

EL SUELO VERDE URBANO. LA EXPERIENCIA DE MADRID

Rafael Mata Olmo, Olga Tarancón, Luis Galiana
y Cristina Sanabria

Urban green land: Madrid as an example

Se realiza un brevísimos repaso de lo que ha sido la evolución de la política, las actuaciones y las frustraciones del planeamiento de espacios libres y zonas verdes en Madrid en los últimos cincuenta años, teniendo siempre presente que el tratamiento sectorial de la cuestión no puede ni podrá nunca desligarse de las líneas generales de crecimiento de la ciudad. Las concepciones globales del Plan General de 1942 —conectadas a su vez con ofertas del planeamiento municipal y comarcal de preguerra— presentan continuidad en el tiempo, reapareciendo con matizaciones en el Plan General de 1963 e, incluso, en el vigente Plan General de 1985. Igualmente, se analiza y evalúa el nivel de desajuste e incumplimiento de lo previsto en los planes y la problemática que presenta la adquisición y gestión del suelo, la localización, accesibilidad y funcionalidad de dichos espacios; profundizándose en los resultados ofrecidos por el primer cuatrienio de vigencia del P. G. O. U. M. (1985-1989) para la consecución de un «modelo integrado de ciudad» que permita «reequilibrar ambientalmente la ciudad» e integrar la red de espacios verdes, con el objetivo de «mejorar la calidad de vida los madrileños».

The paper begins with a brief account of the evolution of open space and/or green area policy in Madrid over the past fifty years and of the interventions and frustrations of this, insisting the while that such a sectorial tale must never be seen as separable the overall context of the city's growth. The guiding principles inherent within the Master Planning Scheme (Plan General) of 1942 —inevitably linked to the town and country planning of a post-war period— are seen to have held good for long enough, cropping up again, though slightly altered, in the Plan General of 1963 and even in that of 1985 at present in force. The paper then goes on to examine and draw conclusions from the degree to which such planning has been found inadequate or simply not accomplished. The problems inherent in the obtaining and administering of land, the placing, access to and usefulness of such spaces are also laid out, the paper going into depth on these headings when speaking of the present Plan General's (P.G.O.U.M.) first four years of being in force (1985-89), a plan that pretended to an «integrated model of city» that would allow for an «ambiental rebalancing of the city» and a full tying in of its open spaces and green areas within the common framework so that the living conditions of the citizens of Madrid might thus be bettered.

1. ANTECEDENTES

Cuando en noviembre de 1979 el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, a propuesta de la Gerencia Municipal de Urbanismo, decide iniciar los trabajos para la revisión del Plan General en el término de la capital, la situación específica que presentaba el sector de espacios libres y zonas verdes era altamente preocupante. Décadas de continuo y acelerado crecimiento arrojaban como resultados más negativos los siguientes:

- Un acusado déficit en la dotación media de zonas verdes, estimado para el conjunto municipal en 3,07 m²/hab. Como puede

verse, una cifra muy inferior a los 5 m²/hab. que fija la Ley del Suelo [art. 9 ter, b)] y en trance de deteriorarse aún más de no mediar una política enérgica y positiva en ese campo.

- Un notable desequilibrio entre las disponibilidades de los distritos, que agudiza el déficit señalado y pone de manifiesto asimismo la trascendencia de las actuaciones en materia de accesibilidad y «conectividad» entre zonas verdes, ante la dificultad, prácticamente insalvable en muchos casos, de conseguir suelo en los distritos más infradotados del área urbana consolidada.
- Una considerable reducción, por último, del cinturón verde del Plan de 1963 —en el término de Madrid y en otros alrededores del Área, como veremos—, así como de la

Rafael Mata Olmo es Profesor Titular, Olga Tarancón, Luis Galiana y Cristina Sanabria son Geógrafos. Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid.

superficie calificada entonces como forestal y agraria.

Tiene por todo ello interés, para valorar en su justa medida el punto de arranque y el sentido de las propuestas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 (en adelante P. G. O. U. M.), proceder a un brevísimo repaso de lo que ha sido la evolución de la política, las actuaciones y las frustraciones del planeamiento de espacios libres y zonas verdes de Madrid en los cincuenta últimos años, teniendo siempre presente que el tratamiento sectorial de la cuestión no puede ni podrá nunca desligarse de las líneas generales de crecimiento de la ciudad.

1.1. Del Plan de 1942 a 1963: concepciones, realizaciones e incumplimientos de la política de espacios libres y zonas verdes

Remontarse casi cinco décadas en el estudio de la evolución de las zonas verdes de Madrid obedece, fundamentalmente, a dos motivos: el primero de ellos es que alguna de las propuestas y de las concepciones globales contenidas en el primitivo Plan General de Madrid de 1942 —conectado a su vez con ofertas del planeamiento municipal y comarcal de preguerra (1)— presentan notable continuidad en el tiempo, reapareciendo con lógicas matizaciones en el Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid de 1963 (en adelante P. G. O. U. A. M. M.), e, incluso, en el propio Plan General vigente.

Es lo que ocurre con la idea y el sentido de los anillos y cuñas verdes; los primeros concebidos como limitadores y protectores del área urbana, y las cuñas como ejes de penetración y conexión entre el espacio libre exterior y los parques urbanos. Y es el caso también, entrando en la mención de elementos fundamentales del sistema, de la reiterada consideración de las riberas del Manzanares como eje vertebrador de la estructura de espacios verdes de la ciudad.

El segundo motivo no es otro que la conveniencia de conocer y evaluar el nivel de desajuste e incumplimiento de lo previsto en los planes de 1942 y 1963, y aprender algunas de las lecciones que el pasado enseña, tanto en el capítulo esencial de la adquisición y gestión de suelo, como en el de la localización, accesibilidad y funcionalidad de dichos espacios.

A nuestros efectos, el interés del Plan General de Ordenación de 1942 reside tanto en su larga vigencia —aunque sobre todo a partir de la Ley

del Suelo de 1956 fuera continua y profundamente reinterpretado—, como al notable tratamiento concedido al capítulo de espacios verdes. El artículo primero de la Ley de 1946, aprobatoria del Plan, destacaba específicamente entre sus seis objetivos fundamentales «el sistema de espacios libres a mantener, crear o modificar», y el propio Plan dedicaba total o parcialmente varios de sus capítulos (2) al tema en cuestión, destacando el décimo sobre «los límites de la ciudad y los anillos verdes» y el cuarto sobre zonificación.

Como es bien sabido, el Plan de 1942 parte de la constatación y la crítica de una realidad de crecimiento en «mancha de aceite», de «efectos catastróficos» en opinión de Pedro Bidagor, su artífice y director de la Oficina Técnica de la Junta de Reconstrucción (3). La propuesta alternativa es un «modelo de ciudad de tipo nuclear», que supone, muy sucintamente «(...) completar el recinto principal, dejándolo determinado mediante un anillo de espacios verdes» y crear un sistema exterior integrado por núcleos suburbanos ya existentes y nuevos poblados satélites, a su vez englobados por un segundo cinturón verde, con funciones eminentemente productivas y residenciales. En ese «sistema planetario» de crecimiento, la consideración de los espacios libres y zonas verdes es lógicamente prioritaria, tanto para constituir aquellos elementos estructurantes fundamentales del sistema, como por el apreciable valor que se concede también al «verde» dentro de cada uno de los sectores que integran la ciudad.

Tres son, concretamente, los anillos establecidos por el Plan: el primero, «auténtico límite de capitalidad», venía a coincidir aproximadamente con la vaguada del Manzanares por el oeste y sur, con la del arroyo del Abroñigal por el este y con el arroyo de los Pinos por el norte; el segundo anillo, englobando los suburbios y los poblados de servicios de las zonas industriales, enlazaba el verde del norte del municipio (montes de El Pardo, Valdelatas, Moraleja y Remisa), con líneas determinadas por arroyos importantes (Butarque y La Gavia, entre otros) y alturas características de los alrededores (cerros de Hinojosa, Almodóvar y Los Angeles); el anillo exterior, por último, rodeaba «toda la zona de influencia urbana», limitado por los montes de El Pardo y Viñuelas al norte, el río Jarama al este y el Guadarrama a occidente (ver fig. 1).

El sistema concéntrico de anillos debía completarse con una serie de cuñas —una constante en los sucesivos planes— que, atravesando y uniendo los anillos, penetrara en la ciudad hasta conectar con los grandes parques interiores. Conviene destacar que, desde el punto de vista orgánico y funcional, estos «espacios libres ex-

(1) Sobre las conexiones con el planeamiento urbano anterior, véanse, entre otros, los trabajos de TERAN (1976), AZURMENDI (1977, reed. 1981) y MONEO (1967, reed. 1981).

(2) Los doce capítulos, desarrollando las ideas programáticas del Plan quedaron definitivamente configurados ya en 1942; eran los siguientes: 1. Capitalidad; 2. Ordenación ferroviaria; 3. Accesos a la ciudad; 4. Zonificación; 5. La ciudad antigua y su reforma; 6. La terminación del Ensanche; 7. El nuevo ensanche de la prolongación

de la Castellana; 8. El extrarradio; 11. La ordenación de la industria; 12. Los poblados satélites.

(3) Sus ideas al respecto aparecen recogidas en las páginas del núm. 23 de *Gran Madrid*, en el artículo «El planeamiento urbanístico de Madrid»; aunque el texto va publicado sin firma, parece atribuirse con toda seguridad a Pedro BIDAGOR. Véase la nota de redacción, en su reedición, dentro del libro *Madrid: cuarenta años de desarrollo urbano*, Madrid, 1981, p. 53.

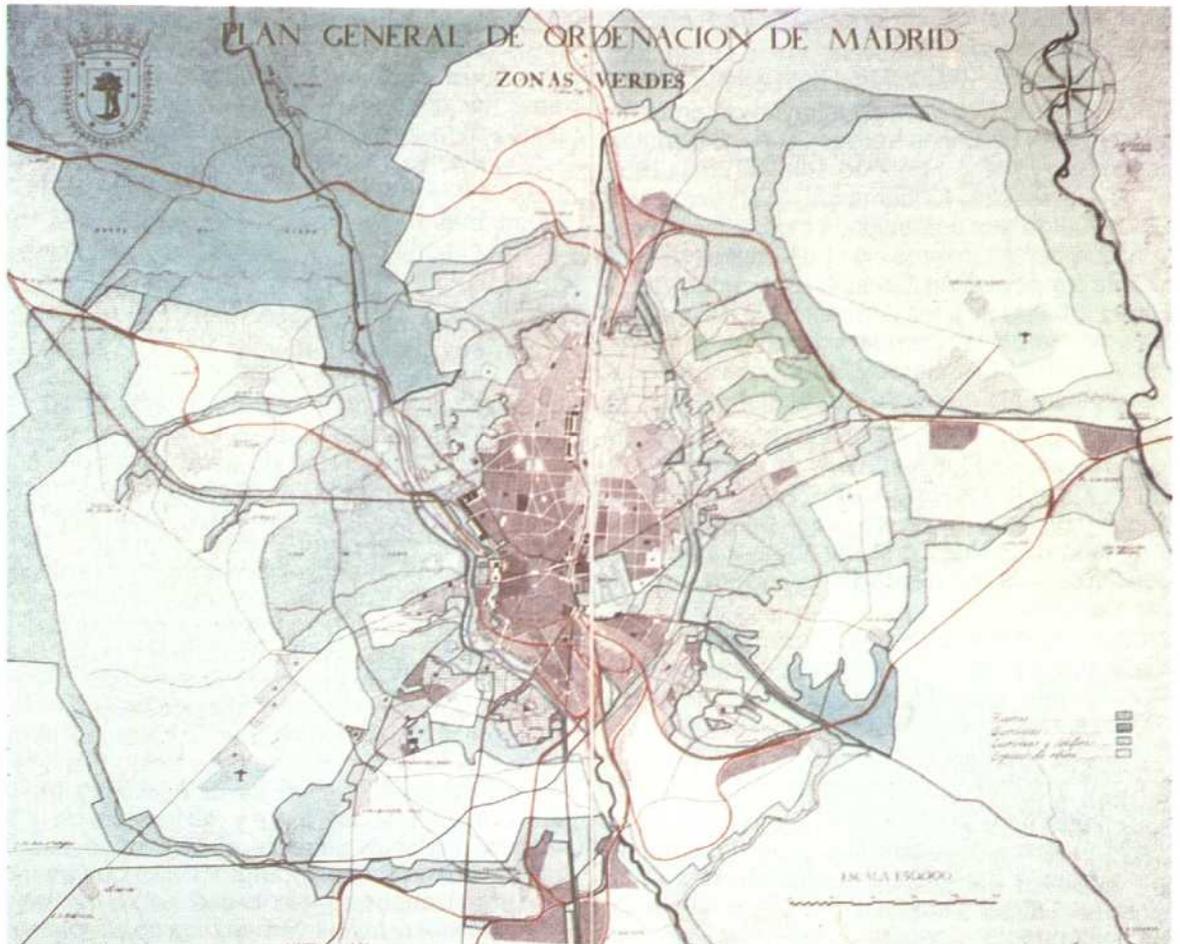


FIG. 1. Plan General de Madrid (1946), Plano de ordenación de zonas verdes.



