y unos 500 millones de pesetas en 1982, ha servido para poner de manifiesto, por una parte la complejidad sociológica de intervenir en inmuebles ocupados, así como la necesidad de conocer en profundidad las circunstancias concurrentes en cada caso, para lo cual se hacía más útil la disposición de órganos descentralizados como los que comentaremos a continuación. De entre éstas primeras actuaciones destaca el estudio piloto de rehabilitación de la Manzana de Cascorro que abarca una manzana completa compuesta por 22 edificios en uno de los lugares más emblemáticos del viejo Madrid, sede del popular mercado de

(41) OFICINA DE BARRIOS EN REHABILITACION (1985): "Notas sobre la política municipal de rehabilitación del

Ayuntamiento de Madrid", Madrid (ejemplar multicopiado), página 11.



Ayuntamiento de Madrid. Rehabilitación del Mercado de Vallehermoso (arquitecto Salvador Pérez Arroyo), 1983.



Cuartel del Conde Duque, 1986.



Ayuntamiento de Madrid. Rehabilitación del Cuartel del Conde Duque (arquitecto Julio Cano Lasso), 1983.

"El Rastro" (42). Hoy estas "experiencias" han sido amplificadas hasta constituir un auténtico "programa" de duración cuatrienal, que se espera afecte durante el período 1984-87 a unas 1.600 viviendas. En ejecución del mismo fueron adquiridos en 1985, 22 edificios del barrio de Embajadores, con un total de 440 viviendas. Como novedad respecto a los estudios piloto se prevé el alquiler y no necesariamente la venta de las viviendas una vez rehabilitadas por el Ayuntamiento, graduando la renta a las condiciones económicas de cada familia.

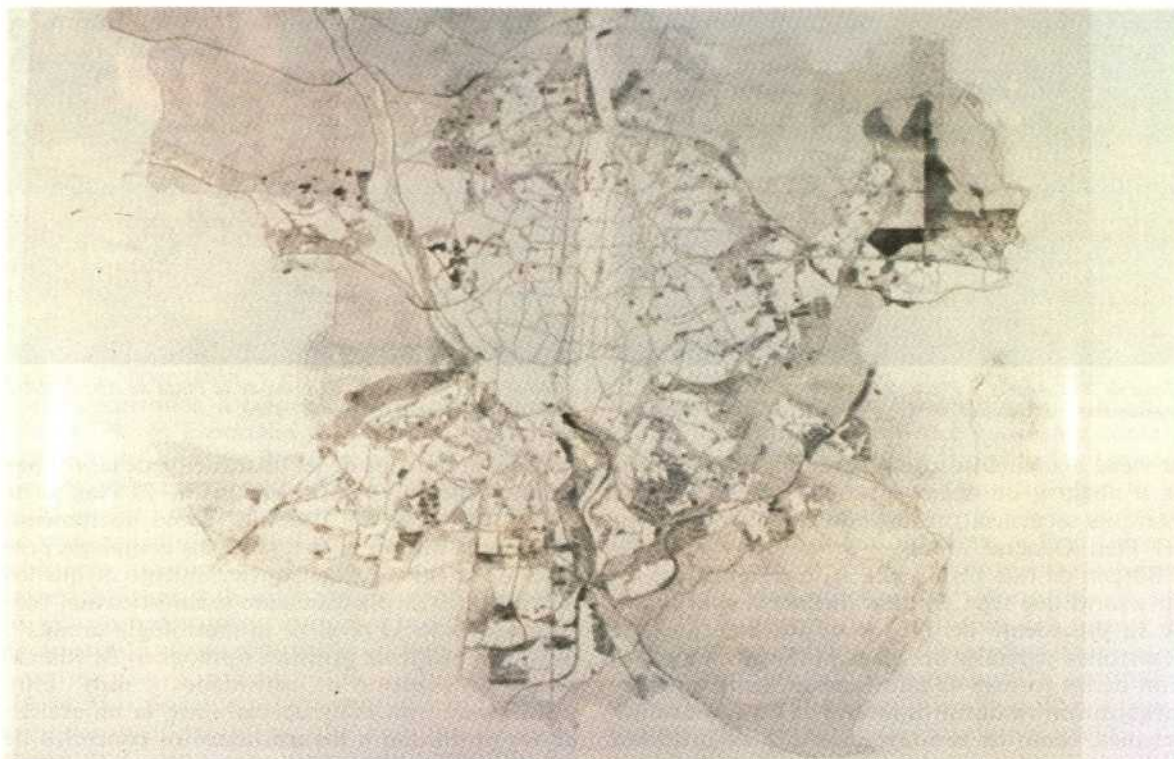
A nivel administrativo y al objeto de facilitar el contacto directo con los interesados han sido creados órganos descentralizados del propio Ayuntamiento denominados "*Oficinas de Barrios en Rehabilitación*" (OBR), con ubicación física en las zonas de actuación y con la finalidad de informar a los vecinos y a los propietarios de las ayudas existentes y su forma de tramitación; desarrollar las gestiones que éstos requieran para la solicitud de las ayudas, tramitación de licencias, etc.; seleccionar y gestionar las operaciones municipales de rehabilitación y desarrollar campañas de información ciudadana sobre los problemas de las viviendas antiguas. De éstas se encuentra ya en funcionamiento la primera OBR en los barrios de Embajadores y Palacio, donde se concentra gran parte de la edificación deficiente y problemática social del Casco de Madrid.

