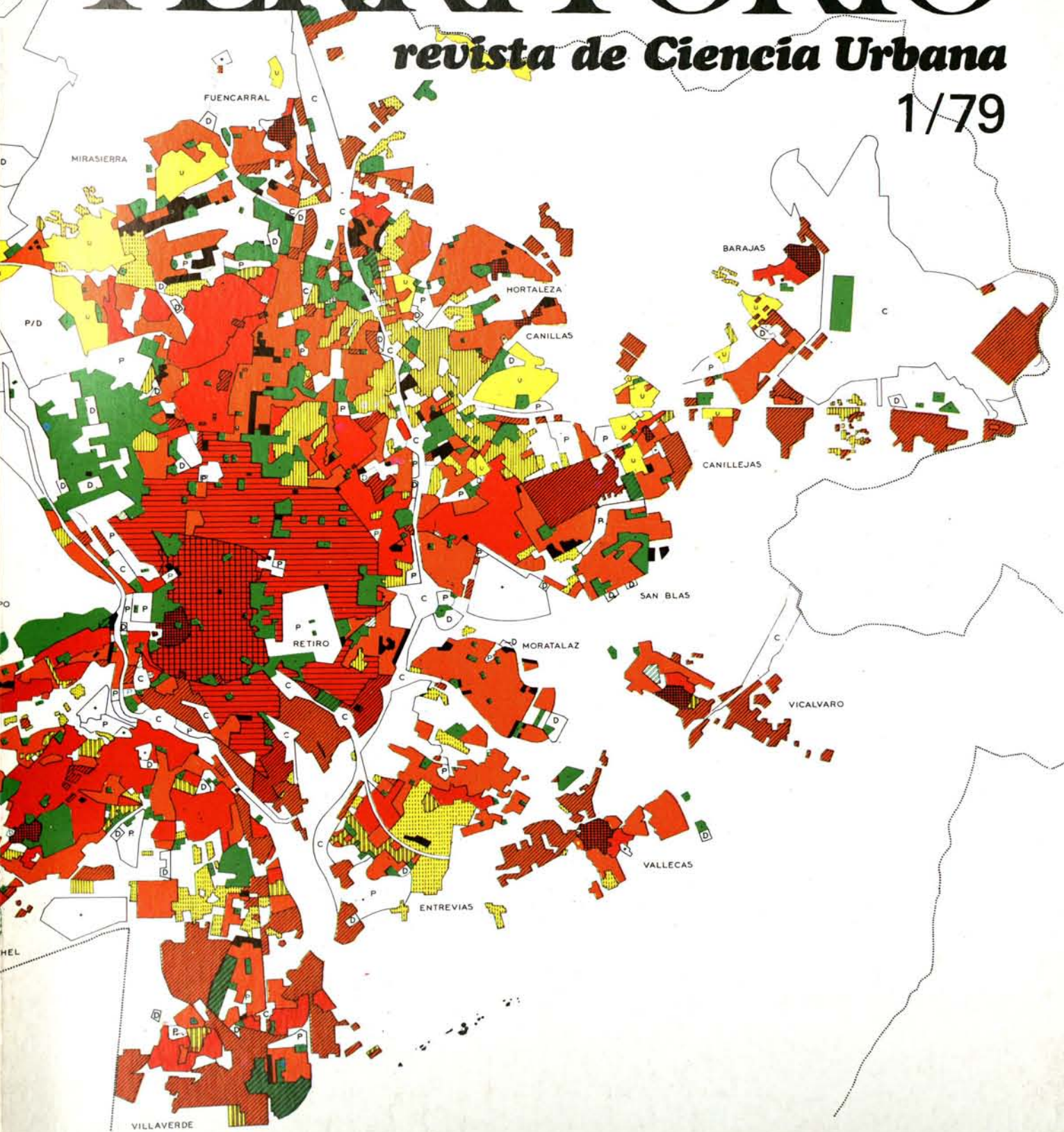


CIUDAD Y TERRITORIO

revista de Ciencia Urbana

1/79



sumario

Edita:
**Instituto de Estudios de
Administración Local**

Director:
Fernando de Terán

Redacción:
**Centro de Estudios
Urbanos**

Dirección, Redacción,
Administración
y Publicidad:
Joaquín García Morato, 7
Madrid - 10

Diagramación:
Olegario Torralba

Imprime OMNIA, I. G.
Mantuano, 27. Madrid
Depósito legal: M.—10422-1970

La correspondencia debe
dirigirse al Centro de Es-
tudios Urbanos.

Los artículos firmados ex-
presan la opinión de sus
autores y no representan
forzosamente el punto de
vista de la Redacción de
la Revista o del Centro de
Estudios Urbanos.

Madrid - Nº 1/79

Enero - Marzo

Portada:

Area metropolitana de Madrid:
Tipología de la edificación

Suscripciones:

1.000 pesetas (4 números)

Números sueltos: 300 pesetas

Suscripciones para estudiantes:

700 pesetas

Editorial ... 4



Problemática General

ENTRE EL LUEGO Y EL AHORA: REFLEXIONES SOBRE EL PLANEAMIENTO URBANO EN EL MOMENTO ACTUAL ... 7

Por Bernardo de Ynzenga Acha

EL USO DEL METODO DEL «ECOSISTEMA» EN LA PLANIFICACION TERRITORIAL ... 17

Por José M.ª Ureña

LA LOCALIZACION SUBURBANA DE OFICINAS ... 27

Por Nicolás Urgoiti Soriano, M.ª Teresa Muñoz Jiménez y Juan Angelet Clodell



Planeamiento

INVENTARIO DE SUELO VACANTE CALIFICADO EN LA PROVINCIA DE MADRID ... 41

Por Rodolfo García-Pablos Ripoll



Información Temática

LA RECUPERACION DEL CENTRO HISTORICO EN LOS PAISES BAJOS. 63

Por Diego Vega Fernández

LOS ORIGENES DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN EL EXTRARRADIO NORTE DE MADRID ... 77

Por Rafael Mas Hernández



Información Jurídica

EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANISTICA. DESARROLLO DE LA LEY DEL SUELO ... 87

Por Luis Rodríguez-Avial Llasdent



Bibliografía

NOTAS A PROPOSITO DEL ATLAS BASICO DEL AREA METROPOLITANA DE MADRID ... 96

Por Maruja Gutiérrez Díaz

Editorial

Participación pública y planeamiento democrático

Como ha señalado certeramente Manuel Castells, cada vez es más evidente que la problemática urbana, ligada a la del medio ambiente en general, se ha constituido en tema político de primera magnitud, en la mayoría de las sociedades industriales avanzadas, afectando profundamente a los procesos de toma de decisiones como consecuencia de conflictos políticos y de sus repercusiones electorales (1).

Nosotros acabamos de ver cómo los partidos políticos, han empezado a interesarse y definirse al respecto en sus programas, tal como ya había ocurrido en tantos otros países. El actual dominio de la izquierda en los municipios franceses, italianos y japoneses está directamente relacionado con campañas en las que el tratamiento de los problemas urbanos y medio-ambientales fue una clave, y seguramente, en el resultado de nuestras recientes elecciones municipales hay también una importante componente, atribuible a la necesidad de arbitrar soluciones a esos problemas y al convencimiento de que sólo la izquierda las iba a acometer en realidad.

Todo esto se traduce en una modificación en el tipo de demandas planteadas a los urbanistas, tanto por los partidos políticos como por las instancias administrativas, como por la propia sociedad. Y ello lleva a replanteamientos necesarios de la naturaleza y posibilidades del planeamiento. De ahí el reconocimiento que se ha producido, de la necesidad de acercar el planeamiento a la resolución de problemas verdaderamente sentidos por la población, y a la propia población afectada por esos problemas. La renuncia a la racionalidad comprensiva, planteada polémicamente por motivos de imposibilidad conceptual y técnica, se refuerza así con la necesidad de concebir cada vez más el planeamiento como una de las tareas propias de la política local. Y, naturalmente, en una situación democrática, ello conduce necesariamente también, a asegurar la participación pública en el planeamiento.

Se ha hablado mucho, después de las elecciones municipales, del decaimiento del «movimiento ciudadano», que tan activo se había venido mostrando en momentos anteriores de la vida política local de muchas ciudades españolas. Y frecuentemente se relaciona este declive con la nueva situación de la Administración Local, después de las recientes elecciones municipales, presentando los hechos como el corolario lógico de las mismas. Habiendo ahora instituciones locales legítimamente representativas, se dice, sobran las organizaciones intermedias entre ellas y los ciudadanos, especialmente si tienen un marcado carácter político, vinculado a algún partido.

(1) MANUEL CASTELLS: «City, Class and Power.» Macmillan. Londres, 1978.

Pero si se considera objetivamente esta cuestión, a la luz de la nueva orientación exigida al planeamiento, que antes señalábamos, se ve que, en la nueva situación, unas asociaciones ciudadanas activas y dinámicas, no sólo no sobran sino que son muy necesarias si reúnen unas determinadas características y se prestan a desempeñar unas determinadas funciones.

Ciertamente que hay que empezar por reconocer que el movimiento ciudadano, tal como se ha producido históricamente, ha venido presentando unas características que, seguramente, no son ya las adecuadas para la nueva situación. Forjado en ausencia de partidos políticos legalmente reconocidos y de cauces para la relación ciudadana con una Administración no legitimada representativamente, fue un instrumento de lucha política al mismo tiempo que de reivindicación de mejoras urbanas. Su validez de entonces y su justificación, están avaladas por sus éxitos y sus logros indiscutibles en la satisfacción de objetivos concretos reivindicados, pero cierta exclusividad clasista y su excesiva dependencia de algunos partidos, le impidieron dejar de ser claramente minoritario, tal como señalan sus críticos y no dejan de gritar los que ahora desean verlo desaparecer. Por ello, la pregunta clave, dados estos antecedentes, parece ser si puede y quiere el movimiento ciudadano transformar la mentalidad y la estrategia de sus tiempos heroicos para asumir el importante papel que debe desempeñar ahora en la determinación del camino que debe seguirse en la resolución de los problemas urbanos. Es decir, si quiere y puede pasar, con las modificaciones oportunas, desde las actitudes puramente contestatarias y reivindicativas, a las de organización y canalización de la intervención de los ciudadanos en la identificación de los problemas, aspiraciones y exigencias más sentidas por ellos mismos, así como en la propuesta de acciones y en la fijación de prioridades para realizarlas a través de una colaboración exigente y crítica con una Administración, ahora representativa, que aparece más próxima y dialogante.

Evidentemente, este enfoque requiere la disponibilidad de un marco institucional adecuado, es decir, capaz de acoger y dar respuesta a los resultados de esa posible forma de actuación. Ello supone introducir en los procesos de planeamiento, de control y de gestión, formas innovadoras de participación pública, a través de nuevos comportamientos de las instituciones administrativas y de nuevos modos de entender las funciones de planeamiento, de control y de gestión. Pero ello se produce precisamente, en el momento en que, por otra parte, la concepción anterior de esas funciones ha entrado en profunda revisión, tanto por las concretas condiciones de la transformación política y administrativa del país, como por la evolución universal del enfoque de esas funciones, tras la reflexión y debate realizados sobre ellos en estos últimos años.

Refiriéndose concretamente al planeamiento, es obliga-

do recordar aquí la situación de descrédito a que había llegado el ambicioso pero ineficaz montaje teórico-institucional del urbanismo español, identificable históricamente como final de un proceso imposible. También a la necesidad sentida de intentar otras formas de planeamiento más directamente relacionadas con las reales aspiraciones de los usuarios de la ciudad. A ello habría de añadir que la crítica más reciente, realizada en los medios académicos y profesionales más avanzados, ha puesto de manifiesto también la inconsistencia del optimismo que, en la década pasada, había llevado a pensar en una inmediata posibilidad de racionalizar totalmente el proceso del planeamiento, con una metodología científica incontestable. En ambos casos, nuestra propia experiencia y la experiencia ajena, llevan ahora a enfocar el planeamiento como una actividad muy diferente a la practicada anteriormente, dando paso a un proceso de intercambio y colaboración entre el asesoramiento técnico y las aspiraciones de la comunidad, expresadas por los propios usuarios de cada fragmento de ciudad. El técnico deja así de asumir el papel de iluminado forjador del futuro de todos, que detentaba indebidamente el margen de toda demanda social real, para aceptar su lógico puesto de asesor experto de la comunidad, devolviendo a ésta la capacidad de elección en las formas de organizar el futuro de su entorno habitable.

Todo esto ha planteado, efectivamente, la necesidad de nuevos modos y nuevos comportamientos a la hora de definir las formas de actuación sobre la ciudad. Y esos modos y esos comportamientos llevan a la Administración a buscar la colaboración, que le es imprescindible, para organizar la participación pública. Los ensayos actuales en esta Dirección son diversos, desde la experiencia clave del Ayuntamiento de Bolonia, hasta las formas elaboradas por el Informe Skefington (1968) que trazó el modelo que debía seguir la Administración británica. Pero en cualquier caso lo que resulta claro es la necesidad de contar con los grupos más dinámicos y sensibilizados de la propia sociedad, hasta el punto de que si no existiesen sería la misma Administración la que habría de fomentar su formación y desarrollo.

Así pues, nos encontramos ante dos exigencias convergentes, para que los procesos de participación pública puedan ser auténticamente válidos y eficaces. Por una parte, la Administración necesita de los grupos sociales vivos. Por otra, éstos necesitan propuestas imaginativas, innovadoras y canales estructurados de participación, planteados por la Administración. Y ahí es donde el movimiento ciudadano puede volver a encontrar una importante razón de ser. El futuro urbano está en juego. Puede y debe ser adecuadamente enfocado. La Administración debe plantear el marco y abrir el camino. El movimiento ciudadano debe dar la respuesta.



Problemática General

ENTRE EL LUEGO Y EL AHORA REFLEXIONES SOBRE EL PLANEAMIENTO URBANO EN EL MOMENTO ACTUAL

por Bernardo de Ynzenga Acha

«Hay un inconciliable desajuste entre el tiempo del hombre y el tiempo de la historia. Entre los cortos días de la vida y los largos, larguísimos años, del acontecer colectivo. Entre lo que se contempla hoy como realidad en gestación, próxima al alumbramiento, y lo que verán los ojos como realidad todavía incumplida, retardada, modificada, aún por hacerse, al cabo de la muerte de seis, siete, ocho calendarios, de hojas arrancadas...»

Alejo Carpentier:

«La Consagración de la Primavera.»

La práctica y la teoría del Urbanismo se encuentran hoy, especialmente en países de Europa Occidental, frente a una situación contradictoria. Contradicción entre los resultados de la reflexión y las exigencias de actuación; contraste entre lo sustantivo y lo adjetivo.

Hablar de reflexión implica un cierto distanciamiento de las cosas, una cierta perspectiva desde la que contemplar la realidad, una actitud de análisis, examen, meditación y pensamiento sobre consecuencias de cara a un futuro. Pero junto a esto, hablar de exigencias de actuación, hablar del momento actual, y especialmente ahora, genera imágenes de acción inmediata, de respuesta coyuntural y de reflejos a veces intuitivos.

El planeamiento urbano está frente al contraste —frecuente en los planteamientos teóricos y políticos— de lo sustantivo y lo adjetivo. Por un lado, los temas de fondo, las grandes corrientes o tendencias de cambio que constituyen la trabazón de

la historia cultural y social. Por otro, lo cotidiano, lo cambiante, lo inestable, lo que, ahora, está presente.

Cualquier observador contemporáneo de la ciudad destacaría como uno de los principales rasgos del momento actual, el rasgo del cambio. Está cambiando la sociedad. Está cambiando la cultura. Está cambiando la perspectiva ideológica desde la que contemplan la ciudad quienes la administran y quienes en ella viven; quienes la estudian o planifican y quienes la utilizan.

Estos cambios, que lo son de fondo y que lo son de forma, obligan a los profesionales del urbanismo, y en especial a los que siéndolo ejercemos un papel público, a hacernos una pregunta que va más allá del quehacer cotidiano para, con mayor perspectiva, intentar averiguar hacia dónde vamos, hacia dónde va el planeamiento. Y para, a partir de ahí, extraer consecuencias o directrices de actuación concreta.

Esto podría ser válido para cualquier actividad pública que incida sobre la vida social. Pero lo es aún más en el mundo del Urbanismo. Y lo es, por que en él, aunque las ideas se difundan pronto, las realidades, los cambios, tardan en verse.

Hoy somos testigos, en la práctica, en el andar cotidiano por nuestras calles y plazas, de acciones que responden a decisiones adoptadas hace años y a veces décadas. Podemos cambiar de prisa el estilo de las cosas, el talante de la política urbana, y podemos acometer actuaciones testimoniales que lo reflejen a muy corto plazo. Pero los cambios en profundidad, los cambios que alteran verdaderamente el funcionamiento y la satisfacción con nuestras ciudades, requieren tiempo para hacerse realidad.

Hay, por tanto, una primera pregunta: ¿hacia dónde evoluciona el planeamiento en el momento actual? Para responderla es necesario mirar objetivamente al presente para entresacar de él hilaturas con las que tejer pronósticos de futuro.

Pero sería tan pretencioso como imposible, intentar presentar en breve espacio una descripción o un análisis de todos aquellos elementos que en la situación actual pueden de una u otra forma tener repercusión en nuestro planeamiento. Este trabajo se limita a comentar algunos aspectos básicos para, posteriormente, apoyar en ellos ciertas conclusiones. Con relación a estos aspectos básicos, el esquema argumental es sencillo:

— La sociedad, y especialmente la sociedad urbana, está creciendo exponencialmente en su grado de complejidad y pluralidad, y evolucionando a un ritmo sin precedentes. Cabe la duda de si habremos llegado a un punto en que el planeamiento no pueda seguir enfrentándose a las nuevas realidades y complejidades sociales.

— Las relaciones dialécticas Sociedad-Estado se están modificando de tal forma que es el propio concepto de planificación el que está en crisis y siendo cuestionado muy seriamente. Este problema se agudiza aún más en el caso español en razón de los cambios constitucionales, del rediseño regional del Estado y de sus competencias; y del reconocimiento de mayores autonomías a niveles locales y participados.

— Estamos presenciando una crítica sistemática de los modelos de ciudad heredados y una ausencia de modelos de reemplazo. La manera en que venía produciéndose y postulándose normalmente la ciudad occidental, está, por razones que no son ajenas a los dos puntos anteriores, siendo profundamente criticada sin que, por ahora, de la crítica estén saliendo propuestas alternativas formales, sino propuestas éticas dirigidas más a la forma de hacer que a los resultados.

Examinemos separadamente cada uno de estos temas.

MAYOR COMPLEJIDAD

Varios son los factores que contribuyen a esa «mayor complejidad» del cuerpo social, vayamos de lo menor a lo mayor.

Conocimiento de Interdependencias

Sabemos más sobre las interdependencias entre los distintos elementos que componen la sociedad

urbana. Los avances de las ciencias sociales y, en particular, el análisis empírico aplicado, han convencido a los planificadores de que las cosas, en la ciudad, no ocurren aisladamente. En el mundo urbano se hace verdad la cita, ya clásica, de que «todo se relaciona con todo». Las grandes simplificaciones tradicionales, los esfuerzos para generar esquemas teóricos complejos de la realidad y el comportamiento social, el optimismo determinista y a veces bienintencionado característico de gran parte de la planificación urbana históricamente reciente, han sido invalidados por un mayor conocimiento de las múltiples relaciones causa-efecto relevantes en el mundo urbano. Las respuestas simples dejan de ser aceptables cuando se toma conciencia de que la realidad, además de no ser simple, opera con frecuencia de forma contra-intuitiva. Aunque la realidad no fuese objetivamente más compleja, el solo hecho de conocer mejor su complejidad real obliga a revisar los esquemas de actuación y a ampliar el marco de referencia. Obliga a incorporar aspectos y a valorar resultados a los que no se prestaba atención por no considerarlos afectados.

Comunicación y Concienciación

El conocimiento y el impacto subjetivo de esas relaciones se está reforzando aún más por el inmenso desarrollo tecnológico en materia de comunicación que convierten los antiguos entramados sociales en aquella aldea mundial que supo anticipar Mac Lugan. Todos sabemos más sobre todo y en la medida en que lo hacemos nos afecta más, nos sentimos parte de cosas de las que antes nos sentíamos ajenos. En un mundo urbano socialmente consciente, el comportamiento de cada individuo como tal y la dinámica de cada grupo o clase social se ven, de hecho, influenciados por las «noticias» o el conocimiento que adquieren sobre el comportamiento, la satisfacción o la situación de equidad o injusticia de otros individuos, grupos o clases. El mayor conocimiento de la realidad social se traduce, por tanto, en una mayor complejidad de esa propia realidad social.

Complejidad Objetiva

Pero no sólo sabemos más y conocemos mejor, sino que, efectivamente, el desarrollo tecnológico, la especialización del trabajo, el gigantismo de nuestras aglomeraciones establecen relaciones causa-efecto objetivamente más complejas en sí mismas. Los cambios de escala están superando lo puramente cuantitativo y traen en su estela profundos cambios cualitativos. En el caso de la ciudad, los ejemplos serían innumerables, pero tal vez baste uno: el aumento de las distancias, secuela inevitable de un crecimiento, entraña alejamiento entre funciones, obliga a planteamientos que transforman la estructura del problema del transporte, genera subdotaciones por lejanía, aunque tal vez no lo hicieran por números absolutos, introduce costos sociales y costos de oportunidad no monetarios, cuya importancia llega a superar con mucho el estrecho marco tradicional del costo/beneficio y obliga al uso de nociones, más amplias, de bienestar.



**Entre el
luego y el
ahora:
reflexio-
nes sobre
el planea-
miento
urbano en
el mo-
mento
actual**

Diversidad de Comportamiento

A todo lo anterior se añade otro factor adicional. En un marco mayor de libertades donde los comportamientos no están constreñidos por una función tutelar del Estado o por los corsés éticos de morales sobreimpuestas, la gama de comportamientos socialmente admitidos se aumenta y prolifera. Nos encontramos con que la estandarización de comportamientos y deseos que era fruto de la incultura, de la pobreza y frecuentemente de la opresión, se está viendo cada vez más sustituida por comportamientos libres, menos sujetos a reglas, menos sujetos a pronósticos.

Estructura Social y Esquemas de Valores

La liberación de pautas de comportamiento de distintos grupos sociales refleja temas más profundos. Se está alterando la estructura de la sociedad en cuanto a grupos, en cuanto a edad, en cuanto a clases y en cuanto a la dominancia o correlación de fuerzas sociales, políticas e ideológicas. Y, a la vez, están también cambiando los esquemas de valores con que cada grupo percibe, evalúa o toma posiciones frente a los actos de los demás y en particular frente a los actos públicos.

Y en esos esquemas de valores se están superando los viejos conceptos de eficacia, introduciendo conceptos alternativos, fruto de nuevos conocimientos y nuevas conciencias. El concepto simplista de bienestar material individual está evolucionando hacia un concepto de bienestar más solidario y más rico en contenidos cualitativos intangibles y en posturas responsables frente al entorno. Valoramos las cosas de otra manera y valoramos de manera especial muchas que, hasta ahora, estaban abandonadas o incluso sacrificadas al consumo corriente: nuestro medio ambiente; la calidad de la vida urbana; los recursos naturales; nuestra cultura y nuestro patrimonio heredado.

Respuestas de un Planeamiento Desbordado

Frente a esta sociedad que cambia en sus componentes, en sus comportamientos, en sus valores y en sus apreciaciones, en sus relaciones interiores: ¿cómo ha estado respondiendo el planeamiento?, ¿qué ha hecho?

La verdad es que ha hecho poco. Ha insistido en hacer más de lo mismo, hacerlo más grande, hacerlo más complejo, pero hacer, en definitiva, lo mismo. Ha insistido en decir qué hay que hacer, para quién hay que hacerlo, dónde hay que hacerlo, cuándo hay que hacerlo. Ha insistido, en aquellos pocos casos en los que realmente se ha preocupado de la gestión en decir cómo, quién y cuándo debe pagar por las cosas; quién, cómo y cuándo debe de disfrutarlas. O en no decirlo, y dejarlo al simple albur del funcionamiento de la ciudad que, como bien han dicho sus críticos y se verá más adelante, por su relación con el funcionamiento de la estructura de poder favorece a unos y perjudica a otros; siendo los favorecidos los que ya lo están y los perjudicados los que tradicionalmente lo estaban.

Cierto que el planeamiento ha evolucionado en su contenido y en sus técnicas. Ciertamente que ha incorporado técnicas más sofisticadas de análisis y

proyección prospectiva, que ha ampliado su información y que se esfuerza en superar barreras profesionales alcanzando planteamientos interdisciplinarios. Ciertamente que ha ampliado su enfoque temático en la búsqueda de un planeamiento integral y que ha relativizado sus pretensiones temporales mediante propuesta de planeamiento continuo. Pero, cierto también que el conjunto de estos cambios no basta para hacer frente a las nuevas situaciones. El planeamiento ha ampliado su esfera y su complejidad interna; pero la realidad lo ha hecho aún más. En las formulaciones que la ortodoxia profesional y política sanciona como planeamiento avanzado no se ha producido el tipo de cambio cualitativo que las nuevas circunstancias exigen.

El planeamiento sigue siendo «planeamiento»; es decir, conjunto de acciones planificadas. Decisiones sobre el futuro, con mayor o menor precisión o grado de vinculación, reflejadas de algún modo en un documento endosado formalmente. Decisiones adoptadas en un momento del tiempo que, con independencia del procedimiento utilizado para adoptarlas, establecen cuáles deberán ser los futuros comportamientos y cuáles sus resultados. Determinan las reglas del juego urbano a que deberá someterse una sociedad cuya característica fundamental es la de estar cambiando en sí misma y cambiándose a sí misma. Y que incluye en este cambio la revisión constante de las propias reglas de juego que está dispuesta a aceptar.

Cabe pensar si frente a esto el planeamiento urbano, tal y como se concibe, no estará definitivamente desbordado.

CRISIS DEL PLANEAMIENTO

Toda actividad de intervención sobre la sociedad, y el planeamiento urbano es una de ellas, tiende a perpetuarse ajustándose a los cambios que se producen en la realidad social. Con este fin, las estrategias de ajuste del planeamiento urbano han seguido básicamente dos líneas complementarias: expandir sus fronteras reforzando su bagaje tecnológico; y renunciar a trabajar sobre el todo social acotando y especializando cada vez más sus tareas de intervención.

La primera reduce la posibilidad de error y de crítica tecnocrática. La segunda aumenta la selectividad concentrando la relación dialéctica planeamiento-sociedad sobre elementos clave de la dinámica urbana.

Las dos, conjuntamente, buscan mantener el planeamiento al servicio de quien lo impulsa. Lo convierten, según quien lo promueve: en instrumento de eficacia para la actuación del Estado; en instrumento para el mantenimiento de posiciones hegemónicas por parte de determinados grupos sociales; o, en el menor número de casos, en instrumento para combatir esa misma hegemonía alterando la correlación de fuerzas, las pautas de redistribución de bienes y servicios sociales y las pautas de utilización del capital colectivo.

Pero en la actual coyuntura social el debate, la crisis del planeamiento, es más profunda. Está en cuestión la propia naturaleza del planeamiento como pieza de la relación dialéctica entre el Estado y la Sociedad; entre las instancias públicas de decisión (centrales, o locales) y las esferas sociales de acción.

Relación Plan-Autoridad: el Plan como Instrumento de Control

En la dialéctica administración-administrado el planeamiento urbanístico ha tenido asignado un papel claro: expresar la forma en que el Estado se propone actuar y permite actuar. Este papel no se ha visto modificado, pese a los cambios formales y el atrincheramiento selectivo del planeamiento.

Frente a esto, se están invirtiendo los términos y está surgiendo, cada vez con más fuerza, la pregunta del por qué del planeamiento. ¿Es de verdad necesario? Y si lo es — yo soy de los que creen que lo es —, pero con un papel distinto: ¿qué función se le debe asignar?

La pregunta no es nueva, pero sí su intención. Desde los diseños de ciudades-objeto propios del Renacimiento hasta las actuales fórmulas de planificación urbana integrada que abarcan territorios metropolitanos de gran amplitud, el planeamiento urbano ha recorrido un largo camino ajustando continuamente su función. No es este el lugar, ni hay **aquí** espacio para elaborar el tema en profundidad ni para, siquiera, destacar las principales etapas de ese camino. Pero sí conviene resaltar un aspecto característico.

El planeamiento tradicional carecería de razón de ser desde el punto de vista del Estado o el Sector Público, si no estuviese asociado a mecanismos tendentes a asegurar sus resultados. En todo momento ha existido una clara correlación entre, de un lado, el contenido del planeamiento, y del otro, las formas o posibilidades de control y ejercicio de autoridad de que estaba dotado el aparato del Estado, al menos nominalmente.

Esta relación entre Plan y Control, o entre Plan y Autoridad, está en la **raíz** de muchos de los cambios de la función asignada al planeamiento urbano, de su carácter y de su contenido.

Cada vez que el Estado (o la Administración Local) ha orientado su capacidad de control hacia un determinado aspecto de la realidad urbana, ha tendido a incluir ese aspecto en la praxis del planeamiento. Y, análogamente, cuando ha renunciado a controlar ciertos temas, éstos se han tendido a no ser incluidos en la práctica del planeamiento.

Algunas consecuencias básicas de esta relación son claras y fáciles de trazar:

— Existe una marcada asimetría entre lo que el Estado o la Administración exige o permite y lo que garantiza. El Estado dispone, al menos en teoría, de mecanismos coercitivos para impedir determinadas actuaciones urbanas y, eventualmente, para hacer cumplir a los administrados las determinaciones del Plan. Pero la recíproca tiende a no ser cierta: estos, los administrados, han carecido de instrumentos que les garanticen la ejecución real de las acciones que el Plan reserva o asigna al Sector Público.

— En la medida en que el Estado responde a la estructura de poder, también lo hace el planeamiento. Sus determinaciones se acomodan a la correlación de fuerzas, ciñéndose a los intereses de los grupos capaces de ejercer hegemonía sobre la super-estructura del Estado y sobre sus mecanismos de decisión. La asimetría de las relaciones de control, la falta de controles **«de** abajo hacia

arriba)) hacen, en la práctica, más que difícil el contrarrestar esa tendencia.

— Como consecuencia de lo anterior, el planeamiento tiende a incluir determinaciones que faciliten la labor de la propia burocracia del Estado, especialmente en cuanto se refiere a la gestión de la inversión pública. Es frecuente encontrar casos en que las acciones «planificadas» tienen como objetivo principal, aunque no explícito, hacer más fácil la gestión sin necesariamente ponerla más al servicio de los objetivos que le han sido formalmente asignados.

Estos comentarios pueden resumirse diciendo que el planeamiento urbano ha sido, entre otras cosas, una forma de ejercer el poder, o de instrumentarlo.

Una Visión Opuesta: el Plan como Garantía

Pero este enfoque se ha visto profundamente cuestionado por una población cada vez más crítica del ejercicio del poder. El avance de instituciones y fórmulas democráticas conlleva obligadamente una crisis de los autoritarismos a la que no es ajena la crisis del planeamiento en su concepción tradicional.

Inicialmente, en lo que la acertada expresión de F. Terán califica de «un proceso imposible») se buscó que el planeamiento comprometiera la actuación del Estado; que representara, por **así** decir, el resultado de un pacto entre el Estado y los administrados. Se buscó que, como contrapartida a lo que a éstos les fijaba, el Estado asumiera compromisos auto-obligándose a unos determinados comportamientos.

El contexto objetivo en que se dio esta búsqueda la convirtió, ciertamente, en imposible. Pero el mismo hecho de que se llegase a plantear el tema refleja la simiente, el primer paso, de lo que habrá de ser la transformación más radical de la relación dialéctica entre el plan y los administrados.

El paso siguiente es concebir el Plan como garantía y defensa de los administrados frente a la utilización no controlada del poder público: es decir, como garantía de que el comportamiento, el ejercicio concreto de los poderes atribuidos al aparato del Estado, sea cual sea el nivel en que se ejerzan, no se desvían de lo previamente aceptado como válido por los mismos administrados.

Esta concepción del planeamiento como garantía adquiere una dimensión especialmente relevante en las relaciones entre los distintos estratos o niveles de administración o entre las partes y el todo de las grandes urbes. Bajo este prisma, el planeamiento regional, por ejemplo, muestra facetas en las que están simultáneamente presentes: reivindicaciones locales; arbitraje inter-regional; y **condicionantes** supra-regionales. Bajo este prisma el planeamiento urbano puede dejar de concebirse como marco definidor de actuaciones ulteriores, más detalladas o localizadas, y pasar a incluir la suma, articulada, complementada y viabilizada, de exigencias específicas formuladas desde grupos sociales, barrios, y en momentos del tiempo también específicos.

Se intuye una inversión de papeles. La planificación dejaría de ser un instrumento de dominio del Estado sobre la sociedad para empezar a ser



**Entre el
luego y el
ahora;
reflexio-
nes sobre
el planea-
miento
urbano en
el mo-
mento
actual**

un instrumento de control por los administrados del uso de las facultades atribuidas al aparato del Estado.

Participación, Gestión, Planeamiento

Concebidos de esta manera, los planes tienen una triple dimensión.

Primero, constituyen la plataforma en que se explicitan los conflictos entre los distintos estamentos, grupos y tendencias ideológicas, etc., que se integran en la sociedad y el Estado. En virtud de la correlación de fuerzas políticas y sociales existentes en el momento, con el Plan se acuerda una determinada forma de apropiación del espacio urbano y de utilización del mismo, válidas para un cierto tiempo.

En segundo lugar, para que el papel asignado al planeamiento por los administrados pueda cumplirse, el planeamiento tiene que ser participado, incluso dictado. No se trata de una concesión. Se trata de una condición sine-qua-non. Si no hay participación, hay, en el mejor de los casos, paternalismo. Si no hay participación, no solamente no es posible controlar las decisiones del Estado sino que es imposible establecer cuál es el comportamiento que este Estado, concebido al servicio de la sociedad, deberá adoptar para que ésta se considere realmente servida.

En tercer lugar, y si se acepta lo anterior, es indudable que el Plan es una especie de regla escrita o dibujada, que habrá de utilizarse para contrastar los ulteriores comportamientos, tanto de los administrados, los unos con relación a los otros, como de la Administración Pública, sea ésta del nivel que sea. Si esto se entiende así, la reivindicación, el cambio del papel asignado al planeamiento, entra necesariamente en el terreno de la gestión. Planeamiento y gestión aparecen como algo absolutamente inseparable.

No valen aquí los eufemismos del planeamiento continuo, del planeamiento flexible, etc. Ese no es el problema. No se trata sólo de hacer planes que se ajustan cuando cambia la realidad o cuando cambian los datos. No se trata sólo de aceptar la falsa humildad de nuestra escasez de conocimientos, de nuestra dificultad de predecir el porvenir para, apoyados en ella, repetir nuestra presencia como planificadores en planes revisados periódicamente. El tema es bastante más profundo.

El tema es el de entender que los asuntos de la ciudad, que los asuntos urbanos exigen una forma nueva de gobierno en los niveles locales, y que dentro de esa forma de gobierno pueden existir documentos —llamémosles planes— que cumplen un determinado papel; pero que lo cumplen en función de ese estilo de gobierno de los asuntos locales.

La pregunta se invierte. No cabe decir qué tipo de gobierno, ¿qué tipo de órganos gestores necesitaríamos para que el planeamiento en que pensamos fuera eficaz? Cabe preguntarse exactamente lo opuesto: ¿qué tipo de planeamiento necesitaríamos para que la sociedad urbana gestionase su cambio? ¿Qué planeamiento demanda el gobierno de una sociedad cambiante, mutante, plural, diversa y con nuevas actitudes frente al poder público?

CRISIS DE MODELO URBANO

La sociedad está tomando posturas frente al planeamiento. Está dándose cuenta cada vez más de que es importante para el vivir diario en la ciudad. Y está exigiendo que el planeamiento se conciba de otra manera, con otros fines. Pero no lo está haciendo porque sí. Lo está haciendo por algo.

De una manera intuitiva, pero directa y clara, lo está haciendo porque existe una doble insatisfacción.

Insatisfacción y Reivindicación

Existe una clara insatisfacción con la ciudad y con como ésta cambia, y cambia a peor, día a día. Y existe una clara insatisfacción con los planes que permiten esos cambios. Planes que reducen la realidad a elementos esquemáticos; que traducen valores, sentimientos, posturas personales y de grupo a conceptos limitados de eficacia; y que olvidan muchas cosas que para muchos son importantes, mientras privan otras que sólo lo son para algunos. Planes que se orientan más hacia el proceso productivo, hacia los mecanismos de mercado, hacia la definición y distribución de contenidos de costos y beneficios económicos que hacia costos sociales ocultos, nociones de bienestar, nociones de solidaridad, nociones de arraigo.

Y al tomar conciencia de esto, surge de la ciudad una postura reivindicativa. Se quiere que en el futuro no se produzcan estos tipos de fenómenos y que el Estado y la Administración Local modifiquen su perspectiva. Y además se quiere que se corrijan los defectos heredados y que están presentes por no haber tenido esa perspectiva en el pasado. Una postura reivindicativa que plantea, no sin razón, el no tener que aceptar en un futuro inmediato los resultados de decisiones que hoy no se hubieran aceptado como válidas, aunque sigan estando vigentes.

Los ejemplos son muchos. Todos podríamos hacer una larga lista. En Madrid y en cualquiera otra ciudad. El problema es doblemente grave. Grave por lo que exige de esfuerzo de revisión. Y grave porque, si no entendemos que toda decisión es relativa y dependiente de un sistema de valores cambiante, veremos cómo se reivindica mañana la revisión obligada de muchas decisiones de hoy.

Esta doble insatisfacción, como pauta generalizada de actitud, se relaciona directamente con las características del modelo de ciudad y, en consecuencia, los modelos de planeamiento que conocemos.

Ambos responden a un determinado planteamiento y a unos determinados mecanismos de creación de ciudad, o mejor dicho de creación de asentamientos, ya que no siempre se hace ciudad. Modelo de mercado en que las fuerzas que determinan la distribución espacial de la población, de las actividades, de las infraestructuras y de la inversión pública, son las fuerzas de un mercado que se postula en teoría libre y competitivo. Pero que está de hecho sujeto a inevitables tensiones monopolistas y a la distribución previa de riqueza y de poder.

La planificación que dentro de ese modelo se realiza, normalmente tiende sólo a corregir algunas de las graves externalidades negativas **monetarizables** a que da lugar el libre juego del **mercado**. Tiende a intervenir sólo cuando algunos de los bienes son bienes públicos públicamente administrados, o cuando se puede potenciar el uso de determinadas economías de escala o de aglomeración; y sólo en los casos en los que esos bienes o esas economías pueden internalizarse favorablemente por el propio Estado o por los grupos que tienen acceso más directo al control de las decisiones de la planificación.

El Modelo de Mercados como Propuesta Normativa

Este «modelo» de ciudad y planificación occidental tiene una larga historia. Desde los trabajos de Ricardo, en los que se inicia el desarrollo del concepto de Renta de la Tierra, hasta los últimos trabajos de los economistas urbanos **neo-marshallianos** transcurren más de ciento cincuenta años. Durante este período se gesta y detalla la teoría del modelo capitalista de desarrollo urbano que llega a alcanzar formulaciones de gran precisión.