FIG. 2. Nuevas zonas verdes en Madrid. Por Federico Turell, Arquitecto.

teriores», en la denominación del Plan, no tienen carácter de parques propiamente dichos, «(...) sino que deben ser trozos de naturaleza adaptados a la vecindad urbana. Su papel fundamental está en limitar los diversos núcleos y humanizar el conjunto» (*Gran Madrid*, 1953, núm. 23, p. 15).

Para la ciudad consolidada, y para los suburbios y poblados satélites, el Plan prevé también diversas actuaciones. Señala así la conveniencia del saneamiento del interior de la ciudad y, más concretamente, de la «ciudad antigua», «(...) reduciendo su densidad de población y creando pequeños espacios arbolados, tarea —se hace notar— muy difícil de realizar en estos años por la escasez angustiosa de viviendas modestas por la que estamos atravesando» (*Gran Madrid*, 1953, núm. 23, p. 16). Con respecto a los suburbios, uno de los capítulos candentes del Plan, las operaciones verdes se conciben como una de las vías de «asimilación» y «dignificación» de estos espacios degradados y marginados; concretamente, los parques de La Ventilla y el Calero, «cercando» y «limitando» los núcleos suburbanos del mismo nombre, eran presentados por la literatura oficial, ya en 1952, como autén-

ticos «ensayos de redención» (*Gran Madrid*, 1953, núm. 23, p. 19).

En ese contexto, *la intervención de la Comisaría General de Urbanismo*, a través de un denominado Plan de Zonas Verdes —«poco popular» según su director, Federico Turell (Turell, 1952, p. 10)—, resultó fundamental, casi exclusiva. Cinco fueron sus actuaciones más relevantes: el «parque de aislamiento» de La Ventilla (120.000 m²); la «repoblación forestal» del sector de La Elipa (530.000 m²); los jardines de la avenida del General Perón; el parque y la zona de recreo para niños de El Calero, y la repoblación de las márgenes de la autopista de Barajas (ver fig. 2).

Aunque obviamente cada una de ellas presenta peculiaridades de superficie, localización, función y diseño, hay en todas —quizá con la excepción de los jardines del General Perón— ciertos rasgos comunes que pasamos a enumerar, definidores de la política de Comisaría en este campo:

- a) Protagonismo de las realizaciones en el primer anillo verde, «el de mayor dificultad económica, pues el coste del terreno y la resistencia lógica de los propietarios (...) encarecen grandemente el capítulo de expropiaciones» (Turell, p. 21).
- b) Preferencia reiterada y explícitamente expuesta por «zonas verdes abiertas en todos sus espacios». «El paisaje en nuestro concepto —escribe Turell— no vale para nada si no se vive, si no se está en contacto directo con él (...). Para ver (no vivir) paisajes bonitos, existen hoy las postales y el cine en tecnicolor» (Turell, 1952, p. 13).
- c) Voluntad de contribuir con los espacios verdes a hacer «más amable» y «más estética» la ciudad, «aislando» en unos casos áreas suburbanas poco atractivas —La Ventilla y El Calero—, o «cuidando el desgraciado paisaje en la ciudad por el este», en el caso de las repoblaciones de las márgenes de la autopista de Barajas. El párrafo siguiente, con casi toda seguridad de Pedro Bidagor, sintetiza expresivamente este criterio rector:

«Del resultado de la lucha entablada depende que Madrid sea una ciudad modelo, amable y humana para sus habitantes; bella y atractiva, con perspectivas urbanas variadas y sorprendentes; o bien una monótona sucesión de barrios de personalidad indefinida, asediados por el barro y la aridez del paisaje suburbano» (*Gran Madrid*, 1953, p. 12).

- d) Continua presencia, por último, de la idea de «repoblación forestal», en parte debida al predominio de las actuaciones en el primer anillo verde. Ese explícito carácter

tuvieron de hecho las realizaciones de La Elipa y Barajas, con la plantación en el primer caso de 200.000 pinos (carrascos y piñoneros), frente a sólo 4.500 frondosas; pero la idea repobladora guió también el diseño del parque de La Ventilla e, incluso, aunque en menor medida, la de El Calero.

La innegable importancia de estas actuaciones no evita que lo conseguido en la larga etapa de vigencia del Plan diste mucho de lo previsto, sobre todo porque, además de lo no realizado, fueron bastantes las operaciones de urbanización llevadas a cabo sobre el primer anillo verde. «(...) La escasa disponibilidad de suelo a un precio económico» fue sin duda, como destacaba Bidagor en 1954, el obstáculo fundamental para «la creación de espacios libres, bien fueran deportivos o forestales» (Bidagor, 1954, p. 3); pero a ello convendría añadir un problema suplementario, de carácter más técnico si se quiere, enfatizado por el director del Plan de Zonas Verdes, Federico Turell, cual era la dificultad para el adecuado regadío y conservación de las nuevas superficies y de las ya existentes.

Sobre el incumplimiento de la zonificación del espacio verde establecida por el Plan, fue la propia iniciativa pública —a través de Comisaría, de la Obra Sindical del Hogar y del Instituto de la Vivienda— la que, necesitada de terreno barato, dirigió buena parte de su actividad hacia suelo no urbanizable que ella misma había calificado como anillos y cuñas verdes o como simplemente rústicos. Así, por ejemplo, el Gran San Blas de la O. S. H., el Poblado Dirigido de Orcasitas o el Poblado de Absorción de Entrevías se localizan básicamente en suelo rústico, en tanto que La Elipa, Caño Roto, San Blas, Zofío y otros lo hacían en distintas zonas del anillo verde.

Probablemente, sin embargo, el ejemplo más significativo de incumplimiento y transformación del Plan de 1942 en materia de zonas verdes sea lo acontecido en las riberas del Manzanares, sector concebido como eje representativo del nuevo orden capitalino —auténtica fachada imperial— y elemento fundamental, por tanto, del primer anillo verde, que debía bordear la ciudad central, junto con las vaguadas del arroyo Abroñigal y los Pinos por el este y norte, respectivamente.

Conocida es la larga tradición de iniciativas y proyectos encaminados a organizar el curso y los espacios circundantes del río de Madrid (4), si bien hasta la asunción por parte del Estado, en 1908, de la responsabilidad de ejecutar las obras de canalización y encauzamiento, prácticamente nada se había hecho. Finalizadas aquellas en mayo de 1926, fueron cedidos al municipio los 480.000 m² resultantes de la explanación y saneamiento, para los que, con notable prontitud, el ayuntamiento dispuso de un interesante

(4) Fundamental en esta materia el trabajo de María Teresa FERNANDEZ YUSTE, *El Río Manzanares: su configuración como eje urbano*. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid. Dpto. de Geografía. Memoria de licenciatura, 1981 (inédita).

proyecto del arquitecto municipal Fernández Balbuena, según el cual las riberas del Manzanares merecían el trato de una «gran vía-parque», eje fundamental del que su artífice consideraba debía ser el futuro «sistema de parques y jardines de la capital» (5).

Terminada la guerra civil, sin embargo, nada se había ejecutado, y nuevamente la Jefatura del Estado se decide a llevar a cabo la canalización y urbanización del valle del Manzanares a través de un organismo creado al efecto por Decreto-ley de septiembre de 1943. Es justamente en esos años cuando tiene lugar la confrontación entre dos propuestas «evidentemente contradictorias», en palabras de Luis Azurmendi (Azurmendi, 1977, reed. 1981, pág. 76): por una parte, la ya citada del Plan de 1942, destacando el carácter de fachada emblemática correspondiente a la vega y cornisa del Manzanares, y su necesaria inclusión dentro del primer anillo verde; por otra, la del proyecto del Consejo de Administración de Canalización del Manzanares, que sin negar el valor paisajístico y «sentimental» del sector, pretendía urbanizarlo mediante la construcción de «grandes bloques de modernas viviendas», con el doble objetivo de financiar la canalización del río y «solucionar este problema de la vivienda que materialmente agobia a Madrid».

Como es obvio, la segunda acabaría siendo la opción vencedora, suponiendo «no sólo la destrucción de las bases teóricas del modelo morfológico de la capital del nuevo Estado, sino de toda una tradición urbanística y popular (...), y la liquidación del primer anillo verde de Madrid» (Azurmendi, 1977, reed. 1981, p. 77).

1.2. El sistema de espacios libres en el P. G. O. U. A. M. M. de 1963

Aunque no es momento de resumir aquí, siquiera, el ideario y las bases del nuevo Plan de 1963, hay al menos dos aspectos generales que conviene retener, por cuanto directa o indirectamente inciden en el tratamiento del capítulo de espacios libres y zonas verdes: por una parte, que el Plan es, siguiendo las directrices de la Ley del Suelo de 1956, una propuesta articulada de estructuración y zonificación, esencialmente del municipio de Madrid; por otra, que el documento resultante de los estudios previos es, ante todo, una «solución realista», que no quiere ni puede «caer en la tentación de las medidas drásticas (...) y por muy acusada que sea la necesidad, saltarse los derechos adquiridos, que, en último término, siempre cabría expropiar» (P. G. O. U. A. M. M., *Programa de Actuación*, p. 11).

A partir de ahí, tres cuestiones básicas articu-

(5) A lo largo de 8 kilómetros, la gran vía-parque propuesta habría de unir de norte a sur el parque del Oeste, las praderas del Corredor y La Florida, el Campo del Moro y La Teta, la Casa de Campo,

CUADRO 1

DESARROLLO DEL SISTEMA DE ESPACIOS LIBRES DENTRO DEL PERIMETRO URBANO

(En ha.)

Periodo	Unidades urbanísticas	Núcleo central	Forestal área urbana	Total
1961-65	23	16	459	498
1966-70	23	16	459	498
1971-75	12	16	459	487
TOTAL.....	58	48	1.377	1.483

lan el contenido del Plan en el campo concreto de espacios libres y zonas verdes:

- En primer término, el reconocimiento del fracaso relativo de las previsiones de 1942, sobre todo en lo referente a anillos y cuñas: «(...) Durante los quince años de vigencia de este Plan —se dice en la Memoria— se han introducido modificaciones de bastante trascendencia. El crecimiento de la edificación ha hecho desaparecer prácticamente el primer anillo verde, por disminución de las protecciones de verde de la gran vía del Abruñigal y el planeamiento de edificación masiva con que se acometió la canalización del Manzanares» (P. G. O. U. A. M. M., *Memoria*, p. 194).
- En segundo lugar, y a la vista de tal situación, una clara pérdida de protagonismo del modelo polianual de espacios verdes, como delimitadores de las «aureolas planetarias» del Plan de 1942, consolidándose, por el contrario, la «idea polifuncional del SISTEMA de espacios libres» y la necesidad de completar, definitivamente, la delimitación del área urbana consolidada y urbanizable, mediante un «cinturón forestal que la bordeee completamente. Más allá de este cinturón, todo crecimiento ha de ser objeto de un control riguroso» (P. G. O. U. A. M. M., *Memoria*, p. 194).
- Por último, una aguda pobreza de previsiones concretas, espaciales, económicas y de vías y mecanismos para adquisición de suelo sobre el que desarrollar lo planeado; pobreza que contrasta, sin embargo, con la abundancia y el relativo detalle de los estudios de necesidades por distritos y barrios que acompañan al Plan, y, más aún, con la muy ambiciosa propuesta de repoblación de más de 13.000 ha. del rústico municipal.

Muy sintéticamente y con excesiva simplicidad, el capítulo noveno de la Memoria se inicia con la *definición del sistema de espacios libres* que parece guiar y articular todo su contenido. Aquél no es más que el «conjunto de las superficies plantadas, emplazadas dentro del área urbana» y al que se le atribuyen, además de las funciones estéticas y de esparcimiento tradicio-

la zona de huertas, la pradera de San Isidro, las sacramentales y la dehesa de Arganzuela o parque Sur.