Otra novedad introducida por la nueva Ordenanza de Rehabilitación es la creación de los "*Programas de Adecuación Arquitectónica*" para previsión y coordinación de actuaciones municipales dirigidas a la mejora del ambiente urbano. El Ayuntamiento podrá ordenar la ejecución de obras que se refieren a estos Programas, especificando el carácter ordinario o extraordinario de las obras. Cuando las obras ordenadas no se ejecutasen voluntariamente por los propietarios, el Ayuntamiento podrá realizarlas mediante procedimiento de ejecución sustitutoria y en caso de ser obras de carácter extraordinario, no se podrá revertir sobre el propietario la parte de los costes que exceda del límite del deber de conservación (43). El primero de estos programas comprende el entorno de la Plaza Mayor —abarcando unos 160 edificios— donde coinciden una situación estratégica en la estructura urbana del Centro, con un nivel medio de deterioro y unas edificaciones de elevado interés histórico (44).

(42) Desarrollada por Mariano Bayón, José Luis Martín Gómez y Francisco Pol, obtuvo el Premio Nacional de Urbanismo de 1981. Sobre el tema, vid. "La manzana de Cascorro. Un estudio piloto de rehabilitación para el casco antiguo de Madrid", COAM, 1983; y FRANCISCO POL, CARLOS SOTO, ENRIQUE OLMEDILLAS y M.ª DOLORES GONZÁLEZ (1983): "La operación piloto municipal de la Manzana de Cascorro. Balance de un año de gestión", ponencia presentada a las Jornadas sobre Rehabilitación de Madrid, 1983, op. cit.

(43) AYUNTAMIENTO DE MADRID (1984): "Ordenanza reguladora de ayudas municipales a la rehabilitación de edificios", Madrid, art. 5.

(44) GABINETE DE REHABILITACION URBANA (1985): "Propuesta inicial de Programa de Adecuación arquitectónica y de rehabilitación de la edificación de la Plaza Mayor y su entorno" (ejemplar fotocopiado inédito).



Plan General de Madrid. Plano de estructura urbana, 1985.

4. LA RECUPERACION DEL CENTRO HISTORICO EN EL PLAN GENERAL DE MADRID (1985)

4.1. La "vuelta" sobre la ciudad existente

La Revisión del Plan General de 1963, aprobada definitivamente en marzo de 1985, recoge los nuevos criterios de intervención y protección de la ciudad existente, incorporándolos a la propuesta de globalidad que el Plan contiene para el conjunto de la ciudad. Su eslogan "*recuperar Madrid*" sintetiza la idea directriz de volver sobre la ciudad existente, desatendida por el planeamiento desarrollista sólo atento a los nuevos crecimientos, y a la transformación sustitutiva del Casco.

Para lograr este objetivo, el Plan cuestiona la metodología tradicional del planeamiento a grandes escalas, sustituyéndola por un proceso dialéctico entre la reflexión globalizadora y la formalización individualizada de las partes de la ciudad, que hemos denominado como "recomposición de la unidad desde lo concreto" (45). Ello implica en palabras de Eduardo Leira que de la reflexión globalizadora no se derivan linealmente los objetivos 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

(45) JOSE M.^a EZQUIAGA: "Planes, obras e historia", introducción al libro VARIOS AUTORES (1984), *Madrid, urbanismo y gestión municipal, 1920-1940*, Madrid, pág. 14.



Plan General de Madrid. Clasificación del Suelo, 1985.