Empieza a explicitarse como normativamente bueno, por sus defensores, en los años inmediatos al fin de la Segunda Guerra Mundial. Y encuentra su máxima expresión teórica en el conjunto de trabajos formulados por los tratadistas de la renta urbana en trabajos publicados al principio de la década de los sesenta o, tardíamente, en alguna obra como la de Muth aparecida al final de esa década.

Las teorías puramente explicativas dan paso, en los años cuarenta, a formulaciones más complejas. Según ellas, el mecanismo de apropiación del espacio y asignación de usos mediante la competición económica no sólo **explicaría** la formación de la ciudad, sino que conduciría a una utilización óptima del recurso escaso suelo-accesibilidad. La presencia de otros aspectos de comportamiento, de índole sociológica o cultural, es absorbida fácilmente por las formulaciones de los economistas urbanos como factores explicativos de las funciones de utilidad, o estructuras de preferencias, de los distintos grupos de población. Factores que necesitan determinarse empíricamente, pero sobre los que no se emite juicio de valor. De **esta** forma mantienen intacta la formulación económica y, por tanto, el valor normativo que de ella derivan.

Los economistas urbanos, y con ellos los planificadores, ofrecen una respuesta inequívoca a la pregunta base de la ordenación urbana: **¿qué** debe hacerse, dónde, y para quién?, lo que más pague, donde más pague, para quien pueda y le merezca la pena pagarlo.

El resultado presentaría las características de una solución óptima pero, como no podía por menos dado su origen, con las características de un óptimo de Pareto: nadie puede aumentar su beneficio o nivel de bienestar sin que algún otro vea reducido el suyo. Correspondería a la mejor solución alcanzable a partir de las condiciones iniciales y de la distribución inicial de riqueza y renta.

En principio esto plantearía un problema para el enfoque clásico, al igual que lo plantean la exis-

tencia de **bienes** públicos y de cierto tipo de **externalidades**. En ambos casos, se estaría incidiendo en temas que han sido aceptados e incorporados como parte de la gestión y de la administración pública. Pero también se le busca solución. Se pasa del concepto de función de beneficio al de función de bienestar, lo que permite mantener, de nuevo, intacta la **formulación** teórica; aunque no sin pagar un cierto precio.

La definición de la función de bienestar tiene un innegable contenido político. Obliga, sea cual sea el nivel de complejidad con que se defina, a asignar pesos o prioridades relativas a las variaciones en los niveles de bienestar de cada grupo y a fijar pseudo-precios o tasas de sustitución para los bienes y servicios no-monetarizables. La teoría urbana clásica asume esta dimensión política con cierta satisfacción porque aparenta colocar la discusión política e ideológica fuera del ámbito de lo meramente **técnico**. Le permite seguir defendiendo la existencia de paradigmas que conducirían a resultados idóneos siempre y cuando se faciliten en los términos necesarios las también necesarias **definiciones** políticas.

A lo largo de un proceso de más de ciento cincuenta años de desarrollo y adaptación, el modelo urbano propio de la teoría de mercado ha superado la etapa puramente mecanicista-descriptiva y dispone, desde su lógica, de propuestas específicas sobre la forma y el funcionamiento idóneo de un gran número de elementos urbanos.

Crítica al Modelo Capitalista de Producción de Ciudad

Sin embargo, a la vez que cristaliza la formulación teórica en defensa del modelo de mercado, como modelo de explicación y actuación urbana, surge, impetuosamente, en ambos lados del Atlántico, toda una construcción crítica que pone en tela de juicio los conceptos más queridos de los economistas incrementalistas.

La crítica se extiende en varias direcciones:

Hay una crítica que ataca directamente y en sus propios términos al triunfalismo normativo del modelo de mercado aplicado al medio urbano. No hay tal modelo de mercado debido a temas tales como: la presencia de factores monopolistas intrínsecos en la exacción de rentas del suelo; la inexistencia de mecanismos de precios e incluso de apropiación para muchos bienes urbanos; la presencia de muchos bienes o servicios para los que no se cumple la condición de costos marginales decrecientes; la necesidad de decisiones y actuaciones no incrementales; la aparición de innumerables costos o externalidades no explícitas; etc. La crítica supera las formulaciones teóricas y reformistas del **«welfare-economics»**. Entra de lleno en el debate ideológico de fondo, defendiendo tesis alternativas.

En todo caso no existe un único «mercado». Coexisten las demandas y el mercado generado por el uso de la ciudad y las atribuidas al suelo como elemento de cambio depositario de contenido económico. Ambos mercados, uso y cambio, se interfieren con dominancia, frecuente del segundo y su secuela sobre precios de suelo y distorsión de las pautas de utilización de la ciudad.



**Entre el
luego y el
ahora:
reflexio-
nes sobre
el planea-
miento
urbano en
el mo-
mento
actual**

Se reconoce a la ciudad como escenario de lucha de clases y de conflictos ideológicos, defendiendo el papel del planificador como defensor de determinados grupos de interés, frente a los tradicionalmente defendidos desde el aparato del Estado o desde las instituciones.

Se observa a la ciudad como mecanismo redistribuidor, no solamente de las rentas monetarias, sino de las rentas sociales. Se denuncia como, en la mayoría de los casos, su comportamiento normal, reforzado por su comportamiento planificado, acentúa las diferencias y sacrifica recursos comunes haciéndolos desaparecer o poniéndolos al servicio y al beneficio del consumo y del aparato productivo. La denominada «crítica ecológica» y la defensa de los temas medio-ambientales son claros exponentes de esta categoría.

Ausencia de Modelos Formales Alternativos

En las ciencias sociales —y el urbanismo no es excepción— los progresos son lentos. Frente a los más de ciento cincuenta años que tarda en desarrollarse el modelo capitalista hoy clásico, la nueva línea crítica del pensamiento urbano tiene apenas quince. No es de extrañar que permanezca por ahora básicamente crítica en el tono y reivindicativa en el contenido; ni que la suma de sus aportaciones no equivalga aún a una propuesta formal concreta y completa.

Simplificando al máximo la argumentación de fondo, cabe decir que la crítica urbana rechaza la trabazón y, especialmente, los resultados del modelo urbano capitalista porque no acepta ni considera éticamente válidos sus postulados iniciales de asignación competitiva (y viceversa). Y, frente a los enfoques reformistas, niega la posibilidad de explicitar y objetivar mediante mecanismos políticos convencionales una ecuación de bienestar que refleje la variedad y pluralidad de los problemas reales.

La crítica urbana está planteando, en una etapa alcanzada en parte, una ética alternativa, un distinto modo de concebir los mecanismos básicos de la utilización urbana, una nueva praxis política en los mecanismos de decisión. No plantea resultados globales ni paradigmas acabados con pretensiones de valor normativo general.

Su formulación de resultados es coyuntural y a la contra. Coyuntural porque busca corregir defectos, déficits e inequidades heredadas y porque, en consecuencia, encuentra sus raíces en el análisis de la situación. A la contra, porque busca evitar, con lógica, que se agudicen los problemas a que lleva el funcionamiento del modelo actual o que el proceso avance lo bastante como para crear situaciones irreversibles de difícil, si no imposible, solución ulterior. Sus resultados sólo son generalizables en la medida en que las situaciones urbanas en distintas ciudades pueden presentar rasgos comunes generalizables.

Sus planteamientos son opuestos a la lógica del sistema. Son planteamientos que exigen que cambie la forma en que se decide y se utiliza la ciudad.

Frente a la acelerada transformación, despersionificación y especialización funcional de la ciudad plantean su conservación y revitalización: como manera de reivindicar los mayores derechos, el de-

recho a la ciudad, de quienes en ella residen; y, como manera de actuar, en contra de la lógica competitiva.

Sin haber llegado a formular o, mejor dicho, a asumir modelos conceptuales o formales alternativos, se defiende como «modelo» pragmático la corrección sistemática de lo existente buscando mejorarlo y transformarlo al servicio de quien allí está y buscando con lo nuevo, cuando es inevitable, la corrección de desequilibrios y tensiones anteriores.

En esto se hermanan dos líneas de pensamiento fundamentalmente distintas pero que convergen hacia lo mismo tanto desde posturas humanistas y culturalistas como desde posturas nítidamente políticas.

Como resumen, la línea crítica plantea que hay que cambiar la forma de hacer ciudad, y los procedimientos para decidir sobre ella; que hay que cambiar la ética de la planificación urbanística. Pero se carece hoy por hoy de propuestas alternativas generales. Las hay de estilo, pero no de resultados.

FRENTES DE ACTUACION

Los comentarios presentados hasta ahora podrían, por algunos, ser etiquetados de catastrofistas. No lo son. Corresponden a procesos profundos e irreversibles; procesos perfectamente diferenciables en la situación actual, aunque con frecuencia no se les examina en sí mismos porque se tiende a confundir sus elementos y razones con sus agentes, y sus efectos y resultados con sus anécdotas. Por eso conviene verlos con cierto distanciamiento no entrando en temas tan inmediatos como la renovación democrática de los ayuntamientos, las revisiones obligadas en materia legislativa, u otros análogos. No porque no sean importantes, sino porque lo son, a los efectos de este trabajo, como evidencia y respuesta a los cambios estructurales de la propia sociedad.

Centrando de nuevo el tema: ¿qué consecuencias se pueden extraer de lo dicho hasta ahora? Y más directamente. ¿Qué reflejo ha de tener en nuestra práctica cotidiana el hecho de que la sociedad urbana y sus problemas tengan una complejidad social y objetivamente mayor, de que su postura frente al planeamiento sea distinta y de que su crítica al actual modelo de ciudad sea cada vez más dura sin que haya aún en el horizonte fórmulas alternativas unívocas y genéricamente aceptadas?

Necesidad de Planeamiento

A pesar de todo lo dicho, creo que no solamente no se puede prescindir del planeamiento, sino que se debe intensificar el trabajo de planeamiento. Y no es una contradicción.

Los cambios correctores que se apuntan en el mundo occidental son apenas incipientes en muchas de nuestras ciudades. La correlación de fuerzas sigue estando a favor de las corrientes tradicionales de actuación urbana. Y el escenario les será favorable en la medida en que se carece de planeamiento o se continúe operando en base a un planeamiento que, precisamente, se redactó y aprobó en

el período histórico en que mayor presión e influencia ejercieron sobre el quehacer urbanístico.

Es necesario elaborar y revisar el planeamiento porque la existencia de un Plan y el evitar su incumplimiento constituyen, todavía, los mejores mecanismos de defensa de la ciudad contra la actuación indiscriminada y la agresión sistemática.

Pero no cualquier tipo de Plan. No es cierto que, como defienden algunos, cualquier plan es mejor que la falta de plan. Si el argumento fuese válido, no sería ni necesario ni urgente proceder a la revisión, a fondo, de la mayor parte del planeamiento hoy vigente en gran número de ciudades. Sólo sería válido si el costo social de continuar operando conforme a ese planeamiento fuese inferior al del esfuerzo colectivo necesario para detener algunos de los procesos actuales, para debatir y clarificar los problemas y objetivos urbanos, para dimensionar las reivindicaciones atendibles y para formular un nuevo Plan acorde con los deseos, necesidades y posibilidades de la población residente. Raro sería que la comparación entre ambos no arrojarase un saldo favorable a la redacción de nuevo planeamiento.

Pero no cabe engañarse. La necesidad y, especialmente, el tipo de planeamiento que aquí se defiende encontrarán para su realización con la resistencia que supone la acumulación de intereses creados; intereses profundamente enraizados en los principales agentes activos de la transformación y el crecimiento urbano. Basta un dato para dar idea de la magnitud de este problema.

El conjunto de los principales municipios españoles presentan un total de cien mil hectáreas de suelo calificadas para uso residencial, pero están sin ocupar. Su valor contable, que en su mayor parte deben al mero hecho de estar calificadas, supera los quinientos mil millones de pesetas: lo que equivale a más de cien mil pesetas por cada una de las familias que actualmente reside en ese conjunto de municipios.

Frente a la magnitud de estas cifras, sería ilusorio pensar que para realizar el necesario esfuerzo de elaboración y revisión del planeamiento bastará con disponer de presupuesto y voluntad. Hará falta, además, modificar el contexto en que se elabora este planeamiento y, principalmente, conseguir que su redacción supere los estrechos márgenes conceptuales en que se ha venido moviendo y pase a tener en cuenta el tipo de cambios e insatisfacciones y expectativas presentes en las sociedades urbanas.

Hacia el Planeamiento como Garantía

El esfuerzo cuantitativo deberá, para ser fructífero, completarse con un importante impulso cualitativo que modifique, ajustándolo a las actuales circunstancias, el estilo de planeamiento. Y que lo haga como parte de un proceso de transformación más profundo tendente a conseguir el tipo de planeamiento y gestión urbana propios de un sistema abierto de garantías.

Estamos en un proceso en que debemos construir, partiendo prácticamente de cero, instituciones que den en sí mismas las garantías urbanas de los que hoy se carece y a las que se intenta dar una aproximación con la ordenación urbanística.

A partir del desolado panorama que ofrece la actual situación de la Administración local, resta todo por hacer para reconstruir la vida municipal, fortalecer las haciendas locales y obtener la imprescindible articulación regional. Sólo entonces y cuando se disponga de instituciones que gocen de la confianza implícita de los administrados, cabrá pensar en que habrá menor necesidad de un planeamiento urbano del tipo —que no del estilo— del que conocemos.

Sin embargo, aunque no se pueda prescindir todavía de un cierto tipo de planeamiento cabe pensar que esa hoy imperiosa necesidad será cada vez menor; que esa pretendida flexibilización, tan querida de los profesionales porque los mantiene como protagonistas del proceso, habrá de ir cediendo paso a mecanismos que se apoyen más en la decisión de los órganos políticos gestores de la vida local y menos en el contenido formal de un Plan. Habrá de ir preparando el terreno para que el Plan no sea un mal sustituto de los órganos de gestión y gobierno, sino un marco de referencia para esa gestión y de ese gobierno.

Entre tanto, el planeamiento habrá de ajustarse tanto a las grandes tendencias de fondo como a las actuales condiciones urbanas y, en particular, a la situación de transitoriedad y escasez de recursos.

Estilo del Planeamiento

Varios de los argumentos presentados hasta ahora apuntan en la dirección de un planeamiento ambicioso en su contenido y en sus intenciones. Otros apuntan en el sentido de la auto-limitación y lo restringido. Y no se trata, necesariamente, de cosas opuestas.

La complejidad de la realidad urbana y la ausencia de paradigmas formales aceptados demandan una gran ambición en todo cuanto se refiere a obtener un más profundo conocimiento de los factores en juego y de los efectos imputables a las acciones, limitaciones o decisiones que se incorporen en el Plan. Demandan iguales dosis de ambición en la apertura de cauces, para la recepción y la respuesta a sentires colectivos, la explicación de reivindicaciones y la búsqueda de medios y procedimientos, realistas, para darles respuesta.

Exigirá imaginación en la utilización de los instrumentos disponibles y en la aplicación de las modalidades de gestión.

Como contrapartida, los mismos factores de complejidad y falta de paradigmas aconsejan una cierta limitación temática y una tendencia a no hacer afirmaciones voluntaristas o cuyo cumplimiento depende, en exceso, de imponderables.

No se dan las condiciones y no existen los medios para formulaciones urbanas tan ambiciosas, tan sin base y tan arriesgadas como las que hemos conocido en un pasado reciente. Se carece de capacidad y, demasiado frecuentemente, de posibilidades para corregir nuevos errores, que pueden ser irreversibles, o para afrontar el riesgo de despilfarro. En la historia del planeamiento reciente hay demasiados apriorismos, demasiadas declaraciones de intención y descripciones de lo que se pretende. Y hay demasiadas pocas evaluaciones objetivas de lo realmente obtenido; aunque el tono de las rein-



vidicaciones y la crítica sugieren cual sería el resultado.

Las circunstancias aconsejan desarrollar un planeamiento cautelar de cara a lo nuevo, y corrector y evitador de males mayores de cara a lo heredado. Esta actitud es coherente porque se sabe, o se puede saber, bien lo que la población no quiere, lo que siente que le falta y lo que desea retener.

Aspectos Adicionales

Las soluciones que a través del planeamiento se deben proponer para un gran número de problemas urbanos, van a surgir en un clima de acumulación de reivindicaciones y un contexto generalizado de escasez económica: mayores demandas sociales frente a menor disponibilidad relativa de recursos. Se está frente a un panorama poco prometedor al que se debe añadir la existencia de problemas estructurales básicos y prioritarios en el marco económico (desinversión, desempleo, necesidad de reformas sectoriales).

Frente a ésto, al planeamiento se le abren tres líneas de acción complementarias: reducir la presión ejercida sobre los recursos por las nuevas necesidades; máxima rentabilización del capital social fijo existente; y búsqueda de propuestas que contribuyan, simultáneamente, a la solución de problemas económicos prioritarios y problemas urbanos.

Cada una de estas líneas de acción permite extraer sus propias consecuencias que afectan al estilo y contenido del planeamiento urbanístico en su futuro inmediato.

La primera, reducir la presión sobre los recursos disponibles, implica temas tales como:

— Actuar claramente para reducir desequilibrios regionales y tendencias de concentración en un número limitado de áreas urbanas expansivas. La actuación urbanística adecuada aparece vinculada, como causa y como efecto, a una política correctora de desarrollo regional, ordenación territorial y diversificación de la actividad económica, incluyendo el mantenimiento o la recuperación de actividades productivas sacrificadas al proceso homogéneo de industrialización y terciarización.

— Potenciar las medidas que eviten la demanda de sustitución o reposición y para ello: viabilizar la elevación y evitar los factores de deterioro de la calidad del medio urbano en zonas ya asentadas; y colaborar en la necesaria re-orientación de las pautas culturales de apreciación de la ciudad.

— Contribuir (aunque las principales medidas estén fuera del campo del planeamiento) a minimizar demandas secundarias o reflejas (tales como las de «segunda vivienda») y, por lo menos, evitar las medidas que tienden a convertir en «real» lo que de otra forma permanecería en el estado letárgico de «demanda potencial».

— Como condición válida en sí misma e imprescindible para lo anterior, actuar eficazmente sobre la política de suelo suprimiendo las condiciones estructurales que generan valores de cambio distorsionadores de la dinámica urbana.

La escasez de recursos, y su secuela de rentabili-

zar el capital social fijo existente, apunta hacia temas bien conocidos:

— Prestar especial atención a las posibilidades de conservación y reciclaje del patrimonio existente; proponer medidas para evitar las tensiones urbanas que conducen a su obsolescencia funcional (que no real) o a la presencia de demandas disruptoras de las actuales pautas de actividad.

— Como consecuencia de lo anterior, sopesar el costo de oportunidad de cualquier actuación; y hacerlo en términos de costo de reposición y no en función de valor contable residual.

— Primar, en el caso de nuevas actuaciones, aquellas que por su composición, escala y localización generen externalidades positivas que contribuyan a elevar los niveles de satisfacción o reducir el nivel de problemas en zonas ya asentadas.

— Teniendo en cuenta que la escasez de recursos es singularmente fuerte en cuanto se refiere a la disponibilidad de recursos públicos: evitar su transferencia al sector privado (vía pagos expropiatorios o privatización de patrimonio público) a base de aprovechar al máximo las fórmulas de gestión actualmente disponibles; e investigar o proponer fórmulas alternativas o adicionales.

— Lo anterior no debe tener lugar sólo desde el planeamiento. Y no sólo afecta al sector público, sino que extiende sus efectos, vía problemas de suelo, a la utilización de recursos familiares y empresariales y su transferencia a las clases o grupos que detentan control oligopolístico del suelo. El planeamiento deberá apoyar y apoyarse en una firme política de suelo cuyos objetivos están enunciados pero cuyo desarrollo permanece pendiente.

La compatibilización de los problemas urbanos y los económicos entraña la necesidad de aunar pragmatismo e imaginación atendiendo temas que con frecuencia quedaban fuera de la óptica habitual del planificador urbano:

— Buscar soluciones que primen la utilización de tecnologías extensivas en la utilización de mano de obra o, lo que viene a ser casi lo mismo, de baja relación capital/producto. Evitar caer en la doble falacia de fomentar proyectos de inversión intensivos de capital por el argumento de que crean empleo coyuntural; o, alternativamente, de favorecer programas circunstanciales que no puedan eventualmente mantenerse o elevarse, cuando sea posible, a otros niveles tecnológicos.

— Aprovechar al máximo la pluralidad y diversidad de tendencias de comportamiento y hacer posible el mantenimiento de actividades de cuño tradicional o de índole marginal que quedarían excluidas bajo pautas estandarizadas.

Los rasgos propios del planeamiento urbanístico para un futuro inmediato no son, necesariamente, rasgos permanentes; en parte por lo que tienen de coyunturales y en parte porque estamos sólo en las etapas iniciales de un debate, que a todos nos afecta, sobre nuestra realidad urbana, su gestión y su planeamiento. Repitiendo lo ya dicho, se pueden formular, ahora, acciones correctoras, acciones que reflejen la existencia de un nuevo talante, de un nuevo estilo, de un cambio en la ética y la perspectiva ideológica. Pero aún es preciso profundizar más en la búsqueda de soluciones.

Otras Fuentes de Actuación Urbanística

En una sociedad compleja y con una nueva postura frente al planeamiento, sería utópico pensar que se puede abordar con él la solución de todos los problemas de la vida urbana. Es preciso tener conciencia de sus limitaciones, e impulsar acciones complementarias, imprescindibles en muchos terrenos. Una de las principales labores del planificador urbano es, hoy, señalar y colaborar a la realización de aquellos esfuerzos, externos al mundo de la planificación urbana, que son necesarios si de verdad se quieren resolver los problemas de la ciudad.

La lista es larga, pero valen algunos ejemplos:

— La planificación urbana ha sido uno de los grandes temas olvidados. Lo reflejan la parquedad de cuadros profesionales y de medios adecuados para la planificación y la gestión urbana; y la alienación de gran número de residentes frente al proceso de ordenación urbana. Es necesario desarrollar en amplitud y profundidad programas de formación e investigación, pero no sólo para profesionales. El ciudadano medio, salvo en los barrios donde el movimiento ciudadano ha buscado su concienciación, no percibe o no está consciente de la forma en qué planes redactados sin que él intervenga van a condicionar diaria y directamente su vida. Ese distanciamiento hay que resolverlo como parte indispensable del esfuerzo formativo general.

— El proceso formativo, que en cierta forma nos afecta a todos incluyendo las instituciones, debe ayudar a re-entender la función que la sociedad asigna a los planes en un proceso abierto entre regiones, entes locales, administración y administrados. Un diálogo en que al sector público le cabe la condición de garante y garantizador; pero permaneciendo abierto en su actuación ulterior, tanto

al control de sus resultados como al control diario en su gestión.

— Un Plan trasciende su contenido puramente técnico y representa necesariamente un compromiso y una toma de posición práctica. No está excluido ni de contenido ideológico, ni de concepciones del modelo de sociedad, ni de su concreción legislativa. Esta condición reforzada por la diversidad de aspectos vinculados a la temática urbana debe mantenerse presente en el importante esfuerzo de desarrollo constitucional.

A Modo de Colofón

Muchas de estas cosas han sido ya dichas antes por otros autores en otros momentos. La autocrítica y la revisión de una manera de hacer profesional es un proceso en marcha. Pero que casi siempre lo está desde el propio seno de la profesión.

Somos los propios planificadores, la mayoría de las veces, los que conscientes del rechazo colectivo por los resultados de nuestra práctica profesional, investigamos y estudiamos la forma de modificarla para que no sea rechazada. Recientemente, en una reunión internacional, el delegado de un país occidental se preguntaba qué debemos pedir de la gente, en el proceso de participación, para poder llevar a cabo nuestra labor correctamente. Y creo que ese tipo de pregunta, que es frecuente, es exactamente la pregunta equivocada. Deberíamos preguntarnos qué es lo que la gente quiere del planeamiento como condición para no rechazarlo. No es desde el mundo de los planificadores como habremos de corregir nuestro trabajo, sino desde un conocimiento más profundo de las demandas y exigencias que la sociedad plantea sobre la planificación.

**El Instituto de Estudios de Administración Local
publica anualmente una**

DOCUMENTACION LOCAL Y URBANISTICA

Adquiera los volúmenes de esta Serie en su librería habitual o en la Sección de Publicaciones del Instituto.



EL USO DEL METODO DEL "ECOSISTEMA" EN LA PLANIFICACION TERRITORIAL

Por José María Ureña

1. INTRODUCCION

El método del ecosistema fue desarrollado por E. Phillips y C. Fortlage, en el College of Arts de la Universidad de HERIOT-WATT de Edimburgo, desde 1967 en adelante. Se basa en una aplicación del concepto biológico de ecosistema a las comunidades humanas. Para esto, se establece una analogía entre las transferencias de energía que ocurren dentro de un ecosistema biológico y las transferencias de los recursos entre las actividades que ocurren —o inciden directamente— en una comunidad (FORTLAGE y PHILLIPS, 1972).

Para llegar a analizar cómo se efectúan estas transferencias, el método del ecosistema define las formas de vida de una comunidad por unas actividades que las caracterizan. Cada actividad ejerce ciertas presiones y hace ciertas demandas a la comunidad para utilizar los recursos disponibles; de esta manera se puede establecer las necesidades totales de la comunidad. Por otra parte, las distintas actividades interactúan unas con otras al entregar o utilizar recursos, lo que establece una trama de relaciones e interrelaciones que puede ser comparada y relacionada con otras comunidades más extensas o más pequeñas que la comunidad inicial y así conocer las relaciones entre comunidades.

Estos componentes: RECURSOS, ACTIVIDADES, USO DE RECURSOS, INTERACCION ENTRE ACTIVIDADES y NIVELES DE COMUNIDAD se analizan en un modelo que responde a las leyes básicas del análisis de sistemas y que es la base del método.

El método se ha utilizado en algunos trabajos profesionales en la Universidad de Heriot-Watt y de Edimburgo y en proyectos académicos en dichas Universidades y en el Curso de Ordenación del Territorio. Aquí se pretende recoger parte de la experiencia obtenida con el método en Edimburgo y la experiencia desarrollada en el Curso de Ordenación del Territorio (1).

2. LOS CONCEPTOS DEL METODO DEL ECOSISTEMA

En este apartado pretendemos presentar las bases del método en relación a los tres aspectos que con mayor énfasis hace uso el método: el concepto biológico de ecosistema, la teoría de sistemas y el modelo operativo que utiliza.

El concepto biológico de «ecosistema» (ver por ejemplo GONZALEZ BERNALDEZ, 1976) es

(1) Parte de este texto está sacado de los apuntes que C. Fuensalida y J. M. Ureña prepararon para el I Curso de Ordenación del Territorio. Ver FUENSALIDA y UREÑA (1976).

muy apropiado para el estudio de las comunidades humanas, ya que tanto las necesidades y hábitos del hombre, como su dependencia de una serie de recursos naturales, puede asimilarse a los de un sistema animal o vegetal. Esto le permite al planificador el establecimiento de modelos que pueden explicitar el funcionamiento de la comunidad como un todo físico, biológico y simbólico (al establecer recursos físicos, biológicos, económicos y simbólicos).

Existen otras analogías importantes tales como la de los nichos ecológicos con las agrupaciones sociales que se encuentran en las ciudades industrializadas; las relaciones de dependencia entre individuos y comunidades con los conceptos de parasitismo, simbiosis y comensalismo; etc... En base a estos conceptos, un modelo de planificación que responda a ellos, podrá simular una amplia gama de comunidades sin necesidad de introducir cambios sustanciales en el modelo inicial.

El aspecto que menos está representado en el concepto biológico de ecosistema de los que se presentan en las comunidades humanas es la «toma de decisiones por distintos agentes». Las actividades y los recursos en las comunidades no son utilizadas o se encuentran relacionadas de una manera abstracta vía los recursos, sino que esas relaciones son decididas por agentes que responden a objetivos diversos. En las comunidades humanas los agentes toman un papel cualitativamente más importante que los agentes biológicos.

Los ecosistemas obedecen a las leyes generales de la «teoría de sistemas» (ver por ejemplo McLOUGHLIN, 1972), en cuanto que pueden ser «abiertos» o «cerrados» según el número de sus conexiones entre actividades y con el exterior. Además, al tratarse de sistemas, están muy afectados por las leyes de la entropía, por lo que hay que establecer procedimientos para introducir energía constantemente al sistema para evitar su colapso o rigidización.

El método hace énfasis en que las relaciones o entradas de energía (recursos) no sean consideradas equivalentes unas a otras, ya que ciertos tipos de energía (recursos) no son inmediatamente reemplazables por otros. De esta manera, distinguiéndolos, se pueden explicitar las relaciones forzadas entre unas actividades y otras para obtener los tipos de energía (recursos) a que dichas actividades dan lugar.

El método utiliza un modelo «operativo» heurístico basado en la colocación de tarjetas conteniendo información (acerca de recursos o actividades) en unos paneles. Por la forma física en que se distribuyen las tarjetas en dichos paneles se logra una simbología que representa los dos aspectos a que el método da más importancia de la comunidad, que son: las actividades usando recursos y las interrelaciones entre actividades.

3. EL MODELO DEL METODO DEL ECOSISTEMA

Si consideramos a una comunidad como un ecosistema, podremos hacer una hipótesis acerca de su estado ideal, según sus condiciones, características y estructura. Pero ¿cómo puede el planifica-

dor lograr que se alcance este estado ideal? Aparte de que llegar al estado ideal es un proceso constantemente cambiante como lo es el estado ideal, hay que considerar que la planificación física por sí sola no es capaz de modificar íntegramente las tendencias de un sistema si no se efectúa una planificación económica y social al mismo tiempo.

Esto es lo que el método del ecosistema denomina una planificación «ecológica» (FORTLAGE y PHILLIPS, 1972, p. 5). Este tipo de planificación, según los autores, tiende a lograr los siguientes objetivos:

- Hacer que el ecosistema sea factible sin ayudas artificiales.

- Reforzar las conexiones entre los componentes de la comunidad entre sí, y con aquellos componentes externos con que sea necesario, para constituir una comunidad capaz de resistir cambios violentos internos y externos.

- Forzar a aquéllos que introduzcan cambios en el sistema a tener clara consciencia de los efectos que esos cambios tendrán sobre la comunidad.

- Establecer relaciones simbólicas con otros ecosistemas.

Para lograr estos objetivos —siguen los autores—, el planificador debe manipular uno o más de los elementos del ecosistema. Lo puede hacer quitando o agregando una actividad, o un recurso nuevo que se introduce o que se empieza a utilizar, alterando las interrelaciones entre las actividades o con los recursos mediante la introducción de normativas, o puede cambiar el uso temporal de los recursos, estableciendo una secuencia distinta de actividades.

3.1. El modelo del ecosistema

El modelo del ecosistema es una representación de la comunidad objeto de estudio en base a cinco conceptos: RECURSOS, ACTIVIDADES, USO DE RECURSOS, INTERACCION ENTRE ACTIVIDADES y NIVELES DE COMUNIDAD. Estos conceptos se representan en dos paneles. Ver la figura 1 (2).

- Recurso es un concepto que cubre todas las demandas que son necesarias para mantener, iniciar o mejorar una actividad. Pueden ser tangibles como intangibles.

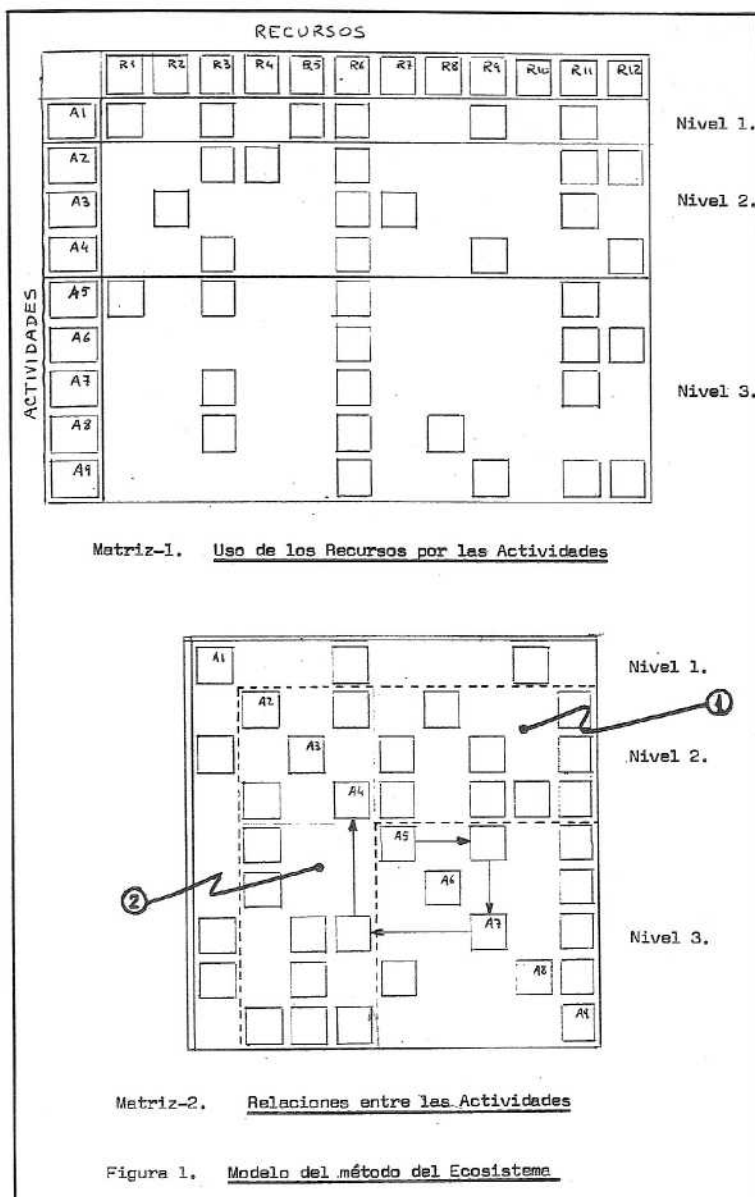
- Actividad es un concepto que representa los aspectos de la vida de la comunidad. Por ejemplo, residir, trabajar, comprar, etc.

- Los recursos son utilizados por las actividades. Esto se representa en la matriz-1.

- Las actividades se relacionan entre sí dando recursos y obteniendo recursos de las otras actividades. Esto se representa en la matriz-2.

- Las comunidades desarrollan su vida no de manera autóctona, sino en relación con comunidades más grandes y además en el seno de cada comunidad existen comunidades más pequeñas; esto es lo que viene representado por el concepto de nivel de comunidad. Se representa en el modelo por conjuntos de actividades en las dos matrices.

(2) El método tal como estaba planteado inicialmente, ver FORTLAGE y PHILLIPS (1972), proponía que se realizase, además de las dos matrices indicadas aquí, una serie de planos indicando dónde se realizan las actividades y unos cronogramas de éstas. En nuestra experiencia estos dos aspectos no se utilizan, por ello no se ha hecho énfasis en describir los mismos.



El uso del método del «eco-sistema» en la planificación territorial

El modelo se diseñó (ver FORTLAGE y PHILLIPS, 1972, pp. 6-8) para que fuese capaz de contener en su representación las siguientes características:

- Contener todos los factores que constituyen la vida de la comunidad.
- Que la información cuantificable como la no cuantificable sea tratada con la misma importancia.
- Que las técnicas a utilizar sean de operación simple, pero que la información pueda ser analizada en profundidad.
- Que pueda abarcar todos los niveles del ecosistema y permitir grandes cantidades de información.
- Que pueda mostrar los efectos de posibles cambios en el sistema de la comunidad.
- Que pueda ser conectado y/o sugerir otros estudios especializados y/o generales.
- Que el costo sea muy reducido.
- Que tenga un lenguaje sencillo de comprender.

La base física sobre la que se puede montar el modelo pueden ser uno o dos paneles en los que se puedan colocar tarjetas en la forma indicada en la figura 1. En estos tableros se van componiendo dos matrices.

En la primera matriz, se colocan los recursos y las actividades en cada nivel y se establece el uso de los recursos por parte de cada actividad. En la segunda matriz se colocan todas las actividades en la diagonal y se establecen las interrelaciones (flujos de recursos) entre las actividades. Se adopta el sentido de las agujas del reloj y se coloca en las tarjetas que se encuentran a la salida de cada actividad lo que dicha actividad da a la otra (ver las flechas indicativas que se han dibujado en la matriz-2 de la figura 1).

La secuencia de acciones para ir efectuando el método se compone (FORTLAGE y PHILLIPS, 1972, pp. 8-10) de diez etapas. Como según nuestra experiencia hay partes del método que no se utilizan, vamos a proponer aquí una secuencia de seis etapas.

Etapas 1. Establecer los límites de la comunidad que es objeto de estudio. Esto en algunos casos vendrá definido a priori.

Etapas 2. Establecer los diversos niveles de comunidad que se van a considerar. Esta etapa y los niveles que se consideren dependerán del objeto del estudio y del tipo de comunidad que se trate de estudiar. Niveles que se suelen emplear son barrio, ciudad, comarca, región, exterior del último nivel considerado. En el apéndice se recopilan en para diversos tipos de comunidad y de objeto de estudio, los niveles que fueron considerados.

Etapas 3. Inicialmente hacer una primera maqueta del modelo e ir estableciendo las actividades y recursos que se van a considerar. Establecer estas actividades y recursos se debe hacer en base a los aspectos que se consideren importantes (opinión de las personas realizando el trabajo) y en base a los usos de recursos o interrelaciones entre actividades que se quieran explicitar. Considerando dos aspectos de la comunidad como la misma actividad o el mismo recurso, no se explicitan en el modelo las interrelaciones entre dichos dos aspectos o el distinto uso que las actividades hacen de dichos aspectos (recursos) y, por tanto, el nivel de detalle de análisis a que se puede llegar será menor. Al ir completando la matriz-1 (o incluso la 2) puede quedar clara la necesidad o posibilidad de desagregar o reagrupar algunas actividades o recursos. Por último, conviene aclarar la necesidad de definir lo que se entiende por cada recurso y actividad, pues en otro caso se llega a establecer confusión. En el apéndice se recogen varios estudios.

Etapas 4. Se procede al análisis de la matriz-1, obteniendo conclusiones respecto al tipo de actividades que suceden y al tipo de comunidad en función del uso que las actividades realizan de los recursos. Por ejemplo, actividades que no utilizan o utilizan excesivamente un recurso, etc.

Etapas 5. Se procede al establecimiento de la matriz-2 y al análisis del significado de las interrelaciones entre las actividades. Por ejemplo, actividades que utilizan todos los recursos del exterior (niveles superiores), actividades que están relacionadas sólo con una actividad. Suele ser interesante establecer el flujo completo de algunos recursos (personas, dinero, etc.), ya que pueden dar una indicación del buen uso o no de los recursos.

Etapas 6. Análisis de los resultados del método.

Uno de los principios básicos del método es que toda información se introduce al modelo una sola vez, para evitar distorsiones (una vez en cada matriz). No existe ninguna restricción al respecto de la introducción de información; ésta puede hacerse en cualquier punto, en cualquier momento y no responde a un orden preestablecido.

Las fuentes de información más usadas pueden ser las siguientes: históricas, las cuales, hacen

referencia a tradiciones, hábitos sociales, procesos políticos, cambios climáticos, movimientos demográficos, esto es, todo aquello sucedido hasta la fecha y de las estadísticas disponibles; estadísticas actuales de población, actividades económicas, etc.; estudios de campo o estudios realizados con otro propósito o con anterioridad en la zona; y estudios especiales realizados para dicha zona.

4. RESULTADOS Y RECOMENDACIONES DE SU USO

En este apartado vamos a presentar los resultados que en una serie de estudios ha tenido el método del ecosistema.