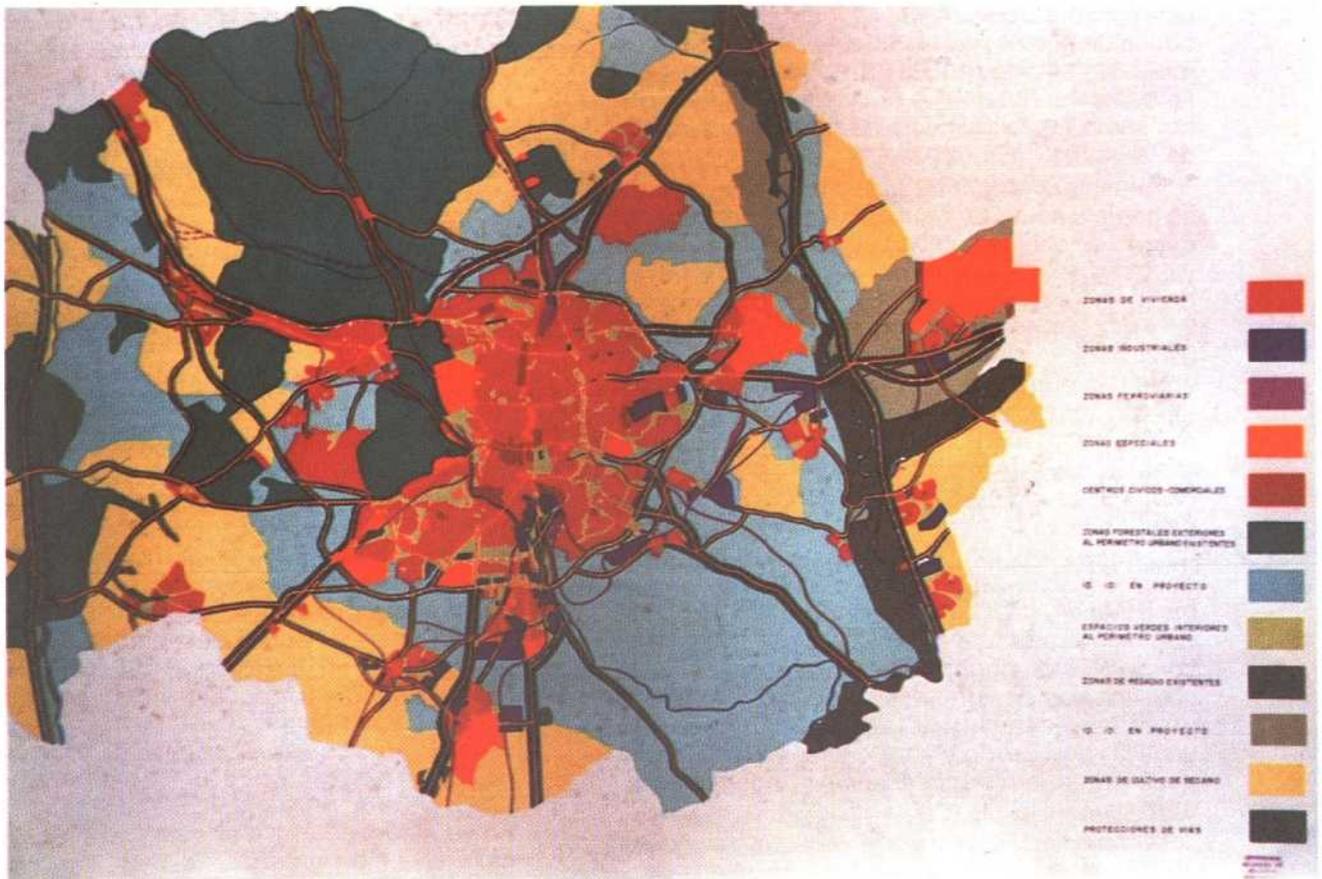


FIG. 3. Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid (1963). Plano de zonificación.

nales, «también una función física de regeneración de la atmósfera, así como también una función social, por el contacto que ofrece con la naturaleza y la influencia que ejerce sobre el equilibrio humano» (ver fig. 3).

Así definido el sistema, y englobando en la práctica tanto el verde urbano como el rústico no urbanizable, el Plan de 1963 lo estructura en tres niveles: *parques y jardines urbanos* —del núcleo central y de las nueve «áreas autosuficientes» que lo rodean (6)—, jerarquizados a su vez en parques de capitalidad (7), parques de distrito y jardines de barrio (8); *cinturón forestal y cuñas verdes*, el primero con un trazado y extensión que, en parte por la realidad de los hechos, en parte también por el cambio de concepción antes aludido, viene a coincidir con el segundo anillo verde del Plan de 1942, si bien, entendido ahora como una banda forestada marcando la terminación definitiva de la ciudad; las cuñas ver-

des, por su parte y al igual que en 1942, mantendrán su carácter de ejes de conexión entre el cinturón forestal y los parques urbanos, en un número mayor, ciertamente (diez en total), y de muy distinta longitud y anchura (9); por último, *zonas forestadas exteriores*, tratadas de forma bastante más laxa que en las anteriores propuestas, no concebidas como anillo verde, aunque se señale la posibilidad de que puedan llegar a serlo, y constituyendo en cualquier caso «una reserva de paisaje y verdor, que contribuya a hacer más agradables las cercanías de Madrid» (P. G. O. U. A. M. M., *Memoria*, p. 199).

Las *previsiones concretas*, dentro de lo que el propio Plan define como *perímetro urbano* y tras el detenido estudio de necesidades antes citado, suman un total de 1.848 ha., que unidas a las 2.843 existentes, alcanzarían 4.691 ha. en 1975. No concuerdan, sin embargo, las previsiones globales con su desarrollo por quinquenios, que llega sólo a las 1.483 ha. Cabe pensar que

(6) Las nueve áreas autosuficientes son las de Carabanchel, Usera-Villaverde, Vallecas, Vicálvaro, Ventas-Canillejas, Canillas-Barajas, Hortaleza, Fuencarral y Aravaca-Pozuelo-Plantío.

(7) Los parques de capitalidad, según la Memoria del Plan, «se mantienen en zonas ya calificadas como tales en el Plan anterior». A la luz de la información cartográfica, muy rudimentaria y que no concuerda siempre con el texto de la Memoria, tales parques capitalinos son, por orden de superficie, los de Casa de Campo, Retiro, parque del Oeste y anexos, Dehesa de la Villa, parque del Norte o La Ventilla y parque del Este o de la Estrella.

(8) Los jardines de barrio, incorporados también en el capítulo de dotación de servicios de la ciudad, son objeto de un tratamiento

muy somero, remitiéndose a la revisión sucesiva de los distintos proyectos parciales existentes, de los eventualmente nuevos, y al estudio del casco. Tales iniciativas deberían, en cada caso, aconsejar la situación definitiva de los jardines en cuestión y sus respectivos radios de acción.

(9) Las cuñas del Plan de 1963 son las siguientes: cuña del arroyo de Pozuelo; cuña del arroyo Antequerinos; cuña del arroyo Meaques; cuña de Caño Roto; cuña del Manzanares y su confluencia con el arroyo del Abroñigal, penetrando hasta las zonas industriales de Méndez Alvaro; cuña de Valencia; cuña de O'Donnell; cuña del arroyo del Santo, y cuña del Pinar del Rey.

tal diferencia proceda de los capítulos de parques y jardines en el núcleo central y en los distritos urbanísticos, áreas en las que la Memoria y el Programa de Actuaciones reconocen reiteradamente las dificultades y los elevados costes de las operaciones de adquisición de suelo. Por eso mismo, también, la *localización concreta de los nuevos espacios libres*, sobre todo en las unidades urbanísticas, es relativamente laxa y más bien orientativa.

Poco hay que comentar sobre la ambición e ingenuidad de la *propuesta de forestación del espacio libre fuera del perímetro urbano*: 13.591 ha. a repoblar en quince años, sin detalle de su localización específica, aunque la mayor parte deberían integrar el ya citado cinturón forestal; junto a él y «cerrando el sistema de espacios verdes por el sur», el Plan preveía también «el establecimiento de una gran masa forestal, equivalente en orden de magnitud al monte de El Pardo, en el curso bajo del Manzanares», abarcando parte del distrito de Vallecas y extendiéndose por los municipios aledaños de Getafe y Rivas.

La debilidad general de lo previsto por el Plan de 1963, dentro y fuera del perímetro urbano, obedece a los *graves problemas de adquisición de suelo*. El sorprendente optimismo del Programa de Actuaciones, cifrando las disponibilidades dentro de la ciudad en 1.697,5 ha., escondía dos serias limitaciones: la primera ya la advierte el propio Programa al afirmar que, en ocasiones, serían necesarios espacios dentro del área edificada, difícilmente conseguibles; la segunda consistente en que, pese a dejarse en manos de los Planes Parciales la cesión de terreno para zonas verdes y otras dotaciones, lo cierto es que las Normas Urbanísticas (tomo V-a del Plan) no contenían información alguna sobre la forma de conseguir sistemas generales no imputables a ningún Plan Parcial.

Será la Ley especial para el municipio de Madrid, de julio de 1963, la que fijará de forma indiscutible ya la obligación de los Planes parciales de incluir espacios verdes y otras dotaciones, sin necesidad, incluso, de que estuvieran previstos en el Plan General. De esta forma, como se ha escrito recientemente, «(...) delegando en la eficacia del control y la gestión del planeamiento parcial por parte de los organismos competentes (COPLACO y Gerencia), es como el Plan de 1963 tratará de resolver básicamente el tema de los equipamientos urbanos» (*Estudio Complementario*, núm. 1, p. 111).

De mayor indefinición aún adolece la propuesta sobre espacios libres y reforestación fuera del perímetro urbano. Si bien se reconoce que «el sistema más simple (...) sería la expropiación de los inmuebles por el Organismo Urbanístico y la

plantación y conservación de masas forestales tradicionales a los fines perseguidos», lo cierto es que «la realidad impone —se dice más tarde— que no cabe, al menos de momento, destinar para conseguirlo las cantidades necesarias» (P. G. O. U. A. M. M., *Programa de Actuaciones*, p. 98). El Plan recurre entonces a las posibilidades que ofrecen para la reforestación y, en general, para la conservación del espacio rústico tanto la Ley del Suelo como la Ley de Montes de 1957 e, incluso, la del Patrimonio Forestal del Estado; el objetivo no era otro que conseguir, mediante la oportuna zonificación, las superficies de potencial uso forestal, obligando eventualmente a los particulares —cosa ilusoria— a su repoblación y conservación.

A efectos normativos, el régimen del suelo rústico, que según el artículo 69 de la Ley del Suelo es el que se aplica a los espacios libres fuera del perímetro urbano, acabó estableciendo tres categorías según su destino: *rústico-forestal* (anillo verde dentro y fuera del municipio de Madrid), constituido por zonas arboladas existentes y en proyecto; *rústico exterior*, integrado por el resto de las tierras de uso agrario, real o potencial, fuera del cinturón, y *rústico de protección*, de defensa de las vías de tráfico. Como es bien sabido, los resultados obtenidos hasta 1980 fueron muy pobres.

Por lo que se refiere al cinturón verde —pieza fundamental del sistema metropolitano diseñado por el Plan—, ha sido justamente dentro del municipio de Madrid donde han tenido efecto mayor número de incumplimientos y arbitrariedades. Según datos publicados por COPLACO en 1970 (10), 1.460 ha. de suelo calificado rústico-forestal habían sido ocupadas hasta entonces por instalaciones industriales, 1.106,87 ha. por servicios y equipamientos ciudadanos y 500 ha. por actuaciones residenciales. Por otra parte, la propuesta de forestación prácticamente se ha incumplido en su totalidad, pues las 19,4 ha. del Parque Sur de Entrevías, considerada por COPLACO como integrante de este capítulo, constituye en realidad un parque urbano contiguo al cinturón.

Muy difícil resulta hacer balance del grado de cumplimiento del sistema de espacios libres previsto *dentro del perímetro urbano*, por la ya aludida falta de concreción espacial que al respecto presentan tanto la Memoria como el Plan de Actuación y su correspondiente anexo cartográfico. La información facilitada por Villa de Madrid (11) y el estudio detallado y comparado de la modesta cartografía que acompaña al Plan (Tomo VI, Planos de ordenación) con sucesivas guías urbanas hasta 1980 ha permitido pergeñar una síntesis aproximada de realizaciones e incumplimientos, destacando, ante todo, *el profun-*

(10) COPLACO: *Análisis de problemas y oportunidades*, Madrid, Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano, 1979, 13 documentos. De especial interés sobre espacios libres y zonas verdes los números 1 (Estructura espacial metropolitana), 2 (Medio ambiente), 3 (Servicios comunitarios) y 11 (Planeamiento existente y suelo comprometido).

(11) Aunque no exentos de propaganda oficial y ciertas exageraciones, han resultado especialmente útiles los números 25, 28, 35-36, 40 y 52, con abundantes datos sobre inauguraciones y relaciones de nuevos parques de los años sesenta y setenta.

do desajuste entre lo previsto y lo ejecutado.

Las dificultades para la adquisición de suelo dentro del núcleo central, insinuadas en la Memoria, se vieron confirmadas muy pronto. Las zonas ajardinadas de pequeñas dimensiones en «manzanas interiores» no se realizaron en ningún caso, al menos en los puntos previstos en principio: eso ocurrió, por ejemplo, con los cuatro jardines previstos para Tetuán-Alvarado-Ventilla, con las tres áreas jardinadas —éstas de mayores dimensiones— en la prolongación de la Castellana, con los cuatro espacios libres planeados en Olavide-Chamberí, y con la estratégica manzana comprendida entre la Castellana, Serrano, Lista y Don Ramón de la Cruz. No se cumplieron tampoco las optimistas previsiones de parques de mediana dimensión sobre los terrenos procedentes del desmantelamiento o transformación de las grandes estaciones del sur (Imperial, Peñuelas, Atocha), agudizándose, de esa forma, las carencias del mediodía del núcleo.

En contrapartida, vieron la luz en esos años, especialmente en la etapa edilicia de Arias Navarro, cuando la contestación ciudadana empezaba ya a despuntar, una serie de *parques de núcleo*, en unos casos no incluidos en el Plan y en otros no con la consideración que finalmente tuvieron: las 8 ha. del parque del Templo de Debod se alzaron sobre suelo calificado para edificación especial, y las 12,8 ha. del parque de la Arganzuela, auténtica conquista para la ciudad, sobre un área conflictiva, pensada en principio para edificación abierta. Los 21.402 m² de la plaza de Colón resultaron de la demolición de la Casa de la Moneda, y los parques de las Avenidas (21,7 ha.) y de Sancho Dávila (5,4 ha.), contiguos y paralelos a la avenida de la Paz, surgieron sobre espacios diseñados en el Plan General como áreas forestales de protección viaria.