Iglesia de San Andrés y Plaza de los Carros, reformada por el Ayuntamiento de Madrid en 1984 (arquitecto Emilio Esteras).



Ayuntamiento de Madrid. Reforma de la Plaza de Agustín Lara (arquitecto Arturo Ordozgoiti), 1986.

ya viene acuñándose como aproximación de 'arriba a abajo y de abajo a arriba', que rompen la jerarquía secuencial, asumiendo ambas como tarea del Plan General" (46).

Surgen de esta forma una serie de temáticas innovadoras que separan radicalmente el nuevo Plan de su precedente de 1963 y de los mencionados desarrollos parciales del mismo (47): a) La matización de las formas de intervención, tanto en la jerarquización en distintos niveles de las operaciones urbanas, como en la adaptación a la singularidad de la pieza urbana en la que se actúa; b) La sustitución del modelo territorial apriorístico por la idea más compleja de "compatibilización" (48) entre las distintas propuestas de ordenación; c) La opción por "terminar la ciudad, planteando un modelo de ciudad continua y equilibrada, a través de una nueva dialéctica en la que lo "nuevo" se pone al servicio de la ordenación de lo "viejo"; d) La idea de ultimar el control de la ciudad a través de la determinación formal, idea de "ordenación" en la que la arquitectura verifica el plan; e) La idea de vincular inversiones-programaciones, de tal forma que éstas últimas se constituyen en elementos urbanos, es decir, en piezas que operen una transformación cualitativa de la ciudad y no sólo la mera satisfacción cuantitativa de los estándares.

En suma, se le asigna al Plan el papel de aunar el establecimiento en las reglas del juego generales y la solución individualizada de los elementos estructurantes de la forma de la ciudad (49).

4.2. Diversificación de los instrumentos de intervención del Plan

Un aspecto de la metodología del Plan que interesa destacar antes de describir el tratamiento específico del Centro Histórico, se refiere a la mate-

rialización práctica de la "matización de las formas de intervención" antes mencionada. El Plan parte de la superación del "zoning" como instrumento apto por sí mismo para regular los complejos procesos de la ciudad y del convencimiento de que los instrumentos de planeamiento urbanístico aun "correspondiendo al nivel de la morfología urbana", implican realmente procesos tipológicos de edificación y localización de actividades y usos" (50).

Buscando una congruencia entre la naturaleza de los problemas y los instrumentos concretos de intervención, el Plan define tres líneas de actuación (51):

— La *estructuración* de áreas intersticiales o desarticuladas mediante la definición de sus características morfológicas (trazados y urbanización) y tipológicas (arquitectura), es decir, la definición simultánea de una actuación física y de unas normas u ordenanzas de edificación.

— La *regulación* de procesos mediante la definición de la tipología arquitectónica y la normativa de ejecución, allí donde la morfología urbana está definida.

— Los *proyectos* apoyados en la calificación del suelo y programados como acciones constructivas de los equipamientos e infraestructuras básicas de la ciudad.

Como resultado de la combinación específica sobre cada área de estas líneas, surgen las "*áreas de intervención*", los "*ámbitos de ordenanza*" y las "*acciones puntuales*", según que la intervención requiera el establecimiento de la trama, la mera regulación normativa o la construcción puntual respectivamente. Esto no quiere decir que cada una de las líneas mencionadas se defina aisladamente de las otras. En realidad, todas ellas recubren el mismo espacio real y han de entenderse ante todo como formas de abordar selectivamente los problemas tipo-morfológicos detectados. Así, las "*áreas de intervención*" definen a su vez "*áreas de*

(46) E. LEIRA (1984): "Del Plan de Madrid. Elementos para un debate", en *Ciudad y Territorio*, núms. 59-60, pág. 83.

(47) J. M.ª EZQUIAGA: "Planes...", op. cit., pág. 15.

(48) E. LEIRA, J. GAGO, L. F. ALFONSO TEIXIDOR (1983): "De la coordinación a la ordenación compatibilizada", en *Alfoz*, núm. 3.

(49) Vid. una reflexión metodológica de esta idea en MANUEL SOLA-MORALES (1979): "Bases para la planificación urbanística comarcal", en *Futuro urbanístico para la comarca de San Sebastián*, San Sebastián, y M. SOLA-MORALES (1982): "Plan", en *Arquitectura*, núm. 235.