El método generalmente se utiliza en la fase de recogida y análisis de la información y ha servido generalmente para establecer un diagnóstico y facilitar la discusión en grupo de la comprensión que cada uno de los miembros tenía de la zona de estudio. Es un método sencillo para estructurar la información y para recordar el tipo de información que ya se ha obtenido y el que todavía no se ha obtenido.

Es un método que en general necesita de estudios de detalle adicionales. De la ejecución del ecosistema se puede obtener un diagnóstico, como se ha dicho antes, y generalmente una indicación de varios estudios detallados que es necesario realizar para poder comprender en profundidad la zona de estudio y para poder tomar decisiones.

Vamos a presentar aquí los resultados: dos estudios locales, uno metropolitano, tres comarcales y dos regionales. Todos ellos han sido realizados en la Universidad de Edimburgo o en el Curso de Ordenación del Territorio.

FUENSALIDA (1976) recomienda agregar los recursos que utiliza cada actividad así como las actividades que utilizan cada recurso (filas y columnas de la matriz-1), teniendo en cuenta sus dimensiones o codificación para establecer comparaciones con estándares fiables o apropiados.

De esta manera —indica— en la matriz-1 no se trata de ordenar solamente la información, sino de evaluarla inicialmente.

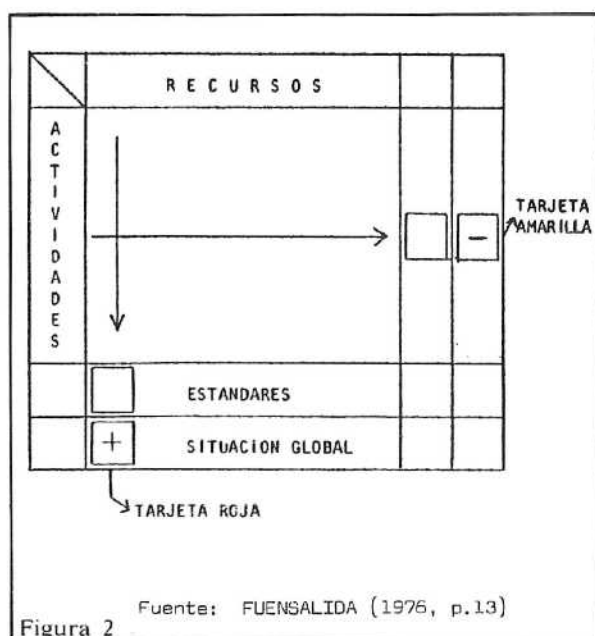


Figura 2

Por último recomienda la utilización de algún tipo de simbología en las tarjetas (colores o signos) para indicar evaluaciones de la información (p.e. exceso de un recurso para una actividad, escasez de una actividad, etc.).

Estas recomendaciones las hace en función de sus propias experiencias y en base a experiencias anteriores (ver FAUNT y otros, 1974).

Como resultado del uso del método en un plan de un barrio de Edimburgo (DEPARTMENT OF URBAN DESIGN AND REGIONAL PLANNING, 1974) se pueden obtener las siguientes conclusiones específicas:

- La definición de las actividades y recursos requirió mucho debate al principio del estudio, lo que permitió un planteamiento común desde el principio.

- A este nivel territorial sólo es descriptivo, y para tomar decisiones se requieren estudios específicos más detallados.

- Se optó por dedicar más tiempo a la participación pública que a refinar el método, pues se pensó que era más útil para obtener un diagnóstico en profundidad.

En el plan general de Burlada (un municipio-barrio de Pamplona) se propuso utilizar el presente método integrado con otra serie de técnicas específicas (p.e. A.I.D.A. y matriz de evaluación de Morris Hill) en las etapas de información, análisis y diagnóstico y prospectiva y simulación. La metodología completa contenía dos etapas más: evaluación y formulación de estrategias espaciales y diseño y determinación de los programas de inversión. Ver SPOT (1976).

La aplicación del método se pretendía servirse para:

- Establecer con rapidez y precisión los problemas que hay en la situación presente.

- Procesar, jerarquizar y evaluar la información recogida, para establecer la base de un modelo de simulación.

- Establecer las interrelaciones con Pamplona de manera clara para el equipo.

- La metodología (con las técnicas que utiliza) permite un contacto continuado entre el Ayuntamiento y la comunidad y la puesta al día y control de la información y ejecución del plan.

Para el estudio del área metropolitana de Edimburgo (FAUNT y otros, 1974) se adoptó la metodología que representamos en la figura 3.

En esta metodología el método presente se utilizó para las decisiones S3 y S4 y en los elementos 5 y 8. Esto quiere decir que se utilizó en las fases de análisis de información y definición de problemas y en la de análisis de problemas y definición de objetivos.

En el proceso, una vez definida la metodología, se recogieron los recursos que utilizaba cada actividad y la estructura espacial de la ciudad y se definieron inicialmente los problemas a afrontar. De este punto se partió, realizando estudios especiales para definir en profundidad los problemas encontrados (el estudio de las relaciones entre actividades permitió ver causas y efectos entre los problemas y su relativa importancia), para definir por segunda vez los problemas que de verdad había que afrontar y revisar los fines. Por último se definieron distintas propuestas alternativas de solución, se estudió cuáles eran compatibles como base para la composición de estrategias y se definieron

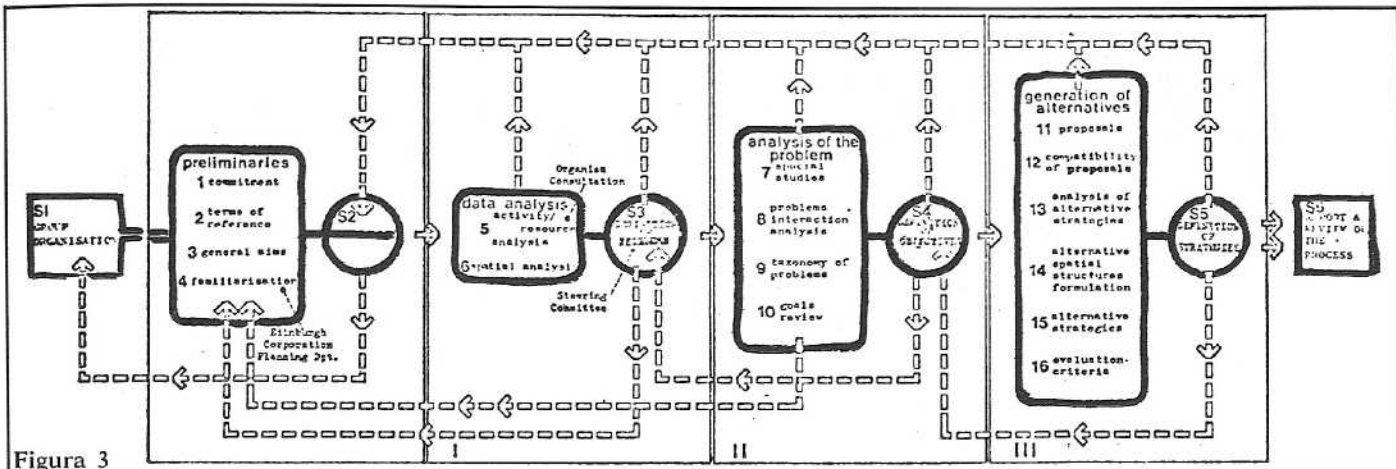


Figura 3

Momentos de decisión

S1 Organización del Grupo. S2 Metodología. S3 Definición de Problemas. S4 Definición de Objetivos. S5 Estrategias. S6 Descripción del proceso.

Elementos del Estudio

1 Compromiso. 2 Bases a cumplir. 3 Intenciones generales. 4 Familiarización. 5 Relación Actividades-Recursos. 6 Análisis espacial. 7 Estudios especiales. 8 Matriz de interacción de problemas. 9 Taxonomía de problemas. 10 Revisión de fines. 11 Propuestas. 12 Compatibilización de propuestas. 13 Estrategias alternativas. 14 Alternativas espaciales. 15 Estrategias completas. 16 Criterios de evaluación.

Fuente: FAUNT, et. al. (1974, p. 10)

El uso del método del «eco-sistema» en la planificación territorial

los criterios de evaluación sobre los cuales los políticos tendrían que decidir qué estrategia adoptar. El uso del método dio los siguientes resultados:

— En base a la matriz-1 se pudieron establecer, de acuerdo con los criterios de cada uno de los miembros encargados de cada actividad, los problemas iniciales y objetivos que se planteaban a nivel de cada actividad (ver la figura 4).

— Los problemas así definidos se localizaron en la matriz-2, con lo que se interpretaron las relaciones entre ellos y se determinó cuáles eran sólo consecuencia de otros y se definieron nuevos problemas. En la figura adjunta se ven los problemas (números del 1 al 38) y sus relaciones entre ellos y con las actividades.

— Se vio también la necesidad de establecer una simbología para la relación entre los problemas (ver la figura 5).

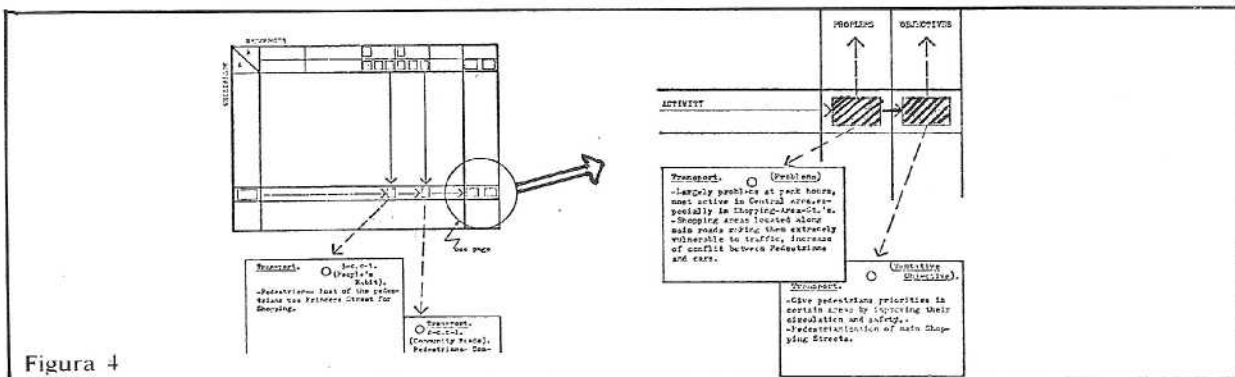


Figura 4

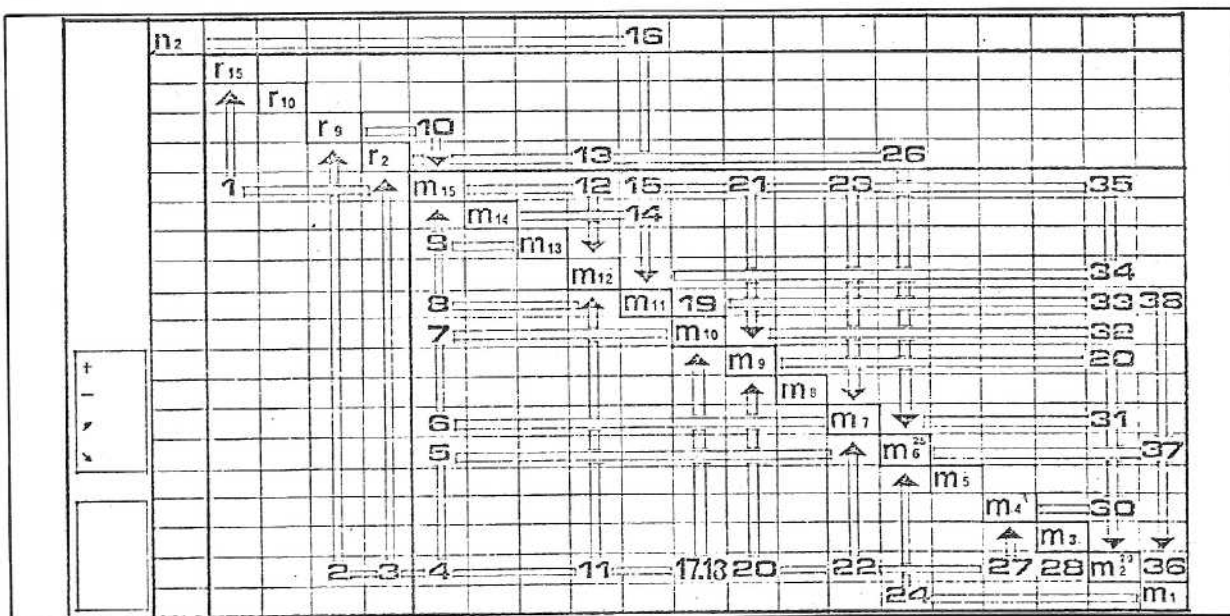


Figura 5

El presente método se utilizó en el estudio de la comarca de Benidorm en el primer Curso de Ordenación del Territorio (BUENO y otros, 1976). Se empleó con las siguientes características:

- Como el conocimiento que se tenía del municipio de Benidorm era importante, el análisis principal se hizo a nivel de la comarca.

- La polarización de la comarca en el municipio de Benidorm facilitó el uso del método, ya que la subdivisión en niveles que propone el método implica un sentido de polarización.

- El análisis se hizo en gran medida con información cualitativa complementada en algunos aspectos con información más detallada.

- El énfasis fue en el análisis de las dependencias de la comarca en el municipio de Benidorm y de la comarca en el exterior. Para esto se hicieron los flujos de recursos entre las actividades en la matriz-2, para los recursos que canalizaban —en opinión del grupo de trabajo— dichas dependencias.

El siguiente estudio que vamos a analizar es el estudio de una franja del litoral cantábrico, entre Lugo y Asturias (ver DIEZ y otros, 1978). El uso que se hizo fue fundamentalmente cualitativo tanto para la primera como para la segunda matriz. En la matriz-1 se expresaron de 1 a 5 los recursos que utilizaban cada una de las actividades (1 representaba mala utilización y 5 muy buena, siendo 3 la utilización estándar). En la matriz-2 se expresaron las relaciones entre las actividades entre 1 y 3 (1 representaba poca relación y 3 mucha).

En la subregión o comarca de La Jara (ver ARA-GON y otros, 1977) se amplió el uso del ecosistema a la ejecución de varias matrices en las que se presentaron las interrelaciones entre los agentes decisores.

La utilidad mayor que se encontró para la matriz-1 fue el representar en ella el estado ideal o lo que debería ser para hallar déficits o supéravits de uso de recursos.

En la matriz-2 se encontraron cuatro problemas para su utilización:

- Necesidad de futurizar las actividades y los recursos que entrarán en juego en el futuro del territorio.

- Dificultades por las singularidades del modelo físico adoptado en el método (matrices) y que sustancialmente se deben a la diversidad de opciones de insumo y de consumo que hay que utilizar.

- Necesidad de precisar la definición hasta límites extremos para que no se presenten yuxtaposiciones.

- El esfuerzo que supone la confección del método es importante.

En cuanto a la introducción de los agentes en el método, se parte de la base de que los agentes influyen en el mercado de actividades a través de la distribución de los recursos.

Se efectuaron dos matrices-1, recursos-agentes y actividades-agentes (recursos que utiliza cada agente y recursos que cada agente introduce en cada actividad). En la segunda matriz las filas representarían cómo distribuye cada agente su fuerza entre las diversas actividades y las columnas cómo compiten entre sí los distintos agentes.

Se efectuó además una matriz-2 en la que se establecieron los flujos de agentes entre las diversas actividades (ver la figura adjunta). En el estudio se indica que si un agente decide variar la cantidad de un recurso que él introduce en una actividad,

los resultados de dicha actividad influyen en dar distinta cantidad de recursos a los agentes que manejan los productos de dicha actividad. Estos agentes, bien decidirán almacenar dichos recursos o los introducirán (en la proporción que deseen) en las actividades en que introducen recursos. De esta manera se puede ver cómo los agentes pueden dirigir hacia donde desean que se produzcan los impactos (qué actividades reciben más o menos recursos).

En el estudio de la región de Tayside en el este de Escocia (ver BEAUMONT y otros, 1973) se aplicó el ecosistema con la intención de resolver algunos de los problemas que plantea el proceso de planificación:

- Conjuntar las actividades de recogida, análisis y definición del plan.

- Establecer una unidad en la información a obtener.

- Utilizar en el análisis toda la información que se ha recogido.

- Presentar las relaciones entre las conclusiones del análisis y los elementos del plan.

Es un método que sin conocerlo inicialmente el equipo pudo aplicarlo con facilidad. En el proceso de aplicación cada actividad (que en opinión del equipo representaba cada una de las áreas de decisión) fue estudiada por una persona del grupo, en la matriz-2 se realizó la definición de los problemas y en ella misma se establecieron (de una manera heurística) los impactos que en el futuro producirían las políticas que se estaban pensando definir.

En varios casos la estructura de las matrices es la misma que se expresó en el texto escrito del plan (ver BEAUMONT y otros, 1973, pp. 165-74).

Las ventajas en la utilización del método se resumen en las siguientes (ver BEAUMONT y otros, 1973, p. 23):

- Es una guía para recoger y analizar la información.

- Toda la información se puede representar en las matrices inmediatamente y comprobar la que ya está recogida.

- La presentación visual de los datos de la matriz aumentó el acceso de cada miembro del grupo a la información y a la comprensión del área de estudio.

- El método permitió la incorporación de nueva información en todo momento, por lo que las etapas de recogida y análisis de la información no fueron puntuales, sino que se extendieron a lo largo de todo el proceso.

- Poder utilizar información cuantificada y no cuantificada representó una gran facilidad.

- Los conceptos de uso de recursos por las actividades y flujos de recursos entre actividades, facilitaron mucho la comprensión del funcionamiento de la región.

Las limitaciones se resumen en las siguientes (ver BEAUMONT y otros, 1973, p. 23):

- No es un método suficientemente preciso como para tomar decisiones y requiere estudios de apoyo más detallados.

- El método no es suficiente para cubrir todas las necesidades del proceso de planificación.

El último estudio que se va a analizar es el realizado para la región de Aberdeen, en la costa este de Escocia y en la zona más afectada por el petróleo del mar del Norte (ver BROMHEAD y otros, 1974). En este estudio se distinguieron tres fases fundamentalmente. Las técnicas que se utili-

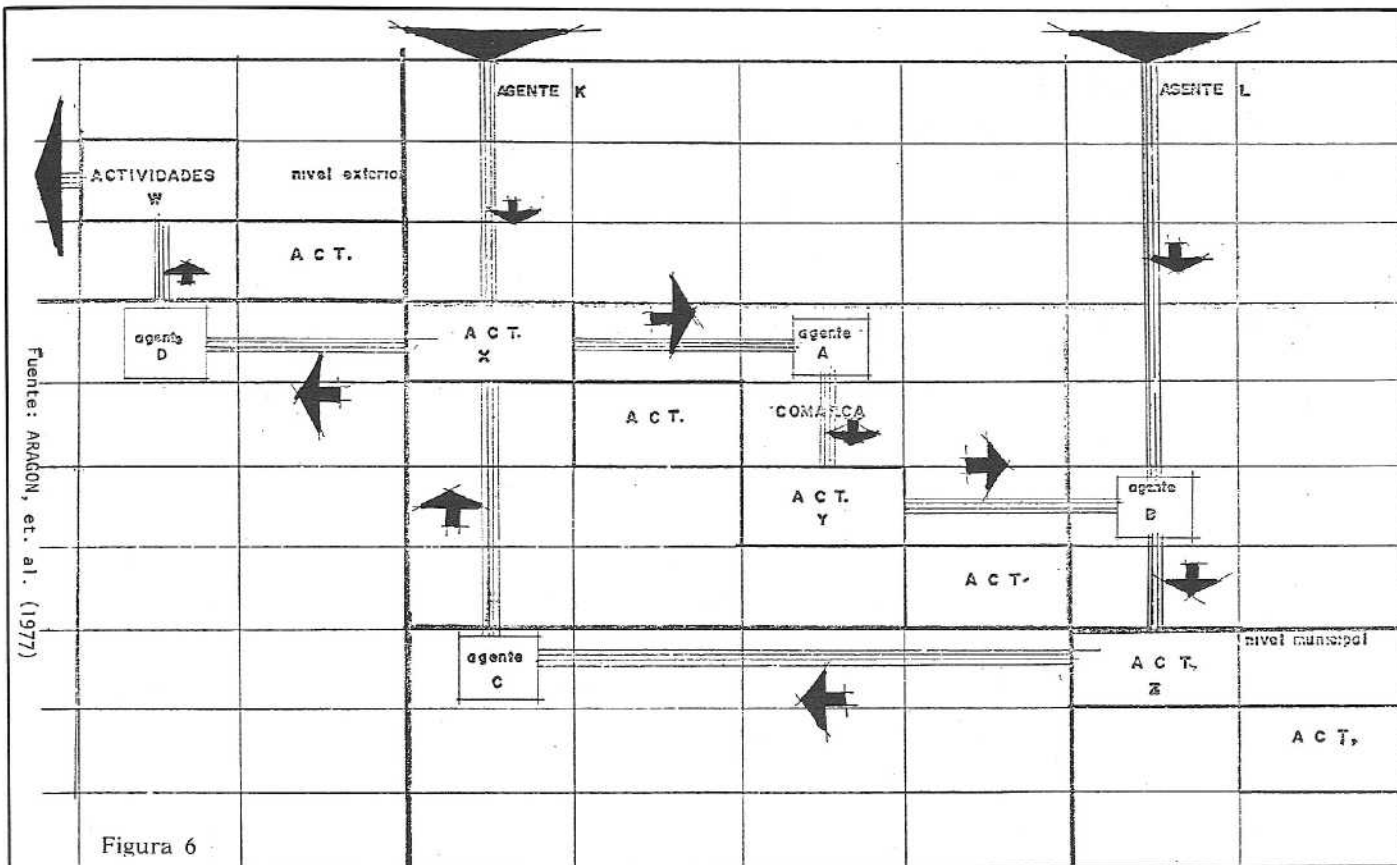


Figura 6

El uso del método del «ecosistema» en la planificación territorial

zaron en cada una de las fases fueron las siguientes:

- Fase de información: mapas de computador para el análisis de la población, y el ecosistema para la información socio-económica regional y sub-regional.
- Fase de definición de estrategias: proyecciones de población, mapas superpuestos y modelos exploratorios.
- Fase de evaluación: análisis de umbrales y matriz de obtención de objetivos.

La utilización del método permitió las siguientes ventajas:

- Requirió que el grupo se definiese sobre la información que sería necesaria (recursos y actividades) y su grado de detalle.
- Permitted la división y coordinación del trabajo en un grupo numeroso de personas.
- Permitted acomodar datos con distinta precisión (aunque se utilizaron sólo recursos tangibles se vio al final la necesidad de utilizar también los intangibles).

5. CONCLUSIONES

El método descrito aquí presenta una buena conceptualización para la fácil comprensión del funcionamiento de un territorio. La consideración de los elementos (actividades, recursos, niveles, etc.) permite desplegar la información físicamente (matrices) en un modelo que representa simbólicamente el área de estudio. Esta colocación de la información permite un fácil acceso a ella y una coordinación y discusión del trabajo de cada uno de los miembros de un equipo de planificación.

El método ha sido desarrollado en Gran Bretaña donde los procedimientos del planeamiento están básicamente desarrollados y por tanto la racionalidad de la ordenación del territorio puede ser mayor; quizás por ello el método inicial (FORT-LAGE y PHILLIPS, 1972) no da ninguna impor-

tancia a la actuación de agentes en el funcionamiento del territorio. En el caso de España todavía la fuerza de los agentes hace que el resultado territorial sea más un efecto de sus acciones que de la racionalidad de un proceso planificador. Por ello, para la aplicación en España de este método creemos que la ejecución de análisis considerando los agentes es de suma importancia. Esto se puede hacer como se recomienda en el estudio de la comarca de La Jara (ver ARAGON y otros, 1977) y también mediante la consideración de otro grupo de recursos que sean los agentes y otra matriz de tipos en la que en la diagonal se coloquen los distintos agentes y se analice el flujo de recursos entre ellos.

El método plantea la posibilidad de analizar las dependencias entre las diversas actividades y entre los distintos niveles territoriales, siguiendo los flujos de recursos entre actividades y viendo cuando dichos flujos están cortados (esto es, para un recurso que una actividad da a otra no existe una contrapartida). Por ejemplo, en la figura 1 del apartado 3.1, se puede ver que comparando los recursos que están en el área (1) con los que están en el área (2) (de la figura matriz-2) se puede evaluar la dependencia total entre el nivel territorial dos y el tres.

Un problema que presenta el método al realizar una definición de niveles territoriales es que supone implícitamente una polarización del territorio. Por ejemplo supone una región, dentro de esa región una comarca hacia la cual esta región está polarizada y dentro una ciudad hacia la cual está polarizada y, por tanto, se consideran los niveles de región, comarca y ciudad representando solo la comarca anterior y la ciudad comentada.

El método no resuelve, en la matriz-2, el tema del almacenaje de recursos.

6. BIBLIOGRAFIA

- ARAGÓN, G., y otros (1977) «Estudio sobre La Jara». II Curso de Ordenación del Territorio, Madrid.
- BEAUMONT, J., y otros (1973) «Tayside Regional Study '73». Department of Urban Design and Regional Planning, Universidad de Edimburgo.
- BROMHEAD, M., y otros (1974) «Aberdeen Sub-regional Study 1794». Department of Urban Design and Regional Planning, Universidad de Edimburgo.
- BUENO, J., y otros (1976) «Estudio de la comarca de Benidorm». I Curso de Ordenación del Territorio, Madrid.
- DEPARTMENT OF URBAN DESIGN AND REGIONAL PLANNING (1974) «Craigmillar: a local plan», Universidad de Edimburgo.
- DÍEZ, J., y otros (1978) «Planeamiento del Litoral: tramo comprendido entre la ría de Barquero (Lugo) y la villa de Lueca (Asturias)», III Curso de Ordenación del Territorio, Madrid.

- FORTLAGE, C. y PHILLIPS, E. (1972) «Notes on Ecosystem Planning», Heriot-Watt University, Edimburgo.
- FUENSALIDA, C. (1976) «El método del ecosistema o matriz multidimensional de interacciones», II Curso de Ordenación del Territorio, Madrid.
- FUENSALIDA, C. y UREÑA, J. M. (1976) «El método del ecosistema o matriz multidimensional de interacciones», I Curso de Ordenación del Territorio, Madrid.
- GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, F. (1976) «El ecosistema como base de la gestión y distribución de recursos», I Curso de Ordenación del Territorio, Madrid.
- McLOUGHLIN, J. B. (1972) «Planificación Urbana y Regional», I.E.A.L., Madrid.
- OLLORA, J. M. (1976) «Vitoria y su crecimiento: pasado, presente y futuro», Cámara Oficial de Industria y Comercio de Alava, Vitoria.
- SPOT (1976) «Burlada, 1976», propuesta presentada al concurso de méritos para el Plan General de Burlada, Navarra.

APENDICE. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ECOSISTEMA EN VARIOS ESTUDIOS

Vamos a describir aquí los elementos constitutivos del método del ecosistema (recursos y actividades) que se han considerado en varios estudios (teniendo en cuenta el área de estudio y los objetivos del estudio).

1. Región de Tayside (Escocia)

La región la constituye un valle de la costa este de Escocia que linda al Sur con la bahía de Edimburgo, tiene dos poblaciones importantes (Dundee y Perth), la población total (450.000) se concentra en Dundee y en otros ocho asentamientos de la costa cerca de esta. El interior son tierras altas.

Se partió de la base de establecer una estrategia con un crecimiento de población muy pequeño y de los siguientes fines:

- Alcanzar el mejor ambiente de trabajo y vivienda
- Elevar el nivel de vida de cada individuo
- Maximizar la libertad de elección de cada persona
- Incrementar las posibilidades de adaptación a cambios
- Alcanzar una economía autosostenida.

Con estos planeamientos de base se definieron y utilizaron los siguientes elementos (ver BEAUMONT y otros, 1973, pp. 19-24):

Actividades	Recursos
Exterior Regionales	Locales (Dundee)
Residencia	Tierra
Vivir	Dinero
Trabajo sec. 1.º	Personas
Trabajo sec. 2.º	Viviendas
Trabajo sec. 3.º	Infraestructura
Comercio	Comercio
Ocio	Transporte
Educación	Paisaje
Gobierno	Empleos
Transporte	Tiendas
	Escuelas
	Equipo cultural
	Administración

2. Subregión de La Jara (Toledo)

Es una zona de seis comarcas de la provincia de Toledo (y un municipio de Ciudad Real) con poca población (total de 30.000 habitantes en 21 municipios) de los que el más grande no pasa de 5.000 habitantes. Es una zona principalmente agrícola y con un bajo nivel de servicios.

Los fines de que parte el estudio son los siguientes:

- Integración en la región y el Estado (económico y social)
- Adquisición de identidad
- Mejora de la calidad de vida
- Desarrollo
- Control de la gestión

Se definieron los siguientes elementos: (ver ARAGÓN, y otros, 1977):

- FAUNT, A., y otros (1974) «Edinburgh Metropolitan Study», Department of Urban Design and Regional Planning, Universidad de Edimburgo.

Actividades	Subregión	Municipio (cada uno)
Exterior	Educación	Educación
Sanidad	Sanidad	Sanidad
Sectores 2.º y 3.º	Convivencia social	Sector 1.º
y Turismo	Socio-recreación	Socio-recreación y Turismo
Comercio y act. económicas	Sector 1.º	Resto
Resto de actividades	Sector 2.º	
	Sector 3.º	
	Sector financiero	
	Turismo	
	Comunicación	

Recursos

- Suelo
- Recursos naturales
- Recursos forestales
- Productos agrarios
- Productos industriales (especialmente automóviles y energía)
- Dinero y sus semejantes
- Estructuras (infraestructuras y edificios)
- Fuerza de trabajo
- Tecnología
- Estructura social (servicios públicos, leyes, religión, organización)

Además de estos elementos utilizan *agentes* para hacer dos matrices-1 (agentes-recursos y agentes-actividades) y una matriz-2 de flujos de agentes entre actividades.

3. Municipios de un tramo de costa

Se trató de ordenar los municipios de la costa del Cantábrico comprendidos entre la ría de Barquero (Lugo) y la villa de Lueca (Asturias).

La selección de las alternativas se plantea en base a los dos principios siguientes:

1. Rentabilidad, medida en términos de ahorro de recursos.
2. Eficacia, medida en términos de la calidad de los resultados que cabe esperar.

Se utilizaron los siguientes elementos: (ver DÍEZ, y otros, 1978):

Actividades	Intermedia	Local
Exterior	(Coruña, Lugo y Asturias)	Agropecuaria y Forestal
Residencia	Industria	Pesca
(Turismo y Emigración)	Servicios	Construcción
Industria y Comercio	Comercio	Ind. Extractiva y Energética
Transporte (incluso de energía)	Transporte	Ind. Manufacturera
Servicio y Finanzas	Residencia	Ocio y Turismo
		Residencia
		Servicios Públicos
		Financiera
		Comercio
		Transporte



El uso del método del "eco-sistema" en la planificación territorial

Recursos	Infraestructuras	Restrictivos	Senso- riales
Materiales	Comunicaciones	Cultura	Clima
Personas	y Transporte	Legislación	Paisaje
Bienes de equipo	Viviendas		(físico, visual, flora y fauna)
Capital	Edificios		
Suelo (agr. urb. playas y minero)	Grandes obras urbanas		
Agua			
Ganado			
Marinos			
Madera			
Energía			

4. Conurbación de Edimburgo (Escocia)

La conurbación de Edimburgo constituye un conjunto de municipios con medio millón de habitantes separados en dos zonas: dentro y fuera del anillo verde. Es la capital de Escocia y el centro comercial de la mitad de la zona sur de Escocia (la otra mitad va hacia Glasgow). Durante los últimos años (antes del estudio) la ciudad había sido la única área de Escocia que no era de preferente localización industrial. Es una ciudad administrativa, comercial, de servicios y turística.

Los fines del estudio fueron los siguientes:

- Promover actividades que utilicen los recursos ociosos
- Proveer viviendas según las necesidades
- Proveer un transporte que elimine la congestión
- Proveer actividades educativas, comerciales y de oficinas de acuerdo con las demandas previstas
- Expandir la industria turística

Se definieron los siguientes elementos: (ver FAUNT, y otros, 1974):

Actividades

Nacional (incluso internacional)	Regionales	Metropolitanas
	Transporte	Transporte urbano
	Recreación	Capitalidad de la y Turismo nación
	Trabajo	Oficinas y servicios privados
	Residencia	Turismo
		Recreación
		Trabajo sector 2."
		Salud
		Comercio en el sector central
		Universidad y similares
		Vida social
		Educación (excepto universidad)
		Comercio de barrio
		Residencia
		Residencia (grupos especiales)

Recursos (sólo se hizo la matriz-I para el nivel metropolitano)

Económicos	Físicos	Restrictivos
Personas	Vehículos	Clima
Dinero	Recursos	Legislación
Administración	naturales	Tradiciones
Bienes de equipo	Suelo	
	Edificios	
	Tecnología	

Sensoriales	Infraestructurales
Experiencia	Servicios
Medio	Servicios
ambiente	públicos
Sentimientos	Comunicaciones
sociales	

5. Propuesta de ecosistema para el estudio del Area Industrial de la Bahía de Santander

«Factores del crecimiento industrial en Vitoria», ver OLLORA, 1976.

1. Durante la década de los 60 se produce una acu-

mulación de capital, lo que produce introducción de mejoras industriales y por tanto necesidades de relocalización.

2. Oferta del suelo industrial a precios y condiciones de equipamiento e infraestructura que hagan rentable la inversión total y en situación de mínimos costes de transporte.

3. Actuación del Ayuntamiento de Vitoria y Diputación Foral de Alava que promueve desde 1950 un polígono industrial y se zonifican a posteriori, también, más zonas industriales que hoy constituyen el cinturón industrial.

En el caso de Santander podrían equipararse (con sus diferencias) otros factores en parte similares.

1. Proceso de formación de grandes capitales durante los años 60 vía alguna de las industrias más antiguas (p.e.j. N.M.Q.) y vía los bancos (Santander y Caja de Ahorros).

2. Oferta de suelo industrial a precios baratos (por concesiones de relleno de marismas por parte del Puerto, o por compra de suelo rústico como Calatrava) y con condiciones infraestructurales adecuadas (ejecución del acceso a Santander por la zona marítima, Avenida de Paraya y del puente sobre la Bahía) y en situación de costes pequeños de transporte (por el Puerto y por el ferrocarril, ya que ambos tienen capacidad de transporte por encima de la que utilizan).

3. Actuación permisiva del Puerto y de los Ayuntamientos de la Bahía, vía diversos mecanismos (burguesía, bancos e inversiones del sector público), se va equipando la ciudad de Santander por encima de la media provincial y se hace que la provincia sea cada vez más dependiente de la ciudad de Santander.

En parte crece como un lugar central desde el cual se exportan al resto de la provincia servicios, comercio y algunos productos elaborados y recibe de la provincia mano de obra, productos naturales (leche y carne) y dinero. Al resto de la nación exporta productos naturales (leche y carne), dinero y personas.

Las industrias principales se localizan, además de por los tres factores antes indicados, para utilizar mano de obra humana que se va concentrando en la conurbación y la mayoría de sus productos los exportan fuera de la provincia. Luego la industria básica santanderina utiliza unas ventajas (los tres factores señalados), unos recursos (mano de obra y tecnología de la ciudad) y exporta unos resultados (tanto los productos como los beneficios del capital por tratarse de grupos no locales). La ciudad crece en población en base a los condicionamientos que las industrias (capital) exportadoras de productos plantean.

Quizá se pueda plantear como en el caso de Vitoria (OLLORA, 1976, pág. 55) que el despegue industrial inicial (Nueva Montaña) es debido y tiene su motor en inversores locales autónomos. Pero en Santander, este capital local se vuelve nacional y por tanto con intereses extra-provinciales.

Para comprender la zona industrial de la conurbación de Santander hay que tener en cuenta, como un subsistema, a la Bahía de Santander. El sistema de la Bahía de Santander es parte de un sistema mayor.

En cada sistema vamos a distinguir:

- Actividades
- Recursos
- Cantidad de recursos utilizados por cada actividad
- Intercambio de recursos entre actividades.

Las «actividades» que se van a considerar son las siguientes:

1. Exterior (destacando en colores distintos, residencia, sector primario e industria de la provincia de Santander).

Bahía

2. Residencia
3. Comercio especializado
4. Oficinas (privadas)
5. Diversión
6. Sector financiero
7. Educación (E.G.B.)
8. Educación Superior (BUP, Profesional, Academias, Universidades)
9. Demás servicios públicos (incluso administrativos)
10. Agricultura
11. Transporte
12. Vida social: (Informal y formal) (Relaciones personales)

Zona industrial

13. Transporte
14. Residencia
15. Educación
16. Comercio
17. Vida social: (Informal y formal) (Relaciones personales)
18. Industria

Los «recursos» que se van a emplear son los siguientes:

A) FÍSICOS

- Edificios y suelo
- Vehículos (coches, camiones, autobuses, trenes, barcos)
- Productos semielaborados y desechos
- Productos elaborados

B) INFRAESTRUCTURALES

- Carreteras
- Puerto y ferrocarril
- Electricidad
- Agua y saneamiento

C) RECURSOS SENSORIALES

- Personales (clasificados por clases sociales y estructura de población)
- Ganado y leche
- Árboles, productos agrícolas, pasto y grano
- Satisfacción con el trabajo
- Clima
- Bahía
- Integración social

D) ECONÓMICOS

- Impuestos
- Costos de funcionamiento
- Capital

E) RESTRICCIONES

- Leyes y decretos
- Planes
- Pluriempleo
- Historia

F) DECISIONES Y GRUPOS DE INTERÉS

- Capital
- Propiedad
- Administración
- Movimientos ciudadanos

ANÁLISIS A REALIZAR PARA COMPRENDER EL ÁREA INDUSTRIAL DE SANTANDER

1. Relaciones existentes entre dicha área industrial y la conurbación de Santander y el exterior.

A través del conocimiento de esto se podrán interpretar

- Dependencias existentes
- Utilidad para Santander de la zona industrial
- Cauces a través de los cuales se producen las relaciones.

2. Crecimiento de población, servicios e industrias en términos absolutos y espaciales, relacionándolo con las fechas de implantación de las industrias más importantes.

A través del conocimiento de esto, se podrá intentar clasificar las industrias en los tres tipos indicados por Castells y describir los problemas que causa la estructura espacial de usos del suelo.

3. Grado de utilización de los recursos.

A través de conocer los recursos que utiliza cada una de las actividades se podrá saber si los recursos están bien o mal utilizados y bien o mal distribuida su utilización.

4. Flujo de los recursos económicos de la industria para saber quien se beneficia económicamente de la existencia de la zona industrial.

5. Flujo de los recursos de mano de obra.

6. Análisis de la vivienda en la zona industrial. Se puede efectuar mediante el análisis detallado de los recursos de la actividad de residencia.

7. Satisfacción de las necesidades básicas (equipamiento) de las personas residentes en la zona.

— Cómo distribuyen el tiempo a lo largo del día los residentes de la zona.

— Dónde realizan sus actividades.

8. Función del Puerto. Cantidades de tráfico, de dónde vienen y van y cómo lo hacen y relaciones del Puerto con el área de servicio.