En cuanto a las «unidades urbanísticas», y pese a las ambiciosas previsiones del Plan, la realidad fue que varias de ellas no llegaron a contar, al menos hasta finales de los años setenta, con ninguno de los parques de distrito planeados. Eso ocurrió en Fuencarral, Hortaleza, Ventas, Vicálvaro y también en Canillas, donde no llegó a concretarse en aquellos años el parque de Villa Rosa, posteriormente realizado. En los restantes distritos, el desarrollo de las previsiones fue variable: Moratalaz dispuso de su correspondiente parque, pero con una superficie (34.700 m²) sensiblemente inferior a la planeada; en Vallecas se llevó a cabo el parque Azorín, pero no se ejecutaron, por el contrario, otros dos, uno junto al Abroñigal y otro al sur del distrito; Villaverde contó desde 1963 con el parque Dehesa Boyal, en tanto que el espacio destinado al que debía ser parque de la Ciudad de los Angeles pasó a ser ocupado por distintas colonias y urbanizaciones. Carabanchel, por último, a la luz de la documentación que hemos podido manejar, resultó la unidad urbanística más favorecida, aunque hay que tener presente que fue durante esos años el área de mayor expansión

demográfica y territorial del municipio: de 1970 data el parque de San Isidro (220.000 m²), de 1973 el parque Carlos Arias o de Aluche (200.000 m²) y también en esa etapa se avanzó considerablemente en el parque Sur, compartido con la «unidad urbanística» de Villaverde-Usera, si bien a fines de los setenta sólo se habían ejecutado 30,6 ha. de las 136 previstas en el Plan de 1963.

Sin negar la importancia numérica y superficial de las iniciativas culminadas, lo cierto es que la dinámica de crecimiento de la ciudad superó con creces la oferta de nuevos parques. No sólo se deteriora en esos años, como señalábamos al comienzo de estas páginas, la relación superficie verde/habitante, sino que se agudizan aún más los desequilibrios entre distritos y barrios.

2. CONCEPCION Y PROPUESTAS DE ESPACIOS LIBRES Y ZONAS VERDES EN EL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE MADRID (P. G. O. U. M., 1985)

2.1. El «lugar» del sistema de espacios libres y zonas verdes en el P. G. O. U. M. (1985)

«Garantizar el derecho a la ciudad», reequilibrarla socialmente, hacerla habitable, «recuperar la ciudad»: éstos son explícitamente los grandes objetivos del Plan General de Madrid de 1985; en todos ellos, y especialmente en los tres últimos, están presentes de una u otra forma los espacios libres y las zonas verdes. Efectivamente, reequilibrar la ciudad socialmente supone, entre otras cosas, incrementar sustancialmente la dotación de áreas de ocio de «las zonas marginadas de la periferia»; hacerla habitable conlleva, entre otros objetivos, «crear las condiciones necesarias para que el espacio urbano pueda ser marco de una vida comunitaria cotidiana —fundamentalmente, *la red viaria y las áreas interiores libres*— y no se reduzca a servir de soporte al tráfico»; recuperar la ciudad, por último, tiene entre sus metas «preservar las áreas vacías exteriores, fijando su carácter y cortando de forma definitiva otras expectativas de urbanización».

Es lógico, por tanto, que en las propuestas del Plan tendentes a alcanzar una transformación de la estructura de la ciudad —basada en «la superación de la actual fragmentación» y en la búsqueda de su continuidad física—, el capítulo de las intervenciones verdes ocupe un lugar, si no protagonista, sí al menos destacado.

Es, por lo mismo, ese criterio rector consistente en dar continuidad a las diferentes partes de la urbe y en «fomentar el sistema de relaciones» el que, no por azar, sustenta la propuesta de SISTEMA de espacios libres y zonas verdes. Buena prueba de ello es que, al margen del significado de cada una de las piezas del sistema, la propuesta general de nueva estructura de ciudad

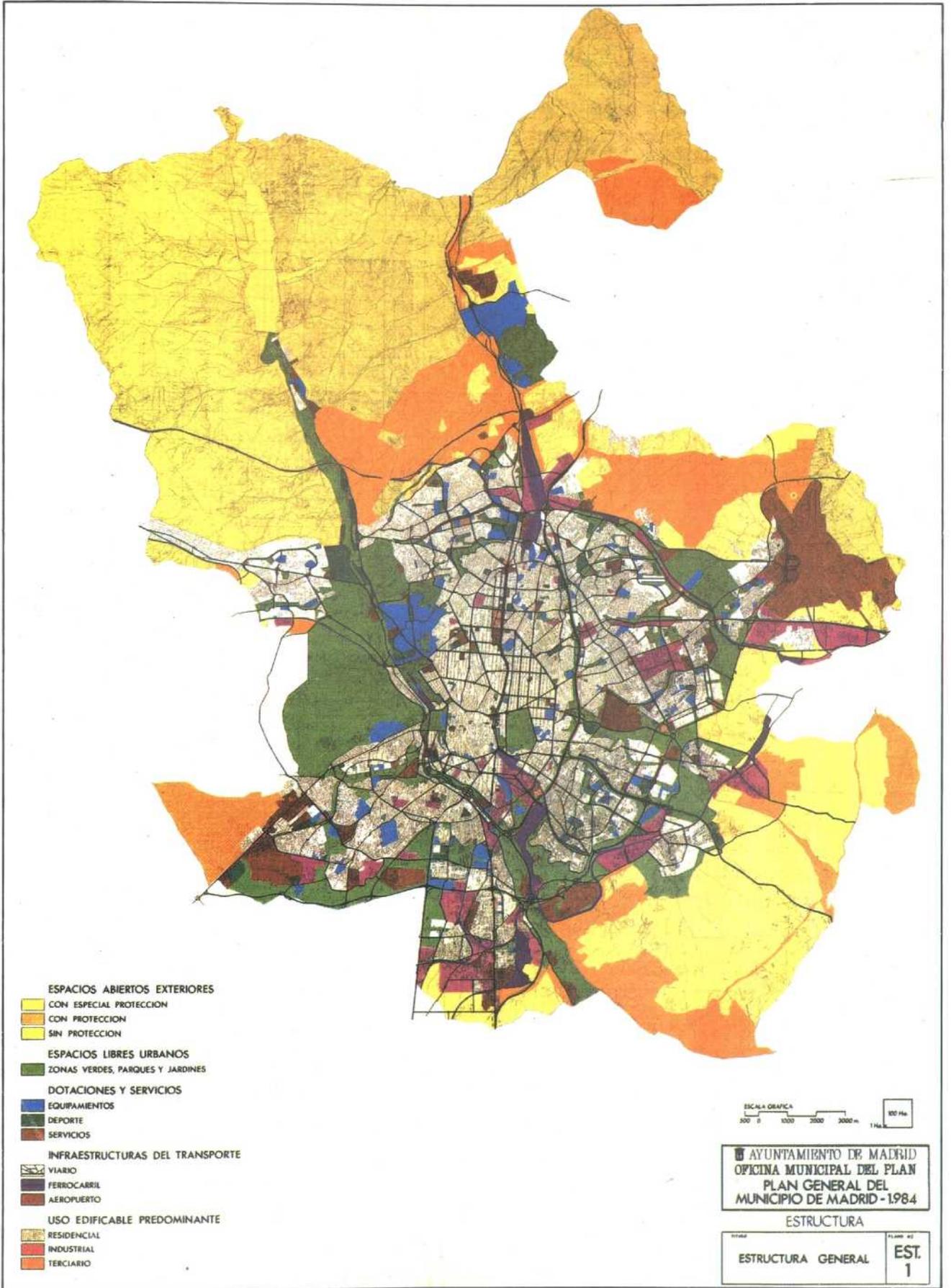


FIG. 4. Estructura general del Plan General del Municipio de Madrid (1985).

contiene ya tres de aquéllas: el Parque Lineal del Manzanares, «espina verde de Madrid», como se lo calificará en el capítulo III.12 de la Memoria General; «una serie de cuñas verdes que se consolidan como espacios libres (...), articulando a la vez la periferia en su tratamiento unitario»; y, finalmente, determinados parques suburbanos existentes o a crear, conectados a su vez con el espacio libre exterior, es decir, el denominado suelo no urbanizable con distintos niveles de protección, según la clasificación y normativa establecidas por el Plan (ver fig. 4).

En ese contexto, pues, se incardina el capítulo de espacios libres y zonas verdes del P. G. O. U. M.; además de las clásicas funciones adjudicadas en el planeamiento a este tipo de operaciones, su consideración como «sistema conjunto» constituye, sin duda, su virtualidad estructurante fundamental. Y esa virtualidad se concreta en la pretensión de continuidad que el dimensionado y localización específicos de las zonas verdes deben introducir en la estructura de la ciudad: parques, jardines y espacios libres, en general, no sólo han de ser elementos conectados e integrados en un sistema, sino además —y partiendo precisamente de esta concepción— piezas fundamentales de conexión e integración del conjunto urbano:

«La concepción del sistema —señala uno de los Estudios Complementarios del Plan— debe partir del centro de la ciudad histórica para irradiar vascularmente hasta el sistema superior de su entorno regional, representado por los espacios-tipo de alto valor ambiental; la Sierra y los tres grandes ríos, Tajo, Jarama y Guadarrama, en un «amarre» efectivo de la villa con los cuatro puntos cardinales de su entorno» (*Estudio Complementario*, núm. 54, p. 1).

Así las cosas, la propuesta verde del Plan se organiza en torno a tres tipos de espacios, que constituyen a su vez tres grupos de elementos diferenciados dentro del sistema y, hasta cierto punto también, otros tantos ámbitos contrastados de ordenación y gestión. Se trata, en primer término, de los ESPACIOS ABIERTOS, libres, exteriores o periféricos —que de las tres formas se les denomina—, ubicados sobre aquellas tierras del municipio aún no ocupadas por la ciudad; siguen, en segundo término, los ESPACIOS INTERSTICIALES DE CIERTA ENTIDAD, propiamente urbanos ya; y, finalmente, los ESPACIOS INTERSTICIALES MENORES, «incrustados plenamente en el tejido de la ciudad consolidada».

Cada uno de esos grandes tipos de actuación está integrado, como decíamos, por distintos elementos del sistema, con funciones y ordenación específicas.

2.2. Los elementos del sistema. Su concepción y funciones

Los *espacios libres exteriores* «se conciben diferencialmente —señala la Memoria del Plan—

como áreas destinadas a usos, todos ellos positivos, pero diversos, asignados de acuerdo con las características de los correspondientes terrenos para cubrir a su vez distintas funciones para la comunidad metropolitana» (*Memoria*, p. 42).

En este gran apartado tiene cabida, en primer término, el SUELO NO URBANIZABLE (S. N. U.), definido de manera general como aquel «no exigente de urbanización» y en el que, en todo caso, la edificación habrá de tener carácter complementario de la utilización no urbana del suelo. Sin entrar en detalles normativos que escapan a la extensión de este escrito, conviene señalar, no obstante, la diferencia que el Plan establece entre el *no urbanizable común* y el *no urbanizable protegible*; esta última categoría, obviamente más restrictiva y conservacionista, distingue a su vez entre terrenos objeto de protección agropecuaria y ecológica.

Tal distinción, que quizá pueda sorprender a quienes piensan que todo lo que no es ciudad es naturaleza, se sustenta en la idea —plausible en nuestra opinión— del diferente significado y las diferentes estrategias demandadas por suelos rústicos, en unos casos de alto potencial agrológico y en los que, por tanto, conviene mantener y potenciar la producción agropecuaria, y en otros, de considerable interés ecológico, exigentes de una adecuada protección y gestión.

Un elemento específico dentro del suelo no urbanizable, al que normativamente se adjudicará la categoría de especial protección ecológica, lo constituye la Cañada Real de Merinas, que surca el municipio por el este y a través de la cual pretende ampliarse y fomentarse la existencia de «itinerarios verdes» para tránsito no motorizado, compatible con el uso ganadero.

Integrando igualmente el conjunto de espacios libres exteriores, pero constituyendo ya elementos específicos exigentes de intervenciones concretas, figuran los PARQUES SUBURBANOS. Tal y como aparecen descritos en diversos documentos complementarios del Plan, se trata de parques de grandes dimensiones (más de 200 ha.), de uso predominante dominical y festivo, con gran variedad de dotaciones para campings, deportes, senderismo, náutica, museos del aire libre, aparcamientos, etc., y enfocados, por tanto, al contacto con la naturaleza en períodos relativamente dilatados (más de medio día).

Con una concepción y diseño de tales características, además de constituir uno de los pilares centrales del nuevo sistema verde, los parques suburbanos pasan a ser también elementos disuasorios y de freno del consumo masivo de otros espacios arbolados históricos o de alto valor natural del piedemonte y de las tierras serranas de la Comunidad de Madrid.

La Memoria del Plan, retomando y simplificando los análisis y propuestas de los estudios complementarios, concreta su estrategia en tres niveles de actuación: la creación, en primer término, de tres nuevos parques suburbanos —el Parque Lineal del Manzanares, «eje y espina de todo el sistema», el Parque del Este (ubicado en-



FIG. 5. Parque lineal de Palomeras.

tre Moratalaz, Vicálvaro, Coslada y San Blas), y el Parque del Olivar de la Hinojosa, concebido en conexión con el nuevo recinto ferial—; la ordenación, restauración y protección del monte de El Pardo (en el sector abierto al público) y de Valdelatas, destinados al ocio, pero con limitaciones para su uso público; y, finalmente, la eventual utilización pedagógica o de ocio, previo concierto con la propiedad, de grandes montes de titularidad privada (Viñuelas, Jarillas y Pinar de Oriol), exigentes en todo caso de especial protección por su notable valor ecológico a las puertas de la ciudad.