(50) MANUEL SOLA-MORALES, J. BUSQUETS, M. DOMINGO, A. FONT, J. L. GOMEZ ORDÓÑEZ (1974): *Barcelona, remodelación capitalista o desarrollo urbano en el sector de la Ribera Oriental*, Gustavo Gili, Barcelona, pág. 59.

(51) Sobre el proceso de diferenciación de las mismas, vid. AYUNTAMIENTO DE MADRID (1985): *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, 1985. Memoria General*, págs. 39-44.

ordenanza" e incluyen la programación de "acciones de inversión"; las grandes *operaciones estructurales* de la ciudad se apoyan en "acciones singulares" e implican a su vez la reordenación integrada de un amplio entorno que puede abarcar varias "áreas de intervención", etc. Mostrando, en suma, la mutua implicación (dialéctica y no sólo jerárquica) entre las grandes decisiones del plan y la multiplicidad de pequeñas decisiones de ordenación y proyecto.

A nivel operativo esta diferenciación da lugar a dos grandes tipos de suelo: el llamado "*suelo finalista*", es decir, aquel en el que el Plan General ultima la ordenación, y el "*suelo remitido*" a ulteriores desarrollos a través de figuras de planeamiento, Planes Especiales de Reforma Interior en suelo urbano o Planes Parciales para el suelo urbanizable o de nueva extensión. Eventualmente, el suelo finalista puede quedar remitido a una figura de planeamiento posterior de menor alcance, normalmente Estudios de Detalle, pero su situación característica es la de venir regulado por diferentes sistemas u ordenanzas referidos a la aplicación de parámetros a su vez diferentes: como la alineación a vial, la parcela o condiciones volumétricas específicas. Más adelante señalaremos una de las innovaciones metodológicas más notables de estas Áreas de Ordenanzas, a saber: la regulación no sólo de las condiciones de nueva edificación o crecimiento, sino también, y preferentemente, las del mantenimiento de lo existente.

De las "*Áreas de Intervención*" interesa destacar el hecho de que un gran número de ellas se refiere a aquellas áreas intersticiales o de borde de los espacios consolidados, cuya ordenación puede operar una recalificación positiva del entorno, es decir, una recalificación que reurbanice la zona, suture los vacíos y resuelva las carencias de equipamientos más apremiantes. Este tipo de intervención que responde a la figura del planeamiento del Plan Especial de Reforma Interior, objetivamente se separa tanto de lo que históricamente ha significado la reforma interior, como de la lógica de la renovación espontánea. En todas ellas el Plan delimita los objetivos urbanísticos, parámetros cuantitativos, y precondiciones de diseño, estableciendo además las inversiones precisas para su ejecución, y jerarquizando temporalmente su realización de acuerdo con su importancia relativa respecto a los criterios globales del Plan.

4.3. *Tratamiento del Patrimonio Arquitectónico e introducción del criterio de conservación en las Ordenanzas de edificación*

Como hemos adelantado, es criterio peculiar del nuevo Plan de Madrid proteger la ciudad como objetivo que se aplica a través de normas generales y sólo complementariamente mediante la catalogación cuando "excepcionalmente" los valores del edificio lo aconsejen (52). Ello tiene dos consecuencias inmediatas. De una parte, la recuperación

de la salvaguarda de la ciudad existente como hipótesis de partida de toda la reflexión urbanística posterior. Ello sitúa el Plan ante planteamientos próximos a los que describimos al hacer referencia al concepto de "*estatuto de lo urbano*" acuñado por el PEPCUM (53), y en tal sentido corresponde a la conclusión de un ciclo de intentos frustrados de cambiar radicalmente la filosofía de una legislación y un planeamiento volcados hacia la regulación de la nueva creación de ciudad.

Sin embargo, otra consecuencia de esta acción ha sido no enfatizar el tratamiento pormenorizado de los elementos arquitectónicos individuales. El Plan General recoge sin adiciones, el catálogo de su antecedente: el Plan Especial Villa de Madrid. En tal sentido, no se produce un avance conceptual respecto de dicho Plan Especial sino tan sólo una flexibilización de la normativa —que se ve sustancialmente simplificada— al objeto de facilitar su aplicación, ya que, en suma, el Plan General hace reposar su confianza en una eficaz salvaguarda de la ciudad en los criterios normativos de carácter más general. Se establecen dos niveles de protección (asimilables a los precedentes niveles de protección "integral" y "estructural"), suprimiéndose el nivel de "protección ambiental" por considerarse incorporado a la normativa zonal:

"*Nivel 1: que protege los edificios en su totalidad, preservando sus características arquitectónicas, su forma y cuantía de ocupación del espacio y todos los rasgos que contribuyen a singularizarlo como elemento integrante del patrimonio arquitectónico y monumental.*"

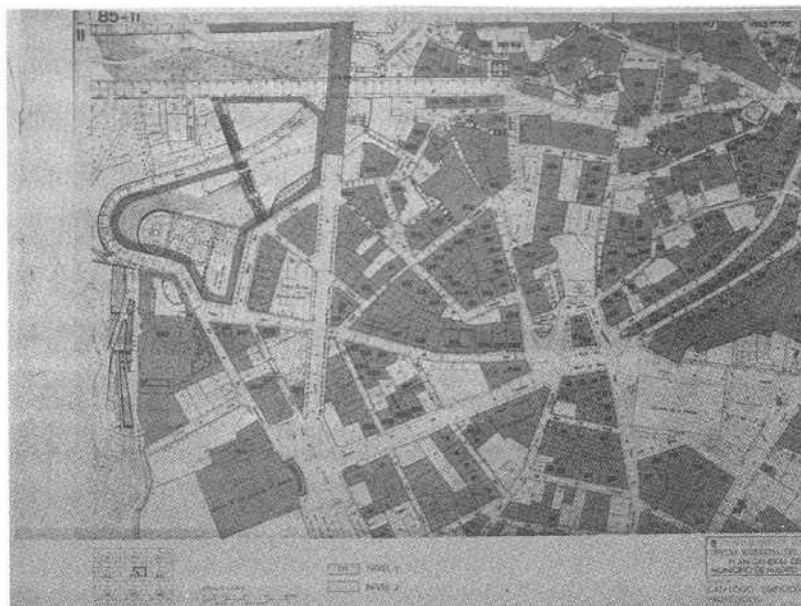


Ambito de la Zona número 1 "Conservación ambiental" en el Plan General de Madrid, 1985.

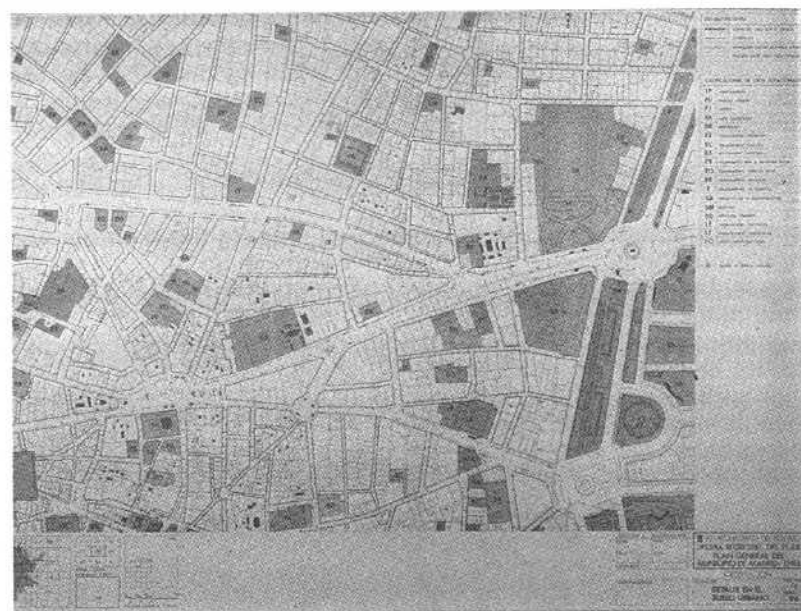
(52) Ibidem, pág. 195.

(53) Diversos autores del mismo así lo han señalado; vid. ENRIQUE BARDAJI (1986): "Oportunidad de una mirada

atrás", introducción al libro *Plan Especial de Madrid. Cuatro años de gestión*, op. cit., pág. 10; JUAN LOPEZ JAEN (1986): "Impresiones y paisajes", op. cit., pág. 279.



*Catálogo del
Plan General, 1985.*



*Plano de Detalle en Suelo
Urbano del Plan General
de Madrid, 1985.*

Nivel 2: que protege las características del edificio en su presencia, en su entorno, preservando sus elementos arquitectónicos que definen su forma de articulación con el espacio exterior" (54).