9. Análisis de la industria. Se puede efectuar mediante el análisis detallado de los recursos que utiliza la actividad industrial.

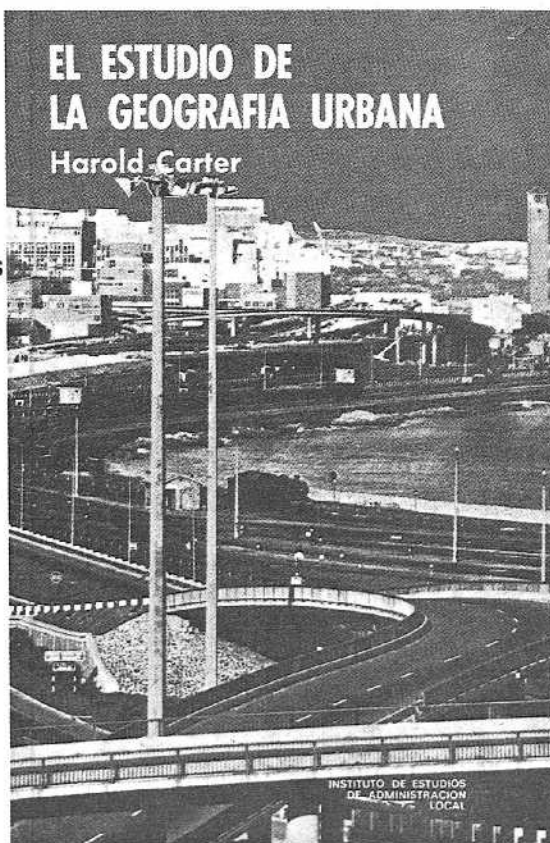
EL ESTUDIO DE LA GEOGRAFIA URBANA

Harold Carter

PEDIDOS DE ESTAS PUBLICACIONES

Directamente:
Instituto de Estudios de Administración Local.

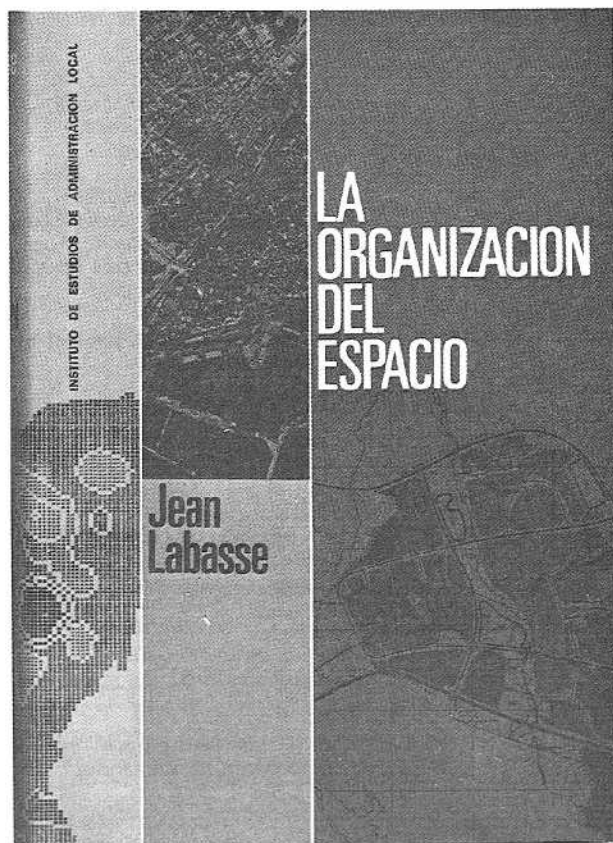
Joaquín García Morato, 7.
Madrid - 10
(España).



INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

LA ORGANIZACION DEL ESPACIO

Jean Labasse





LA LOCALIZACION SUBURBANA DE OFICINAS

Por Nicolás Urgoiti Soriano, M.^a Teresa Muñoz Jiménez y Juan Angelet Clodell

1.1. INTRODUCCION

Es un hecho más o menos aceptado universalmente que el desarrollo económico, entre otras características, comporta un alto desarrollo de las actividades terciarias —comercio y servicios— que se localizan principalmente en las ciudades y que, en gran parte —sobre todo los servicios—, se realizan mediante la utilización de oficinas. Dentro de esta amplia perspectiva, resulta fácilmente explicable el crecimiento de los parques de oficinas que se observa en las grandes ciudades de los países con alto nivel de desarrollo. Ello no es más que una respuesta evidente de los promotores inmobiliarios al crecimiento de la demanda de servicios y, por tanto, de oficinas, que además acostumbra a aumentar más que proporcionalmente con los aumentos de los ingresos de los indivi-

duos, a partir de un determinado nivel de bienestar. Esto es, una vez se han satisfecho las necesidades primarias de la población tales como alimentación, vestido y alojamiento, la demanda de servicios tiene una elasticidad respecto a los ingresos superior a uno.

La concentración de actividades terciarias e incluso secundarias —industriales— que en su realización utilizan oficinas localizadas en las grandes ciudades, se puede explicar por distintos factores. Entre los más importantes, se pueden enumerar los siguientes:

- Reducción de los costes de obtener información y de comunicación; en especial para aquellas actividades cuya realización requiera contactos personales.

- Razones de prestigio en relación con otras empresas competitivas, localizadas ya en la ciudad.

- Posibilidad de utilizar servicios en común y, por tanto, con un menor coste, con otras actividades localizadas también en la misma ciudad.

- Posibilidad de disponer de una población activa abundante y cualificada, a una distancia relativamente reducida.

- Fácil accesibilidad a los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales.

La incidencia de estos factores en la localización de oficinas en las ciudades varía según las características de cada actividad. Así, hay actividades

(*) Este artículo es el primero de los dos que componen la introducción teórica a un estudio, realizado por los autores en 1978, sobre la posible implantación de un centro suburbano de oficinas en el sector Norte del Área Metropolitana de Madrid.

Dicho estudio se llevó a cabo en colaboración con don Jerónimo Arroyo, arquitecto, y contando con una información proporcionada por la empresa Richard Ellis, S. A., dirigida por don Francisco Pons Bottino, sobre las características de los establecimientos de oficinas existentes en Madrid y algunos de los ejemplos extranjeros que se presentan en el informe.

que en sus decisiones de localización tienden a dar preferencia a aspectos relacionados con los costes de comunicación o de contactos personales, como las agencias de viajes o de publicidad, mientras que otras, como las oficinas de informática o de seguros, pueden tener más en cuenta las cuestiones de accesibilidad respecto a sus empleados o directivos o calidad ambiental del entorno. Esta distinta incidencia de los factores mencionados según las actividades, junto con factores claramente de oferta, como mayor o menor disponibilidad de suelo para uso de oficinas según zonas, son los que configuran la distribución espacial de las actividades administrativas dentro de una gran ciudad.

A pesar de la gran variedad de actividades que para su realización utilizan oficinas y de la distinta incidencia de los factores que influyen en su localización dentro de una gran ciudad, en la actualidad se observa un proceso claro de suburbanización de oficinas en grandes áreas metropolitanas como París, Londres y Nueva York. Los principales factores que subyacen a este proceso de suburbanización de oficinas, que además aparece como creciente con el transcurso del tiempo (1), son, aparte del fuerte auge de las actividades terciarias previamente mencionado, los siguientes:

1. Precios de venta o alquiler de oficinas en las áreas centrales de las ciudades, relativamente altos por comparación con los de las zonas del extra-radio, con diferencias a favor de estas últimas, de hasta un 100 % en los precios de venta por m² detectados para París (2), o ahorros de £ 180 por empleado y año, en alquiler de oficinas localizadas a unos 30 Km. del centro de Londres (3). Ello se debe a la escasez de suelo disponible para uso de oficinas en el centro de las ciudades respecto a la demanda creciente y, por tanto, a los altos precios de venta o alquiler de ese suelo que repercuten en el precio de venta o alquiler de la superficie construida para oficinas.

2. Menor dependencia de determinadas actividades como informática, editoriales y, en general —todas aquéllas con procesos productivos estandarizados—, de los contactos personales para la realización de negocios. De ahí que su localización en los centros de las ciudades sea mucho menos decisiva a medida que se progresa en el tratamiento sistemático de la información que, por lo demás, constituye uno de los mayores «inputs» y «outputs» de las actividades que se realizan en las oficinas.

3. Deterioro de los centros antiguos por obsolescencia de sus edificios e instalaciones, por mayor congestión del tráfico y por mayor contaminación respecto a otras zonas de las ciudades.

4. Fuerte proceso de suburbanización de las grandes industrias y comercios, así como de la población. Ello lleva consigo una mayor atracción de las zonas suburbanas para la localización de oficinas, por simples razones de mayor accesibi-

lidad respecto a sus potenciales clientes o proveedores y respecto a la residencia de sus trabajadores y directivos.

5. Medidas de política de descentralización urbana adoptadas por las autoridades locales a efectos de evitar un mayor deterioro de sus centros antiguos y favorecer un crecimiento más equilibrado de empleo y población de las zonas suburbanas. En este sentido conviene destacar la labor emprendida por el Location Office Bureau (L. O. B.) creado en 1963, para estudiar y orientar la localización de oficinas en Londres, junto con los Office Development Permit que debe conceder el Board of Trade a todo edificio nuevo o que cambie de uso y destine más de 278 m² a oficinas, dentro de la región del Sureste de Londres (4). En París las medidas que se preconizan se centran en: la provisión de una mejor infraestructura de transportes públicos —especialmente Metro— a las zonas suburbanas y ciudades nuevas, cuyo parque de oficinas se quiere potenciar, la localización en ellas de oficinas de la Administración Pública y una política de negociaciones con las empresas que utilizan oficinas, a emprender por un Comité de Descentralización (5).

Por su lado, a través de los estudios que se disponen sobre los procesos de descentralización de oficinas y que se han realizado para el caso de Londres (6), se han podido detectar como características relevantes de los mismos, las siguientes:

1. El mayor porcentaje de traslados —más de un 60 %— de oficinas del centro de Londres a una zona suburbana, se realiza dentro de un radio de unos 25 Km. Económicamente no parece viable descentralizar a más de 70 Km.

2. Un factor decisivo en el proceso de descentralización es la comunicación por ferrocarril de la zona suburbana con el área central de Londres.

3. Otro factor decisivo, es la localización del personal. Las nuevas ciudades construidas cerca de Londres no parecen ser atractivas para la descentralización de oficinas, debido a su escasez de población activa para ser empleada en esas actividades.

4. Las empresas más móviles en el proceso de descentralización son las de seguros, oficinas de la industria química, equipamientos de oficinas. Las menos móviles son, las organizaciones profesionales y científicas, las entidades financieras y las imprentas.

5. No parece existir relación entre número de empleados y trasladados y la distancia, aunque la proporción de grandes empresas aumenta ligeramente con las mayores distancias. Los trasladados en su mayor parte son por empresas completas y las pequeñas empresas se trasladan sólo a cortas distancias —menos de 25 Km.—

6. El motivo que más se menciona para explicar los traslados es la expansión de oficinas, seguido por la renovación de alquileres, reducción de costes e integración de oficinas.

7. Las empresas que más se trasladan son aquéllas cuya reducción de alquileres representan

(1) En París, durante el período 1962-70, se estima que el 60 % del crecimiento de la superficie de oficinas se produjo en el extrarradio. Véase Cahiers de l'I.A.U.R.P., 1971.

(2) Véase Cahiers de l'I.A.U.R.P., 1971.

(3) Se supone que cada empleado ocupaba unos 120 pies cuadrados o unos 11,1 m². Véase Wabe, J. S., 1966.

(4) Véase Daniels, P. W., 1969.

(5) Ver Cahiers de l'I.A.U.R.P., 1971.

(6) Estos estudios son básicamente el de Wabe J. S., 1968 y Daniels P. W., 1968.



más de un 2 % de su beneficio comercial anual, siendo la cifra promedio del 6,4 %.

8. Las zonas próximas a los aeropuertos son apetecidas para la localización de oficinas con grandes necesidades de comunicación con otras ciudades y con el exterior. Otras zonas de gran atracción son aquellas con amplias disponibilidades de aparcamiento y/o próximas a grandes centros de información.

1.2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS CENTROS SUBURBANOS DE OFICINAS

El fenómeno de la descentralización de oficinas que, en general, se produce con posterioridad a los de suburbanización de otras actividades urbanas (residencia, industria, comercio, etc.), tiene características distintas según el tipo de región o Area Metropolitana en que tiene lugar. El tamaño y el nivel económico de la población, las características de las redes de transportes y comunicaciones, etc., determinan tanto el grado en que la descentralización tiene lugar como su distribución espacial.

Sin embargo, el estudio de una serie de casos existentes suficientemente significativos, permite extraer algunas conclusiones de validez general junto a otras características de ciertas situaciones concretas fácilmente identificables.

Los factores más importantes que intervienen en el proceso de descentralización de oficinas pueden resumirse en:

- Localización.
- Tamaño de centros y empresas.
- Tipos de empresas descentralizadas y de traslados.
- Razones de la descentralización.
- Instrumentos de la descentralización.

1.2.1. Localización

Tal vez una de las principales exigencias de la empresa que busca una nueva localización fuera del centro de la ciudad es la «accesibilidad». Esto implica no tanto la cercanía, como las buenas comunicaciones con el centro, los aeropuertos, centros de actividades, residencia, etc. En algunos casos, como el de Londres, la comunicación por ferrocarril es esencial; en otros, como sucede en casi todas las ciudades de los Estados Unidos, las comunicaciones se realizan básicamente por medio del automóvil privado. Así, los centros de oficinas ingleses se apoyan casi siempre en núcleos urbanos ya existentes y con estación ferroviaria, mientras que en el caso de Atlanta, U.S.A., por ejemplo, los «office parks» se sitúan preferentemente a lo largo del anillo viario o las carreteras radiales del Area Metropolitana.

La mayor parte de las empresas tratan de no localizarse a distancias excesivamente grandes del centro de la ciudad, sobre todo en aquellos casos en que la descentralización es parcial. En el caso de Atlanta prácticamente todos los centros suburbanos de oficinas se localizan dentro de un radio de 20 Km. del centro urbano, y en Londres este radio sería de unos 50 Km.; en la región de

Nueva York se consideran tres anillos en función de la distancia al centro: a 30, 65 y 100 Km., respectivamente.

En general, las empresas de mayor tamaño tienden a llevar a cabo traslados parciales y a localizarse a distancias mayores que las empresas pequeñas.

Por otra parte, la cercanía de áreas residenciales para sus directivos y empleados, a centros comerciales, áreas recreativas, etc., son valorados por las empresas al elegir su localización, en la que la calidad ambiental es cada día más importante.

La comunicación fácil con el aeropuerto es igualmente de gran importancia.

En resumen, la accesibilidad parece ser uno de los factores decisivos en la descentralización de oficinas con un peso relativo del ferrocarril y el automóvil que depende de cada caso particular. La calidad ambiental y la cercanía de otras actividades suburbanas (residencia, comercio, recreo, etcétera) son también valiosos a la hora de elegir localización para una empresa que emigra del centro de la ciudad. La distancia máxima parece tener ciertos límites, distintos en cada caso, pero que tienden a aumentar con el tiempo y con el tamaño del Area Metropolitana.

1.2.2. Tamaño de los centros y las empresas

En la mayor parte de las Areas Metropolitanas el proceso de suburbanización de oficinas ha comenzado a desarrollarse en forma de edificios aislados, que se localizaban en los bordes de las carreteras o junto a áreas industriales o centros comerciales, de forma espontánea y relativamente cercanos al centro de la ciudad. Muchas veces los centros suburbanos han surgido simplemente de la agrupación espontánea de varias empresas en un lugar sin que existiese previamente un plan conjunto (esto ha sido facilitado, sin duda, en el caso de que se apoyaran en un núcleo urbano existente, como sucede en Gran Bretaña).

Sin embargo, los centros de oficinas planificados en conjunto y promocionados por empresas privadas tienen características totalmente distintas: en ellos se prevé la construcción de una serie de edificios de oficinas y ciertos servicios comunes para uso de los clientes. La necesidad de hacer rentable la construcción de estos servicios, sin los cuales el centro perdería gran parte de su atractivo, obliga a cierto tamaño de los centros, aún cuando puedan construirse por fases. En la región de Nueva York se consideran como «subcentros» sólo aquellos que tienen más de 25.000 m² de oficinas, aunque los situados a menos de 30 Km. de Manhattan oscilan entre los 80.000 y los 370.000 m² de oficinas; en Atlanta sólo uno de los centros supera los 100.000 m² de oficinas y otros dos los 50.000 m²; en Gran Bretaña se ha llegado en algunos casos excepcionales (Croydon) a casi 500.000 m² de oficinas.

En cuanto a suelo, sólo es posible determinarlo en los casos de centros planificados globalmente: en Atlanta sólo uno de los centros pasa de las 100 Has. y otros dos de las 50 Has., de los cuarenta existentes.

1.2.3. Tipos de empresas que se trasladan

Lógicamente la *descentralización* tiene lugar preferentemente en aquellas empresas que, aunque sea en parte de sus departamentos, *no necesitan un contacto directo con el público o con otras empresas*. En muchos casos se tiende a conservar la parte directiva de la empresa en el centro de la ciudad y a localizar fuera los departamentos encargados de realizar los trabajos más rutinarios.

En un informe sobre la oferta de oficinas suburbanas en Atlanta se señala que *este tipo de centros no constituye una amenaza para la supervivencia del Centro, ya que se trata de una oferta complementaria y no competitiva*. En el caso de la región de Nueva York se considera que las empresas que con mayor facilidad salen de Manhattan son aquellas con mercados intermedios o locales, permaneciendo en el centro las empresas con funciones centrales. Más explícitamente, el L.O.B. establece para la región de Londres una serie de categorías según sean más o menos susceptibles de descentralización; las compañías de seguros, servicios profesionales y científicos, banca y finanzas, comerciales, químicas y de ingeniería, etc., parecen ser los tipos más fáciles de descentralizar.

Por otra parte, las empresas más favorables a llevar a cabo traslados totales son (para la región de Londres) las: comerciales, de la construcción, de ingeniería y servicios diversos, mientras que suelen llevar a cabo preferentemente traslados parciales las: compañías de seguros, banca y finanzas, servicios profesionales y científicos, etc.

1.2.4. Razones para la descentralización

Existen indicios suficientemente fundados de que *las razones económicas son las que en mayor grado determinan la descentralización, aun cuando muchas veces el proceso se iniciara a causa de las necesidades de expansión de las empresas*. Además, *la búsqueda de un entorno más agradable y la huida de la congestión de los centros* son factores que, sin duda, favorecen el proceso de suburbanización en cualquier caso.

Los ahorros que buscan las empresas al elegir una localización suburbana se derivan de *los menores costes del suelo, los precios más bajos de venta y alquileres y la reducción de los salarios de parte de su personal*. Como se decía en la introducción, las empresas que más se trasladan son aquellas cuya reducción de alquileres representa más del 2 % de su beneficio comercial anual, siendo la cifra promedio del 6,4 %.

Los precios del suelo *varían* enormemente con la distancia al centro de la ciudad; por ejemplo, en el caso de Atlanta, los precios del suelo en los centros situados junto a la vía de circunvalación (a unos 15 Km. del centro) son siete veces mayores que los de terrenos situados a más de 40 Km. de distancia.

En cuanto a los ahorros derivados de la existencia de salarios más bajos en las localizaciones suburbanas, es necesario tener en cuenta que dependen mucho del porcentaje de empleados que se trasladan con la empresa y, en consecuencia, de la distancia de ésta a su localización anterior.

En cualquier caso, parece que la reducción de salarios sólo afecta a los niveles más bajos y al empleo local captado por la empresa a causa de su descentralización.

1.2.5. Instrumentos para la descentralización

El establecimiento de cualquier tipo de control sobre el desarrollo de nuevas oficinas en el centro de la ciudad, así como la disponibilidad de suelo en ciertas áreas suburbanas o una política de incentivos que apoye la localización de oficinas en ellas, son indudablemente los instrumentos más utilizados para impulsar los procesos de descentralización de oficinas.

En algunos casos existen políticas globales que tienden a favorecer la descentralización y en otros son principalmente las autoridades locales o los particulares los que toman la iniciativa al respecto. En el caso de Londres, por ejemplo, las autoridades locales de ciertos núcleos existentes (Croydon) han aprovechado la imposición de controles en el centro para promocionar en ellos la construcción de oficinas poniendo suelo a disposición de los particulares. El Plan Regional de Nueva York, por otra parte, ha seleccionado una serie de centros a los que asigna un cierto tamaño potencial y destina a absorber la descentralización de oficinas de Manhattan.

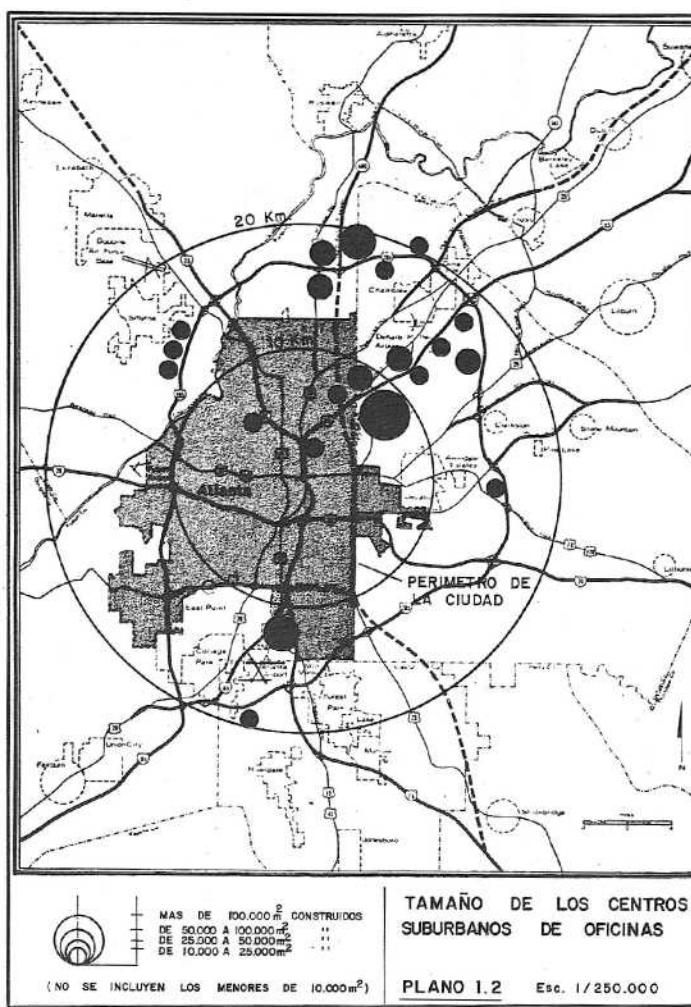
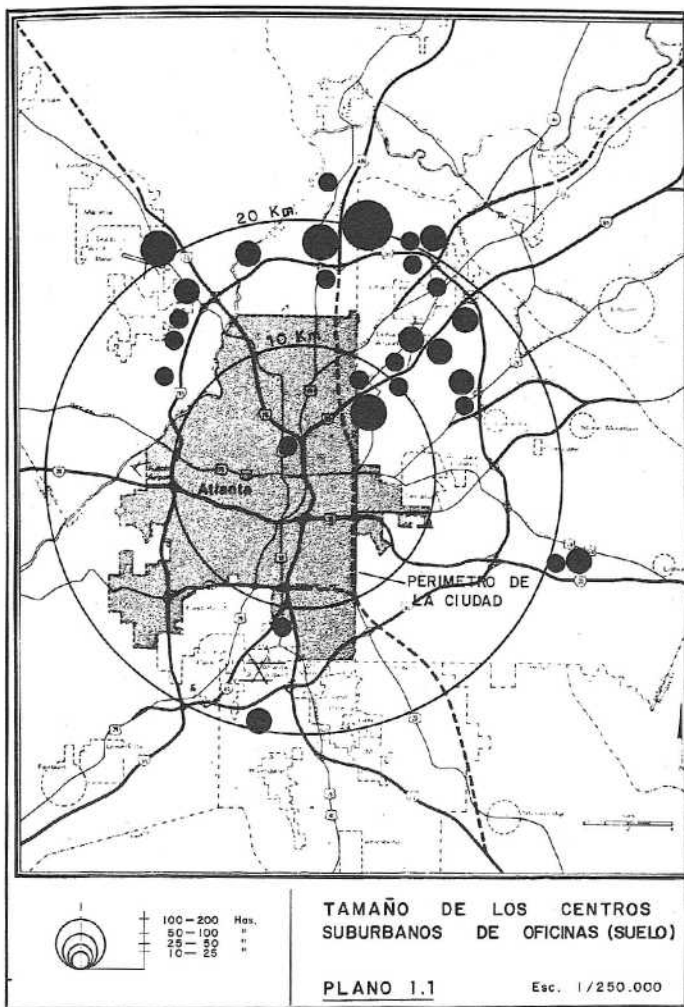
Sin embargo, en el caso de las oficinas no parece que exista todavía en ningún país una política global y coherente de descentralización, como sucede con otras actividades, sino que se hacen tentativas y señalan nuevos objetivos basándose en experiencias anteriores. Por otra parte, la iniciativa privada tiene aquí una enorme importancia y el éxito o fracaso de los centros depende de muchos factores que todavía no son **totalmente** conocidos, por lo cual muchas veces las promociones se plantean de forma muy flexible para adaptarse a las condiciones con que deban enfrentarse en el curso de su desarrollo.

1.3. EJEMPLOS DE TENDENCIAS DE LOCALIZACIÓN SUBURBANA EN ÁREAS METROPOLITANAS DEL MUNDO

1.3.1. Atlanta, Ga. U.S.A.

Atlanta ocupa el vigésimo lugar entre las áreas metropolitanas más pobladas de los Estados Unidos; su situación, como capital del Sur del país, ha hecho que se convierta en un centro de mercado importantísimo con un área de dependencia que supera los treinta millones de personas y es una de las más grandes de la nación.

El origen de Atlanta, como centro ferroviario, se remonta a 1860 y en ella convergen quince líneas de ferrocarril, que han favorecido la implantación de actividades dependientes de este tipo de transporte. La ciudad tenía 90.000 habitantes en 1900 y su crecimiento, hasta los casi 500.000 habitantes en 1970, se ha apoyado principalmente en su carácter de centro regional y, más recientemente, en las actividades de oficinas de ámbito regional, nacional e internacional. La población actual de su área metropolitana (S.M.S.A.) es



La localización suburbana de oficinas

de 1.400.000 habitantes y su crecimiento en la última década del 37 %; los usos residenciales ocupan las zonas norte, este y oeste del centro, mientras que los usos industriales, comerciales y de transporte lo hacen a lo largo de un corredor norte-sur paralelo al ferrocarril, en el centro y la zona situada al noroeste del centro de la ciudad.

En un reciente informe de la «Atlanta's Magazine» se recogen los datos referentes a los centros suburbanos de oficinas en dicha área metropolitana. De los cuarenta «office parks» existentes en Atlanta, la mayor parte son de pequeñas dimensiones, siendo el mayor de ellos de una superficie aproximada de 150 has. de suelo. (Ver Plano 1.1.)

En cuanto a la superficie construida, dichos centros arrojan un total de 600.000 m² de espacio de oficinas y se proyecta para los próximos dos años la construcción de otros 300.000 m². Las previsiones son alcanzar en 1980 la cifra de 2.000.000 m² de espacio de oficinas en centros suburbanos. Ver Plano 1.2.

Según refleja el Plano 1.1., los centros de oficinas se localizan preferentemente en áreas próximas al cinturón I-285 y a lo largo de las carreteras radiales que se dirigen hacia el norte. Las previsiones apuntan hacia un incremento de la concentración de «office parks» en la zona norte del área metropolitana, ya que para los ejecutivos es el área de prestigio y es donde se encuentran situadas las zonas residenciales de mayor calidad.

La accesibilidad al Centro, a través del anillo

perimetral y las carreteras radiales, y al Aeropuerto a través del anillo, son factores decisivos en la localización de estos centros. Las distancias-tiempo medias suelen ser de 15-20 minutos al Centro y de 20-30 minutos al Aeropuerto.

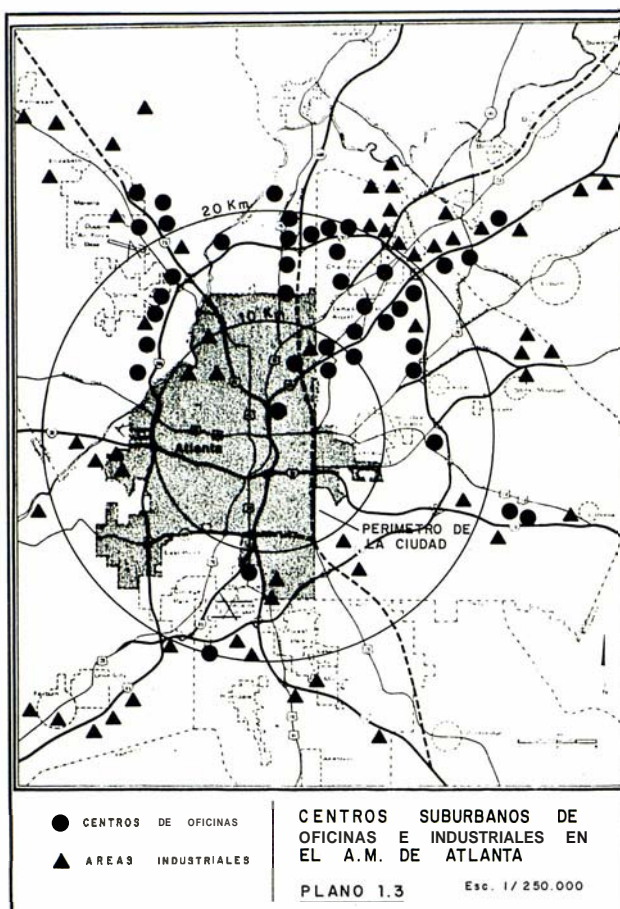
Los precios del suelo son en los centros más importantes, situados junto al cinturón I-285, de unos \$ 28.000/ha. (240.000 ptas./ha.); a distancias de 40 Km. o más los precios bajan hasta los \$ 4.000/ha. (34.000 ptas./ha.), es decir, hasta siete veces menos. Los precios del suelo se han incrementado en un 10 % en sólo 18 meses.

Los alquileres, sin embargo, se han mantenido estacionarios durante los últimos años: entre \$ 10 y \$ 13 por m² de espacio de oficinas de nueva construcción.

La escasez de espacio de oficinas en el centro de la ciudad ha contribuido al desarrollo de promociones suburbanas en gran medida; en 1966, el índice de ocupación en el centro era del 91,5 % y, a partir de 1971, aún se ha elevado este índice. Los niveles de ocupación correspondientes a los nuevos centros suburbanos han pasado del 70,6 % al 75,1 % en un período de sólo cinco meses.

Aunque la accesibilidad siga siendo el factor más valorado en los centros suburbanos, la selección y calidad de los servicios ofrecidos, o existentes en los alrededores, son, sin duda, clave para su éxito futuro.

Los servicios complementarios de las oficinas (centros comerciales, parques, moteles, golf, etc.).



el tratamiento paisajístico y la calidad arquitectónica tienen gran importancia a la hora de evaluar las ventajas que uno de ellos ofrece con respecto a los demás.

Entre los centros suburbanos industriales y los de oficinas existen diferencias esenciales y rara vez ambas funciones se dan en el mismo lugar (ver Plano 1.3.). Sin embargo, ambos coinciden en tener como objetivo primordial el proporcionar una buena accesibilidad, cada día más difícil de lograr. Esta es la razón de que los parques industriales vayan alejándose progresivamente del cinturón perimetral de Atlanta.

Las tendencias observadas permiten predecir una intensificación del fenómeno descentralizador, tanto de oficinas como industrial, cuyos establecimientos continuarán desarrollándose a distancias cada vez mayores del centro, basándose primordialmente en la posibilidad de acceso por automóvil. Sin embargo, se piensa que importantes mejoras en el transporte colectivo podrían cambiar esta tendencia en favor del establecimiento de los centros de oficinas en comunidades auto-suficientes.

Por otra parte, las tendencias de localización industrial apuntan a completar las zonas próximas al cinturón y hacia desarrollos al sur, sureste y noroeste, donde los precios del suelo son más bajos.

En el caso de los centros de oficinas aparece con claridad una fuerte concentración en la zona norte del área metropolitana de Atlanta (ver

ATLANTA, GA. - CENTROS SUBURBANOS DE OFICINAS

VALORACION RELATIVA DE LOS SERVICIOS EXISTENTES PROXIMOS AL CENTRO

	N.º	%
Accesibilidad al centro de la ciudad	25	100
Accesibilidad al Aeropuerto	25	100
Acceso directo desde la Autopista	25	100
Comercio Suburbano	18	72
Restaurantes y Cafeterías	14	56
Moteles y Hoteles	12	48
Bancos y Servicios Financieros	10	40
Residencia de Calidad	10	40
Servicios Recreativos	10	40
Servicios Educativos	4	16
Servicios Sanitarios	3	12
Servicios Públicos	3	12
Industria y Almacén	2	8
Servicios de Transporte	2	8
Áreas Forestales	1	4

VALORACION RELATIVA DE LOS SERVICIOS OFRECIDOS POR EL CENTRO

	N.º	%
Calidad de Materiales y Acabados	8	80
Restaurantes y Cafeterías	7	70
Edificios pequeños y de baja altura	5	50
Espacios Ajardinados y Arbolados	4	40
Sauna y Masajes	3	30
Servicios Personales: peluquería, etc.	2	20
Servicios Financieros: bancos, etc.	2	20
Servicios Comunes: salas reunión, etc.	2	20
Servicios Deportivos	2	20

Fuente: Atlanta's Magazine Report.
Propaganda de los Centros.



La localización suburbana de oficinas

Plano 1.1.). La razón es principalmente la localización próxima a las áreas residenciales de más prestigio, al norte de la ciudad, desde donde los ejecutivos realizan sus viajes al trabajo. Algunos de los centros más cercanos han sido ya alcanzados por el desarrollo residencial y tienen problemas de tráfico.

Parece también generalmente admitido el hecho de que la incidencia de un transporte colectivo rápido y de calidad sería más acusada en el caso de las oficinas que en el de los centros industriales.

Por último, en el cuadro adjunto, se ha estudiado la valoración relativa que las propias promociones de centros de oficinas en Atlanta conceden a los servicios ofrecidos por el centro o existentes en los alrededores. Como fuente de los datos utilizados figuran tanto el citado informe de la «Atlanta's Magazine» como una serie de material publicitario editado por los centros.

1.3.2. Londres, Inglaterra

El proceso de descentralización de oficinas en la región de Londres ha sido particularmente intenso durante los últimos años; a partir de 1964, comienzan a establecerse controles para el establecimiento de nuevas oficinas en el centro de la ciudad, paralelamente a la promoción de suelo suburbano destinado a este tipo de actividades. La política general de apoyo a la descentralización de oficinas ha cristalizado en una serie de planes, como el «Great London Development Plan» y «Strategy for the South East», y ha contado con un organismo de control (Location of Offices Bureau) de las empresas que se trasladan del centro a otras áreas de la región o del país.

Según datos del L.O.B. (Location of Offices Bureau), en los doce años transcurridos desde su creación, 3.800 empresas y 120.000 empleos de oficinas han salido de Londres a través de este organismo. Las citadas cifras pueden considerarse la mitad de las correspondientes a la descentralización real que ha tenido lugar en este período.

Las características más sobresalientes de la descentralización de oficinas en Londres son las que se exponen a continuación:

— Tamaño de las empresas a trasladar.

Los porcentajes de empresas trasladadas, por tamaños, en los doce años considerados son:

de menos de 25 empleados	42 - 60 %
de 25 a 49 empleados	9 - 25 %
de 50 a 99 »	8 - 17 %
de 100 a 199 »	6 - 20 %
de 200 a 499 »	3 - 10 %
de 500 a 999 »	0,5 - 3 %
de más de 1.000 »	0,5 - 1,5 %

Como refleja la anterior tabla, el número de empresas trasladadas es proporcionalmente mayor al disminuir su tamaño, siendo las empresas de menos de 25 empleados las más susceptibles de descentralización.

Sin embargo, considerando el número de empleados que se trasladan, las cifras más altas corresponden a las empresas de entre 200 y 500 empleados, descendiendo tanto en las mayores como en las menores.

— Distancia al centro de Londres.

En las consultas realizadas a los clientes sobre sus preferencias de localización, el L.O.B. obtuvo los siguientes resultados:

— Más del 70 % de las empresas y del 60 % de los empleados deseaban localizarse a menos de 40 millas de Londres y más del 40 % de las empresas a menos de 20 millas.

— Del 70 % de las empresas realmente localizadas a menos de 20 millas de Londres en 1965 se ha pasado a solo el 25 % en 1975; y del 90 % localizadas a menos de 40 millas en 1965 se ha pasado al 50 % en 1975. Los traslados a distancias progresivamente mayores son claramente apreciables en estos doce años.

— Localización de las empresas descentralizadas.

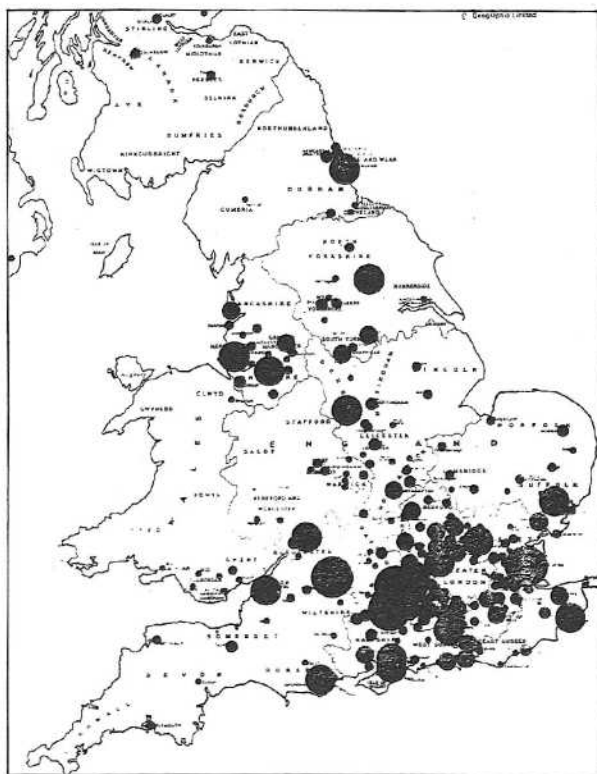
Como se refleja en el mapa, las empresas se localizan preferentemente, a nivel regional, en la zona Suroeste, el eje Swindon-Bristol y el área Noroeste. Dentro del Gran Londres, Croydon, Hounslow y todo el sector occidental son los más elegidos para la localización de oficinas. Ver plano 1.4.

— Razones para la descentralización.

El examen de los datos del L.O.B. lleva a la conclusión de la importancia creciente de las razones económicas sobre las de expansión de la empresa para la descentralización.

En 1970 el 35 % de las empresas daban prioridad a las razones de expansión y sólo un 20 % a las económicas; en 1975 las razones de expansión sólo aparecen en el 15 % de los casos, mientras que las económicas pasan a representar más del 50 % del total.

— Tipos de empresas descentralizadas.



LOCALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS DESCENTRALIZADAS (SEGUN EL NUMERO DE EMPLEADOS). LONDRES

PLANO 1.4

Atendiendo al número de empresas que se trasladan, los tipos más susceptibles de descentralización serían en orden decreciente: comercio de distribución, empresas eléctricas y de ingeniería, compañías de seguros, servicios profesionales y científicos, negocios. Considerando el número de empleados, las más susceptibles de descentralización serían: compañías de seguros, transportes y comunicaciones, empresas químicas, empresas eléctricas y de ingeniería, banca y finanzas.

La política descentralizadora llevada a cabo en Gran Bretaña ha potenciado el desarrollo de centros de oficinas fuera de Londres, pero apoyados en núcleos urbanos próximos ya existentes en los que las comunicaciones y la mano de obra estuvieran disponibles. Sin embargo, como ilustra el caso de Croydon, este tipo de centros, integrados con servicios comerciales y de esparcimiento, han comenzado a crear problemas de congestión, limitaciones de empleo, etc.

Las últimas tendencias observadas en recientes estudios sobre el tema parecen preferir que la localización de oficinas sea potenciada fuera del área metropolitana y que los nuevos centros principales se localicen más lejos de Londres.

1.3.3. Nueva York, U.S.A.

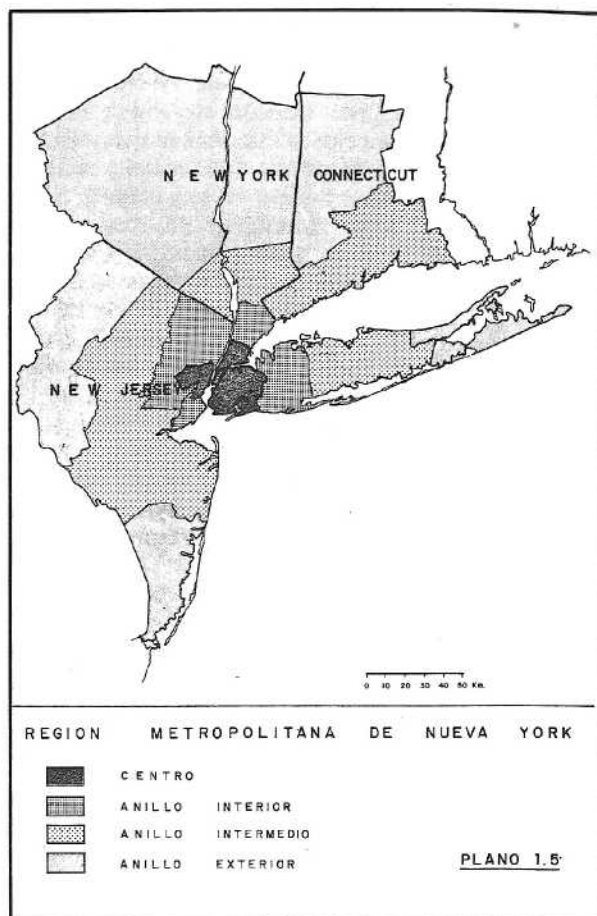
El fenómeno de la suburbanización de las actividades de oficinas tiene en la región de Nueva York características singulares derivadas tanto de su gran tamaño como de su carácter de concentración a escala mundial de este tipo de actividades terciarias.

El área metropolitana de Nueva York, la mayor de los Estados Unidos, tenía en 1960 casi 15 millones de habitantes, lo cual representa algo más del 8 % de la población total del país. Su tasa de población activa en oficinas es de 17,6 empleados/100 habitantes, la más alta de las registradas en las áreas metropolitanas del país, y el empleo de oficinas alcanza el 40 % del total del empleo terciario frente al 25 % que corresponde a la media del país.

La región de Nueva York, con casi dos millones y medio de empleados en oficinas en 1960, concentra más del 10 % del total del empleo de oficinas de los Estados Unidos, que se distribuyen en la gran concentración de Manhattan, una serie de centros exteriores y en edificios dispersos por toda la región. De los 41 millones de m² de espacio de oficinas existentes en la región metropolitana, el 49 % corresponde a Manhattan, el 13 % a quince subcentros principales (de más de 100.000 m² cada uno), el 4 % a concentraciones menores y el 34 % se encuentra disperso (7).

Para un examen de la distribución espacial de las oficinas en la región de Nueva York, se han considerado éstas de acuerdo con el ámbito de su área de mercado por la incidencia que éste tiene en la elección de localización.

(7) Regional Plan Association, «The Office Industry: Pattern of Growth and Location», M.I.T. Press Cambridge, Mass., 1972.



La distribución regional por tipos de empresas es la siguiente:

centrales	29,5 %
mercado intermedio	46,8 %
mercado local	23,7 %

éstas se localizan en las distintas áreas (ver plano 1.5.) de acuerdo con la siguiente distribución:

	centrales	mercado intermedio	mercado local
Manhattan	80,14 %	55,46 %	8,45 %
resto del centro	6,07 %	20,37 %	45,00 %
corona interior	6,44 %	12,00 %	23,52 %
corona intermedia	6,24 %	10,37 %	16,08 %
corona exterior	1,11 %	1,80 %	6,74 %
total región	100,00 %	100,00 %	100,00 %

La intensidad en el uso del suelo disminuye lógicamente del centro a la periferia; esto se refleja en las densidades de empleo (brutas) de las distintas áreas, que alcanzan en Manhattan cifras que son hasta cien veces superiores a las que se registran en otras áreas del centro de Nueva York. Considerando las áreas espaciales de análisis reflejadas en el plano 1.5., las densidades de empleo son las siguientes:

	distancia al centro	n.º empleos/Km ² de suelo		
		central	mercado intermedio	mercado local
Manhattan	1 Km.	17.600	19.400	1.250
resto del centro	14 Km.	40	224	248
corona interior	30 Km.	13	38	38
corona intermedia	65 Km.	3	8	6
corona exterior	100 Km.	0,4	0,8	1,6



La localización suburbana de oficinas

Por otra parte, el estándar de superficie de oficinas por empleado es en la región de Nueva York, de 24,5 m²/empleado; en Manhattan es de 23 m²/empleado y en el resto de la región 26 m²/empleado.

La edificabilidad media por zonas desciende desde los 1.600 m²/Km² en el centro hasta 1 m²/Km² en la corona exterior.

Los tipos de edificios de oficinas que se consideran típicos de las distintas zonas son: el de 100.000 m² y 40 plantas en el centro; el de 23.000 m², 7 plantas y 750 plazas de estacionamiento en un desarrollo suburbano de media densidad; y el de 5.000 m² y 3 plantas en un área típicamente suburbana.

Los centros suburbanos en la región de Nueva York

Los quince principales subcentros de oficinas existentes en la región en 1963 —aproximadamente 5 millones de m²— equivalen, como se ha dicho anteriormente, a casi la cuarta parte del espacio de oficinas existente en Manhattan en dicho año.

Los cuatro subcentros localizados dentro de la zona central de la región sumaban en 1963 una superficie total de 2 millones y medio de m² de oficinas y en el período 1963-1970 se han incrementado en un 21 % (en el mismo período el crecimiento medio en la región ha sido del 35 %, siendo el de Manhattan del 36 % durante este período).

Los cinco subcentros de la corona interior incrementaron en un 23 % los 1.200.000 m² de oficinas, existentes en 1963, en el período 1963-1970.

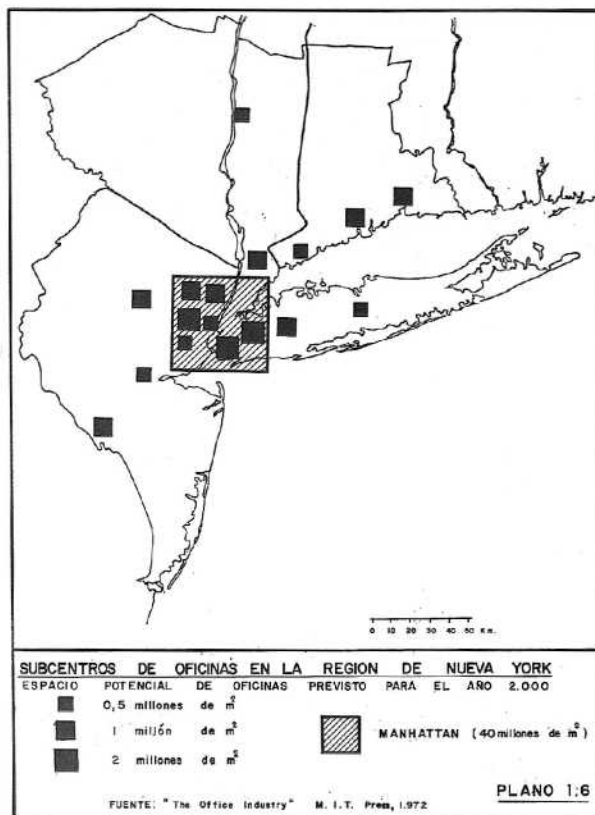
Los seis subcentros de la corona intermedia incrementaron igualmente en un 23 % los 1.450.000 m² existentes en 1963 durante el período citado de siete años.

Tabla de superficie de oficinas correspondiente a los centros suburbanos de la región de Nueva York

	distancia al centro	m ² ofi. 1963	m ² ofi. 1970	% incremento 1963-70
Centro (excluido Manhattan)	14	2.510.000	3.025.000	20,6
Corona interior	65	1.250.000	1.517.000	25,3
Corona intermedia	65	1.450.000	1.790.000	23,4
Total		5.190.000	6.332.000	22,0

Considerando las tendencias observadas en estos subcentros, un crecimiento sensiblemente inferior al experimentado por la región en conjunto, las proyecciones para el año 2000 son de 5 millones de m² de nuevo espacio de oficinas. Sin embargo, si se acepta una política de potenciación de los centros de oficinas suburbanos, esta cifra podría llegar a 12 millones de m². En el primer caso, los subcentros absorberían el 10 % del crecimiento regional, y en el segundo el 25 %. Ver plano 1.6. para la primera hipótesis.

Parece que en el «Second Regional Plan» existe un deliberado esfuerzo por concentrar las oficinas suburbanas en centros, reduciendo la dispersión. Además de los quince centros citados, de entre 1.000.000 y 100.000 m² construidos, se propone



la creación de tres nuevos centros, de aproximadamente 100.000 m² cada uno, en las coronas intermedia y exterior de la región de Nueva York.

El porcentaje que representa en estos centros el empleo de oficinas, con respecto al empleo total es de entre el 25 y el 40 %, frente al existente en Manhattan del 45 %. La introducción de otras actividades en estos centros (universidades, hospitales, comercio, etc.) puede incluso hacer que esta proporción descienda a pesar de su crecimiento.

La potenciación de los subcentros de oficinas se apoya fundamentalmente en el hecho de sus menores requerimientos en cuanto a transporte, al utilizar más eficientemente la infraestructura viaria y las líneas de transporte colectivo existentes. Sin embargo, todos ellos exigirían líneas de transporte adicionales al alcanzarse altas densidades.

1.3.4. París, Francia

Las actividades de oficinas han experimentado un fuerte desarrollo durante los últimos años en la región de París y una tendencia a salir del centro de la ciudad y localizarse en áreas periféricas especializadas. Los recientes estudios sobre la implantación de oficinas (8), parte del hecho comprobado de que en la distribución de los edificios de oficinas en la región de París se ha producido un fuerte desequilibrio, que tiende a acentuarse, en favor de la zona occidental de la ciudad y áreas suburbanas adyacentes.

La región de París, entre 1962 y 1970, ha aumentado su parque de oficinas en más de 3 mi-

(8) «Prévisions d'implantation de bureaux en région parisienne». Cahiers de l'I.A.U.R.P., vol. 22. Enero. 1971.

La ciudad de París, que actualmente representa el 68 % del total de espacio de oficinas existente en la región, ha absorbido en los últimos ocho años **sólo** el 40 % del crecimiento total de oficinas y las previsiones apuntan a un progresivo decrecimiento de este porcentaje, debido a las promociones llevadas a cabo en áreas suburbanas (sectores Oeste y Sur) y la aparición de nuevos centros terciarios competidores (Front de Seine, Maine-Montparnasse, Bercy-Gare).

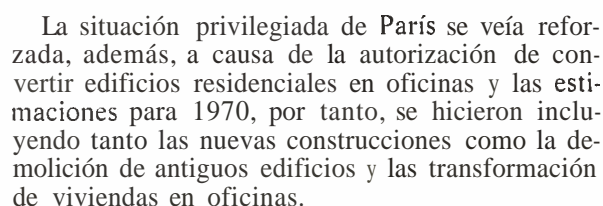
Sobre esta base, los objetivos de la actual política de descentralización de oficinas en la región de París son conseguir un mayor equilibrio geográfico en la distribución de los empleos de oficinas impidiendo, por una parte, la construcción de nuevos edificios en áreas particularmente saturadas (Oeste) y favoreciendo, por otra, su implantación en las ciudades nuevas o centros capaces de reestructurar los sectores Norte y Oeste.

En este marco se inscriben los proyectos de normativa que tienden a modificar la cuantía de las tasas aplicables a las oficinas elevándolas en el sector Oeste y con exenciones totales o parciales en beneficio de ciertos sectores.

Parece probable que entre 1975 y 1980 la tendencia natural de las empresas a localizarse hacia el Oeste se debilite, a causa de la existencia de cierta demanda no satisfecha con las condiciones existentes en el sector (empresas que no desean pagar precios de venta o alquiler elevados). Pero este movimiento tiene la suficiente fuerza como para superar las dificultades temporales y adaptar su oferta a la demanda existente, por lo cual resulta absolutamente necesaria la puesta en práctica de una política de control e incentivos al mismo tiempo que se trata de captar la demanda con promociones de oficinas en otras áreas de la región.

Según datos del Atelier Parisien d'Urbanisme, el número de empleos en oficinas existente en la región de París en 1962 era de 778.000, el 19,4 % del total de población activa regional.

Para la estimación de la superficie de oficinas cuya construcción se llevaría a cabo entre 1962 y 1969 se examinaron los permisos de construir concedidos en estos años (obligatorios a partir de 500 m²), con el resultado de aproximadamente tres millones de m² y medias anuales de entre 300.000 y 600.000 m² en dicho período. De esta superficie casi el 30 % correspondía a la zona Oeste y porcentajes de entre el 5 y el 15 % al resto de las zonas o sectores considerados en la región. ver plano 1.7.





La localización suburbana de oficinas

Evolución del parque de oficinas en la región de París en el período 1962-1970

	1962		1970		crecimiento 1962-70	
	m ²	%	m ²	%	m ²	%
París	9.375.000	75,0	10.635.000	67,9	1.260.000	39,8
Sector Oeste	1.250.000	10,0	2.170.000	13,9	920.000	29,1
Sector Norte	375.000	3,0	575.000	3,7	200.000	6,3
Sector Este	375.000	3,0	515.000	3,3	140.000	4,4
Sector Sur	500.000	4,0	970.000	6,2	470.000	14,8
Grandes extensiones	250.000	2,0	400.000	2,5	150.000	4,7
Zona rural	375.000	3,0	405.000	2,5	30.000	0,9
TOTAL	12.500.000	100,0	15.670.000	100,0	3.170.000	100,0

Como refleja la distribución anterior, la ciudad de París sigue teniendo un peso importante (40 % del crecimiento global) a pesar del desarrollo suburbano. Las nuevas construcciones (800.000 m²) superan ligeramente a las transformaciones de viviendas en oficinas (700.000 m²), mientras que fueron demolidos 200.000 m². El crecimiento experimentado por la ciudad supone un incremento de 80.000 empleados de oficinas.

Los sectores Oeste y Sur experimentan un fuerte crecimiento, debido sobre todo a la importante promoción llevada a cabo en el sector Oeste, que concentra más del 65 % de las construcciones de este en un perímetro relativamente restringido: La Défense.

Por el contrario, los sectores Norte y Este resultan poco favorecidos pesando en ellos enormemente su retraso inicial, en especial en el primero.

Previsiones futuras de implantación de oficinas

Las previsiones de necesidades de nuevo espacio de oficinas para 1975 fueron realizadas, en el citado estudio del I.A.U.R.P., teniendo en cuenta tres factores:

- el crecimiento previsible del número de empleados,
- el aumento de la superficie por empleado, y
- las necesidades de renovación.

El número de empleos en oficinas previsto para 1975 fue de 1.210.000, lo cual supone un crecimiento del 16 % sobre el empleo existente en 1970 (1.045.000) en oficinas. El porcentaje de este empleo sobre la población activa total de la región pasa del 22 % (en 1970) al 25 % (en 1975).

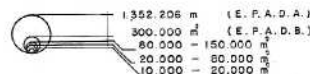
Se establecen dos hipótesis en cuanto a la evolución de la superficie unitaria por empleado. En la hipótesis normal se estima un aumento desde los 16 m²/empleado en 1962-1975 hasta los 18 m²/empleado en 1985 y 20 m²/empleado en el año 2000. En la hipótesis máxima, se llega a los 20 m²/empleado en 1985 y 25 m²/empleado en el año 2000. Estas previsiones se basan en el crecimiento progresivo observado en la propia región, así como en los ejemplos extranjeros (Nueva York con 20 m²/empleado actualmente y Escandinavia con 20 m²/empleado y previsiones de 25 m²/empleado para 1985).

A partir de experiencias directas de París, se estima que la renovación entre 1962 y 1975 supondrá el 4,5 % del parque total de oficinas exis-

tente, es decir unos 600.000 m² (46.000 m² anuales).

Considerando todo lo anterior, el parque de oficinas estimado para 1975 arrojaba la cifra de algo más de 20 millones de m² de espacio de oficinas, con un aumento de casi 9 millones de m² en el período 1962-1975.

GRANDES OPERACIONES DE OFICINAS PREVISTAS EN LA REGIÓN DE PARÍS PARA EL PERÍODO 1970-75



FUENTE: CAHIERS DEL I.A.U.R.P., Vol. 21

PLANO 1.8

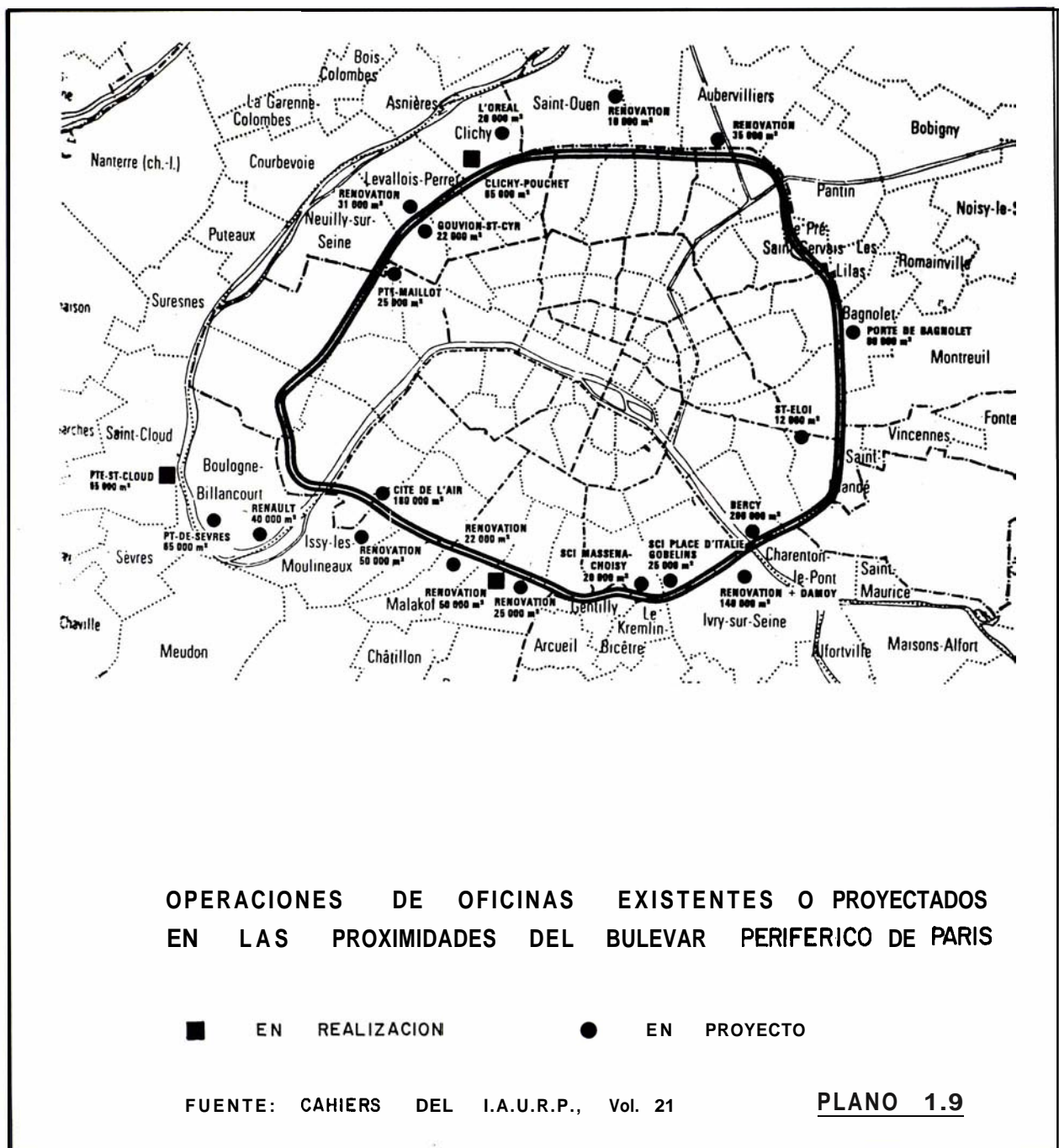
En el plano 1.8. adjunto figuran las grandes promociones de oficinas (de más de 10.000 m²) previstas para el período 1962-1975 y que se distribuyen de la forma siguiente:

París	660.000 m ²
Sector Norte	365.000 m ²
Sector Este	190.000 m ²
Sector Oeste	2.045.000 m ²
Sector Sur	510.000 m ²
Ciudades nuevas	290.000 m ²
TOTAL	4.060.000 m ²

en gran medida del estado del VI Plan y de la respuesta que la política de restricciones e incentivos encuentre por parte de los promotores privados. Aunque no se hacen estimaciones precisas, considerando un ritmo similar al de los últimos años, se indica que la construcción anual media podría oscilar entre los 700.000 m² y 1.000.000 m² de espacio de oficinas durante este período.

La localización futura de oficinas responderá tanto a factores psicológicos como al estado de las comunicaciones y a los factores financieros que las afecten.

En el plano 1.9. figuran las promociones de oficinas, existentes o en proyecto, situadas en las proximidades del bulevar periférico de París. Como puede verse, la facilidad de acceso que este tipo de **vía** perimetral proporciona es muy valorada a la hora de elegir un lugar para la localización de oficinas.





1.4. CARACTERISTICAS GENERALES DE LOS CENTROS SUBURBANOS DE OFICINAS

Sobre la base de la información recogida acerca de una serie de centros suburbanos de oficinas en diferentes países, se han detectado una serie de factores comunes, o incluso diferenciales, de interés para el planeamiento de este tipo de centros.

En primer lugar, es importante destacar que prácticamente siempre existe en el país, región o área metropolitana, algún tipo de política de descentralización, ejercida mediante controles de localización en los centros de las ciudades o incentivos a la localización suburbana. En este sentido, puede decirse que los marcos de planeamiento en que se encuadran estas actuaciones suelen ser de ámbito regional, o hasta nacional, sin que en la mayoría de los casos sea necesario elaborar un documento específico de planeamiento, análogo al Plan Parcial, para el propio centro.

La delimitación del área de actuación es casi siempre el único requisito formal para iniciar una promoción de este tipo, aunque se dan una serie de directrices generales que hacen referencia a los usos del suelo, edificabilidad, etc., pero muy flexibles, con objeto de acomodarse en lo posible a las exigencias de los clientes. Lógicamente, el tamaño del centro condiciona en gran medida tanto su mayor o menor flexibilidad como sus fases de desarrollo.

Los puestos de trabajo en el centro no son un dato de partida en los programas de este tipo de centros, sino más bien una cifra que se estima aplicando un determinado estándar a la superficie construida prevista. Este estándar está entre los 15-17 m²/empleado en los centros europeos y los 20-24 m²/empleado en los centros americanos. Existen previsiones para elevar estos estándares hasta los 20-25 m²/empleado en la región de París (año 2000), cuando actualmente es de 16 m²/empleado, y a 25 m²/empleado en Escandinavia, cuando el actual es de 20 m²/empleado.

La implantación de oficinas suburbanas tiende a hacerse apoyándose en elementos existentes tales como núcleos de población (Gran Bretaña), centros comerciales (Estados Unidos), centros de comunicaciones, etc. La existencia de estos elementos permite a los centros de oficinas contar con usos complementarios próximos, y apoyarse en ellos, principalmente, en las fases iniciales de su desarrollo. Los centros más aislados tienden a compensar este aislamiento situándose en áreas con gran valor paisajístico, cuyo atractivo pueda ser buscado por cierto tipo de clientes.

La accesibilidad es, en cualquier caso, un factor primordial para la localización de un centro suburbano de oficinas. Sin embargo, la prioridad del transporte público distingue los centros europeos de los americanos, donde la utilización del auto-

móvil privado es el medio de transporte más generalizado. Pero, incluso en los Estados Unidos, parece observarse una tendencia hacia la revalorización del transporte colectivo y, en particular, del ferrocarril de alta velocidad.

Por último, los centros suburbanos de oficinas plantean densidades de edificación generalmente muy bajas, con edificios de pocas plantas y áreas libres amplias destinadas al estacionamiento de vehículos o lugares de esparcimiento. Los edificios tienden a ser pequeños con objeto de permitir la ocupación total por una sola empresa que desee imprimirle su identidad.

BIBLIOGRAFIA

- ABLER, Ronald y ADAMS, John S.: «*A Comparative Atlas of America's Great Cities*». University of Minnesota Press. Minneapolis, 1976.
- ALLPASS, John: «*Changes in the Structure of Urban Centers*» J.A.I.P. Mayo, 1968.
- ANDERSON, Richard T. et al.: «*The Potential of Paterson*» Regional Plan News n.º 92. Febrero, 1972.
- BURROWS, E. H.: «*Office Employment and the Regional Problem*» Regional Studies, vol. 7 n.º 1. Marzo, 1973.
- CAHIERS DE L'I.A.U.R.P.: «*Les Bureaux: besoins et organisations à Paris*». París, 1968.
- DANIELS, P. W.: «*Office Decentralization from London: Policy and Practice*» Regional Studies, vol. 3 n.º 2. Septiembre, 1969.
- ELLIS, Richard: «*Informe sobre el Mercado de Oficinas en Madrid*». Madrid, 1976.
- ELLIS, Richard: «*The Remaining Decision*».
- GODDARD, J. B.: «*Office Communications and Office Location: A Review of Current Research*». Regional Studies, vol. 5 n.º 4. Diciembre, 1972.
- HALL, Peter: «*London 2000*». Faber & Faber Ltd. London, 1963.
- HALL, R. K.: «*The Movement of Offices from Central London*». Regional Studies, vol. 6 n.º 4. Diciembre, 1972.
- LOCATION OF OFFICES BUREAU: «*Office Relocation: Facts and Figures*». London, 1975.
- PIETRI, Jacques: «*Prévisions d'implantation de bureaux en région parisienne*». Cahiers de l'I.A.U.R.P., vol. 22. Enero, 1971.
- RATCLIFF, Richard U.: «*The Dynamics of Efficiency in the Locational Distribution of Urban Activities*». En «*Readings in Urban Geography*» Mayer & Kohn (ed.)
- RATCLIFF, Richard U.: «*Demand for Non-Residential Space*». En «*Urban Land Economics*». McGraw-Hill Book Co. New York, 1949.
- REGIONAL PLAN ASSOCIATION: «*The Second Regional Plan*». New York. Noviembre, 1968.
- REGIONAL PLAN ASSOCIATION: «*The Office Industry: Patterns of Growth and Location*». M.I.T. Press. Cambridge, Mass, 1972.
- RHODES, John y KAN, Arnold: «*Office Dispersal and Regional Policy*». Cambridge University Press. Cambridge, 1971.
- SMITH, Larry: «*Space for C.B.D.'s functions*». J.A.I.P. Febrero, 1961.
- SMITH, Larry and Co.: «*Demand Analysis for Development Planning*». AZCA, 1967.
- SOUTH EAST ECONOMIC PLANNING COUNCIL: «*A Strategy for the South Eats*». H.M.S.O., 1967.
- SOUTH EAST JOINT PLANNING TEAM: «*Strategic Plan for the South Eats*». H.M.S.O., 1970.
- WESTAWAY, J.: «*The Spatial Hierarchy of Business Organizations and its Implications for the British Urban System*». Regional Studies, vol. 8 n.º 2. Agosto, 1974.



INVENTARIO DE SUELO VACANTE CALIFICADO EN LA PROVINCIA DE MADRID

por **Rodolfo García-Pablos Ripoll**

El trabajo completo que da lugar a este resumen ha sido realizado por un equipo constituido por técnicos de la Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano de COPLACO, formando parte del programa de trabajo que se lleva a cabo por este organismo para la Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid.

Este resumen pretende recoger los resultados globales, en sus aspectos más significativos, tanto diferenciales como comparativos, dejando para otro momento un análisis en profundidad de lo que significa la cantidad de suelo vacante, en función de su diferente uso, localización y rapidez de ejecución, que se deriva del análisis de los resultados.

La necesidad de contar con el suelo ya calificado por el planeamiento general y parcial, que en la actualidad se encuentra vacante, es decir, sin haber sido ocupado o urbanizado, se plantea como una información básica que estando cubierta a nivel global requería un estudio en profundidad y detalle a efectos de coordinar actuaciones de los organismos competentes, participación pública, y propuestas de la Administración. Está, por tanto, encaminado a enjugar los elevados déficits en materia de Equipamientos, Zonas Verdes, Servicios e Industria, así como determinadas actuaciones residenciales de tipo plurifamiliar o unifamiliar, derivadas de los PROGRAMAS DE ACTUACION INMEDIATA (PAIS) que se llevan

a cabo en la Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano.

La realización del Inventario de Suelo se produce, asimismo, como consecuencia de la Orden Ministerial del 14/3/78 en desarrollo del Capítulo A-1. "«Política de Urbanismo, Suelo y Vivienda», de los Pactos de la Moncloa.

El Inventario tiene, por tanto, como finalidad, detectar en calidad y cantidad el Suelo Calificado por el Planeamiento General y que se encuentra sin ejecutar para las siguientes categorías de Suelo:

Suelo Urbano (Ley del Suelo. 1975)

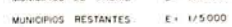
Suelo de Reserva Urbana (Ley del Suelo, 1956)

Suelo Urbanizable Programado (Ley del Suelo. 1975)

1. AMBITO DEL INVENTARIO

El Ambito del Inventario comprende el Municipio de Madrid, la totalidad de los Municipios comprendidos en el Alfoz, y los Municipios exteriores considerados dinámicos (por crecimiento de población, empleo o características específicas).

Los Municipios que integran el Inventario de Suelo Vacante corresponden a todos los incluidos en el Área Metropolitana y los exteriores a ella considerados dinámicos, que se relacionan a continuación:





Municipio de Madrid

MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA

Alcobendas
Alcorcón
Boadilla del Monte
Brunete
Colmenar Viejo
Coslada
Getafe
Leganés
Majadahonda
Mejorada del Campo
Paracuellos
Pinto
Pozuelo de Alarcón
Rivas-Vaciamadrid
Rozas, Las
San Fernando de Henares
San Sebastián de los Reyes
Torrejón de Ardoz
Velilla de San Antonio
Villanueva de la Cañada
Villanueva del Pardillo
Villaviciosa de Odón

MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA

Ajalvir
Alcalá de Henares
Algete
Aranjuez
Arganda
Ciempozuelos
Collado Villalba
El Escorial
Fuenlabrada
Galapagar
Meco
Móstoles
Navalcarnero
Parla
San Lorenzo del Escorial
Torrelodones
Valdemoro

2. PROCEDIMIENTO Y CONTENIDO DEL INVENTARIO

Para la realización del mismo se ha efectuado un levantamiento cartográfico a escala 1:5.000 (con fecha abril de 1977). El Inventario consta de dos partes:

Actualización del Estado de Planeamiento
Terminación del Suelo Calificado Vacante.

Ambas partes se refieren a la fecha tope de abril de 1978, aunque el Inventario está siendo ampliado al resto de los Municipios de la Provincia, y se mantendrá actualizado a fechas posteriores a medida que se necesite.

2.1. Actualización del Estado de Planeamiento

Lleva consigo el Análisis del Planeamiento General Vigente, actualizado a abril de 1978, en cada Municipio, señalando: Fecha de Aprobación de los Planes, Período

de Vigencia y Situación actual en cuanto a revisión, modificación o adaptación de la Ley del Suelo de 2/5/1975.

La cartografía sobre la que se ha representado lo es a escala 1:5.000 para todos los Municipios, excepto el de Madrid, que por su extensión se ha realizado a 1:10.000, por reducción fotográfica de la anterior escala.

Asimismo, en las memorias y fichas que se presentan individualmente con cada Municipio, se ha analizado el Planeamiento de Nivel Superior (Plan General de Ordenación o Norma Subsidiaria y Complementaria del Planeamiento), y el Planeamiento Parcial, indicando los Acuerdos de Aprobación, Períodos de Vigencia, Planes Parciales aprobados y modificaciones de Plan General. Del mismo modo señala su situación en cuanto a revisión o adaptación de la Ley del Suelo de 2/5/1975 (si la hubiese); clasificación del Suelo (Suelo Urbano, Suelo de Reserva Urbana (o Urbanizable Programado); así como las delimitaciones del Planeamiento Parcial y las de los terrenos propiedad del Instituto Nacional de Urbanización, Instituto Nacional de la Vivienda y Obra Sindical del Hogar.

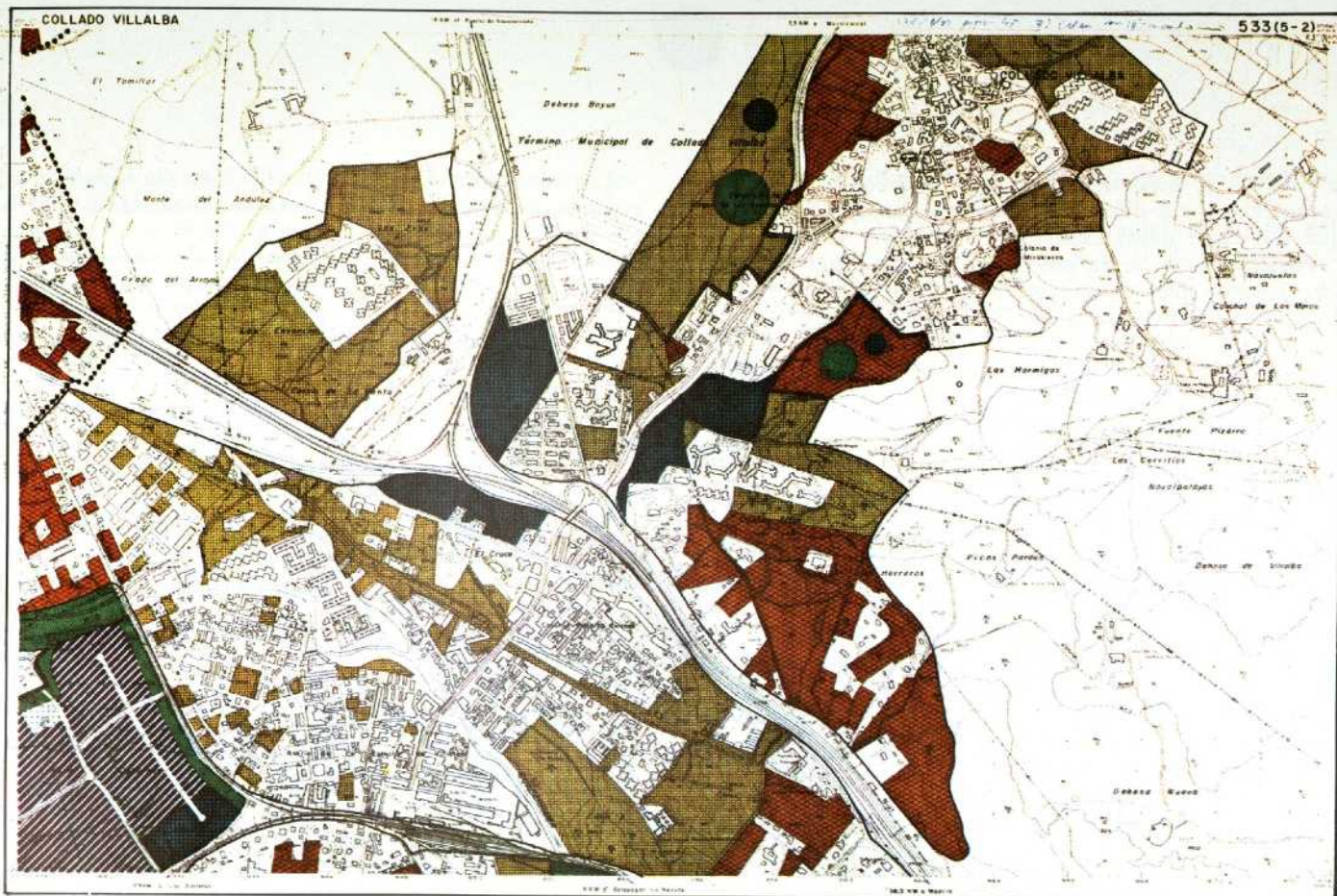
En el Estado de Planeamiento del *Término Municipal de Madrid* se han recogido las calificaciones del Plan General de 1963, quedando reflejado el resumen en el plano correspondiente.

En el Estado de Planeamiento de los Municipios del Alfoz y Exteriores se recogen los siguientes usos o zonas:

Casco antiguo
Ensanche
Urbana Colectiva
Urbana Unifamiliar
Educativo
Cultural
Sanitario
Asistencial
Público Administrativo
Religioso
Hostelería
Ocio y Recreo
Transportes
Servicio de Comunicaciones
Servicios Urbanos
Centro Cívico
Reserva Metropolitana
Instalaciones Militares
Signatura de Planeamiento General
Signatura de Planeamiento Parcial
Límite de Zona de Estudio
Límite de Término Municipal
Límite de Actuación:
— Zonas rústico forestales
— Zonas rústico de secano

2.2. Determinación del suelo calificado vacante

Sobre el levantamiento cartográfico a escala 1:5.000 (1:10.000, en el caso del Municipio de Madrid) en el que se ha recogido el planeamiento vigente hasta la fecha; con la delimitación del Suelo Urbano y el de Reserva Urbana (o Urbanizable, Programado si el Plan está adaptado a la Nueva Ley del Suelo), y mediante fotointerpretación (de la fotografía aérea de fecha abril



de 1977), se señalan las diferentes áreas ocupadas y vacantes, en sus diferentes grados y especificando para qué uso están destinados.

Posteriormente se ha procedido a la medición de aquellos terrenos que se encuentran sin edificar o urbanizar, reflejando los resultados en fichas, distinguiendo entre:

— Suelo Urbano.
— Suelo de Reserva Urbana o Urbanizable Programado, desglosando en dos:

Suelo con Plan Parcial aprobado

Suelo sin Plan Parcial redactado.

— Capacidad residual de viviendas según el plan, calculadas en base al Suelo Vacante Residencial (unifamiliar o multifamiliar).

Estos usos se han agrupado y desglosado de modo diferente para Madrid y el resto de los Municipios de la Provincia, en función de la escala y de los datos deducibles del Planeamiento (en el primer caso del Plan General del año 1963, que agrupa y define diferentes usos que se han respetado).