Por último, y dentro igualmente de los espacios libres exteriores, el Plan considera las denominadas AREAS FORESTALES, terrenos de dominio público en un 80 por 100 de su superficie y de equipamiento y servicios de la ciudad en el 20 por 100 restante, con el compromiso de repoblación forestal para todo el conjunto. Según el Plan de Actuaciones, la extensión total afectada deberá alcanzar un total de 768,8 ha.

De «carácter mixto entre el espacio libre exterior y el parque urbano» son concebidas las CUÑAS VERDES, elementos, por tanto, fundamentales del sistema en la medida en que marcan la transición y conexión del verde interior y exterior

de la ciudad. Formal y funcionalmente la diferencia de las cuñas verdes con los parques urbanos reside, precisamente, en que aquéllas se plantean como «amalgama de intervenciones», que pueden ir, de hecho, desde parques propiamente dichos hasta otros elementos «menos ortodoxos», como huertos de ocio, reservas de suelo para diversas manifestaciones que requieren espacio abierto, vías peatonales, etc. En definitiva, la cuña verde —como señala explícitamente la Memoria— «admite áreas públicas destinadas al ocio (zoos, ferias, deportivos, huertos), que pueden suponer restricciones al uso público (...) y articula otros espacios compatibles de borde, que pueden tener utilización conjunta, como espacios libres de hospitales, asistencial o educativo» (*Memoria*, p. 170).

Para el primer cuatrienio, las acciones programadas en este capítulo ascienden a 736,9 ha., resultado de la agregación de 24 parques urbanos.

El segundo nivel en la propuesta de sistema verde del Plan está integrado, como dijimos, por los *espacios intersticiales de cierta entidad*, es decir, los PARQUES URBANOS; como tales se entienden, a efectos del Plan General, aquellas superficies de más de 10.000 m², de uso públi-

co y propiedad municipal, en las que las dotaciones e infraestructuras existentes, así como la accesibilidad, las configuran como espacios libres de utilización cotidiana sin restricciones de las diferentes partes de la ciudad (ver fig. 5).

Estructuralmente, y tal y como los define el Programa de Actuaciones, los parques urbanos son elementos de transición entre los espacios libres exteriores y la trama de la ciudad consolidada; su misión es, lógicamente, múltiple, constituyendo a la vez piezas fundamentales de contacto con el verde externo a través de las cuñas verdes —de las que frecuentemente forman parte—, así como instrumentos esenciales en la corrección de desequilibrios intraurbanos, que explica precisamente la preferente orientación de la propuesta hacia las áreas infradotadas de la periferia sur de la ciudad.

Tales propuestas suman un total de 1.515,4 ha., correspondientes casi en su totalidad a suelo de sistemas generales, destacando por sus dimensiones y funcionalidad como cuña verde la operación de ocho parques urbanos conectados en el distrito de Latina, previstos para el primer cuatrienio.

Llegamos así al tercer nivel del sistema de zonas verdes, configurado por los espacios menores, en los que caben tanto las dotaciones puntuales —parques locales y miniáreas ajardinadas, fundamentalmente—, como las denominadas «dotaciones cruzadas», tendentes a facilitar los «trasvases» y las conexiones entre los distintas piezas del sistema.

La oferta de parques locales, cuya función primordial es cubrir déficit en los barrios, completar otros equipamientos y, en general, mejorar la calidad ambiental de la ciudad, constituye una de las más ambiciosas del Plan, y, sobre todo, una de las más diversas territorialmente.

Las previsiones para los tres cuatrienios suman un total de 143 nuevos parques con una superficie de 333,4 ha., distribuida por todos los distritos; estas pequeñas intervenciones se conciben en los estudios previos como áreas especialmente dedicadas a juegos infantiles y «preadolescentes», con más de la mitad de su extensión destinada a árboles de sombra en hileras, enfatizando el Programa de Actuación, por su parte, en el carácter de «paseos-perspectiva» que ha de inspirar el diseño de tales actuaciones, de manera que contribuyan a «hilvanar itinerarios urbanos. El parque local, en el Plan General de Ordenación Urbana —afirma explícitamente el Programa—, no es una isla, sino un eslabón más del tránsito peatonal y el ocio» (*Programa de actuación*, p. 483).

Por su parte, las MINIAREAS AJARDINADAS, «nuevo tipo de zonas verdes», de tamaño aún menor que los parques locales, se sitúan en la base del sistema con la doble y fundamental misión de aprovechar pequeños espacios públicos intersticiales, tratados como zonas verdes, y de contribuir a engrosar el espacio peatonal, constituyendo en ese sentido —y según palabras del

Programa de Actuación— «la malla más tupida y prioritaria del espacio libre» (*Programa de Actuación*, p. 559).

Aunque de muy reducidas dimensiones unitarias, el elevado número de intervenciones previsto (más de 200) llega a ocupar un considerable volumen de suelo (alrededor de 110 ha.), presentando por lo mismo, más aún que los parques locales, una notable dispersión territorial y convirtiéndose, consiguientemente, como ha destacado algún Estudio Complementario, en centros fundamentales de «relación social» y de «defensa ambiental», en especial de los barrios y áreas más congestionados de la ciudad, donde con frecuencia, además, es más difícil la obtención de suelo.

Quizá convendría referirse también en este nivel de actuaciones a aquellas que el Plan califica de AMBITOS AJARDINADOS. Se trata, en este caso, de «conjuntos unitarios de equipamientos y espacios arbolados», de uso público en una proporción significativa y para los que se propone una normativa capaz de armonizar la arquitectura y trazado que los caracteriza, y la compatibilización de usos privados y públicos.

La *memoria* señala explícitamente seis de estos «ámbitos» —Finca de Vista Alegre, Universidad Complutense, Universidad Autónoma de Madrid y Feria del Campo—, de los que tienen cabida en el Programa de Actuación los cuatro primeros, junto con el Olivar de Castillejos. Como puede observarse, son todos ellos, en especial los jardines de Vista Alegre, Complutense y C. S. I. C., piezas importantes del patrimonio cultural de la ciudad, con su dinámica y problemas específicos, para los que las propuestas del Plan persiguen tanto integrarlos en el sistema verde urbano como una adecuada defensa y ordenación, «atendiendo a criterios urbanos, similares a los de los parques históricos».

Junto a estos espacios menores —parques locales, miniáreas y ámbitos ajardinados—, el sistema se completa en su base con otras intervenciones de reducido tamaño, que poseen más bien ese carácter ya señalado de «conectores» o favorecedores de los «trasvases» intraurbanos. Se trata del capítulo de operaciones denominada PROTECCION, DEFENSA, PASILLOS VERDES y, en cierta manera también, los llamados AMBITOS PEATONALES.

Los *pasillos* se conciben como zonas verdes de tránsito, con ancho mínimo de 20 m., destinados a comunicar localmente espacios libres significativos e integrando así la llamada «dotación cruzada del sistema». Las *áreas de protección y defensa*, por su parte, no alcanzan ese carácter de elementos centrales de la «malla básica de espacios abiertos», siendo tan sólo piezas correctoras de impactos ambientales de diversos uso y actividades, y tratadas, en principio, mediante tupidas plantaciones arbóreas perennes, sin inclusión de áreas para ocio.

Finalmente, y con esa misma función impulsora del tránsito a pie y de la «relación ciudadana-

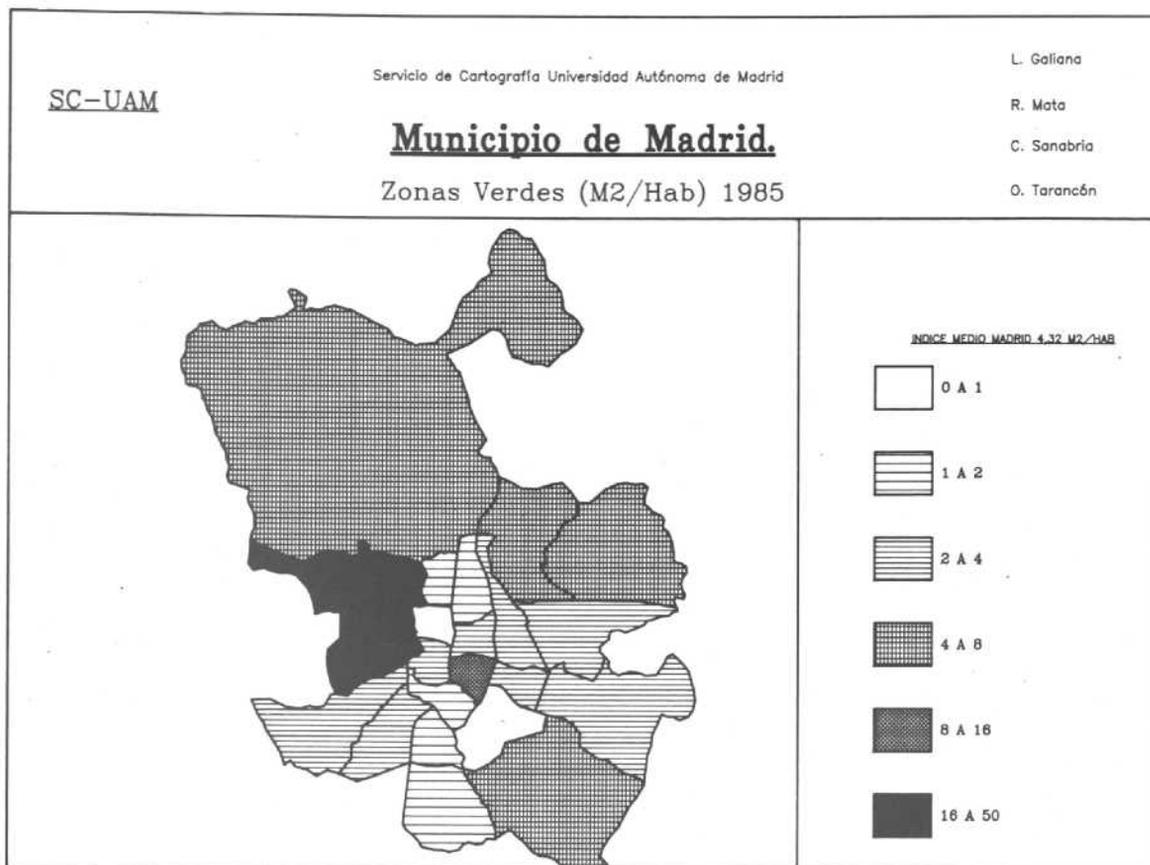


FIG. 6. Índice m²/hab. de zonas verdes en el municipio de Madrid en 1985.

na», el Plan se ocupa de los *ámbitos peatonales*, entre los que distingue las denominadas «mejoras peatonales vinculantes» y las «no vinculantes», estas últimas de carácter orientativo y a estudiar por las Juntas de Distrito.

Hasta aquí, los elementos fundamentales diseñados para ese sistema de espacios libres y zonas verdes, protagonista, a su vez, de la nueva estructura de ciudad pretendidamente conectada y cohesionada que el Plan General preconiza. Corresponde ahora evaluar en qué medida su primer cuatrienio de vigencia ha visto alcanzadas, no ya sólo las cotas superficiales fijadas para el período, sino ese crucial objetivo de recomponer la ciudad fragmentada y profundamente desequilibrada en dotaciones.

3. BALANCE DEL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE MADRID (1985) EN MATERIA DE ESPACIOS LIBRES Y ZONAS VERDES DURANTE SU PRIMER CUATRIENIO DE VIGENCIA

3.1. Las grandes cifras

El estudio exhaustivo de las realizaciones del Plan General de 1985 en materia de espacios libres y zonas verdes permite ofrecer ya un primer balance de sus virtualidades y limitaciones a lo largo de su primer cuatrienio de vigencia. In-

teresa en las páginas que siguen poner de manifiesto los logros e incumplimientos de las previsiones concretas trazadas en el Plan de Actuaciones y, trascendiendo de aquéllas, conocer hasta qué punto se han desarrollado en estos años los principios inspiradores que guían el capítulo de «verde», dentro del nuevo modelo de ciudad que el Plan propone; nos referimos, específicamente, a la idea de sistema de espacios verdes, por una parte, y al objetivo de contribuir a reducir los notables déficits y acusados desequilibrios entre distritos en este aspecto dotacional concreto (ver fig. 6).

Los datos globales de los últimos cuatro años indican que de los 21 millones de metros cuadrados previstos para ese período, se han ejecutado un total de 4.954.900 m², a los que habría que añadir casi dos millones más, resultado en unos casos de operaciones programadas para ulteriores cuatrienios (1.320.300 m²) y en otros fuera por completo de programa (651.900 m²); en términos relativos eso supone un grado de cumplimiento del 23,8 por 100, elevable hasta un 30 por 100 de computarse las demás operaciones señaladas (ver figs. 7 y 8).