Igualmente, conforme al método del Plan Villa de Madrid, cada uno de estos niveles de protección implica una serie de restricciones respecto a las obras admisibles previamente definidas por el Plan. Como criterio de interés merece destacarse que el establecimiento de una casuística finita de obras definidas de manera precisa va a ser uno de los elementos conceptuales incorporado al conjunto de la mecánica normativa del Plan. Es decir, la normativa variará en función de los tipos de obras en todas las normas zonales particulares y no sólo en los inmuebles objeto de protección individualizada. Estas obras tienen una inmediata referencia

con las del Plan Especial Villa de Madrid, si bien puede apreciarse que incorporan conceptos de las normativas de las Colonias de Hotelitos y, sobre todo, que se suprimen las obras de rehabilitación —dado que el concepto ha alcanzado en la cultura urbanística española un significado mucho más amplio que el referido a una casuística precisa de operaciones constructivas— asimilándose a las obras de acondicionamiento. La definición literal de las obras posibles a realizar en el interior de los edificios resulta de la siguiente forma (55):

- "Obras de restauración". Tienen por objeto la restauración de un edificio existente o de parte del mismo, a sus condiciones o estado original, incluso comprendiendo obras de consolidación, demolición parcial o acondicionamiento.
- "Obras de conservación" o mantenimiento.

(54) AYUNTAMIENTO DE MADRID: "Plan General...", op. cit., pág. 120.

(55) AYUNTAMIENTO DE MADRID (1985): *Plan General de Ordenación Urbana. 1985. Normas urbanísticas*, tomo 1, páginas 31-32.

Son aquéllas cuya finalidad es la de mantener el edificio en correctas condiciones de salubridad y ornato sin alterar su estructura y distribución. Se incluyen entre otras análogas, el cuidado y afianzamiento de cornisas y volados, la limpieza o reposición de canalones y bajantes, los revocos de fachadas, la pintura, la reparación de cubiertas y el saneamiento de conducciones.

— *"Obras de consolidación o reparación"*. Son las que tienen por objeto el afianzamiento, refuerzo o sustitución de elementos dañados para asegurar la estabilidad del edificio y el mantenimiento de sus condiciones básicas de uso, con posibles alteraciones menores de su estructura y distribución.

— *"Obras de acondicionamiento"*. Son las destinadas a mejorar las condiciones de habitabilidad de un edificio o de una parte de sus locales mediante la sustitución o modernización de sus instalaciones, e incluso la redistribución de su espacio interior, manteniendo, en todo caso, las características morfológicas.

Se dividen en obras de acondicionamiento general o parcial según afecten a más o menos del 50 por 100 de la superficie edificada y de acondicionamiento menor cuando afecten sólo a uno de los locales del edificio y no alteren sus fachadas exteriores. Esta distinción implica a su vez diversas tramitaciones más o menos complejas.

— *"Obras de reestructuración"*. Son las que afectan a los elementos estructurales del edificio causando modificaciones en su morfología ya incluyan o no otras acciones de las mencionadas anteriormente, distinguiéndose: *"Obras de reestructuración parcial"*, cuando la obra se realiza sobre parte de los locales o plantas del edificio o cuando, afectando a su conjunto, no llega a suponer destrucción total del interior del mismo, permitiéndose en este caso el incremento de la superficie edificada mediante la construcción de entreplantas o la cubrición de patios.

— *"Obras de reestructuración total"*. Cuando la obra afecta al conjunto del edificio, llegando al vaciado interior del mismo, en el supuesto de actuaciones en edificios no sujetos a regímenes de protección individualizada, la obra de reestructuración podrá comprender la demolición y alteración de la posición de fachadas no visibles desde la vía pública.

Al objeto de que este tipo de intervenciones "duras" suponga una mejora real de las condiciones de habitabilidad se somete la obra resultante a los mismos requisitos que las obras de nueva planta, siempre que los condicionantes del mantenimiento de las fachadas lo hagan posible. En cualquier caso, el volumen comprendido entre las nuevas fachadas y la cubierta no superará el originario.

— *Obras exteriores*. Son aquéllas que, sin estar incluidas en los grupos anteriores, afectan, de forma puntual o limitada, a la configuración o aspecto exterior de los edificios sin alterar la volumetría ni la morfología general de los mismos, tales como apertura de huecos de fachada, cerramientos, marquesinas, instalaciones técnicas, etc.

A éstas hay que añadir las clásicas *obras de nueva edificación* que se matizan en cuatro grupos diferenciados:

"a) Obras de reconstrucción que tienen por objeto la reposición mediante nueva construcción de un edificio preexistente en el mismo lugar, total o parcialmente desaparecido, reproduciendo sus características morfológicas; b) Obras de sustitución, son aquéllas por las que se derriba una edificación existente o parte de ella, y en su lugar se erige una nueva construcción; c) Obras de nueva planta, son las de nueva construcción sobre solares vacantes; d) Obras de ampliación, son las que incrementan el volumen construido o la ocupación en planta de edificaciones existentes".