De este modo, se obtienen en el *Término Municipio de Madrid*.

Hectáreas de Suelo Vacante en:

- Residencial unifamiliar.
- Residencial multifamiliar.
- Especial (Servicios terciarios y equipamiento).
- Industrial.
- Verde uso público.
- Protección de viales.
- Suelo total vacante.

En *los Municipios del Alfoz y Exteriores*.

Hectáreas de Suelo Vacante en:

- Residencial unifamiliar.
- Residencial multifamiliar.
- Equipamiento.
- Servicios Terciarios .
- Industrial.
- Verde uso público.
- Suelo total vacante.

Hectáreas de Suelo Ocupado en los mismos usos

Suelo total calificado en los mismos usos.

3. COMENTARIOS A LOS RESULTADOS DEL SUELO CALIFICADO VACANTE

3.1. Resultados totales

Del presente estudio se deduce que en conjunto existe gran cantidad de Suelo calificado Vacante en la Provincia de Madrid.

De un total de 59.585 Has. de Suelo calificado se contabilizan 36.138,5 de Suelo Vacante, lo cual supone un porcentaje elevado, el 60,6 %, superior al porcentaje medio del total de los Municipios del Inventario a Escala Nacional (58,1 %).

Para una población de 4.158.700 habitantes existentes, en los 40 Municipios objeto del Inventario, el Suelo Vacante detectado da lugar a un elevado estándar (86,8 m² de Suelo Vacante por habitante), muy por encima del estándar obtenido considerando el conjunto de las Áreas Metropolitanas españolas en las que se ha realizado Inventario (59,4 m²/habitante).

Los resultados totales del Suelo Vacante desglosados en base a su localización dentro del suelo URBANO o Reserva Urbana, son los siguientes:

	(I) Total Suelo Urbano	(II) Suelo Reserva Urbana con P.P.	(III) Suelo Reserva Urbana sin P.P.	(II+III) Total Suelo Reserva Urbana
Has. de S. Vacante	15.728,5	8.184,8	12.225,9	20.410,17
Porcentaje	43,5 %	22,6 %	33,9 %	56,5 %

Como puede apreciarse, un tercio del Suelo Vacante no tiene redactado Plan Parcial, y más de la mitad del mismo está incluido en el suelo de Reserva Urbana (con o sin Plan Parcial redactado).

El suelo Urbano más el de Reserva Urbana con Plan Parcial supone el 66 %, es decir, los 2/3 del total. En estas zonas la puesta en funcionamiento del Suelo será más rápida por no necesitar la tramitación correspondiente al Planeamiento Parcial.

3.2. Resultados obtenidos por zonas

Del total de hectáreas de Suelo Vacante, corresponde el 22,1 % al Municipio de Madrid, el 41 % a los Municipios integrantes del Área Metropolitana y el 36,9 % al resto de Municipios de la Provincia integrantes del Inventario.

Los resultados son los siguientes:

	Municipio de Madrid	Municipios del A. Metropol.	Resto Municipios Inventario	TOTALES
Has. de Suelo Vacante	7.986,3	14.799,6	13.352,4	36.138,3

En cuanto a la distribución del Suelo Vacante por zonas y el desglose correspondiente en función de su localización en el *Suelo Urbano o de Reserva Urbana*, los resultados son los siguientes:

	Municipio de Madrid	Municipios del A. Metropol.	Resto Municipios Inventario	TOTALES
Has. de S. Vacante				
S. R. Urbana	7.986,3	2.266,0	5.475,8	15.728,1
S. R. Urbana	—	12.533,6	7.877,1	20.410,7
S. R. U. (con P.P.).	—	8.095,9	88,9	8.184,18
S. R. U. (sin P.P.).	—	4.437,7	788,2	12.225,19

De un total de 36.138,5 Has. de Suelo Vacante en todo el ámbito del Inventario (40 Municipios, incluido el de Madrid), el 43,5 % corresponde al *Suelo Calificado de Urbano* (15.728,1 Has., que a su vez acumulan más de la mitad, 50,7 % en el Municipio de Madrid, el 34,8 % en los Municipios exteriores al Alfoz y el 14,5 % en los Municipios del Alfoz).



En cuanto al *Suelo Vacante en Reserva Urbana*, el 61,4 % corresponde a los 22 Municipios del Area Metropolitana y el 39,6 % al resto de los exteriores al Alfoz, puesto que en el Municipio de Madrid se ha considerado la totalidad del Suelo Vacante como Urbano.

Dentro del Suelo de *Reserva Urbana con Planeamiento Parcial redactado* (que supone el 40 % del total de Reserva Urbana) se localiza prácticamente la totalidad (el 99 %) en los Municipios integrantes del Alfoz, lo que indica la enorme cantidad de Suelo Vacante sin planeamiento parcial redactado en los 17 Municipios dinámicos exteriores al Area Metropolitana y, por tanto, acusa un marcado desequilibrio en la tramitación de los planes en ambas zonas. Será más rápido poner en marcha programas dentro del Alfoz que fuera del mismo.

En el Suelo de *Reserva Urbana sin Planeamiento Parcial redactado* (60 % del total), más de los 2/3 del suelo vacante corresponde a los Municipios exteriores al Alfoz (el 63,7 %).

Considerando que el Suelo de Reserva Urbana que cuenta con un Plan Parcial redactado respresenta un avance en la tramitación, y añadiéndolo al Urbano se obtiene un porcentaje medio de *Suelo Urbano + Suelo Reserva Urbana con Plan Parcial*, del 76,8 % de Suelo Vacante en el Area Metropolitana y del 46,5 % para los Municipios exteriores al Alfoz. El porcentaje medio es del 63,7 % para el conjunto de los Municipios del Inventario.

3.2.1. Resultados globales por usos del Suelo Vacante

Una vez comentados los resultados totales, la distribución de las hectáreas de Suelo Vacante en los diferentes usos considerados, nos dará una idea de para qué actividad o servicio son aptos, en base a la calificación con que cuentan en el planeamiento vigente para esta zona.

Para ello, la siguiente tabla, en la que a su vez se diferencian los tres ámbitos especiales anteriores, recoge los siguientes valores de Has. de Suelo Vacante.

De esta tabla pueden deducirse las siguientes conclusiones, en cuanto a las cifras totales:

• *Ambito completo del Inventario*

— *Los usos residenciales* consumen casi la mitad del Suelo Vacante; el 45,9 % del total, que se reparte en 27,8 % para el unifamiliar y el 18,1 % para el multifamiliar.

A continuación el *Verde de uso público*, con el 25,9 % sobre el total, incluyendo la protección de viales utilizable como Verde o Deportivo del Municipio de Madrid.

Le siguen el *Uso Industrial* (15 %) y el *Especial*, que agrupa Equipamiento y Servicios (13,2 %).

— Comparando estas hectáreas de Suelo Vacante para usos, con la *población total* en el ámbito del Inventario, se deduce, sobre un total de 86,8 m² S.V./habit.

Usos residenciales: 39,9 m² de Suelo Vacante por habitante (de ellos 24,2 m²/hab. para el unifamiliar y 15,7 m²/hab. para el multifamiliar).

Verde de uso público: 22,4 m² S.V./hab.

Industrial: 13,1 m² S.V./hab.

Especial (Equipamiento y Servicios): 11,4 m² S.V./hab.

• *Municipio de Madrid*

A los usos *Residenciales* corresponde el 26,5 % del total, que se reparte en el 8,9 % para el Unifamiliar y el 17,6 % para el Multifamiliar.

El *Verde de uso público*, con el 25,4 % y la *Protección de Viales* para estos usos, con el 23,5 % arrojan los valores más altos de Suelo Vacante.

Al resto de los usos corresponden los siguientes porcentajes, *Servicios y Equipamientos* (15,5 %) e *Industrial* (9,4 %).

• *Municipios del Area Metropolitana*

Más de la mitad del Suelo Vacante corresponde al uso *Residencial* (51 %), que se reparte en 35,9 % para el Unifamiliar y 15,1 % para el Multifamiliar.

El *Verde de uso público* alcanza un valor alto: el 24,2 %, y el resto de los usos se distribuye del siguiente modo: 11,8 % para el *Industrial*, 8,8 % para el *Equipamiento* y 4,2 % para *Servicios*.

El Suelo Vacante en el Alfoz se acumula, por tanto, en mayor proporción de los usos Residenciales y Verde de uso público.

• *Municipios exteriores al Alfoz*

Los usos *Residenciales* suponen más de la mitad del Suelo Vacante, el 21,9 % del total; repartido en el 30,2 % para el Unifamiliar y el 21,7 % para el Multifamiliar, porcentaje que puede estimarse elevado.

El resto de los usos se distribuye en *Industrial* (22 %), *Verde de uso público* (14 %), *Equipamiento* (8,5 %) y *Servicios* (3,6 %).

El Suelo Vacante en los Municipios de la Provincia exteriores al Alfoz ofrece mayores porcentajes para los usos Residenciales e Industrial.

En cuanto a los porcentajes de Suelo Vacante por usos correspondientes al *Suelo Urbano* y al de *Reserva Urbana* (con o sin Plan Parcial), la mayoría de ellos presentan valores superiores en el de Reserva Urbana que en el primero, a excepción del VERDE PUBLICO + PROTECCION DE VIALES que en el Suelo Urbano alcanza el 53,5 % y, por tanto, el 46,6 % para el de Reserva Urbana.

El resto de los usos, de signo contrario, presenta los porcentajes siguientes:

SERVICIOS Y EQUIPAMIENTO	43,4 % para el Suelo Urbano y 56,6 % para el de Reserva Urbana.
RESIDENCIA MULTIFAMILIAR	43,1 % para el Suelo Urbano y 56,9 % para el de Reserva Urbana.
INDUSTRIAL	40,6 % para el Suelo Urbano y 59,4 % para el de Reserva Urbana.
RESIDENCIA UNIFAMILIAR	36,2 % para el Suelo Urbano y 63,8 % para el de Reserva Urbana.

3.2.2. Suelo Vacante y Suelo Ocupado

Una de las conclusiones más claramente deducibles del Inventario es la gran proporción de Suelo Calificado Vacante existente, especialmente en relación con el *Suelo Ocupado* en la *actualidad*.

Casi la totalidad de los Municipios poseen mayor cantidad de Suelo Vacante que Ocupado y, a su vez, una gran parte, más de los 2/3.

En los Municipios exteriores al Alfoz, el porcentaje medio de Suelo Vacante es casi las tres cuartas partes del total Calificado Vacante (73 % para aquél y 27 % para el actualmente ocupado).

En los Municipios del Alfoz, los porcentajes son menos extremos (68,5 % para el Vacante y 31,5 % para el ocupado).

3.2.3. Numero de viviendas estimadas

En base al Suelo Vacante Calificado en los usos residenciales se puede calcular un techo de viviendas que supondría casi *aumentar* otro *tanto* los *habitantes* existentes hoy día en los Municipios considerados.

— De un total de 694.409 viviendas que se estiman para todo el Suelo Vacante (entre Unifamiliares y Multifamiliares) corresponde un 38,3 % a las que se localizarían en los Municipios exteriores al Alfoz (265.726 viviendas): un 37,9 % a las que se localizarían en los Municipios integrantes del Alfoz (263.683 viviendas) y un 23,8 % a las localizadas dentro del Municipio de Madrid (165.000 viviendas).

— A su vez en Suelo *Urbano* se localizaría un 45,8 % (correspondiente a 316.946 viviendas) y un 54,4 % en el de Reserva Urbana (correspondiente a 377.463 viviendas).

Del total de las viviendas en *Suelo Urbano*, corresponde el 52,1 % a las localizadas en el Municipio de Madrid (165.000 viviendas); un 29,8 % a las localizadas en los Municipios exteriores al Alfoz (94.661 viviendas) y un 18,1 % a las localizadas en los Municipios, incluidos en el Alfoz (57.285 viviendas).

Del total de las viviendas en el Suelo de *Reserva Urbana* (y dado que las de Madrid se contabilizan todas en Suelo Urbano) corresponde un 55,2 % al Alfoz (208.441 viviendas) y un 44,8 % al exterior (169.022 viviendas).

3.3. Resultados por Municipios

Los resultados se han desglosado en cinco tablas, en las que junto con los 40 Municipios integrantes del Inventario, se recogen resúmenes de hectáreas de Suelo Vacante en el Municipio de Madrid, Alfoz, Resto de Municipios Exteriores, y TOTAL, diferenciando los seis usos, y proporcionando la cifra final de hectáreas vacantes. Se añade una columna final con la capacidad RESIDUAL de viviendas que se *estima* proporciona el Planeamiento en el Suelo Residencial Vacante anteriormente detectado.

Las cinco tablas corresponden a:

— TOTAL SUELO VACANTE (Urbano + Reserva Urbana).

— SUELO URBANO.

— SUELO DE RESERVA URBANA O URBANIZABLE (con y sin Plan Parcial redactado).

— SUELO DE RESERVA URBANA con Plan Parcial redactado.

— SUELO DE RESERVA URBANA sin Plan Parcial.

Se han realizado cuatro planos de síntesis:

1.—Hectáreas totales de Suelo Vacante;

2.—Suelo Vacante total por habitante;

3.—Usos con *mayor* cantidad de Suelo Vacante; y

4.—Viviendas estimadas en base al Suelo Vacante Residencial (unifamiliar y multifamiliar).

3.3.1. Suelo total vacante (planos 1.º, 2.º y 3.º)

De los resultados totales reflejados en el plano 1.º se deduce que por encima de las 1.000 Has. de Suelo Vacante se encuentran 12 Municipios, 7 de ellos pertenecientes al Area Metropolitana y 5 exteriores. .

Un primer grupo de estos supera las 1.400 Has., entre los que se encuentra Alcalá de Henares (más de 2.000), Colmenar Viejo (1.826), Pozuelo de Alarcón (1.761), Las Rozas (1.586) y Boadilla del Monte (1.475), que son los cinco Municipios con mayor superficie de Suelo Vacante, en gran parte debido a los usos residenciales y el Verde Público, puesto que como integrantes del Area Metropolitana tienen gran cantidad de Suelo Calificado en estos usos.

Alcalá de Henares y Colmenar Viejo añaden además los de Industrial y Equipamiento que alcanzan los valores más altos de la Provincia.

En el segundo grupo (entre las 1.000 y 1.400 Has. de Suelo Vacante) se encuentran Rivas Vaciamadrid, Getafe y Pinto (pertenecientes al Area Metropolitana), que presentan altos valores en vivienda multifamiliar e industrial, y Fuenlabrada, Móstoles, Galapagar y Torrelobosón (exteriores a la misma), los dos primeros con altos valores de Suelo Vacante en vivienda Multifamiliar e Industria y los dos últimos en vivienda Unifamiliar.

Estos 12 primeros Municipios presentan valores de Suelo Vacante por encima de la media en cada uso, habiéndose comentado únicamente los aspectos más significativos.

Un tercer grupo lo integrarían los nueve Municipios con Suelo Vacante entre las 600 y las 1.000 Has.: Majadahonda, Alcorcón y Villaviciosa de Odón en el Area Metropolitana (el primero con gran cantidad de Vacante en los dos usos Residenciales y el último en los usos Verde Público y Unifamiliar). Exteriores al Area Metropolitana se encuentran Aranjuez, Collado Villalba, El Escorial, Meco, Parla y Valdemoro. Los tres primeros con Suelo Vacante en gran cantidad para Vivienda Unifamiliar; Meco en Equipamiento y Servicios; y Parla y Valdenorco con predominio de Suelo Vacante en los usos Residencial Multifamiliar e Industrial.

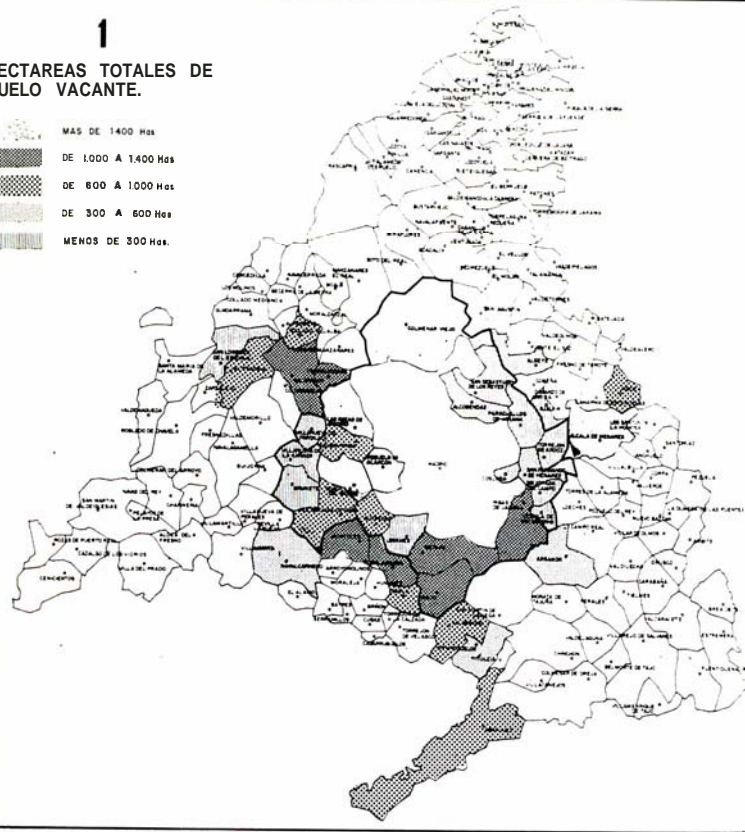
En el resto de los Municipios con valores por *debajo* de las 600 Has. (*prácticamente* la *mitad*), los usos con mayor cantidad de Suelo Vacante son los Residenciales (el Multifamiliar más acusado en los situados fuera del Alfoz), Verde Público e Industrial. Los usos de Equipamiento y Servicios (salvo excepciones en algún Municipio del Alfoz) presentan no sólo poco Suelo Vacante, sino escaso Suelo Calificado.



1

HECTAREAS TOTALES DE
SUELO VACANTE.

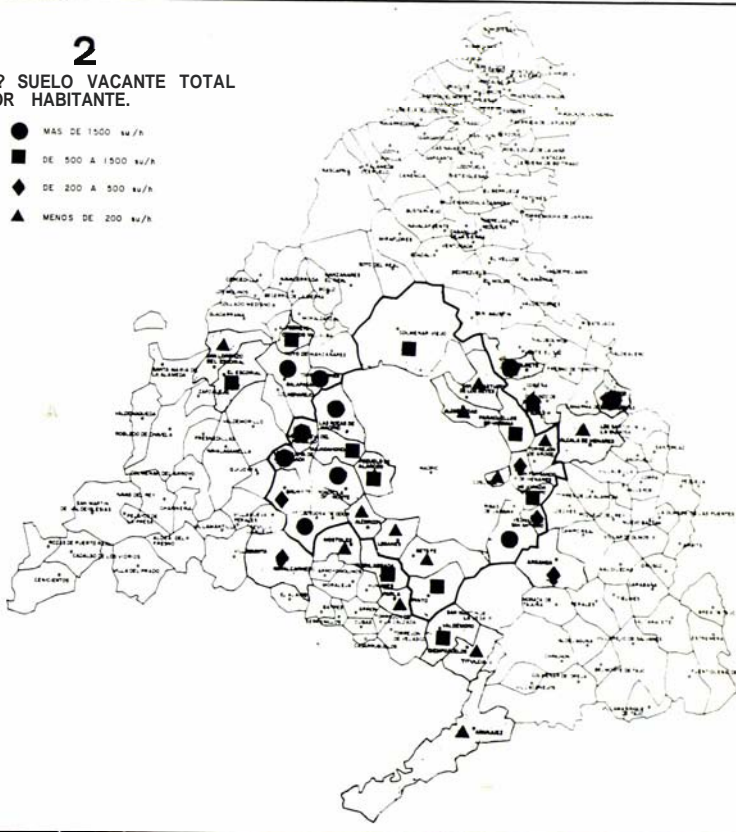
- MAS DE 1400 Hts.
- DE 1000 A 1400 Hts.
- DE 800 A 1000 Hts.
- DE 300 A 800 Hts.
- MENOS DE 300 Hts.



2

M² SUELO VACANTE TOTAL
POR HABITANTE.

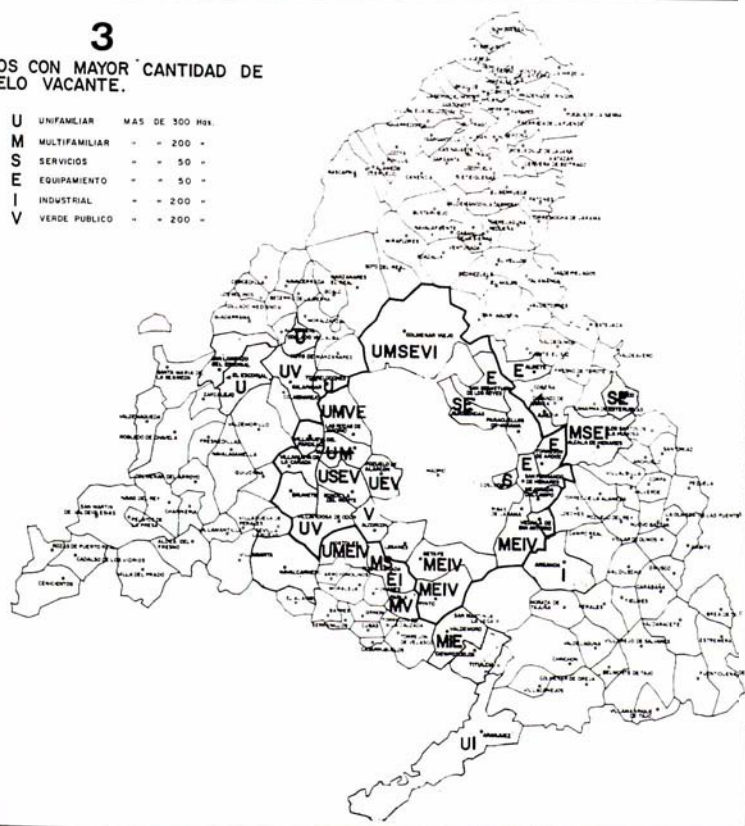
- MAS DE 1500 m²/h.
- DE 500 A 1500 m²/h.
- ◆ DE 200 A 500 m²/h.
- ▲ MENOS DE 200 m²/h.



3

SOS CON MAYOR CANTIDAD DE
SUELO VACANTE.

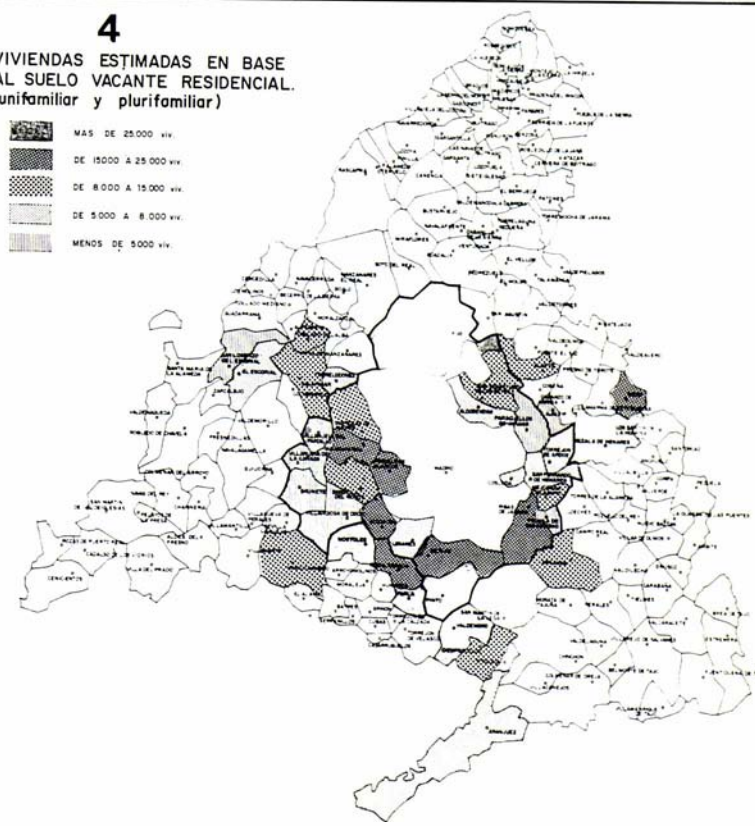
- | | | |
|---|---------------|-----------------|
| U | UNIFAMILIAR | MAS DE 300 Hts. |
| M | MULTIFAMILIAR | = 200 = |
| S | SERVICIOS | = 50 = |
| E | EQUIPAMIENTO | = 50 = |
| I | INDUSTRIAL | = 200 = |
| V | VERDE PUBLICO | = 200 = |



4

VIVIENDAS ESTIMADAS EN BASE
AL SUELO VACANTE RESIDENCIAL.
(unifamiliar y plurifamiliar)

- MAS DE 25.000 viv.
- DE 15.000 A 25.000 viv.
- DE 8.000 A 15.000 viv.
- DE 5.000 A 8.000 viv.
- MENOS DE 5.000 viv.



En el tercer plano se señalan con determinada simbología, los usos con mayor cantidad de Suelo Vacante en el Municipio correspondiente, apreciándose en líneas generales la disponibilidad de Suelo para el uso *Residencial Unifamiliar* en gran cantidad de Municipios del Oeste, *Multifamiliar* en los Municipios del Sur de Madrid, *Servicios* en el Noroeste y Corredor de Alcalá de Henares, *Equipamiento* en el citado corredor y Municipios del Sur del Área Metropolitana, *Verde Público* en Municipios del Oeste y en contacto con el Anillo Verde de Madrid e *Industrial* en los Municipios del Suroeste y Sureste.

El Suelo Vacante en relación con la población (que a nivel de síntesis se recoge en el plano núm. 2), da lugar a unos indicadores que oscilan entre los 14.860 m² de S.V./hab. para el Municipio de mayor valor (Rivas Vaciamadrid) y 13,7 m² S.V./hab. para el de menor (Leganés).

Con más de 1.500 m² S. V./hab. se encuentran 10 Municipios: Rivas, Boadilla del Monte, Villanueva del Pardillo, Las Rozas, Villanueva de la Cañada y Villaviciosa de Odón (dentro del Área Metropolitana) y Algete, Galapagar, Meco y Torreloredones, exteriores a ella. A excepción de Rivas-Vaciamadrid, Meco y Algete, los demás son Municipios del Oeste de Madrid (que en ningún caso superan los 8.000 habitantes de población de hecho censados en 1975).

Con valores comprendidos entre 500 y 1.500 m² S.V./hab. se encuentran 11 Municipios: Colmenar Viejo, Majadahonda, Mejorada del Campo, Paracuellos, Pinto y Pozuelo de Alarcón en el Área Metropolitana; y Collado Villalba, El Escorial, Fuenlabrada, Navalcarnero y Valdemoro, exteriores a ella.

La mayoría de estos Municipios pertenecen a tres zonas: Oeste de Madrid, 2a. corona de Municipios del Suroeste y Municipios marginales del Corredor Madrid-Alcalá de Henares. Las dos primeras zonas tienen mayor peso poblacional, por lo que el índice de Suelo Vacante en ellas tiene mayor importancia.

Con valores comprendidos entre 200 y 500 m² S.V./hab. se encuentran cinco Municipios, dos del Oeste de Madrid (Brunete y Navalcarnero) y tres del Este (Arganda, San Fernando de Henares y Velilla de San Antonio).

El resto de los Municipios generalmente de peso poblacional elevado, tiene valores por debajo de los 200 m² de Suelo Vacante por habitante, siendo en algunos Municipios tan bajo el valor que el Suelo Vacante en todos los usos no llega a los 100 m² por habitante (Alcorcón, Coslada, Torrejón de Ardoz, Leganés). Estos Municipios además presentan déficits de Equipamiento, y necesidades de vivienda y Verde Público, superiores a las que el Suelo Vacante puede dar lugar.

De todos modos es evidente que la cantidad de Suelo Vacante, especialmente en los usos de Equipamiento, Servicios y Verde Público, con ser elevada no soluciona el problema de enjugar déficits. puesto que a las zonas con mayores necesidades no siempre corresponde Suelo Vacante en las cantidades necesarias (Municipio de Madrid, Suroeste, Corredor, etc.).

3.3.2. Viviendas estimadas en base al suelo vacante residencial

Contabilizando tanto el Suelo Vacante para viviendas del tipo Plurifamiliar como Unifamiliar, y asociando los Municipios en base al número de viviendas que se estiman obtenemos, además del Municipio de Madrid (165.000 viviendas que suponen el 23,78 % del total), los siguientes grupos:

— Seis Municipios con capacidad para más de 25.000 viviendas (100.000 habitantes): Alcalá de Henares, Parla, Valdemoro, Móstoles, Colmenar Viejo y Pinto (los cuatro primeros exteriores al Área Metropolitana). De ellos Alcalá de Henares, Parla y Colmenar Viejo llegan incluso a superar las 40.000 (más de 200.000 habitantes podrán tener cabida en el Suelo Vacante de cada uno de estos Municipios).

El porcentaje de viviendas de estos siete Municipios respecto al total estimado en el Inventario es del 19,8 % (1/4 del total). Estos 13 Municipios suponen más de la mitad de la capacidad de viviendas.

— Diez Municipios con capacidad comprendida entre 8.000 y 15.000 viviendas (32.000 a 60.000 habitantes): Alcobendas, San Sebastián de los Reyes y Algete, en la zona Norte; Mejorada, Arganda y Ciempozuelos, al Este; y al Oeste, Collado-Villalba, Galapagar, Las Rozas, Boadilla del Monte y Navalcarnero.

— Siete Municipios con capacidad de viviendas entre 5.000 y 8.000 (20.000 a 32.000 habitantes): El Escorial y Torreloredones al Oeste; Leganés en el Sur y el resto en el Noroeste (Alcobendas, Coslada, San Fernando de Henares y Torrejón de Ardoz).

— La capacidad de cada uno de los Municipios restantes del Inventario no llega a las 5.000 viviendas, debido al escaso Suelo Vacante Calificado para el uso Residencial, o a que éste es exclusivamente de vivienda de carácter Unifamiliar.

3.3.3. Relación suelo calificado vacante - Suelo ocupado

Únicamente en cuatro Municipios (Alcobendas, Leganés, San Fernando de Henares y Torrejón de Ardoz) se contabiliza mayor superficie de Suelo Ocupado que Vacante.

En el resto, el Suelo Vacante supera ampliamente al actualmente ocupado, llegándose en algunos casos a suponer más del 90 % (Rivas-Vaciamadrid, Villanueva del Pardillo y Meco) o del 80 % (Colmenar Viejo, Mejorada del Campo, Pinto, Velilla de San Antonio, Villaviciosa de Odón, Navalcarnero, Parla, Torreloredones), que ni siquiera un planeamiento reciente o actuaciones de gran envergadura justifican, dada la dinámica de crecimiento de estos Municipios. El promedio (en los Municipios del Área Metropolitana) es del 68,5 % para el Suelo Vacante y el 31,5 % para el Ocupado (más de dos veces en favor del Vacante).

En los Municipios exteriores la diferencia a favor del Suelo Vacante es aún mayor, el 73 % para el Calificado Vacante y el 27 % para el Ocupado (más de tres veces).



Todo ello da idea de la excesiva cantidad de suelo calificado (y, por tanto, Vacante) en determinadas áreas, en detrimento de otras congestionadas que necesitarían con más urgencia ese suelo vacante.

3.3.4. Suelo vacante localizado en Suelo Urbano

El Suelo calificado Vacante que se encuentra localizado dentro del Suelo Urbano, podrá ponerse en marcha con mayor facilidad y rapidez, debido a que no es necesario redactar el Plan Parcial correspondiente; por tanto, en los Municipios que presenten altos valores podrán realizarse programas a corto plazo de conversión de Suelo Vacante en Urbanizado. El Suelo Urbano Vacante de los Municipios exteriores al Alfoz *es más del doble* del contabilizado en los Municipios integrantes del mismo. Los Municipios del Área Metropolitana con altos valores de Suelo total Vacante Urbano no son muchos. Boadilla del Monte (con 1.000,6 Has.); San Fernando de Henares (308 Has.) y Torrejón de Ardoz (240,5 Has.) son los únicos que presentan valores por encima de las 240 Has., el primero de ellos en cuatro usos (Unifamiliar, Servicios, Equipamiento y Verde Público). En usos aislados destacan las 104,7 Has. de Vivienda Multifamiliar en Rivas-Vaciamadrid, y las 161,5 Has. industriales de San Fernando de Henares.

En los Municipios exteriores al Área Metropolitana, el suelo Vacante Urbano tiene mayor importancia. Galapagar (805,5 Has.), Torrelodones (624,3 Has.), Móstoles (582,2 Has.), Collado Villalba (567,2 Has.) y Meco (503,5 Has.), sobrepasan las 500 Has., con valores altos especialmente en Residencia Unifamiliar y Verde de uso público (con valores por encima de las 300 y 140 Has., respectivamente). En Residencia Multifamiliar Alcalá de Henares, Collado-Villalba y Móstoles alcanzan valores por encima de las 100 Has. de Suelo Urbano Vacante.

Otra serie de Municipios superan las 300 Has. totales de Suelo Urbano Vacante: Alcalá de Henares, Algete, El Escorial y Valdemoro, con altos valores en el uso Industrial (por encima de las 120 Has.).

3.3.5. Suelo vacante localizado en el Suelo de Reserva Urbana

Como ya se ha indicado, el Suelo Vacante de Reserva Urbana con o sin Plan Parcial, supone casi *vez y media* el Suelo Vacante Urbano (en los Municipios del Área Metropolitana supone más de cinco veces el Urbano, mientras que en los Municipios exteriores no llega a los 2/3).

Prácticamente todos los Municipios del Área (a excepción de Boadilla del Monte, San Fernando de Henares y Torrejón de Ardoz), alcanzan mayores valores de Vacante en Suelo de Reserva Urbana que en el Urbano, no ocurriendo así en los Municipios exteriores, en los cuales prácticamente la mitad (aunque por poco margen) presentan valores superiores de Suelo Vacante en el Calificado de Urbano.

3.3.6. Suelo Vacante Urbano y de Reserva Urbana con Plan Parcial Aprobado

A efectos de la más rápida puesta en funcionamiento o transformación en Urbanizado del Suelo Vacante, pueden agruparse el Suelo Urbano y el de Reserva Urbana, que ya cuenta con Planeamiento Parcial aprobado, con lo que se aumenta sensiblemente el Suelo Vacante de tramitación a corto plazo.

El Suelo Vacante con Plan Parcial aprobado presenta elevados valores en los Municipios del Área: por encima de las 1.000 Has. en Colmenar Viejo, Pozuelo de Alarcón y Las Rozas y valores por encima de las 400 Has., en Alcorcón, Villaviciosa de Odón, Alcobendas y San Sebastián de los Reyes. En los Municipios exteriores a ella únicamente no existe Suelo de Reserva Urbana con Plan Parcial aprobado en dos Municipios, debido, sin duda, a que el planeamiento de nivel superior existente (Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento) es de fecha reciente.

Considerando, por tanto, conjuntamente el «Suelo Urbano y el de Reserva Urbana con Plan Parcial» aprobado, los porcentajes de éste sobre el total de Suelo Vacante son los siguientes:

Municipios del Área Metropolitana

Alcobendas	87,6 %
Alcorcón	65,3 %
Boadilla del Monte	68,1 %
Brunete	100,0 %
Colmenar Viejo	59,1 %
Coslada	72,3 %
Getafe	
Leganés	100,0 %
Majadahonda	14,6 %
Mejorada del Campo	81,3 %
Paracuellos	65,3 %
Pinto	83,9 %
Pozuelo de Alarcón	88,1 %
Rivas-Vaciamadrid	11,1 %
Las Rozas	93,1 %
San Fernando de Henares	100,0 %
San Sebastián de los Reyes	92,1 %
Torrejón de Ardoz	100,0 %
Velilla de San Antonio	100,0 %
Villanueva de la Cañada	100,0 %
Villanueva del Pardillo	17,3 %
Villaviciosa de Odón	90,7 %

Municipios exteriores al Área Metropolitana

Ajalvir	61,7 %
Alcalá de Henares	18,6 %
Algete	66,1 %
Aranjuez	10,6 %
Arganda	39,4 %
Ciempozuelos	48,1 %
Collado Villalba	87,6 %
El Escorial	71,5 %
Fuenlabrada	10,6 %
Galapagar	74,9 %
Móstoles	46,6 %
Meco	83,3 %
Navalcarnero	17,2 %



Parla	6,6 %
San Lorenzo de El Escorial	62,1 %
Torrelodones	52,6 %
Valdemoro	37,4 %

A excepción de los Municipios de Rivas-Vaciamadrid, Getafe, Majadahonda y Villanueva del Pardillo, todos los integrantes del Área Metropolitana presentan porcentajes superiores de Suelo Vacante Urbano + Reserva Urbana con Plan Parcial, y, a su vez, la mayoría de estos por encima del **80 %** (en siete de ellos supone la totalidad del Suelo Vacante).

De los **17** Municipios exteriores al Alfoz, ocho presentan porcentajes de «Suelo Urbano + Suelo Reserva Urbana con Plan Parcial» por encima del **50 %** y de éstos únicamente dos superan el **75 %** de Vacante en este Suelo, con mayor rapidez potencial en su puesta en funcionamiento; lo que marca claramente la diferencia entre los Municipios exteriores (con un porcentaje medio del **48 %**) y los integrantes del Área Metropolitana.

4. RESUMEN GENERAL DEL SUELO CALIFICADO VACANTE

A continuación se recoge en unos cuadros RESUMEN, y en los diferentes Municipios, las hectáreas de Suelo Vacante en los usos:

- Residencial Multifamiliar.
- Residencial Unifamiliar.
- Servicios Terciarios.
- Equipamientos.
- Industria.
- Verde Uso Público.

así como el TOTAL del Suelo Vacante y la capacidad residual de viviendas, según el planeamiento.

El Suelo Vacante queda reflejado en **5** cuadros titulados RESUMEN GENERAL DEL SUELO CALIFICADO VACANTE que desagregan la información en:

- I Suelo Urbano
- II Suelo Reserva Urbana o Urbanizable
- II a) SRU. con Plan Parcial
- II b) SRU. sin Plan Parcial

III TOTAL Suelo Calificado Vacante (Suelo Urbano o Urbanizable).

En ellos se expresan datos por Municipios y resultados parciales en:

- Municipios de Madrid
- Municipios del Área Metropolitana
- Municipios restantes
- TOTAL Municipios comprendidos en el Inventario.

5. COMENTARIOS AL SUELO VACANTE DEL MUNICIPIO DE MADRID

La superficie total del Suelo Calificado Vacante en el Municipio de Madrid asciende a **7.986,36** Has., que supone el **13,15 %** de la superficie calificada en dicho Término Municipal.

Desglosada en los diferentes usos, corresponden los valores más altos a:

Verde de uso público (**2.030,8** Has., que suponen el **25,43 %** del total del Suelo Vacante).

Residencial multifamiliar (**1.405,8** Has., que suponen el **15,54 %** del total del Suelo Vacante).

Especial (Equipamiento y Servicios) (**1.240,85** Has., que suponen el **15,54 %** del total de Suelo Vacante).

Industrial (**748,65** Has., que suponen el **9,37 %** del total de Suelo Vacante).

Residencial unifamiliar (**705,9** Has., que suponen el **8,84 %** de total del Suelo Vacante).