Esos mismos datos globales, referidos a número de actuaciones, señalan que de un total de 333 planeadas para el período 1985-88, se han realizado dentro de programa 114, y fuera de él otras 152. El grado de cumplimiento, desde este punto de vista, es, pues, considerablemente más alto, alcanzando un 34 por 100 de lo programa-

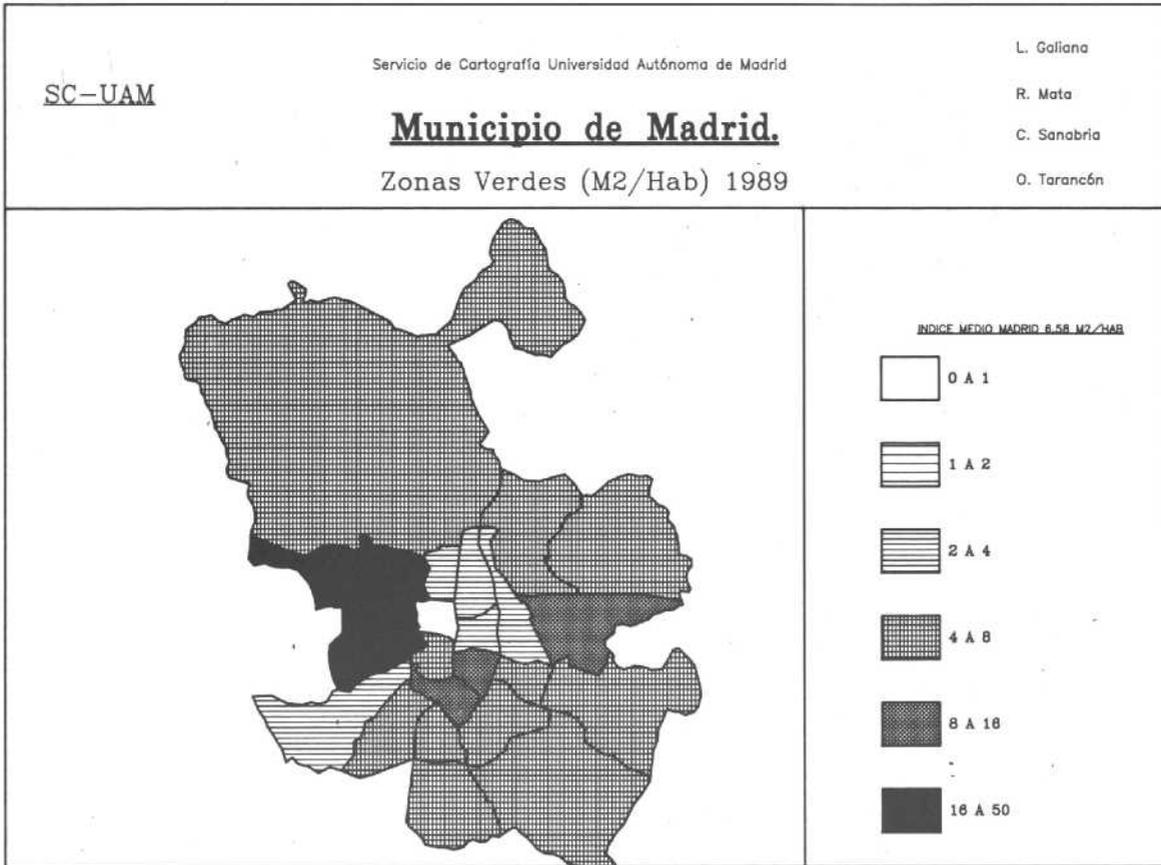


FIG. 7. Índice m²/hab. de zonas verdes en el municipio de Madrid en 1989.

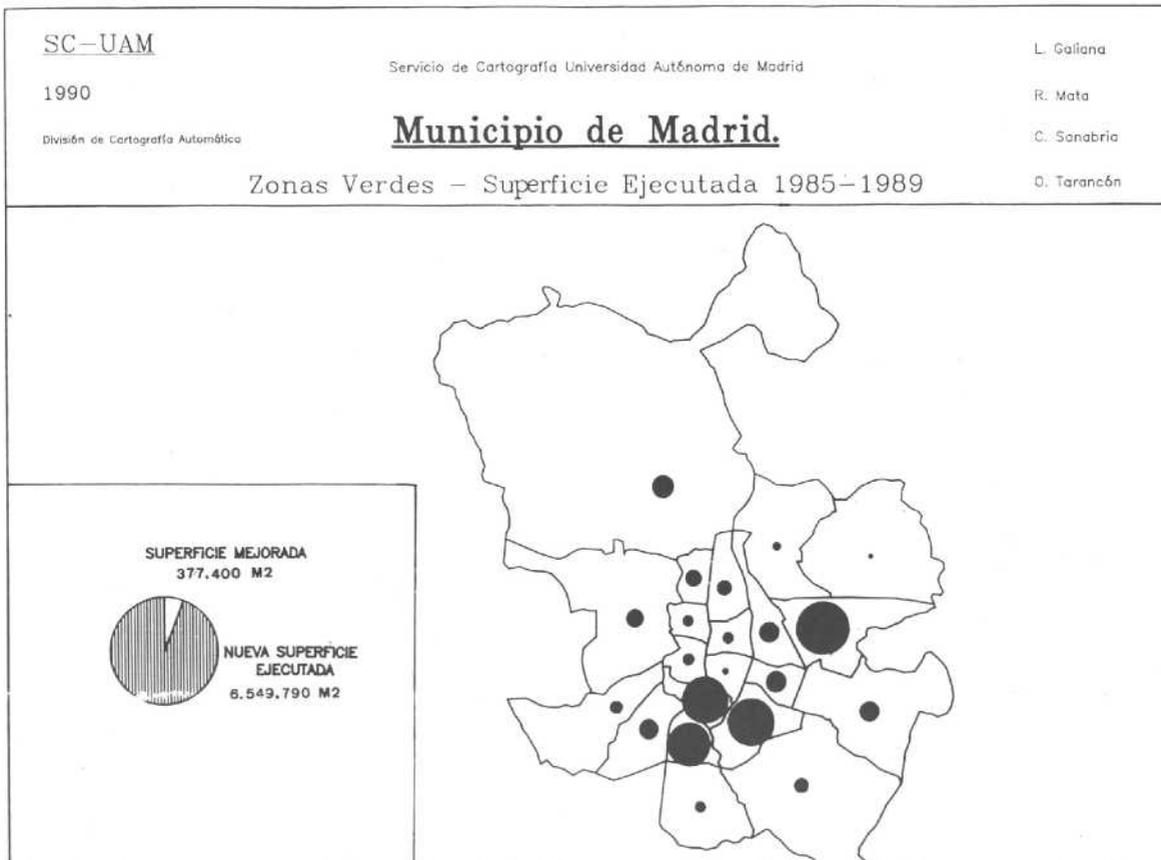


FIG. 8. Superficie ejecutada entre 1985-1989 de zonas verdes.

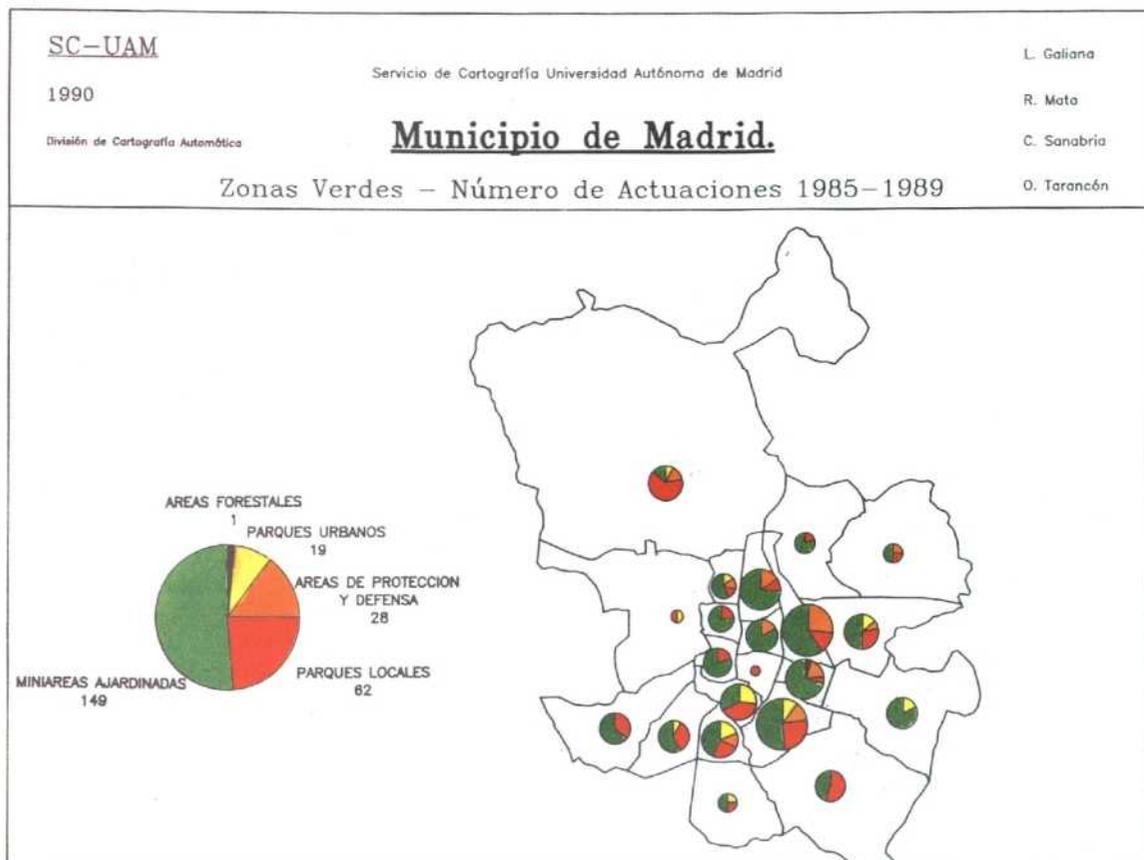


FIG. 9. Número de actuaciones en zonas verdes entre 1985-1989.

do y hasta un 80 por 100 si se contabiliza lo ejecutado correspondiente a otros cuatrienios o fuera de programación; cifras éstas que evidencian ya uno de los rasgos fundamentales del desarrollo del Plan a lo largo de los últimos años, cual es el predominio de las intervenciones de reducido tamaño (miniáreas ajardinadas, especialmente) (ver fig. 9).

Un panorama general de esta naturaleza, bastante alejado, como resulta obvio, de lo previsto, debe ser, sin embargo, cuidadosamente matizado para comprender en sus justos términos las notables carencias, pero también los avances indudables, de la política de espacios libres en la primera andadura del Plan. En ese sentido conviene destacar dos hechos importantes:

- Por una parte, que el grado de cumplimiento ha sido muy distinto según distritos, existiendo desde aquellos en los que se han alcanzado cotas muy elevadas —en número y en superficie— (Usera, Arganzuela o San Blas, por ejemplo), hasta aquellos otros en los que el índice de cobertura ha sido bajo o anecdótico (Moncloa, Villaverde, Hortaleza o Latina).
- Por otra, que el nivel de ejecución ha diferido también notablemente según tipos de actuaciones, resultando muy modesto o nulo en el caso de las grandes operaciones establecidas en el Plan (cuñas verdes, áreas forestales, parques suburbanos y, en

menor medida, parques urbanos), y aceptable o hasta superior al previsto en el capítulo de las pequeñas intervenciones.

A esas dos circunstancias habría que añadir un tercer elemento, íntimamente relacionado con los problemas concretos de gestión y desarrollo de la política de espacios libres en los últimos años: nos referimos al alto significado de las nuevas zonas verdes llevadas a cabo fuera de programa o previstas para períodos posteriores; los casi dos millones de metros cuadrados en tal situación suponen nada menos que un 40 por 100 con respecto a las actuaciones ejecutadas conforme a Plan, y un 28 por 100 del total de realizaciones del período 1985-88. Parte de esas cifras son reveladoras de la capacidad de decisión y actuación de las Juntas de Distrito en esta materia y de cómo a través de partidas no muy voluminosas, procedentes de los presupuestos ordinarios, puede intervenir de manera relevante en la creación de pequeñas superficies verdes; el hecho tiene tanto más interés si se considera que en algunos distritos ésta ha sido la vía fundamental —cuando no la exclusiva— de ampliación de verde (Salamanca, Moncloa, Moratalaz o Vicálvaro).

3.2. El grado de cumplimiento según tipo de actuaciones y áreas urbanas

Los datos generales sobre el nivel de ejecución de los distintos tipos de actuaciones establecidos por el Plan en la jerarquía del sistema de espacios verdes ponen de manifiesto una clara gradación, según el tamaño de los mismos; el número de instancias implicadas en el desarrollo de las operaciones y, sobre todo, las características de su gestión.

Nulos han sido los resultados en materia de *parques suburbanos*, de los que estaba previsto ejecutar en los primeros cuatro años un total de 2.130.100 m², pertenecientes al Parque Lineal del Manzanares. Muy poco se ha logrado, asimismo, en el capítulo de *áreas forestales*, pues de los cinco millones de metros de reforestación programados, casi nada se ha hecho ajustado a Plan, si bien...

El considerable tamaño medio de las actuaciones, las dificultades para la consecución de suelo, como explicitaremos a continuación, y el problema añadido de estar implicados económicamente distintas instancias y organismos de la Administración (Ayuntamiento, Comunidad de Madrid y Ministerio de Agricultura) parecen ser los motivos fundamentales de un panorama ciertamente oscuro, tanto más preocupante si se piensa que las áreas forestales y, sobre todo, el parque del Manzanares constituyen piezas fundamentales del sistema de espacios verdes que el Plan preconiza.