En los edificios objeto de protección individualizada del nivel 1, sólo son admisibles las obras de restauración, conservación, consolidación, acondicionamiento, obras exteriores de reforma menor, demolición de añadidos y reconstrucción de elementos desaparecidos de interés. Ampliándose éstas a las obras de reestructuración para el nivel 2 con la limitación de no poder alterar la envolvente de la edificación originaria.

Puede deducirse fácilmente de la comparación de estos supuestos con los del Plan Especial Villa de Madrid la desaparición de la idea de "preferencia" en las obras a acometer, sin que, a diferencia de la normativa de Colonias, ello implique, para los casos de intervenciones duras, al menos la recuperación de los elementos de imagen o la restauración externa del edificio. Ello supone de hecho una mayor flexibilidad de las obras, especialmente en el nivel 2, sin que el corto espacio de tiempo mediante desde la aprobación del Plan permita todavía un juicio definitivo sobre la proliferación de las obras de reestructuración total con vaciado del edificio. Estas por su naturaleza son de dudosa legitimidad conceptual al disociar brutalmente tipo y escena urbana, hasta límites que nos retrotraen a las prácticas de fachadismo folklorista con las que las Comisiones de Bellas Artes maquillaron durante años la ausencia de una verdadera voluntad pública de salvaguardia del Patrimonio urbano. Igualmente se flexibiliza la normativa de usos del Plan Especial Villa de Madrid, muy volcada hacia la protección del carácter público de los edificios, dado que la implantación de los equipamientos y dotaciones de la ciudad queda asegurada mediante mecanismos de calificación del suelo pormenorizada que recogen los usos existentes y determinan su pervivencia ulterior.

En cuanto a la organización administrativa de la protección, el Plan General prevé la creación de una *Comisión de Control y Protección del Patrimonio*, que tiene como finalidad fundamental asesorar al Área de Urbanismo e Infraestructura en materia de ejecución de obras, solicitud de licencias y cuantas cuestiones lo requieran en el ámbito de aplicación de los Catálogos de protección. Esta Comisión es heredera de la precedente Comisión de Seguimiento del Plan Especial que igualmente dictaminaba sobre la oportunidad estética de las soluciones propuestas, pero que además tenía un importante papel en la admisión o no de la obra propuesta cuando ésta tenía carácter "no preferente". Recordemos que tras la incoación en 1977 de un Recinto Histórico que abarca el Casco de Madrid, los expedientes de solicitud de licencia de edi-

ficación han de contar con posterioridad a la autorización municipal con el visto bueno de la Comisión de Bellas Artes; sin embargo, al integrarse técnicos del Ministerio de Cultura en la Comisión de Control Municipal, la discusión decisiva sobre la oportunidad de la actuación tiene lugar en la misma (56).

Los edificios del centro de Madrid no sometidos a protección individualizada se regulan por lo que el Plan denomina "normas zonales", en particular la norma zonal núm. 1 "*Conservación ambiental*" y número 2 "*Preservación de las Colonias*". En las mismas el Plan parte del convencimiento de que se encuentran en un proceso de "saturación" que es necesario detener. Para ello resulta conveniente no sobre-imponer a lo existente una norma de "generación de edificación", que a pesar de aplicarse de hecho sólo a solares vacantes, suponga una referencia comparativa teórica que alimente las expectativas de sustitución. En tal sentido, la Memoria del Plan se pregunta "¿De qué sirve que, para edificar en un solar aislado entre medianeras, se imponga una norma genérica a un área cuando sólo va a aplicarse a ese enclave?" (57). La respuesta viene dada por una normativa orientada primariamente a la transformación de los usos y a la adaptación y rehabilitación de los edificios y sólo subsidiariamente a la generación de edificación de nueva planta en los solares vacantes.