Además de estos, **la Protección de Viales**, (suelo apto para Verde Público e Instalaciones Deportivas especialmente en zonas urbanas y suburbanas) supone **1.854,35** Hectáreas, es decir el **23,22 %** del total de Suelo Vacante Calificado, que completa la totalidad del Suelo Calificado Vacante considerado en este estudio.

Es significativo que el suelo dedicado a la actividad Residencial, en sus dos tipos unifamiliar y multifamiliar supone una cantidad elevada, **2.111,70** Has. (el **26,44 %** del total), calculándose **165.000** viviendas como posibles a localizar en este Suelo Calificado Vacante.

	R. Unifa- miliar	R. Multi- familiar	Servicios + Equipam.	Industrial	Verde Púb.	TOTAL	CAPACIDAD RESIDUAL DE VIVIENDAS S/PLAN	
MUNICIPIO MADRID	705,9	1.405,8	120,8	748,5	2.030,8 P. viales 1.854,3	7.986,3	165.000	
RESTO MUNICIPIOS AREA	5.322,2	2.239,7	615,2	1.303,1	1.743,5	3.575,9	14.799,6	265.726
RESTO MUNICIPIOS INVENTARIO	4.036,5	2.889,5	474,4	1.134,3	2.940,2	1.877,5	13.352,4	265.685
TOTAL	10.065,0	6.535,0	1.089,7	2.437,1	5.432,4	7.484,3	36.138,5	694.409
			4.767,7		9.338,7			

RESUMEN GENERAL DEL SUELO CALIFICADO VACANTE SUELO URBANO	SUELO VACANTE (Has.)						TOTAL SUELO VACANTE	CAPACIDAD RESIDUAL VIVIENDAS SEGUN PLAN
	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR	RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR	SERVICIOS	EQUIPAMIENTO	INDUSTRIAL	VERDE PUBLICO		
MUNICIPIO DE MADRID	705,9	1405,8	1240,8		748,5	2030,8 (1854,4)	7986,3	165.000
Municipios del Areas Metropolitana								
ALCOBENDAS	—	7,5	0,3	2,0	—	1,6	11,2	1.113
ALCORCON	—	1,5	—	—	—	—	1,5	250
BOADILLA DEL MONTE	514,2	87,3	39,8	100,9	72,2	186,2	1000,6	8.536
BRUNETE	—	33,6	—	—	—	—	33,6	4.368
COLMENAR VIEJO	—	6,3	1,4	1,0	—	0,5	9,2	812
COSLADA	—	0,5	—	—	—	—	0,5	65
GETAFE (***)	—	23,0	1,2	—	—	10,3	34,5	7.000
LEGANES	—	—	—	—	—	—	—	—
MAJADAHONDA	—	21,0	—	0,5	1,0	—	22,3	1.300
MEJORADA DEL CAMPO	—	11,6	—	0,5	0,2	0,5	12,8	812
PARACUELLOS	—	—	—	—	—	—	—	—
PINTO	—	—	—	—	—	—	—	—
POZUELO DE ALARCON	62,7	13,6	—	2,9	—	3,5	82,7	2.450
RIVAS-VACIAMADRID	—	104,7	6,4	8,9	—	39,6	159,6	7.864
LAS ROZAS	154,0	27,9	—	4,9	—	1,8	188,6	2.401
SAN FERNANDO DE HENARES	—	33,0	9,5	58,0	161,5	46,0	308,0	7.062
SAN SEBASTIAN DE LOS REYES	—	6,0	—	—	—	0,8	6,8	745
TORREJON DE ARDOZ	—	63,5	5,0	51,5	96,0	24,5	240,5	5.715
VELILLA DE SAN ANTONIO	15,5	26,7	—	0,5	13,7	8,2	64,6	4.352
VILLANUEVA DE LA CAÑADA	—	29,2	—	—	—	—	29,2	1.457
VILLANUEVA DEL PARDILLO	29,4	11,1	1,0	1,6	1,9	11,8	56,8	683
VILLAVICIOSA DE ODON	—	3,0	—	—	—	—	3,0	300
TOTAL MUNICIPIOS AREA METROPOLITANA	775,8	510,8	64,6	233,0	346,3	335,3	2266,0	57.285
Municipios exteriores al Area Metropolitana								
AJALVIR	6,0	4,0	—	0,5	44,5	—	55,0	385
ALCALA DE HENARES	2,0	103,4	—	35,5	222,7	5,2	368,8	8.796
ALGETE	104,9	51,4	6,0	23,5	120,1	38,4	344,3	5.811
ARANJUEZ	4,5	6,4	18,0	—	8,0	11,5	48,4	473
ARGANDA	30,0	44,0	—	5,0	155,0	3,0	237,0	3.006
CIEMPOZUELOS	—	75,2	—	11,5	44,7	22,1	153,5	3.736
COLLADO VILLALBA	300,6	148,3	15,8	34,9	—	67,6	567,5	8.521
EL ESCORIAL	317,5	24,3	9,6	11,9	—	74,0	437,3	3.809
FUENLABRADA	—	29,4	—	—	96,0	—	125,4	1.114
GALAPAGAR	590,4	56,2	10,1	5,1	—	140,7	802,5	7.426
MOSTOLES	88,3	183,4	23,6	37,6	48,2	201,1	582,2	20.827
MECO	114,0	47,3	155,0	53,0	65,3	68,5	503,5	15.744
NAVALCARNERO	34,7	20,9	2,1	9,2	13,6	—	80,5	1.730
PARLA	1,8	44,1	—	10,0	6,0	2,9	64,8	3.345
SAN LORENZO DEL ESCORIAL	77,3	11,7	4,5	3,2	1,2	39,7	137,6	1.621
TORRELODONES	476,3	25,6	9,2	26,0	—	87,2	624,3	3.917
VALDEMORO	11,1	27,0	—	14,4	280,3	10,7	343,5	4.400
TOTAL MUNICIPIOS EXT. AL AREA METROPOLITANA	2169,4	902,8	253,9	281,3	1103,8	772,6	5475,8	94.661
TOTAL MUNICIPIOS COMPRENDIDOS EN EL INVENTARIO DE SUELO CALIFICADO	5641,1	2819,4	1240,8 308,4	519,3	2205,9	5138,7 (1854,4)	15728,1	516.946

- * La cifra entre paréntesis corresponde a la protección de viales en el municipio de Madrid, con ella totaliza 4.993,1 Has.
 ** Las cifras totales de equipamiento y servicios no incluyen las correspondientes a Madrid, con ellas el conjunto totaliza 2.068,6 Has.
 *** Datos actualizados de Getafe 11,0 28,9 1,5 3,8 102,2 7,6 155,0 2.163

RESUMEN GENERAL DEL SUELO CALIFICADO VACANTE SUELO DE RESERVA URBANA O URBANIZABLE	SUELO VACANTE (Has.)						TOTAL SUELO VACANTE	CAPACIDAD RESIDUAL VIVIENDAS SEGUN PLAN
	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR	RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR	SERVICIOS	EQUIPAMIENTO	INDUSTRIAL	VERDE PUBLICO		
MUNICIPIO DE MADRID								
Municipios del Area Metropolitana								
ALCOBENDAS	190,5	69,2	68,6	80,3	52,6	66,2	527,4	4.327
ALCORCON	254,0	82,8	3,1	22,5	80,3	330,1	772,8	21.805
BOADILLA DEL MONTE	178,3	34,5	40,0	52,8	55,0	113,9	474,5	3.305
BRUNETE	11,5	—	2,7	—	—	—	14,2	122
COLMENAR VIEJO	511,7	241,1	160,5	189,4	350,2	364,1	1817,0	40.386
COSLADA	20,9	47,9	87,4	16,4	79,4	72,9	324,9	5.500
GETAFE (***)	93,2	—	—	—	96,5	6,5	196,2	13.000
LEGANES	14,9	33,3	6,1	30,5	37,7	54,6	179,1	7.074
MAJADAHONDA	301,0	288,9	14,1	45,7	6,4	148,9	805,0	18.727
MEJORADA DEL CAMPO	54,8	32,5	11,9	12,0	78,0	50,6	239,8	9.064
PARACUELLOS	54,4	34,0	2,5	2,0	—	26,5	117,4	2.275
PINTO	5,7	283,8	29,5	98,3	279,3	318,2	1015,0	28.652
POZUELO DE ALARCON	645,2	141,7	43,0	93,0	7,5	746,5	1678,9	13.622
RIVAS-VACIAMADRID	419,4	164,8	15,6	189,5	224,2	163,9	1177,4	16.557
LAS ROZAS	794,7	176,2	25,0	51,9	—	349,6	1397,4	9.194
SAN FERNANDO DE HENARES	—	—	—	—	—	—	—	—
SAN SEBASTIAN DE LOS REYES	258,5	52,5	6,0	79,8	43,7	69,8	510,3	7.330
TORREJON DE ARDOZ	—	—	—	—	—	—	—	—
VELILLA DE SAN ANTONIO	—	—	—	—	—	—	—	—
VILLANUEVA DE LA CAÑADA	105,9	—	5,2	43,3	—	27,1	181,5	493
VILLANUEVA DEL PARDILLO	111,5	32,2	11,1	16,2	6,0	98,4	275,4	3.698
VILLAVICIOSA DE ODON	522,3	11,5	18,3	44,5	—	232,8	829,4	3.510
TOTAL MUNICIPIOS AREA METROPOLITANA	4546,4	1728,9	550,6	1070,1	1397,0	3240,6	12533,6	208.441
Municipios exteriores al Area Metropolitana								
AJALVIR	7,0	17,5	4,0	1,0	—	5,0	34,5	1.285
ALCALA DE HENARES	87,9	390,7	92,3	362,4	523,4	189,0	1643,7	36.176
ALGETE	36,9	45,5	10,8	57,0	28,5	12,6	191,3	4.636
ARANJUEZ	361,0	26,1	3,0	6,2	229,1	111,9	737,3	5.511
ARGANDA	107,5	63,0	—	14,5	137,0	38,5	360,5	5.526
CIEMPOZUELOS	—	83,2	—	12,7	44,7	22,1	162,7	4.800
COLLADO VILLALBA	28,4	47,8	0,6	5,6	42,9	13,2	138,5	898
EL ESCORIAL	112,0	10,0	9,0	—	6,0	35,2	172,2	1.349
FUENLABRADA	—	499,1	59,0	109,6	283,0	116,8	1067,5	16.230
GALAPAGAR	162,9	11,7	2,3	7,4	13,6	71,4	269,3	1.336
MOSTOLES	242,5	18,0	—	139,9	200,2	68,4	669,0	5.881
MECO	29,5	12,5	—	4,0	39,0	14,5	99,5	2.610
NAVALCARNERO	75,6	127,7	15,3	32,1	87,9	37,6	376,2	10.839
PARLA	49,3	311,0	17,8	34,8	91,2	229,6	733,7	40.796
SAN LORENZO DEL ESCORIAL	35,8	7,6	—	1,0	—	37,3	81,7	723
TORRELODONES	512,3	—	—	13,1	—	40,0	565,4	2.377
VALDEMORO	28,6	315,1	6,5	51,4	107,8	62,7	572,1	28.027
TOTAL MUNICIPIOS EXT. AL AREA METROPOLITANA	1877,2	1986,5	220,6	852,7	1834,3	1105,8	7877,1	169.022
TOTAL MUNICIPIOS COMPRENDIDOS EN EL INVENTARIO DE SUELO CALIFICADO	5423,6	3715,4	771,2	1922,8	3231,3	4346,4	20410,7	377.463

*** DATOS ACTUALIZADOS DE GETAFE

— 351,7 29,5 146,5 236,2 263,4 1027,4 17.835

RESUMEN GENERAL DEL SUELO CALIFICADO VACANTE SUELO DE RESERVA URBANA O URBANIZABLE PROGRAMADO CON PLAN PARCIAL	SUELO VACANTE (Has.)						TOTAL SUELO VACANTE	CAPACIDAD RESIDUAL VIVIENDAS SEGUN PLAN
	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR	RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR	SERVICIOS	EQUIPAMIENTO	INDUSTRIAL	VERDE PUBLICO		
MUNICIPIO DE MADRID								
Municipios del Area Metropolitana								
ALCÓBENDAS	179,9	63,4	59,5	79,8	25,5	52,9	461,8	
ALCORCON	254,0	82,8	3,1	22,5	46,3	96,1	504,8	
BOADILLA DEL MONTE	—	—	—	13,0	—	—	13,0	
BRUNETE	11,5	—	2,7	—	—	—	14,2	
COLMENAR VIEJO	292,5	113,3	98,6	186,1	198,4	247,3	1086,2	
COSLADA	20,9	36,0	87,4	13,6	31,8	46,7	236,4	
GETAFE (***)	93,2	—	—	—	96,5	6,5	196,2	
LEGANES	14,5	35,3	6,1	30,5	37,7	54,6	179,1	
MAJADAHONDA	25,9	29,8	3,1	9,9	0,2	30,6	99,5	
MEJORADA DEL CAMPO	37,4	29,0	7,4	12,0	67,5	38,4	191,7	
PARACUELLOS	52,4	—	1,5	—	—	22,5	76,4	
PINTO	5,7	255,0	29,5	87,4	170,0	304,4	852,0	
POZUELO DE ALARCON	569,5	128,1	43,0	62,7	—	676,8	1480,1	
RIVAS-VACIAMADRID	—	—	—	—	—	—	—	
LAS ROZAS	790,2	129,0	20,5	39,8	—	320,9	1300,4	
SAN FERNANDO DE HENARES	—	—	—	—	—	—	—	
SAN SEBASTIAN DE LOS REYES	258,5	17,0	5,0	78,0	42,0	69,8	470,3	
TORREJON DE ARDOZ	—	—	—	—	—	—	—	
VELILLA DE SAN ANTONIO	—	—	—	—	—	—	—	
VILLANUEVA DE LA CAÑADA	105,9	—	5,2	43,3	—	27,1	181,5	
VILLANUEVA DEL PARDILLO	—	—	—	—	—	—	—	
VILLAVICIOSA DE ODON	446,0	11,6	18,3	44,5	—	232,8	753,1	
TOTAL MUNICIPIOS AREA METROPOLITANA	3158,4	930,2	390,9	673,1	715,9	2227,4	8095,9	
Municipios exteriores al Area Metropolitana								
AJALVIR								
ALCALA DE HENARES								
ALGETE								
ARANJUEZ	24,5	4,3	—	4,2	—	3,5	36,9	
ARGANDA								
CIEMPOZUELOS								
COLLADO VILLALBA	—	—	0,6	3,0	42,9	5,5	52,0	
EL ESCORIAL								
FUENLABRADA								
GALAPAGAR								
MOSTOLES								
MECO								
NAVALCARNERO								
PARLA								
SAN LORENZO DEL ESCORIAL								
TORRELODONES								
VALDEMORO								
TOTAL MUNICIPIOS EXT. AL AREA METROPOLITANA	24,5	4,3	0,6	7,2	42,9	9,4	88,9	
TOTAL MUNICIPIOS COMPRENDIDOS EN EL INVENTARIO DE SUELO CALIFICADO	3182,9	934,5	391,5	680,3	758,8	2236,8	8184,8	

*** DATOS ACTUALIZADOS DE GETAFE (NO EXISTE SUELO VACANTE URBANIZABLE PROGRAMADO)

RESUMEN GENERAL DEL SUELO CALIFICADO VACANTE SUELO DE RESERVA URBANA O URBANIZABLE PROGRAMADO SIN PLAN PARCIAL	SUELO VACANTE (Has.)						TOTAL SUELO VACANTE	CAPACIDAD RESIDUAL VIVIENDAS SEGUN PLAN
	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR	RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR	SERVICIOS	EQUIPAMIENTO	INDUSTRIAL	VERDE PUBLICO		
MUNICIPIO DE MADRID								
Municipios del Area Metropolitana								
ALCOBENDAS	10,6	5,8	9,1	0,5	27,1	13,3	66,4	
ALCORCÓN	—	—	—	—	34,0	234,6	268,0	
BOADILLA DEL MONTE	178,3	34,5	40,0	39,8	55,0	113,9	461,5	
BRUNETE	—	—	—	—	—	—	—	
COLMENAR VIEJO	219,2	127,8	61,9	53,3	151,8	116,8	730,8	
COSLADA	—	11,9	—	2,8	47,6	26,2	88,5	
GETAFE (***)	—	—	—	—	—	—	—	
LEGANES	—	—	—	—	—	—	—	
MAJADAHONDA	275,1	259,1	11,0	35,8	6,2	118,3	705,5	
MEJORADA DEL CAMPO	17,4	3,5	4,5	—	10,5	12,2	48,1	
PARACUELLOS	—	34,0	1,0	2,0	—	4,0	41,0	
PINTO	—	28,8	—	10,9	109,5	13,8	163,0	
POZUELO DE ALARCON	75,7	13,6	—	32,3	7,5	69,7	198,8	
RIVAS-VACIAMADRID	419,4	164,8	15,6	189,5	224,2	163,9	1177,4	
LAS ROZAS	4,5	47,2	4,5	12,1	—	28,7	97,0	
SAN FERNANDO DE HENARES	—	—	—	—	—	—	—	
SAN SEBASTIAN DE LOS REYES	—	35,5	1,0	1,8	1,7	—	40,0	
TORREJON DE ARDOZ	—	—	—	—	—	—	—	
VELILLA DE SAN ANTONIO	—	—	—	—	—	—	—	
VILLANUEVA DE LA CAÑADA	—	—	—	—	—	—	—	
VILLANUEVA DEL PARDILLO	111,5	32,2	11,1	16,2	6,0	98,4	275,4	
VILLAVICIOSA DE ODON	76,3	—	—	—	—	—	76,3	
TOTAL MUNICIPIOS AREA METROPOLITANA	1388,0	798,7	159,7	397,0	681,1	1013,2	4437,7	
Municipios exteriores al Area Metropolitana								
AJALVIR	7,0	17,5	4,0	1,0	—	5,0	34,5	
ALCALA DE HENARES	87,5	390,7	92,3	362,4	523,4	189,0	1645,7	
ALGETE	36,5	45,5	10,8	57,0	28,5	12,6	191,3	
ARANJUEZ	336,5	21,8	3,0	2,0	229,1	108,0	700,4	
ARGANDA	107,5	63,0	—	14,5	137,0	38,5	360,5	
CIEMPOZUELOS	—	83,2	—	12,7	44,7	22,1	162,7	
COLLADO VILLALBA	28,4	47,8	—	2,6	—	7,7	86,5	
EL ESCORIAL	112,0	10,0	9,0	—	6,0	35,2	172,2	
FUENLABRADA	—	499,1	59,0	109,6	283,0	116,8	1067,5	
GALAPAGAR	162,5	11,7	2,3	7,4	13,6	71,4	269,3	
MOSTOLES	242,5	18,0	—	139,9	202,2	58,4	669,0	
MECO	29,5	12,5	—	4,0	39,0	14,5	99,5	
NAVALCARNERO	75,6	127,7	15,3	32,1	87,9	37,6	376,2	
PARLA	49,3	311,0	17,8	34,8	91,2	229,6	733,7	
SAN LORENZO DEL ESCORIAL	35,8	7,6	—	1,0	—	37,3	81,7	
TORRELÓDONES	512,3	—	—	13,1	—	40,0	565,4	
VALDEMORO	28,6	315,1	6,5	51,4	107,8	62,7	572,1	
TOTAL MUNICIPIOS EXT. AL AREA METROPOLITANA	1852,7	1982,2	220,0	845,5	1791,4	1096,4	7788,2	
TOTAL MUNICIPIOS COMPRENDIDOS EN EL INVENTARIO DE SUELO CALIFICADO	3240,7	2780,9	379,7	1242,5	2472,5	2109,6	12225,9	

*** DATOS ACTUALIZADOS DE GETAFE

— 351,7 29,5 146,5 236,2 263,4 1027,4

RESUMEN GENERAL DEL SUELO CALIFICADO VACANTE TOTAL SUELO VACANTE (Urbano + Reserva Urbana o Urbanizable)	SUELO VACANTE (Has.)						TOTAL SUELO VACANTE	CAPACIDAD RESIDUAL VIVIENDAS SEGUN PLAN
	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR	RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR	SERVICIOS	EQUIPAMIENTO	INDUSTRIAL	VERDE PUBLICO		
MUNICIPIO DE MADRID	705,9	1405,8	1240,8		748,5	2030,8 1854,4 (*)	7986,3	165.000
Municipios del Area Metropolitana								
ALCOBENDAS	190,5	76,5	68,9	82,3	52,6	67,8	538,6	5.440
ALCORCON	254,0	84,3	3,1	22,5	80,3	330,1	774,3	22.055
BOADILLA DEL MONTE	692,5	121,8	79,8	153,7	127,2	300,1	1475,1	11.841
BRUNETE	11,5	33,6	2,7	—	—	—	47,8	4.490
COLMENAR VIEJO	511,7	247,4	161,9	190,4	350,2	364,6	1826,2	41.198
COSLADA	20,9	48,4	87,4	16,4	79,4	72,9	325,4	5.565
GETAFE (**)	93,2	23,0	1,2	—	96,5	16,8	230,7	20.000
LEGANES	14,9	35,3	6,1	30,5	37,7	54,6	179,1	7.074
MAJADAHONDA	301,0	309,9	14,1	46,0	7,4	148,9	827,3	20.027
MEJORADA DEL CAMPO	54,8	44,1	11,9	12,5	78,2	51,1	252,6	9.876
PARACUELLOS	52,4	34,0	2,5	2,0	—	26,5	117,4	2.275
PINTO	5,7	283,8	29,5	98,3	279,5	318,2	1015,0	28.652
POZUELO DE ALARCON	707,9	155,3	43,0	97,9	7,5	750,0	1761,6	16.072
RIVAS-VACIAMADRID	419,4	269,5	22,0	198,4	224,2	203,5	1337,0	24.421
LAS ROZAS	948,7	204,1	25,0	56,8	—	351,4	1586,0	11.595
SAN FERNANDO DE HENARES	—	33,0	9,5	58,0	161,5	46,0	308,0	7.062
SAN SEBASTIAN DE LOS REYES	258,5	58,5	6,0	79,8	43,7	70,6	517,1	8.075
TORREJON DE ARDOZ	—	63,5	5,0	51,5	96,0	24,5	240,5	5.715
VELILLA DE SAN ANTONIO	15,5	26,7	—	0,5	13,7	8,2	64,6	4.352
VILLANUEVA DE LA CAÑADA	105,9	29,2	5,2	43,3	—	27,1	210,7	1.950
VILLANUEVA DEL PARDILLO	140,9	43,3	12,1	17,8	7,9	110,2	332,2	4.381
VILLAVICIOSA DE ODON	522,3	14,5	18,3	44,5	—	232,8	832,4	3.610
TOTAL MUNICIPIOS AREA METROPOLITANA	5322,2	2239,7	615,2	1303,1	1743,5	3575,9	14799,6	265.726
Municipios exteriores al Area Metropolitana								
AJALVIR	13,0	21,5	4,0	1,5	44,5	5,0	89,5	1.670
ALCALA DE HENARES	89,9	494,1	92,3	397,9	746,1	194,2	2014,5	44.972
ALGETE	141,8	96,9	16,8	80,5	148,6	51,0	535,6	10.447
ARANJUEZ	365,5	32,5	21,0	6,2	237,1	123,4	785,7	5.984
ARGANDA	137,5	107,0	—	19,5	292,0	41,5	597,5	8.532
CIEMPOZUELOS	—	158,4	—	24,2	89,4	44,2	316,2	8.536
COLLADO VILLALBA	529,0	196,1	16,4	40,5	42,9	80,8	705,7	9.419
EL ESCORIAL	429,5	34,3	18,6	11,9	6,0	109,2	609,5	5.158
FUENLABRADA	—	528,5	59,0	109,6	379,0	161,8	1192,9	17.344
GALAPAGAR	753,3	67,9	12,4	12,5	13,6	212,1	1071,8	8.762
MOSTOLES	530,8	201,4	23,6	177,5	248,4	269,5	1251,2	26.708
MECO	143,5	60,0	155,0	57,0	104,5	83,0	603,0	18.354
NAVALCARNERO	110,3	148,6	17,4	41,3	101,5	37,6	456,7	12.589
PARLA	51,1	355,1	17,8	44,8	97,2	232,5	798,5	44.141
SAN LORENZO DEL ESCORIAL	113,1	19,3	4,5	4,2	1,2	77,0	219,3	2.346
TORRELODONES	988,6	25,6	9,2	39,1	—	127,2	1189,7	6.294
VALDEMORO	39,7	342,1	6,5	65,8	388,1	73,4	915,6	32.427
TOTAL MUNICIPIOS EXT. AL AREA METROPOLITANA	4036,5	2889,5	474,4	1134,3	2940,2	1877,5	13352,4	263.683
TOTAL MUNICIPIOS COMPRENDIDOS EN EL INVENTARIO DE SUELO CALIFICADO	10065	6533,0	1089,7 (1240,9) (**)	2437,1 (**)	5432,4	7484,3 1854,4 (*)	36138,5	694.409

* LA CIFRA ENTRE PARENTESIS CORRESPONDE A LA PROTECCION DE VIALES EN EL MUNICIPIO DE MADRID. CON ELLA TOTALIZA 9.338,7 Has.

** LAS CIFRAS TOTALES DE EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS NO INCLUYEN LAS CORRESPONDIENTES A MADRID. CON ELLAS EL CONJUNTO TOTALIZA 4.767,7 Has.

*** DATOS ACTUALIZADOS DE GETAFE 11,0 380,7 31,0 150,2 338,5 271,0 182,4 20.027



RESULTADOS DESGLOSADOS POR DISTRITOS MUNICIPALES

5.1. Suelo total Vacante

Las cifras de Suelo Calificado Vacante obtenidas por distritos son las siguientes:

	Superficie del distrito (Has.)	Suelo Calificado Vacante (Has.)
1.—CENTRO	532	2,75
2.—ARGANZUELA	575	62,50
3.—RETIRO	625	27,90
4.—SALAMANCA	626	9,10
5.—CHAMARTIN	892	53,85
6.—TETUAN	531	14,60
7.—CHAMBERI	473	0,85
8.—FUENCARRAL	23.384	1.867,35
9.—MONCLOA	5.112	651,40
10.—LATINA	2.567	518,45
11.—CARABANCHEL	1.357	254,65
12.—VILLAVEVERDE	1.735	509,15
13.—MEDIODIA	6.457	1.137,85
14.—VALLECAS	907	327,05
15.—MORATALAZ	4.850	725,15
16.—CIUDAD LINEAL	1.175	162,25
17.—SAN BLAS	1.999	728,25
18.—HORTALEZA	6.902	933,25
Total Municipio de Madrid	60.709	7.986,35

A efectos de análisis de resultados, agruparemos los distritos, en función de su mayor superficie, en dos grupos, **los periféricos** (distritos 8 al 18) y **los centrales** (1 al 7). Casi todos los distritos periféricos superan las 500 hectáreas de Suelo Vacante, llegándose en algunos casos a alcanzarse valores por encima de las 1.000 Has. (Fuencarral y Mediodía; el primero de estos con 1.867,35 Has.).

Los distritos **periféricos** disponen de 7.814,8 Has., es decir el 97,8 % del Suelo Vacante. Los de Fuencarral, Mediodía y Hortaleza, con 3.937,75 Has. suponen el 49,9 por 100 del total del Suelo Calificado Vacante.

El distrito de Ciudad Lineal con 162,25 Has. es el que presenta menor superficie de Suelo Vacante.

El análisis del Suelo Vacante en función de la superficie total de cada distrito, nos da como resultado que los distritos que proporcionalmente tienen más Suelo Vacante son los de San Blas (36,43 %), Vallecas (36,05 %), Villaverde (29,34 %) y Latina (20,19 %) y los de menor porcentaje, los de Fuencarral (7,98 %) y Moncloa (12,74 por 100), aunque en el primero de ellos, dada la gran extensión del distrito, que incluye el Pardo y Aravaca, el porcentaje es elevado.

Los distritos **centrales** (1 al 7) disponen de 171,55 Has. de Suelo Vacante (el 2,2 % del total) de las cuales 116,35 corresponden a los de Arganzuela y Chamartín.

En los distritos de Chamberí y de Centro prácticamente no existe Suelo Vacante (0,85 y 2,75 Has., respectivamente).

El análisis en función de la superficie total de cada distrito nos da como resultado que los distritos que proporcionalmente tienen mayor cantidad de Suelo Vacante son los de Arganzuela (10,86 %) y Chamartín (6,03 %).

El valor correspondiente al primero es muy elevado, teniendo en cuenta que es uno de los distritos de menor superficie en el Municipio de Madrid.

5.2. Suelo desglosado por usos

Los resultados se desglosan en los 5 usos principales detallados anteriormente y un 6.º correspondiente a Protección de Viario que en zonas urbanas y suburbanas puede ser de gran utilidad para localizar espacios libres de uso público, instalaciones deportivas u otros usos permitidos.

A continuación se comentan los resultados en los diferentes distritos que se incluyen en un cuadro final.

DISTRITO DE CENTRO (1)

Únicamente existen valores de Suelo Vacante en Residencial multifamiliar (0,75 Has.) y Verde de uso público (2,00 Has.) que totalizan 2,75 Has.

El porcentaje de Suelo Vacante sobre el total de Suelo Vacante en el Municipio de Madrid es bajísimo (0,03 %).

DISTRITO DE ARGANZUELA (2)

Presenta solo Suelo Vacante en Residencial multifamiliar (18,75 Has) y Verde de uso público (36,15 Has.) que con la Protección de Viario totaliza 62,50 Has. Para ser un distrito central existe bastante Suelo Vacante, teniendo en cuenta además que es uno de los distritos de menor superficie del Municipio de Madrid.

El porcentaje de Suelo Vacante sobre el total del Suelo Vacante en el Municipio de Madrid es bajo (0,78 %).

DISTRITO DE RETIRO (3)

Existe Suelo Vacante en Residencial multifamiliar (6,35 hectáreas), Especial (9,60 Has.) y Verde de uso público (6,60 Has.) que con la Protección Viaria totaliza 27,90 hectáreas.

El porcentaje de Suelo Vacante sobre el total de Suelo Vacante en el Municipio de Madrid es muy bajo (0,34 %).

DISTRITO DE SALAMANCA (4)

Existe Suelo Vacante en Residencial unifamiliar (0,65 hectáreas), Residencial multifamiliar (1,20 Has.) y Verde de uso público (6,15 Has.) que con la Protección de Viario totaliza 9,10 Has.

El porcentaje de Suelo Vacante sobre el total de Suelo Vacante en el Municipio de Madrid es muy bajo (0,11 %).

DISTRITO DE CHAMARTIN (5)

El 60 % del Suelo Vacante en este distrito corresponde al Uso Residencial multifamiliar (52,50 Has.); el resto se distribuye de mayor a menor en Residencial unifamiliar (7,60 Has.), Verde público (5,70 Has.) y Especial (5,35 hectáreas) que con la Protección de Viario totaliza 53,85 Has., que suponen el 0,67 % de Suelo Vacante sobre el total de Suelo Vacante en la Provincia de Madrid.

DISTRITO DE TETUAN (6)

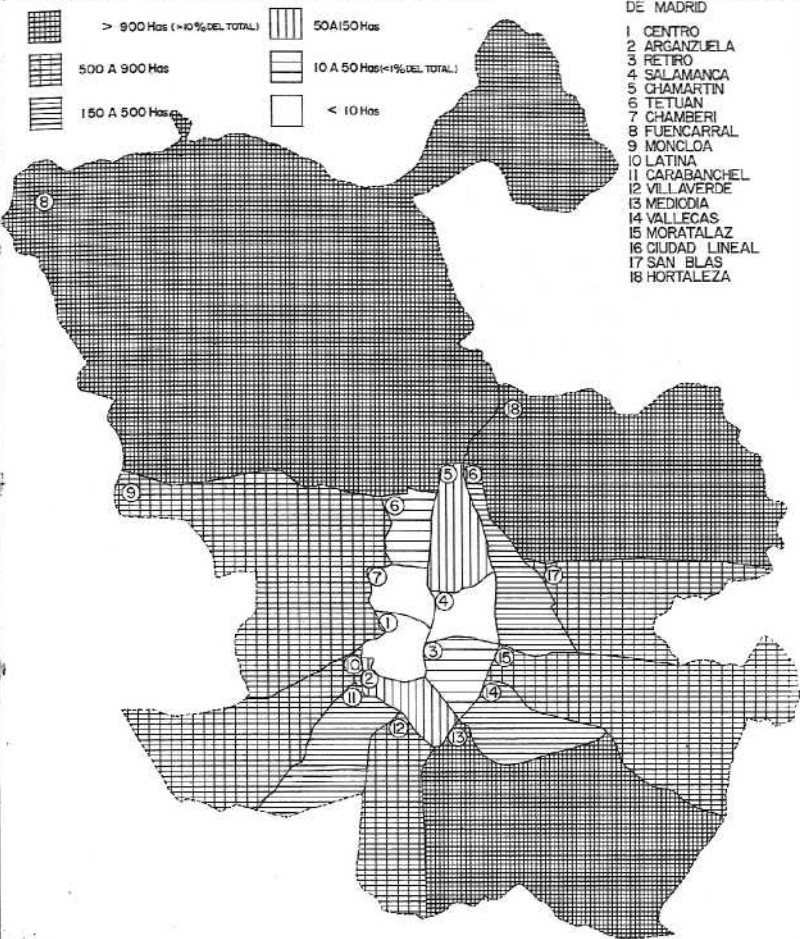
Únicamente existen valores de Suelo Vacante en Residencial multifamiliar (4,95 Has.) y en Verde de uso público (9,65 Has.) que totalizan 14,60 Has.

El porcentaje de Suelo Vacante sobre el total de Suelo Vacante en el Municipio de Madrid es muy bajo (0,18 %).

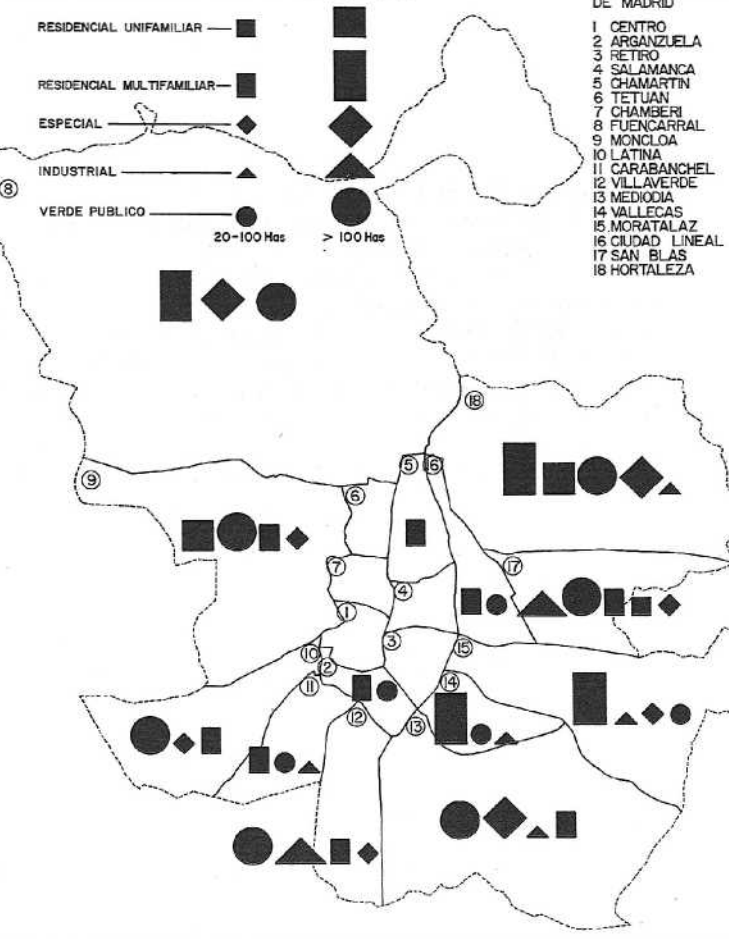
DISTRITO DE CHAMBERI (7)

El Suelo Vacante en este distrito es prácticamente inexistente. únicamente se contabilizan 0,85 Has. de Residencial multifamiliar.

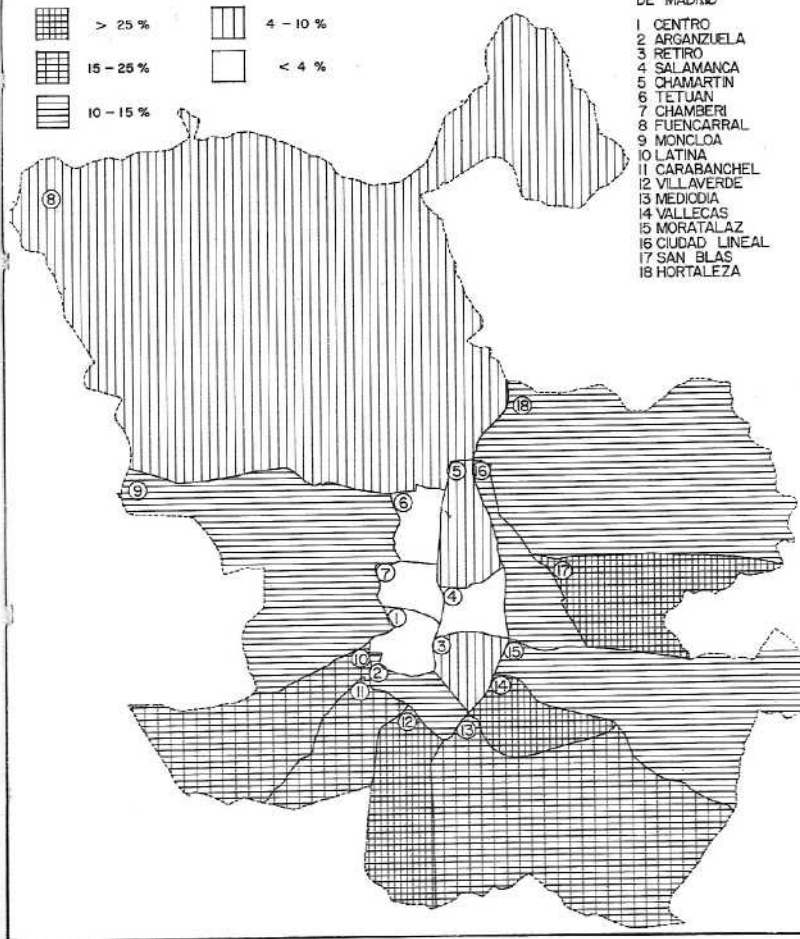
1 HECTAREAS DE SUELO CALIFICADO VACANTE POR DISTRITOS



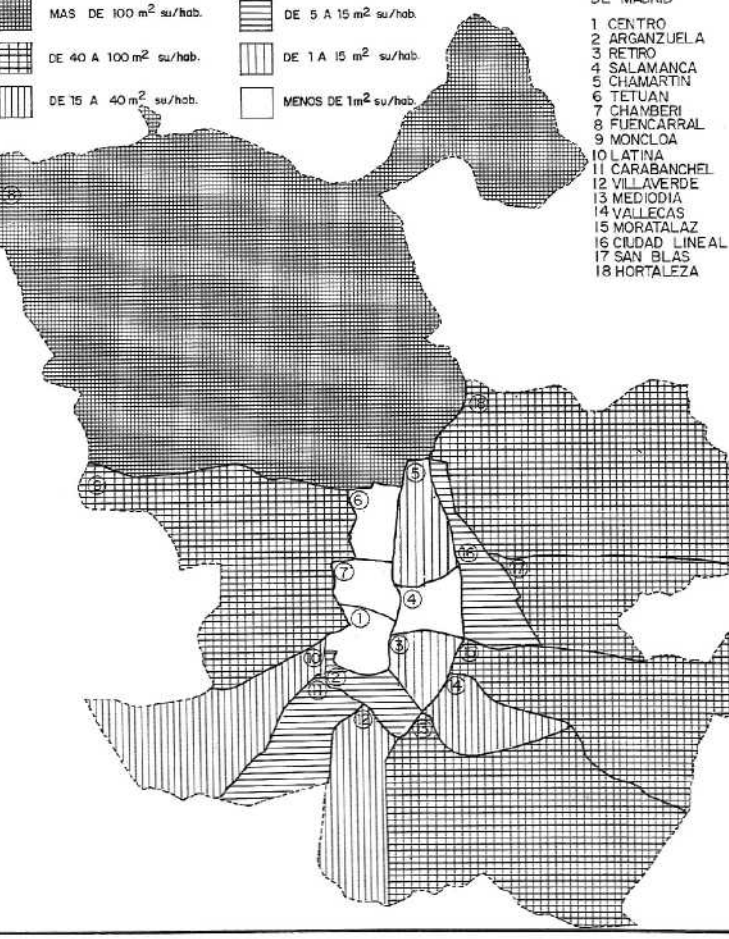
SUELO VACANTE SEGUN USOS SIGNIFICATIVOS



3 PORCENTAJE SUELO VACANTE DISTRITO SOBRE SUPERFICIE DISTRITO



SUELO VACANTE POR HABITANTE EN LOS DISTRITOS MUNICIPALES.