Por lo que se refiere a *parques urbanos* y *parques locales*, la situación cambia sustancialmente, aunque en términos globales lo conseguido dista todavía bastante de lo planeado, apreciándose además agudos contrastes en los niveles de ejecución según distritos: frente al positivo balance de uno central como Arganzuela o de otros periféricos como Usera, Puente de Vallecas y San Blas, se oponen los pobrísimos resultados de Barajas, Salamanca, Centro o Latina; es de destacar que en este último caso no se ha ejecutado ni uno solo de los trece parques urbanos (972.900 m² de superficie total) integrantes de la cuña verde de Latina, otra de las piezas fundamentales del sistema, en un área de la ciudad altamente congestionada.

Como ya se ha señalado anteriormente, *las miniáreas ajardinadas* constituyen, junto con los parques locales, la oferta más numerosa del Plan y, en la práctica también, la más versátil, puesto que han sido muchas las ejecutadas fuera de la programación del primer cuatrienio e, incluso, de las previsiones para períodos ulteriores.

Es, sin duda, en este capítulo de pequeñas intervenciones donde la política de zonas verdes, a cargo frecuentemente de los propios distritos, se ha mostrado más ágil y atenta a las oportuni-

dades, escasas casi siempre, de adquisición de suelo (caso, por ejemplo, de los PAR), orientando partidas no muy cuantiosas de los presupuestos ordinarios a la creación de modestos espacios verdes, discutibles en ocasiones por su concepción y diseño, pero en la mayor parte de los casos muy utilizados por el vecindario del entorno inmediato.

Observando los datos globales se aprecia que de los 414.200 m² programados para el primer cuatrienio, sólo se han ejecutado 200.700 m², es decir, apenas un 50 por 100; pero, sin embargo, los 280.500 m² realizados también en esos cuatro años, correspondientes a otros cuatrienios o fuera por completo de programación, han permitido en la práctica superar las previsiones del Plan, suponiendo el conjunto ejecutado un total de 149 miniáreas y una superficie de 481.200 m².

La otra cara del balance del Plan en materia de espacios libres ha de pasar necesariamente por el conocimiento de *los logros e incumplimientos en las distintas áreas de la ciudad* y, específicamente, en cada uno de sus distritos. Así debe ser por cuanto la concepción del sistema de espacios libres y zonas verdes que el Plan contiene constituye una pieza fundamental del modelo de ciudad que el propio documento preconiza, y en la medida, también, en que la situación distrital de partida resultaba sumamente diversa, siendo por ello uno de sus objetivos centrales contribuir a paliar y a reequilibrar, respectivamente, carencias y contrastes intraurbanos.

Con la prudencia que exigen determinadas circunstancias (12) a la hora de proceder a un balance de esa naturaleza, cabe señalar como aspectos más relevantes del primer cuatrienio de vigencia del Plan los siguientes:

- En primer término, y como ya se ha adelantado, las acusadas diferencias de ejecución entre distritos; en general, los que arrojan cotas más bajas de cumplimiento (inferior al 20 por 100 de la superficie programada) son aquellos para los que se habían establecido propuestas de grandes zonas verdes (áreas forestales y parques suburbanos), tales como Moncloa, Villaverde o Barajas. Hay también, sin embargo, un grupo numeroso (Latina, Hortaleza o Fuencarral, entre otros) en los que el bajo grado de cumplimiento ha obedecido a la no realización de acciones de tamaño medio o, incluso, reducido. Es de destacar, en ese sentido, el ya citado caso de Latina, con un muy bajo estándar de dotación en 1984 (2,19 m²/hab.) y donde la omisión de los parques urbanos que habrían de integrar la cuña verde del mismo nombre ha situado el grado de ejecución en el 1,3 por 100. Es importante tener en cuenta, ade-

(12) Una circunstancia es, por ejemplo, lo artificioso de la delimitación de distritos, que puede conducir a que un nuevo parque sea utilizado indistintamente por madrileños de distritos colindantes y, sin embargo, a efectos de cálculo de índices (m²/hab.), deba ser incluido en uno solo. También lo es, desde el punto de vista funcional, el

hecho de que un gran parque recientemente creado haga incrementar notablemente el «estándar» (m²/hab.) del distrito en el que está enclavado, aunque en la práctica la nueva zona verde esté escasamente integrada en la vida del vecindario del distrito.



FIG. 10. Detalle del parque urbano, Parque Lineal de Palomeras.



FIG. 11. Parque Villa de Vallecas (P. V.). Detalle del diseño y de diversos usos (niños bañándose).



FIG. 12. P. U. Parque de la Vicalvarada.



FIG. 13. Parque del Puente de Toledo (P. L.). Detalle del diseño y de los problemas que presenta su utilización por la proximidad a la autopista (M-30).



FIG. 14. Miniárea ajardinada (A. M.). Esfinge.



FIG. 15. Miniárea ajardinada Nuestra Señora de Valvanera (A. M.).



FIG. 16. Miniárea ajardinada San Juan de Vicálvaro (A. M.). Detalle de las deficiencias existentes en el diseño y dotación de equipamiento.



FIG. 17. A. M. Blasco de Garay.

CUADRO 2
GESTION DEL SUELO. SISTEMAS GENERALES (S. G.)

Prog/Gestión	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	Total
Prog. 1	3/227	3/1563	—	—	—	1/47	—	—	1/76	18/2330	26/4243
Prog. 2	6/205	8/881	1/186	—	1/5	2/121	2/33	—	2/22	53/7171	78/13070
Prog. 3	3/292	—	—	—	—	—	1/27	—	—	4/593	8/912
Prog. 4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
S. N. U.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3/4446	—
TOTAL	12/724	11/2444	1/186	—	1/5	3/168	3/60	—	3/98	78/14540	112/18225

Fuente: Programa de Actuación y Memoria P. G. O. U. M. Elaboración propia.

Nota: Prog. 1, programado y realizado en el primer cuatrienio; Prog. 2, programado y realizado en el primer cuatrienio; Prog. 3, programado para otros cuatrienios y ejecutado en el primero; Prog. 4, no programado y ejecutado; 1, suelo público; 2, suelo urbano programado primer cuatrienio; 3, suelo urbano programado segundo cuatrienio; 4, exceso de no previstos en suelo urbano programado; 5, suelo urbano no programado; 6, unidades de gestión en suelo urbano; 7, expropiación aislada; 8, expropiación dentro de un polígono; 9, no procede; 0, no prevista en el P. G. O. U. M. Superficie en miles de metros cuadrados.

CUADRO 3
GESTION DEL SUELO. SISTEMAS LOCALES (s.l.)

Prog/Gestión	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	Total
Prog. 1	45/340	11/61	10/20	—	15/175	3/36	—	—	—	11/53	95/685
Prog. 2	37/325	25/266	25/112	1/2	17/197	8/30	—	—	—	15/156	128/1088
Prog. 3	31/738	8/150	—	—	6/88	1/4	1/3	—	—	6/30	53/1013
Prog. 4	2/4	—	—	—	—	—	—	—	—	86/974	88/978
TOTAL	114/1402	41/458	29/105	1/2	37/458	12/70	1/3	—	—	129/1266	362/3764

Fuente: Programa de Actuación y Memoria P. G. O. U. M. Elaboración propia.

Nota: Prog. 1, programado y realizado en el primer cuatrienio; Prog. 2, programado y realizado en el primer cuatrienio; Prog. 3, programado para otros cuatrienios y ejecutado en el primero; Prog. 4, no programado y ejecutado; 1, suelo público; 2, cesión gratuita; 3, reparcelación económica; 4, bolsa de reparcelación voluntaria; 5, expropiación aislada en suelo urbano; 6, expropiación en polígono; 7, otros; 8, adquisición no necesaria; 9, no procede; 0, no prevista en el P. G. O. U. M. Superficie en miles de metros cuadrados.

más, que sobre los terrenos de la cuña en cuestión existen notables expectativas de recalificación y cambio de uso, por su evidente posición de centralidad.

- Los distritos del área central, algunos de ellos con dotación muy baja al ponerse en marcha el Plan (Chamberí, Tetuán o Arganzuela, por ejemplo), han resultado en general, con la sobresaliente excepción de Arganzuela, mal parados, pese incluso a las modestas previsiones establecidas para el cuatrienio.
- En los restantes distritos, el grado de ejecución de lo programado ha superado, en algunos casos ampliamente, el umbral del 50 por 100, arrojando el mejor balance los de Chamartín, Puente de Vallecas, Usera, San Blas y Arganzuela, siempre con la salvedad de las muy diferentes previsiones marcadas para cada uno de ellos. Al igual que se indicó en relación con las actuaciones, lo ejecutado por distritos se incrementa considerablemente cuando se incorporan las realizaciones correspondientes a otros cuatrienios o no programadas; pasan a ser mayoría, entonces, los que se aproximan o superan incluso las superficies fijadas para estos primeros cuatro años de vigencia del Plan; quedan ahora, por el contrario, con porcentajes de ejecución más bajos los distritos que o bien han contado

con pocas o nulas actuaciones fuera del programa (Fuencarral y Tetuán) o aquellos otros afectados, como ya se ha dicho, por grandes actuaciones no realizadas (ver figs. 10 a 17).

3.3. La gestión del suelo y el desarrollo del sistema de espacios verdes

Como se indicó en su momento, las dificultades de gestión del suelo fueron en buena medida responsables del fracaso de la política de zonas verdes en iniciativas de planeamiento anteriores. A la vista de los logros y de los incumplimientos del Plan General vigente, cabe concluir que parecidas dificultades han vuelto a estar presentes en los últimos cuatro años, pese a que uno de los principios rectores de la etapa iniciada en 1985 era, precisamente, agilizar todo lo referente a adquisición de suelo.

En materia concreta de espacios libres una circunstancia de notables consecuencias ha de ser destacada en primer término: nos referimos al hecho de que casi el 80 por 100 de la nueva superficie verde forma parte del *suelo de sistemas generales*; en ese capítulo se incluyen, por ejemplo, buena parte de las grandes operaciones, como los parques suburbanos, 21 parques urbanos y las áreas forestales sobre suelo no urbanizable. Es, justamente, ese protagonismo de los

sistemas generales el que, desde nuestro punto de vista, explica los escollos con los que ha debido enfrentarse la ejecución del Plan en el capítulo concreto que nos ocupa y el escaso éxito con el que, hasta el momento de escribir estas páginas, han sido superadas tales dificultades, y no porque la consideración como sistemas generales de las actuaciones que han merecido ese tratamiento sea inadecuado, sino por el problema central —explícitamente reconocido por el Plan (cap. 38 y págs. 313-319 de la *Memoria General*)— que afecta a la obtención del suelo integrante de tales sistemas.

El cuadro 2 pone de manifiesto cómo de un total de 18 millones de metros cuadrados de verde en sistemas generales, algo más de 14 no aparecen adscritos a clase alguna de suelo y, consiguientemente, a ninguna de las modalidades de cesiones obligatorias y gratuitas marcadas por la legislación urbanística para suelo urbano y recogidas en el Plan General. Sin negar los argumentos esgrimidos desde distintos sectores y desde el propio Plan a favor de la no adjudicación del suelo de sistemas generales a las clases establecidas legalmente, lo cierto es que, en la práctica, los espacios verdes previstos en tal situación habrán de obtenerse bien por expropiación, bien por el procedimiento excepcional de los artículos 52 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística (R. G. U.). Y es verdad que la falta de clasificación «sensu strictu» de ese suelo deberá tener consecuencias positivas en la determinación de los valores expropiatorios, al tratarse de «terrenos no susceptibles de aprovechamiento lucrativo alguno», pero también lo es que, en cualquier caso, la movilización y adquisición de tan considerable cantidad de superficie conlleva dificultades económicas y técnicas de consideración.

Ahí parece descansar, en buena medida, la explicación del escaso cumplimiento del Plan en materia de espacios verdes —concretamente de grandes operaciones— durante su primer cuatrienio, y, por lo mismo, el entendimiento de lo que ha sido ejecutado. Como puede comprobarse en el cuadro 2, la mayor parte de lo previsto y no realizado (programación «2») corresponde a grandes parques suburbanos y urbanos, y a áreas forestales sobre sistemas generales sin clasificación de suelo o en suelo no urbanizable (S. N. U.), para cuya adquisición la intervención expropiatoria resulta con frecuencia ineludible. Algo se ha hecho en ese sentido, como lo prueban los más de dos millones de metros cuadrados programados y finalizados durante el primer cuatrienio, pero es, obviamente, una cifra muy alejada de la proyectada.

El panorama cambia sustancialmente cuando se atiende a lo ocurrido sobre suelo de sistemas locales. De entrada, el nivel de cumplimiento de lo programado para el primer cuatrienio (63 por 100) es considerablemente más elevado que el que presenta el verde de sistemas generales (32 por 100). Ello obedece, como pone de manifiesto el cuadro 3, a que, por un lado, ha sido posi-

ble utilizar suelo público en la ejecución de buen número de pequeñas y medianas actuaciones integrantes del grupo de dotaciones locales (miniáreas ajardinadas y parques locales, especialmente), y, por otro, a que al tratarse en todo caso de suelo urbano, han podido ejercitarse las modalidades de obtención de terrenos previstas en la Ley para aquella clase de suelo (cesiones gratuitas en polígonos o unidades de actuación, reparcelaciones, expropiaciones aisladas, etc.). Todo lo cual no debe ocultar, sin embargo, las dificultades, sin solventar en muchos casos, para gestionar y poner al servicio de la política de espacios verdes un caudal importante de suelo que, a la vista de las previsiones del Plan, deberán haber llegado al Ayuntamiento por las vías señaladas. O las previsiones se plantearon con excesivo optimismo y sin demasiado rigor, o es que la administración local ha sido sólo medianamente ágil a la hora de destinar al uso proyectado el suelo que ha ido obteniendo.