La zona de "*Conservación Ambiental*" comprende todo el Casco Histórico de Madrid más el "Ensanche" decimonónico y los ensanches posteriores, es decir, el ámbito de lo que se ha dado en llamar la "ciudad tradicional" configurada por islotes urbanos o manzanas y calles corredor. En este área no están permitidas las obras de demolición total y sustitución, salvo que la edificación existente no alcance la cuantía de un "*umbral de sustitución*" que lo asimila prácticamente a los solares. Conforme a este umbral para que una edificación pueda ser objeto de sustitución su superficie edificada ha de ser menor que el valor resultante de multiplicar un coeficiente de 0,22 ó 0,25 (según los grados de la norma) por la superficie de la parcela edificable y la "*altura media ponderada*" del tramo de calle en la que se ubica el edificio. A su vez, dicha "altura media" se calcula conforme un procedimiento complejo que tiene por finalidad hallar un valor de referencia de altura para el tramo de calle que elimine la incidencia de las situaciones extremas (muy por encima o debajo de los valores dominantes). Para el caso de los solares y posibles sustituciones, la superficie máxima edificable que permite la norma es de 0,66 y 0,75 (igualmente según los grados) por el producto de la superficie de parcela

y la altura media ponderada. De lo que podemos deducir que es voluntad del Plan permitir la sustitución sólo cuando la edificación existente no alcance 1/3 de la posibilidad edificatoria que concede el propio Plan —que, a su vez, se obtiene a través del mecanismo de la altura media— conforme a las edificaciones dominantes en el tramo de calle de la manzana correspondiente (58).

A nivel de las condiciones de las nuevas edificaciones en el Casco Histórico, éstas han de respetar las alineaciones existentes, enrasarse con las cornisas de las construcciones medianeras, adaptarse a los materiales tradicionales (piedra natural, ladrillo, revoco, etc.), y respetar unos criterios compositivos "tradicionales", tales como disponer de un remate en cornisa y alero, organizar los huecos, con dominante de los ejes verticales en forma de balcones o miradores, o resolver la cubierta con las aguas y materiales cerámicos tradicionales, rechazándose la cubierta plana.

Para el caso de las Colonias de Vivienda Unifamiliar histórica (59), la norma zonal de "*Preservación de Colonias*" excluye la posibilidad de demolición —salvo de añadidos a la edificación original— y sustitución, así como la modificación de las fachadas existentes cuando se acometan obras de reestructuración o acondicionamiento. Recogiendo, de esta forma, con carácter general, lo que particularizadamente recogían los Planes Especiales que se habían venido realizando en cada Colonia. Que por otra parte pasan a formar parte de la documentación del Plan General como integrantes de los antecedentes de planeamiento que el nuevo Plan asume. Se prescinde, sin embargo, en aras de una mayor simplificación de la normativa y la tramitación, de algunos de los elementos conceptualmente novedosos contenidos en aquéllos, tales como la vinculación de las obras de reestructuración con la recuperación de la imagen primitiva del edificio a través de la restauración, o el establecimiento de unos tipos edificatorios de referencia para cada hotelito, que permitan discriminar lo originario y lo añadido.

Por último, y aunque no se refiere estrictamente al Centro Histórico, el Plan establece también una regulación innovadora de las áreas de la ciudad consolidada formada por los polígonos residenciales de edificación abierta, considerándolas áreas acabadas o "amortizadas" de la ciudad, donde, en consecuencia, sólo pueden darse procesos limitados (a vivienda unifamiliar, industria y equipamiento privado) de ampliación de lo existente y nuevas implantaciones de equipamientos públicos, que se regulan por una norma zonal específica de "*Mantenimiento de la edificación*".

Li es la longitud de cada unidad de proyección.

Por su parte, el umbral de sustitución se calcula en base a la altura media ponderada, resultando (art. 11.1.5):

— Para el grado 1.º $Ec < 0,222 Xp S$

— Para el grado 2.º $Ec < 0,250 Xp S$

siendo:

Xp la altura media ponderada calculada anteriormente.

S la superficie de la parcela edificable.

(59) Coincidente en su mayoría con las que fueron objeto de la modificación del Plan General de 1963 mencionada al referirnos a los Planes Especiales de Protección de los Conjuntos de Vivienda Unifamiliar.

(56) Vid. ANGEL SANZ D'ASTEK (1986): "La gestión del Plan Especial", en *Plan Especial Villa de Madrid...*, op. cit., págs. 14-15.

(57) AYUNTAMIENTO DE MADRID (1985): *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. 1985. Memoria General*, página 195.

(58) La fórmula de cálculo de la altura media ponderada es la siguiente (art. 11.1.6):

$$Xp = \frac{\sum Pi Li}{\sum Li}, \text{ donde:}$$

Pi es la altura en número de plantas de cada unidad de la proyección con altura diferente.