No parece que haya sido esto último lo ocurrido, a tenor del millón de metros cuadrados ejecutados fuera de programación, superando con creces las realizaciones dentro de programa. Aunque no ha sido posible conocer en detalle las formas de adquisición de esos espacios destinados a verde, su procedencia no puede haber sido otra que suelo público no considerado en su momento o terrenos urbanos obtenidos por los procedimientos ya enunciados. En conclusión, cuando se ha dispuesto de suelo, programado para el cuatrienio que fuere o ajeno por completo a programación, la superficie verde ha crecido, por encima incluso de lo proyectado.

Lamentablemente no ha sido ése el caso de la mayor parte de las piezas fundamentales del sistema, de modo que lo que ocurra a lo largo del segundo cuatrienio deberá dar la medida —en esta cuestión sectorial, al menos— de si los incumplimientos del período 1985-1989 constituyen sólo un problema de desfase y de ritmos en las previsiones de gestión de suelo, o, en caso contrario, de debilidad manifiesta para la obtención y desarrollo de ese suelo, y, en concreto, del correspondiente a sistemas generales.

3.4. Algunas reflexiones finales

Un aspecto conclusivo fundamental consiste en señalar en qué medida lo realizado en estos años —programado o no— ha contribuido a modificar los índices de dotación ($m^2/hab.$) de cada uno de los distritos y, eventualmente, a reequilibrar la contrastada situación de la ciudad. Adoptando tales índices con la necesaria prudencia y como valores meramente indicativos de la trayectoria de las zonas verdes durante el cuatrienio, la situación de llegada puede resumirse en los siguientes términos:

Un nutrido grupo de distritos pertenecientes a la periferia sur y con graves carencias al ponerse en marcha el Plan han visto crecer notable-

mente sus «estándares», hasta situarse incluso por encima del umbral de 5 m²/hab. marcado por la Ley del Suelo; en esa situación se encuentran Usera, San Blas, Moratalaz y, en el borde sur de la ciudad central, el distrito de Arganzuela, que de contar con una dotación de 1,13 m²/hab. en 1984 ha pasado a 10,74 m²/hab. en la actualidad. Por el contrario, hay que destacar también que en ese mismo sector de la ciudad persisten áreas densamente pobladas y con muy baja dotación al ponerse en vigencia el Plan (Villaverde, 1,65 m²/hab.; Latina, 2,19 m²/hab.; Carabanchel, 2,63 m²/hab.), sobre las que se ha actuado escasamente, manteniendo, por tanto, transcurrido el cuatrienio, índices relativamente bajos.

En los distritos centrales, con la significativa excepción ya apuntada de Arganzuela y con la de Retiro, por razones obvias, los índices resultantes han crecido escasamente, tanto porque las previsiones del Plan eran ya modestas —recuérdense los reiterados problemas para la adquisición de suelo—, como porque en algunos de ellos el nivel de ejecución ha sido, como se ha dicho, medio o bajo. Sean cuales sean las razones, lo cierto es que los distritos centrales siguen presentando déficits considerables (Chamberí, 0,41 m²/hab.; Tetuán, 2,36 m²/hab.; Chamartín, 2,48 m²/hab.).

En el norte de la ciudad, los niveles se han incrementado escasamente, como consecuencia lógica de que el grado de ejecución del Plan ha sido bajo en la zona, tanto en términos absolutos como relativos. Los índices resultantes, sin embargo, se mantienen en torno al valor de 5 m²/hab. (Fuencarral, 4,94 m²/hab.; Hortaleza, 4,86 m²/hab.) o muy por encima en el caso de Moncloa, debido a que en estos distritos el punto de partida era relativamente alto.

En síntesis puede afirmarse que la distribución de la superficie ejecutada (programada o no programada) se ha concentrado, en buena parte, en los distritos del sur, donde se localiza el 67,8 por 100 de la nueva superficie verde, superándose con creces —sólo en términos relativos, por supuesto— la previsión del 55,3 por 100 que el Programa de Actuaciones establecía. Los distritos centrales han recibido el 22,3 por 100 de la extensión total ejecutada, sobrepasándose también lo planeado para el cuatrienio (9,6 por 100), si bien en este caso la considerable extensión del parque urbano Tierno Galván en Arganzuela distorsiona fuertemente los resultados globales. Por el contrario, lo realizado en los distritos del

norte ha supuesto tan sólo el 9,8 por 100 de las nuevas zonas verdes, muy por debajo de las previsiones del Plan, que se cifraban en el 35,5 por 100.

Atendiendo, pues, exclusivamente a datos superficiales y sin entrar en cuestiones sobre la funcionalidad y calidad de las operaciones, lo cierto es que el desarrollo del Plan General de Ordenación Urbana ha contribuido significativamente el logro de uno de sus objetivos en materia de espacios libres, cual era la reducción de los graves desequilibrios dotacionales entre el norte y el sur de la ciudad, sin que ello haya supuesto, en modo alguno, la superación de graves carencias en determinados distritos del centro y de la periferia sur.

Sobre la cuestión central del sentido y la viabilidad del sistema de espacios libres que el P. G. O. U. M. concibe dentro del nuevo «modelo integrado de ciudad», la experiencia de su primer cuatrienio de vigencia lleva a realizar algunas reflexiones conclusivas: en principio y teóricamente, al menos, la idea de sistema de espacios verdes, sustentada en el criterio de jerarquía y conexión de actuaciones, parece plausible, en la medida en que pretende incrementar sustancialmente dotaciones y, a la vez y sobre todo, «reequilibrar ambientalmente la ciudad» e integrar la red de espacios verdes, con el objetivo de «mejorar la calidad de vida de los madrileños».

Ahora bien, las grandes dificultades —en ocasiones parece que insalvables— para la creación de elementos vertebrales de ese sistema (parques suburbanos, cuñas verdes e, incluso, parques urbanos) ponen cuando menos en duda la capacidad real para desarrollar, no ya actuaciones concretas de mayor o menor extensión —en lo que indudablemente se ha avanzado bastante a lo largo del pasado cuatrienio—, sino los presupuestos básicos del sistema en su globalidad; significativo y ejemplar en ese sentido resulta el absoluto incumplimiento de lo previsto en el Plan sobre los parques suburbanos constituyentes del eje vertebral del Manzanares, y lo ocurrido de igual forma con la cuña verde de Latina y, en general, con todas las áreas forestales. De cara al segundo cuatrienio, el Plan tiene en esas grandes actuaciones un reto importante; de no superarse aquél, la reiterada y, por otra parte, la valiosa propuesta de sistema verde habrá quedado reducida a un simple repertorio de intervenciones, con sólo modesta incidencia en la «estructura de la ciudad».

BIBLIOGRAFIA

ALONSO VELASCO, J. M. (1971): *Ciudad y espacios verdes*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 143 p.

AZURMENDI, L. (1977): «Orden y desorden en el Plan de Madrid de 1941». Reed. en *Madrid: cuarenta años de desarrollo urbano (1940-1980)*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 1981, pp. 69-77. [Artículo publicado en el catálogo de la exposición «Arquitectura para después de una

guerra (1939-49)», Colegio de Arquitectos de Cataluña y Baleares.]

AZURMENDI, L. (1975): «Teoría y práctica urbana en Madrid. El primer cinturón (1940-1970)». Reed. en *Madrid: cuarenta años de desarrollo urbano (1940-1980)*, op. cit., pp. 113-133. (Artículo publicado en CERCHA, Consejo Superior de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, n. 16.)

- BIDAGOR, P. (1954): «El problema del suelo en los alrededores de Madrid», *Gran Madrid*, núm. 24, pp. 3-6.
- BIDAGOR, P. (1967): «Situación general del urbanismo en España (1939-1967)», *Revista de Derecho Urbanístico*, julio-septiembre, pp. 23-70.
- CONDE DUQUE, C. (1976): «El papel de la ordenación territorial y la planificación urbana en la defensa del medio ambiente», *Ciudad y Territorio*, núm. 4, Madrid, octubre-diciembre, pp. 48-52.
- CONSTANDSE, A. K. (1988): *Planning and creation of an environment I ?*, Utrecht, Ministry of Transport and Public Works, 22 pp.
- CUBILLO, L. (1982): *Diseño y optimización funcional de las zonas verdes urbanas*, Madrid, MOPU, 178 pp.
- FERNANDEZ YUSTE, M. T. (1981): *El Río Manzanares: su configuración como eje urbano*. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid. Dpto. de Geografía. Memoria de licenciatura (inérita).
- GRAN MADRID (1953): «El planeamiento urbanístico de Madrid», *Gran Madrid*, núm. 23, pp. 3-30.
- GOMEZ IGLESIAS, A. (1967): «La Dehesa de Amaniel o de la Villa», *A. I. E. M.*, t. II, pp. 33-82.
- LAURIE, I. (ed.) (1979): *Nature in cities. The natural environment in the design and development of urban green spaces*, John Wiley.
- MADRID, AYUNT. (1981): *Criterios y objetivos para revisar el Plan General en el municipio de Madrid*, Madrid, Gerencia Municipal de Urbanismo, 59 pp.
- MADRID, AYUNT. (1981): *Madrid: cuarenta años de desarrollo urbano (1940-1980)*, Madrid, Oficina del Plan, 241 pp.
- MADRID, AYUNT. (1985): *Memoria del P. G. O. U. M. (1985)*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 330 pp.
- MADRID, AYUNT.: *Evolución crítica del Plan General de 1963*, Madrid, Oficina Municipal del Plan, 222 pp. Estudio Complementario núm. 1.
- MADRID, AYUNT. (1984): *Inventario de parques y jardines de Madrid*, Madrid, Oficina Municipal del Plan, 162 pp. Estudio Complementario núm. 35.
- MADRID, AYUNT. (1984): *El medio físico del municipio de Madrid*, Madrid, Oficina Municipal del Plan, 126 pp. Estudio complementario núm. 36.
- MADRID, AYUNT. (1984): *Parques Urbanos*, Madrid, Oficina Municipal del Plan, 116 pp. Estudio Complementario núm. 53.
- MADRID, AYUNT. (1984): *Las cuñas verdes en el Plan General de Madrid*, Madrid, Oficina Municipal del Plan, 84 pp. Estudio Complementario núm. 54.
- MADRID, AYUNT. (1984): *El río Manzanares. Propuesta de un Parque Lineal*, Madrid, Oficina Municipal del Plan, 121 pp. Estudio Complementario núm. 55.
- MADRID, AYUNT. (1984): *Propuesta del Canal Olímpico de remo y piragüismo en el tramo sur del Parque Lineal de Manzanares*, Madrid, Oficina Municipal del Plan, 67 pp. Estudio Complementario núm. 61.
- MADRID, AYUNT. (1983): *Los espacios libres y zonas verdes en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1985)*, Madrid, Oficina Municipal del Plan, 336 pp. Estudio Complementario núm. 61.
- MADRID, AYUNT. (1983): *Huertos de Ocio*, Madrid, Oficina Municipal del Plan, 79 pp. Estudio complementario núm. 91.
- MONEO, R. (1967): *Madrid: Los últimos veinticinco años (1940/1965)*. Reed. en *Madrid: cuarenta años de desarrollo urbano (1940-1980)*, op. cit., pp. 79-99 (artículo publicado en *Información Comercial Española*, núm. 4.021).
- P. G. O. U. A. M. M. (1961): *Memoria General (V-a), Normas Urbanísticas (V-b), Programa de Actuación (V-d), Planos de Ordenación (VI)*, Madrid, Ministerio de la Vivienda-C. G. O. U. M. A.
- PAEZ DE LA CADENA, F. (1982): *Historia de los estilos en jardinería*, Madrid, ISTMO, 372 pp.
- PRIETO, F., y BARTOLOME, L. (1977): «Los factores físicos de la calidad de vida urbana en Madrid», *Ciudad y Territorio*, núm. 1, Madrid, pp. 53-64.
- RODRIGUEZ, L. (1982): *Zonas verdes y espacios libres en la ciudad*, Madrid, IEAL, 538 pp.
- SORIA, A. (1976): «El transporte urbano y la dictadura del valor de cambio», *Ciudad y Territorio*, Madrid, pp. 43-46.
- TERAN, F. (1972): «Notas sobre la "ciudad verde" del Jarama. Estudio inédito del GATEPAC», *Ciudad y Territorio*, 1972, núm. 4, pp. 35-40.
- TERAN, F.: «Notas para la historia del planeamiento de Madrid (de los orígenes a la Ley Especial de 1946)». Reed. en *Madrid: cuarenta años de desarrollo urbano (1940-1980)*, op. cit., pp. 37-52.
- VALENZUELA, M. (1976): «Los espacios recreacionales. Un aspecto de la influencia regional de Madrid», *Ciudad y Territorio*, núm. 4, Madrid, octubre-diciembre, pp. 63-77.
- VALENZUELA, M. (1975): «Segregación y cambio funcional en un espacio forestal suburbano (El Pardo)», *A. I. E. M.*, t. XI, Madrid, pp. 27-64.
- Villa de Madrid* (Rev. de información municipal): núms. 25, pp. 7-10; 28, pp. 19-22; 35-36, pp. 48-58; 40, pp. 25-29; 52, pp. 80-83.