DISTRITO DE FUENCARRAL (8)

Es el que contabiliza la mayor cantidad de Suelo Vacante de todos los distritos de Madrid.

El 81 % del Suelo Vacante de este distrito se reparte entre los usos Residencial multifamiliar (528,1 Has.), Especial (505,9 Has.) y Verde de uso público (503,55 Has.).

El resto del Suelo Vacante por usos se distribuye, de mayor a menor, en Protección de Viales, Industrial y Residencial unifamiliar (9,40 Has., 5,73 Has. y 2,53 Has., respectivamente).

El Suelo Vacante total del distrito (1.867,35 Has.) alcanza el 23,39 % del Suelo Vacante en el Municipio de Madrid. A su vez supone el 7,98 % de la superficie total del distrito.

DISTRITO DE MONCLOA (9)

El 60 % del Suelo Vacante contabilizado en este distrito corresponde a Residencial unifamiliar (389,65 Has.).

El resto de los usos se distribuye, de mayor a menor, en Verde de uso público (146,40 Has.), Residencial multifamiliar (55,45 Has.), Protección de Viales (39,20 Has.) y Especial (20,70 Has.), no existiendo Suelo Vacante para industria.

El Suelo Vacante total del distrito (651,40 Has.) alcanza el 8,16 % del Suelo Vacante en el Municipio de Madrid. A su vez supone el 12,74 % de la superficie total del distrito.

DISTRITO DE LATINA (10)

El 47 % del Suelo Vacante contabilizado en este distrito corresponde a Verde de uso público (244,20 Has.).

El resto del Suelo Vacante por usos se distribuye del modo siguiente: Protección de Viales (108,20 Has.), Especial (Equipamiento y Servicios, 91,10 Has.), Residencial multifamiliar (64,95 Has.) e Industrial (10 Has.). No existe Suelo Vacante para Residencial unifamiliar.

El total de Suelo Vacante (618,45 Has.) alcanza el 6,50 por 100 del Suelo Vacante en el Municipio de Madrid. A su vez supone el 20,19 % de la superficie total del distrito, porcentaje que puede estimarse alto.

DISTRITO DE CARABANCHEL (11)

Excluyendo el Suelo Vacante de Protección de Viales, que supone 107,65 Has. (42,27 % del Suelo Vacante del distrito), los valores más altos se detectan en Verde de uso público (66,20 Has.) y Residencial multifamiliar (51,50 Has.).

El resto se distribuye en Industria (20,6 Has.) y Especial (8,70 Has.). No existe Suelo Vacante en Residencial unifamiliar.

El total del Suelo Vacante (254,65 Has.) que supone el 3,18 % del total del Municipio no es muy elevado, teniendo en cuenta que casi la mitad del existente en el distrito pertenece a Protección de Viales. Asimismo supone el 18,76 % de la superficie total del distrito.

DISTRITO DE VILLAVERDE (12)

Los valores de Suelo Vacante más elevados corresponden a los usos Verde de uso público (177,6 Has. y 34,88 por 100) e Industrial (153,7 Has. y 30,19 %).

El resto se distribuye del modo siguiente: Residencial multifamiliar (67,35 Has.), Especial (65,40 Has.) y Protección de Viales (45,1 Has.).

El total de Suelo Vacante (509,15 Has.) alcanza el 6,38 % de Suelo Vacante en el Municipio de Madrid.

A su vez supone el 29,35 % de la superficie total del distrito, porcentaje que puede considerarse muy elevado.

DISTRITO DE MEDIODIA (13)

Es el 2.º distrito con mayor cantidad de Suelo Calificado Vacante, aunque en ello influye la gran cantidad de suelo para Protección de Viales (430,3 Has. y 37,83 por 100) que se contabilizan en él.

Los usos recientes alcanzan los siguientes valores: Verde de uso público (338,15 Has. y 29,73 %), Especial (216,9 hectáreas y 19,06 %), Industrial (98,8 Has.) y Residencial multifamiliar (53,9 Has.). No existen hectáreas de Suelo Vacante para Residencial unifamiliar.

El total de Suelo Vacante en el distrito, 1.137,85 Has., alcanza el 14,25 % del Vacante en el Municipio de Madrid, y a su vez supone el 17,59 % de la superficie del propio distrito.

DISTRITO DE VALLECAS (14)

Los valores de Suelo Vacante más elevados corresponden a los usos Residencial multifamiliar (127,85 Has. y 39,09 %) y Protección de Viales (92,95 Has. y 28,42 %).

El resto se distribuye del modo siguiente: Verde de uso público (70,45 Has.), Industrial (23,7 Has.) y Especial (12,1 Has.), no existiendo Suelo Vacante para Residencial unifamiliar.

El total de Suelo Vacante (327,05 Has.) alcanza el 4,09 % del Suelo Vacante en el Municipio de Madrid: sin embargo supone uno de los porcentajes más elevados en relación con la superficie de su propio distrito (36,05 por 100).

DISTRITO DE MORATALAZ (15)

El uso Protección de Viales supone más de la mitad del Suelo Vacante contabilizado en el distrito (367,95 Has. y 50,74 %).

De los usos restantes el que alcanza mayor cantidad de Suelo Vacante es el Residencial multifamiliar (131,05 hectáreas y 18,07 %), y le siguen el Industrial (94,25 hectáreas), Especial (82,7 Has.), Verde uso público (44,5 hectáreas) y Residencial unifamiliar (4,70 Has.).

El total de Suelo Vacante (725,15 Has.) alcanza el 9,09 % del Suelo Vacante en el Municipio de Madrid y a su vez supone el 14,95 % de la superficie total del distrito.

DISTRITO DE CIUDAD LINEAL (16)

De los distritos periféricos es el que contabiliza menor cantidad de Suelo Vacante, 162,25 Has., que supone el 2,03 % del total de Suelo Vacante en el Municipio de Madrid.

Los valores de Suelo Vacante más elevados corresponden a los usos Verde público (61,75 Has. y 38,06 %) y Residencial multifamiliar (59,35 Has. y 36,58 %).

El resto se distribuye del modo siguiente: Protección de Viales (29,65 Has.), Especial (11,1 Has.) e Industrial (0,4 Has.).

El Suelo Vacante en este distrito supone el 12,95 % de la superficie del mismo.

DISTRITO DE SAN BLAS (17)

Los valores de Suelo Vacante más elevados corresponden al uso Industrial (176,55 Has. y 24,23 %) y Verde de uso público (157,20 Has. y 21,59 %).

El resto se distribuye del modo siguiente: Protección



de Viales (146,6 Has.), Equipamiento (95,2 Has.), Residencial multifamiliar (92,65 Has.) y Residencial unifamiliar (60,05 Has.).

El total de Suelo Vacante (728,25 Has.) alcanza el 9,12 % del Suelo Vacante en el Municipio de Madrid y a su vez supone el 38,43 % de la superficie del distrito, porcentaje este el más elevado de todos los que supone el Municipio.

DISTRITO DE HORTALEZA (18)

Es el 3.º distrito con mayor cantidad de Suelo Calificado Vacante, incluyendo la Protección de Viales (que

supone 294,3 Has. y 31,55 %).

Los usos Residenciales (unifamiliar y multifamiliar) contabilizan el 32,50 % del Suelo Vacante de este distrito (204,25 Has. y 108,70 Has.).

El resto de los valores de Suelo Vacante se distribuyen en Verde público (154,55 Has.), Especial (115,45 Has.) e Industrial (56 Has.).

El Suelo Vacante total del distrito (933,25 Has.) alcanza el 11,69 % del Suelo Vacante en el Municipio de Madrid. A su vez supone el 13,52 % de la superficie total del distrito.

SUELO CALIFICADO VACANTE POR USOS Y DISTRITOS DE MADRID

Distrito	N.º	Has. Residen. Unifami.	Has. Residen. Multifami.	Has. Esp. Servi. y Equipam.	Has. Industrial	Has. Verde Público	Has. Prote. Viario	Has. Suelo Vacante	Porcentaje S.V. Distritos Tot. S. Vact.	Porcentaje Suelo Vacante sobre Superf. Distrito
CENTRO	1	—	0,75	—	—	2,00	—	2,75	0,03	0,51
ARGANZUELA	2	—	18,75	—	—	36,15	7,60	62,50	0,78	10,86
RETIRO	3	—	6,35	9,60	—	6,60	5,35	27,90	0,34	4,46
SALAMANCA	4	0,65	1,20	—	—	6,15	1,10	9,10	0,11	1,45
CHAMARTIN	5	7,60	32,30	5,35	—	5,70	2,90	53,85	0,67	6,03
TETUAN	6	—	4,95	—	—	9,65	—	14,60	0,18	2,74
CHAMBERI	7	—	0,85	—	—	—	—	0,85	0,01	0,17
FUENCARRAL	8	47,25	528,10	505,90	107,05	503,55	175,50	1.867,35	23,39	7,98
MONCLOA	9	389,65	55,45	20,70	—	146,40	39,20	651,40	8,16	12,74
LATINA	10	—	64,95	91,10	10,00	244,20	108,20	518,45	6,50	20,19
CARABANCHEL	11	—	51,50	8,70	20,60	66,20	107,65	254,65	3,18	18,76
VILLAVERDE	12	—	67,35	65,40	153,70	177,60	45,10	509,15	6,38	29,34
MEDIODIA	13	—	53,70	216,90	98,80	338,15	430,30	1.137,85	14,25	17,59
VALLECAS	14	—	127,85	12,10	23,70	70,45	92,95	327,05	4,09	36,05
MORATALAZ	15	4,70	131,05	82,70	94,25	44,50	367,95	725,15	9,09	14,95
CIUDAD LINEAL	16	—	59,35	11,10	0,40	61,75	29,65	162,25	2,03	12,95
SAN BLAS	17	60,05	92,65	95,20	176,55	157,20	146,60	728,25	9,12	36,43
HORTALEZA	18	204,25	108,70	115,45	56,00	154,55	294,30	933,25	11,69	13,52
TOTAL MUNICIPIO DE MADRID		705,90	1.405,80	1.240,85	748,65	2.030,80	1.854,35	7.986,35	100,00	13,15

% Suelo Vacante sobre superficie TERMINO MUNICIPAL



Información Temática

LA RECUPERACION DEL CENTRO HISTORICO EN LOS PAISES BAJOS

por Diego Vega Fernández

1. INTRODUCCION

Después de una época en la que se ha hecho culto al crecimiento por el crecimiento, sin previsión y valoración alguna de las connotaciones negativas que en diversos órdenes podía producir, nos encontramos en un momento en que la humanidad se ha dado cuenta de la limitación de sus recursos y se apresta a valorar aquellos bienes que puede considerar como escasos.

Es evidente que el patrimonio arquitectónico y urbanístico se encuentra dentro de esta clase de bienes, y que es en los Centros Históricos de nuestras ciudades donde este patrimonio se haya sometido a las más diversas presiones conducentes a su deterioro y desaparición.

Es en estos Centros Históricos, todavía soporte de un entramado vital, donde se dan aún, en mayor o menor grado y a pesar de las agresiones continuas que soportan, las características más favorables para un establecimiento de relaciones interindividuales y funcionales, y donde la escala de la auténtica «polis» aparece reflejada.

A partir de esta realidad ha comenzado a cuestionarse desde diversos ángulos la validez de las distintas políticas que han tenido por objeto los centros urbanos en general y el histórico en particular, y desde diversos puntos de vista, económico,

social, visual, etc., y aun desde una óptica global se ha tratado en estos últimos tiempos de ponerlas en crítica e intentar hallar un camino que nos permita su conservación insertada de una manera vital en la dinámica social, política y económica de nuestra sociedad.

Esta política, que en principio podría parecer encaminada sólo a la conservación de determinados valores culturales adquiere, en cuanto se intenta abordarla, dimensiones y dificultades insospechadas que parten del inherente valor económico del substrato urbano, así como de la base social que en mayor o menor medida lo hace posible. Por eso, las líneas generales de actuación de cualquier política progresiva que tenga por objeto el Centro Histórico, intentan superar ampliamente aquellos primitivos planteamientos monumentalistas y escenográficos que, resolviendo muy poco de estos aspectos, tantas veces causaron daños irreparables en las ciudades, al coartar aspectos sustanciales de su crecimiento y convertir en áreas museables zonas vocacionalmente llamadas a la relación, intercambio cultural y comercial, degradando, por falta de uso, unas estructuras que eran soporte cierto y dinamizador de áreas de posterior crecimiento.

Es por todo esto por lo que posiciones como la mantenida por Beerli en su trabajo publicado

por el UNESCO en 1963 (1) de carácter **conservacionista**, están ampliamente superadas por trabajos tales como los realizados en Bolonia (2), que intentan dar una respuesta mucho más compleja a los referidos problemas. En esta línea están, a su vez, algunas de las publicaciones del Consejo de Europa, que recogen trabajos realizados en distintos puntos del Continente y que fueron difundidos y analizados a través de diversas confrontaciones celebradas a lo largo de 1975 con motivo del Año Europeo del Patrimonio Arquitectónico (Edimburgo, Krems, Bolonia, Amsterdam, etcétera).

Pero no han sido sólo las políticas **conservacionistas** «**Beaux Arts**» las Únicas enemigas del Centro Histórico, ya que más contundente si cabe, por lo irreparable, ha sido el proceso, tan vinculado al desarrollismo y conocido por el nombre de renovación urbana que, basándose en la consecución de rentas de localización, ha venido caracterizado fundamentalmente por la sustitución de usos de ocupación de suelo en áreas urbanas fuertemente consolidadas (Centro Histórico) y en la generación de nuevas actividades y usos, muchas veces congestivo~y, por tanto, difícilmente soportados por su estructura. El proceso obliga, por otra parte, a una erradicación hacia la periferia de fuertes contingentes poblacionales, con el consiguiente deterioro de una de las más específicas funciones tradicionales del centro. Este fenómeno de terciarización de los Centros Históricos es constatable en la mayor parte de las ciudades situadas en un contexto regional desarrollado y de ello existen múltiples ejemplos.

Las complejas causas y distintas situaciones conducentes a la degradación y destrucción del Centro Histórico es evidente que no pueden ser tratadas en las pocas líneas de esta Introducción, por lo que remitimos al lector a los trabajos que sobre este tema se han publicado tanto en esta Revista (3) (4), como en la extensa bibliografía existente (5).

La actualidad del tema está fuera de toda duda, y tanto partidos políticos como asociaciones ciudadanas están en este momento reivindicando con fuerza una política global de rehabilitación y recuperación de las áreas centrales de nuestras ciudades. apoyada, muchas veces, en la experiencia desprendida de actuaciones concretas en otros países.

¿Es posible en el actual contexto abordar con una idea total y globalizadora, en línea con todo lo expuesto, la problemática inherente al Centro Histórico? Subyace en esto, como casi siempre, un problema de decisión política que estará, por su-

puesto, en cada caso, condicionado tanto por los específicos recursos como por la propia valoración que al patrimonio cultural en general y al urbanístico y arquitectónico en particular se le conceda en cada momento por la sociedad y por la Administración.

Se habla de dificultades insoslayables de diversas índoles para la implementación de esta política. y se cita entre otras el inmenso coste de este tipo de operaciones. Ante esto cabe plantearse la pregunta: ¿Cuáles son los costos de todo tipo derivados de la política de renovación a ultranza de los Centros Históricos?

Citamos entre otros como los más relevantes:

— El consecuencia de los cambios de uso, densidad y congestión.

— Los sociales derivados del traslado a la periferia de amplios contingentes de población.

— El derivado de la delincuencia, cuyo campo de acción en las grandes ciudades se concentra principalmente en los grandes suburbios y zonas centrales degradadas.

— El incuantificable, por irreversible, que supone la pérdida de la trama y patrimonio específicamente urbano.

— Y, por último, el de las infraestructuras inmensas, frecuentemente inacabadas e insuficientes que sirven a las nuevas áreas residenciales situadas en la periferia.

Creemos que éstas, entre otras, pueden ser razones de suficiente peso para un planteamiento serio del tema y que en base a la política de despilfarro de recursos que estamos contemplando, es justificada la preocupación generalizada que se detecta a todos los niveles.

Estas consideraciones de índole general han pretendido acercarnos al tema objeto de este trabajo. que intentará exponer una experiencia holandesa que, aunque a nuestro juicio parcial, ha pretendido, veremos con qué resultados, abordar en línea con lo anteriormente expuesto una parte del centro histórico de la ciudad de Maastricht (Holanda).

2. EL PROBLEMA EN LOS PAISES BAJOS

Holanda, después de la Segunda Guerra Mundial, se planteó un serio problema de reconstrucción como consecuencia del deterioro que la misma había causado en muchas de sus ciudades. Rotterdam fue un claro ejemplo de reconstrucción en base a los principios de la renovación urbana «a la americana», creándose una nueva ciudad con pocos vínculos hacia su pasado. Es obvio que en aquellos momentos las prioridades y los objetivos eran muy distintos que los que demanda una sociedad 30 años después, aunque bien es cierto que en esas mismas fechas y en base a otros diferentes, se reconstruía fielmente una importante área del centro histórico en una ciudad, Varsovia, que se negaba a la pérdida de su identidad histórica.

En estos momentos en Holanda, tanto la opinión pública como la política de las autoridades locales, tienden a la conservación de un centro de la ciudad concentrado y variado; así, un anteproyecto de ordenación que en 1968 englobaba el centro de la ciudad de Amsterdam, ya señalaba la «necesidad del establecimiento en las áreas centrales de la ciudad de aquellas instituciones que revisten

(1) «Amenazas y remedios», publicado en la *Défense et mise en valeur des sites et ensembles historiques ou artistiques* por la CNESCO.

(2) *Bolonia: Política y metodología de la restauración de los Centros Históricos*, por P. L. CERVILLATI y R. SCANNAVINI. t. I. Gili, Barcelona.

(3) «La problemática de la conservación del Centro Histórico». Manuel RIBAS y PIERA. *Ciudad y Territorio*. 3-75.

(4) «Posiciones teóricas frente a la dilapidación de los Centros Históricos». J. R. MENÉNDEZ DE LUARCA. *Ciudad y Territorio*. 5-75.

(5) Publicaciones del «Committee of Monuments and Sites», del Consejo de Europa, etc.



La recuperación del centro histórico en los Países Bajos

mayor importancia para el conjunto de la vida urbana desde el punto de vista funcional, social y económico». Se partía además del principio de la conservación y fomento de la vivienda en el centro histórico, así como un reforzamiento de los usos comerciales a determinadas escalas y de los adecuados equipamientos.

Es de resaltar que las manifestaciones de la opinión pública han ido frecuentemente mucho más lejos que las de los políticos y planificadores, y así, en anuncios y manifiestos, ha insistido en la salvaguarda de la escala humana y el patrimonio edificado como valores primarios y, a través de diversas campañas, se ha creado una fuerte oposición a una política indiscriminada de renovación urbana para las áreas centrales.

Han quedado, pues, señalados como objetivos prioritarios, el mantenimiento del centro de la ciudad como lugar de intercambio y actividad económica, como marco de actividad social y cultural, así como la permanencia de los usos residenciales, única forma lógica de hacer posible los anteriormente mencionados.

En los Países Bajos, como en la mayoría de los países desarrollados, este tipo de actuaciones sobre los Centros Históricos es claro que no pueden recaer en manos exclusivas de la iniciativa privada, sino que ésta debe complementar en distintos grados la que emane de las esferas oficiales. El precio del suelo ha adquirido cotas tan altas en el centro de las ciudades que actuaciones privadas en las mismas, y en base a criterios puramente económicos, dan como respuesta soluciones rechazables bajo otros puntos de vista, especialmente el social.

Por otra parte, el deseo de mantenimiento del patrimonio inmobiliario de uso residencial no siempre es viable bajo un punto de vista de la economía particular, ya que la implantación de otros usos previas demoliciones, pueden reportar mayores beneficios a sus propietarios que las frecuentemente bajas rentas obtenidas por el concepto de alquiler.

Una tercera causa que ha abogado por la intervención pública es la considerable envergadura de los proyectos de actuación. Así, desde el punto de vista técnico la política de revitalización del centro histórico implica no sólo el apoyo en la planificación urbanística de mayor escala (en el caso de Holanda, Planes Regionales y Planes de estructura), sino que exige proyectos que afectan a áreas, manzanas y calles enteras, recogiendo no sólo aspectos vinculados específicamente a la conservación, sino a aquéllos otros necesariamente a considerar en una actuación global, tales como acondicionamiento de las infraestructuras, ordenación de la circulación, transporte público, etc.

Todo lo expuesto conduce a la necesidad de una fuerte componente pública en estas actuaciones, asentada sobre una base legal lo suficientemente específica para posibilitar estos complejos trabajos.

3. SOPORTE LEGAL

La necesidad de un soporte legal para marco de cualquier política urbanística en general, cobra una particular relevancia para el caso de que ésta tenga como objeto las áreas centrales de las ciudades. Las enormes implicaciones del derecho de propiedad, así como la existencia de una trama parce-

laria consolidada, hacen especialmente necesario el apoyo en una firme instrumentación legal de cualquier política que tenga como marco el centro histórico. Todo esto sin entrar en la dificultad que añade al problema la existencia frecuente en dichas áreas de un patrimonio inmobiliario, tanto monumental como con otra serie de valores que hacen conveniente su consideración como de «interés público».

Un detenido examen de los instrumentos legales soporte de estas actuaciones en los Países Bajos se sale del objeto de este trabajo, pero creemos es interesante su enumeración, así como unos breves comentarios sobre los mismos.

La Ley sobre Ordenación del Territorio (W.R.O.)

La «Wet op de Ruimtelijke Ordening» entró en vigor en el año 1965 y contiene las bases jurídicas para la redacción del planeamiento regional (Streekplannen), para la redacción de los planes de utilización del suelo (Structuurplannen), así como para la redacción de los planes de destino (Bestemmingsplannen).

El plan de estructura puede afectar a la totalidad del centro de la ciudad o bien a grandes sectores del mismo, señalando las funciones previstas para dichas áreas. Aunque como plan no constituye un elemento base de cara a la expropiación, tiene gran valor como instrumento de planeamiento y como promotor del debate público sobre el futuro del centro de la ciudad.

Los planes de destino otorgan utilizaciones concretas para el suelo. En caso necesario y de acuerdo con el destino del suelo, las autoridades municipales pueden señalar algunas prescripciones sobre la utilización de parcelas y edificaciones. Dentro de este marco es posible tanto planes de construcción muy detallada como otros de gran simplicidad que se limiten al señalamiento de unas líneas muy generales teniendo, por tanto, el carácter de una simple ordenación parcelaria o de alineaciones.

La competencia para la elaboración y modificación de los planes de destino corresponde a la municipalidad, con posterior trámite de aprobación por parte de las autoridades provinciales.

Antes de la existencia de la W.R.O. la actuación sobre los centros urbanos se podía realizar a través de una disposición antigua, la Ley de 1901 sobre vivienda, que, si bien su principal objetivo era la regulación de la construcción de viviendas en áreas no consolidadas y de ensanche, contenía un complicado sistema de prescripciones sobre alineaciones y construcciones en el centro de la ciudad, así como las correspondientes ordenanzas reguladoras. La utilización de este mecanismo no facilitaba las actuaciones, por lo que hasta la entrada en vigor de la W.R.O., y a través de los planes de destino, ha sido difícil abordar una política urbanística sobre estas áreas.

Ley de Expropiación

La Ley de Expropiación data de 1851 y es de una validez inestimable su utilización para la adquisición de terrenos especialmente en las áreas consolidadas. Este sistema de actuación se vio reforzado a partir de la entrada en vigor de la

W.K.O. en 1965, posibilitando así una actuación más fluida para adquisición de terrenos por necesidades emanadas del planeamiento.

El proceso tiene, no obstante, ciertas complicaciones y se emprende sólo cuando han fracasado las tentativas de adquisición voluntaria. La orden de expropiación, aunque compete al municipio, necesita la autorización de la Corona. En general, esta autorización se obtiene en un plazo máximo de nueve meses, después del cual y a petición municipal, un tribunal efectúa una autorización judicial sin necesidad de que en ese momento esté ya fijada la indemnización que se realiza por un grupo de técnicos, teniendo en cuenta los valores del suelo y sin considerar las eventuales plusvalías que emanan de la ordenanza urbanística.

En virtud, pues, de la Ley de Expropiación de 1851 y posteriores disposiciones complementarias, pueden ser expropiadas las propiedades situadas dentro del perímetro de los planes de destino en las condiciones que Sste y por necesidades del planeamiento así lo determine.

La Ley de Construcción de Viviendas

Se utilizó como instrumento de planificación hasta la entrada en vigor de la W.R.O., aunque todavía hoy reviste cierta importancia en materia de ordenación.

Su artículo segundo obliga a los municipios al establecimiento de una regulación (ordenanzas) de construcción con validez para todo su ámbito municipal. No suelen existir demasiadas diferencias entre las regulaciones de los distintos municipios, ya que la mayor parte de ellas están inspiradas en un modelo estereotipado recomendado por el Gobierno, siendo en muchos casos copia del mismo.

Por otra parte, y según dicha Ley, las viviendas que no satisfacen las condiciones de seguridad estructural e higiene, pueden ser declaradas inhabitables por el Consejo Municipal. Es posible, pues, utilizar esta posibilidad para actuar incluso sobre manzanas enteras o zonas más amplias implicadas en programas de actuación global sobre el Centro Histórico.

Ley de Monumentos Históricos

La «Monumentenwet» de 1961 tiende a proteger los monumentos de valor, así como determinados espacios rurales y urbanos. Según ésta, se consideran monumentos todos aquellos objetos mayores de 50 años, cuyo valor estético, científico, histórico o folklórico les confiera un interés general.

Existen en la misma Ley consideraciones encaminadas a la protección de determinadas áreas ambientales, ya sean urbanas o rurales, que por sus específicas características estéticas, culturales o sociales sean de interés conservar. Estas áreas ambientales son susceptibles de ser incluidas en las listas que en virtud de la «Monumentenwet» se elaboran para su catalogación junto con el patrimonio inmobiliario monumental.

Un Consejo Nacional de Monumentos Históricos (Monumentenraad) confecciona para cada municipio una relación de monumentos y áreas a conservar. Antes de su inclusión en la definitiva lista

se informa de ello a los propietarios, autoridades municipales y provinciales, y sólo tras su conformidad se incluyen en el catálogo. Esta inclusión conlleva una tramitación ante diversos organismos oficiales. Así, sólo después de consultar con el Consejo de Monumentos Históricos, con el Consejo Municipal y con las Comisiones Provincial y Permanente de la Oficina Nacional de Ordenación del Territorio, el Ministerio de Asuntos Culturales y el de Construcción y Vivienda, se designan los monumentos y áreas que deben ser catalogados, pasando a ser inscritos en la correspondiente lista por el Consejo Nacional de Monumentos Históricos.

Esta inclusión supone ciertas limitaciones a la propiedad; así, por ejemplo, los edificios catalogados no pueden ser derribados ni sufrir modificaciones sin una previa autorización.

Al modificar en algún aspecto y complementar la Ley de Construcción de Viviendas, la Ley de Protección de Monumentos queda estrechamente relacionada con el conjunto de las disposiciones referidas a la vivienda y el urbanismo.

El reconocimiento por la Ley de Monumentos de la existencia de áreas urbanas dentro de los listados elaborados, evita el riesgo, a causa de la desaparición de una trama soporte, de que los edificios de un notable carácter monumental queden aislados en un entorno degradado. Esta consideración a la protección del conjunto sobre la estricta protección individual, aunque no se recogió en forma legal hasta la entrada en vigor de la Ley de Monumentos Históricos en 1961, se venía teniendo en consideración en los Países Bajos desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial en algunas áreas damnificadas.

A través de las anteriores disposiciones se aprecia una clara preocupación, tanto por la protección estrictamente monumental como por la conservación de determinadas áreas ambientales.

En toda política encaminada a la recuperación del Centro Histórico el específico tratamiento a su dotación inmobiliaria surge necesariamente como uno de los objetivos a considerar. En este sentido, los trabajos de restauración del mismo aparecen como una dificultad más que añadir. Cuando las iniciativas para la restauración y conservación parten de los mismos propietarios, éstos pueden disponer de subvenciones tanto estatales como de organismos provinciales y del propio municipio. Esto ha llevado a que gran número de edificios catalogados sigan en manos de particulares después de su restauración (6).

4. TRATAMIENTO FINANCIERO Y FISCAL

Una vez analizada la base legal que posibilita la actuación en los centros históricos holandeses, es interesante conocer las disposiciones financieras que las facilitan y que aparecen como claramente indispensables cuando ésta se trata de abordar con criterios que implican diversos grados de conservación del patrimonio y de la estructura social y que, por tanto, se alejan al menos en sus inten-

(6) En el centro de la ciudad de Amsterdam el 95 por ciento de todos los edificios monumentales son propiedad de particulares.

ciones de los criterios estrictamente económicos que impulsan la clásica renovación urbana.

El Decreto del Ministerio de la Construcción y Ordenación del Territorio de 24 de noviembre de 1972 referente a la concesión de ayuda financiera para la renovación urbana, enumera los siguientes tipos de préstamos y subvenciones:

— Préstamos individuales destinados a los ocupantes de viviendas mejoradas con la ayuda del Estado.

— Préstamos hasta un montante de 2.000 florines (7) para la demolición de edificios ruinosos.

— Préstamos a los ocupantes evacuados de viviendas inhabitables o ruinosas para el pago de alquileres más elevados, gastos de traslado y equipamiento hasta una suma de 1.400 florines por vivienda.

— Subvención del Estado (80 %) para adquisición de terrenos en grandes áreas de renovación.

— Subvenciones para la mejora de edificios destinados a viviendas clasificadas. El montante máximo de la misma es de 150.000 florines, desglosándose en un 30 % de ayuda estatal, un 30 % municipal y un 10 % provincial.

— Subvención para la mejora de viviendas. La subvención máxima es de un 50 %, corriendo a cargo del Estado el 40 % y del municipio el 10 % restante.

— Subvención de los costos de construcción de viviendas en alquiler en sectores de renovación.

— Subvenciones especiales concedidas para mejora de viviendas sociales.

Este Decreto, que como vemos recoge fundamentalmente subvenciones para el saneamiento y reconstrucción del patrimonio inmobiliario, se puede utilizar como base para la financiación de parte de los programas encaminados a la rehabilitación de las áreas históricas.

Existen, a su vez, una serie de subvenciones destinadas a la circulación y el transporte, y que se conceden como contribución a los gastos de obras públicas y a la formación de planes de circulación y transporte. Para los primeros ascienden al 80 % de los gastos de adquisición de terrenos inmuebles necesarios para abordar los trabajos, y al 50 % de la ejecución de las obras propiamente dichas.

Para la redacción de planes de circulación y transporte se pueden obtener subvenciones de hasta el 50 % de su valor y con un coste máximo de 0,50 florines por habitante.

La viabilidad de las subvenciones antedichas está estrechamente relacionada con la conexión que dichos estudios de circulación y transporte tengan con el planeamiento de estructura y destino del área de trabajo.

En el aspecto fiscal existe un tratamiento favorable al patrimonio inmobiliario catalogado que goza de diversas exenciones, entre las que se señala la reducción de los gastos de mejora y restauración en los impuestos sobre la renta y sobre las sociedades.

Merece la pena, al finalizar esta primera parte del trabajo y antes de pasar al estudio concreto del «Stokstraatgebied», de Maastricht, analizar las

llamadas «Sociedades para la renovación urbana» que en Holanda han adquirido gran relevancia y cuyo marco de actuación es de manera preferente el centro histórico.

En varias ciudades holandesas, diversas fundaciones (Stichting), así como sociedades limitadas (Naamlose Vennootschap), participan de manera diversa en los procesos de renovación y saneamiento de ciertas áreas situadas en los centros urbanos. Alguna de estas sociedades se constituyeron hace ya más de medio siglo, como ocurre con la asociación «Hendrick de Keyser», fundada en Amsterdam en 1918 con la finalidad de «conservar edificios antiguos de valor arquitectónico o que estén integrados en un entorno de valor histórico» (artículo 2.º de su Estatuto). En 1972 la asociación poseía en más de cincuenta ciudades holandesas 189 inmuebles, de los cuales 67 están situados en la ciudad de Amsterdam. Fundamentalmente su actividad se centra en la compra de inmuebles deteriorados, situados principalmente en los centros históricos y, previa restauración con las ayudas destinadas al efecto en forma de subvenciones por el Estado, el Municipio, etc., los ofrece posteriormente en alquiler.

De la misma manera operan otras fundaciones, tales como las conocidas «Diógenes» y «Aristóteles», que operan fundamentalmente en el centro histórico de la ciudad de Amsterdam.

Similares objetivos persiguen las llamadas «Sociedades para la renovación urbana». La Amsterdamse Maatschappij tot Stadsherstel N.V., fundada en 1956 y que funciona, a su vez, como constructora. Los objetivos de la sociedad están expresados en sus estatutos de constitución, que en su artículo 2.º dicen: «La sociedad tiene como fin exclusivo trabajar en la construcción de viviendas en los Países Bajos». Particularmente allí, donde como consecuencia del desarrollo urbano, el espacio residencial parece estar más amenazado, espacio que, siendo característico del entorno urbano, puede ser recuperado a través de una renovación adaptada a las necesidades de la época.

A través de la conservación de la propiedad inmobiliaria, la sociedad trata de preservar y consolidar la función residencial del centro de Amsterdam, especialmente en el área limitada por el Singelgracht y la zona portuaria. En 1974 la sociedad disponía de más de 180 casas en el centro de la ciudad, de las cuales más de un centenar se encuentran ya restauradas albergando distintos usos con predominio del residencial en régimen de alquiler.

En estos momentos la sociedad programa la adquisición de un número anual de casas que oscila de 15 a 20 y que, tras su consiguiente restauración y dotación de servicios, pasaría a incrementar la dotación residencial existente.

Fundada en 1956 con un capital de un millón de florines que fueron aportados por nueve socios, tiene en la actualidad un capital social de diez millones, ascendiendo el número de socios a 40. En cuanto a su forma de actuación, la Amsterdamse Maatschappij tot Stadsherstel compra edificios y monumentos en peligro de entre los 7.000 que están inscritos en Amsterdam, y organiza en su propia oficina (Architectuur Bouwbureau Stadsherstel) los trabajos de acondicionamiento y restau-

(7) Florín holandés 1978 equivale a 34 pesetas.

ración. El 55 % del importe de estos trabajos se cubren con diversas subvenciones oficiales (8), corriendo el resto a cargo de los fondos de la sociedad.

La Amsterdamse Maatschappij tot Stadsherstel N. V. ha servido de punto de partida para la creación de sociedades análogas en otras ciudades holandesas, tales como Middelburg, Deventer, Leevwarden, etc.

En este momento se estudia la posibilidad de formación de una sociedad de ámbito nacional, «La Sociedad Nacional de Renovación Urbana», que fusionaría a todas las dedicadas al mismo fin y cuya efectividad se vería reforzada por una programación y objetivos globales, así como por una mejor adjudicación de los recursos.

5. EL "STOKSTRAATGEBIED" DE MAASTRICHT. UN INTENTO DE RECUPERACION DE UN AREA HISTORICA

La ciudad de Maastricht, capital de la provincia de Limburgo, se sitúa en la zona más meridional de los Países Bajos, próxima a la frontera oriental belga y cercana a la encrucijada del Mosa y la carretera internacional de Colonia a Bruselas. Como consecuencia de esta localización, la ciudad ha adquirido una considerable importancia, sobre todo como centro de una amplia área regional.

Por otra parte, la creación de una nueva universidad cuya Facultad de Medicina ha comenzado a funcionar en el año 1973, ha proporcionado una nueva dimensión a la ciudad, que espera para el año 2000 incrementar su población en 70.000 habitantes, con lo que para la citada fecha alcanzaría, si se cumplen las previsiones establecidas para su desarrollo, la cifra de 180.000.

Históricamente, desde la época romana Maastricht mantuvo lazos comerciales con otras ciudades romanas como Lieja y Colonia que, conservados a lo largo del tiempo, han asegurado a la ciudad una posición suprarregional. Esta circunstancia condicionó su desarrollo durante largos años, efectuándose apoyado en el comercio y de espaldas a las circunstancias políticas.

(8) Ministerio de Cultura. Ministerio de la Construcción. Municipio, etc.

Después del apogeo comercial de la cuenca del Mosa en el siglo XVII y su declive a partir de mediados del XVIII, Maastricht conoció al principio del siglo XIX una nueva etapa de prosperidad como consecuencia de la revolución industrial y de la construcción del canal en dirección a Lieja.

El establecimiento de las primeras industrias importantes de Maastricht data de 1830 y se efectuó intramuros de la ciudad, construyéndose la burguesía un nuevo barrio residencial al sur de la misma, mientras que la industria y los obreros permanecían en el interior de la muralla, ocupando estos últimos parte de las antiguas áreas residenciales abandonadas.

Desde 1855 el área central de la ciudad estaba superpoblada especialmente por obreros y artesanos, con una población de mano de obra no cualificada que en 1913 llegó a alcanzar el 54 % de la población total.

La situación continuó siendo similar hasta 1930, considerándose por esas fechas las condiciones de habitabilidad de Maastricht como las peores de toda Holanda, hasta el punto de proponerse en 1931 un plan destinado a la demolición total de una parte importante de la ciudad para su posterior reconstrucción siguiendo los postulados racionalista e higienistas tan en boga en esas fechas.

La evolución y problemas del «Stokstraatgebied» reflejan los de toda la ciudad. Constituyó el punto de fundación de la misma, ya que fue allí donde los romanos se establecieron por poseer las características geomorfológicas adecuadas, al tratarse de una sólida elevación de terreno a orillas del Mosa.

El sector conoció un fuerte desarrollo económico y arquitectónico durante la Edad Media, pasando posteriormente y durante la guerra de los Treinta Años a un estado de deterioro y semiabandono, recuperándose y reconstruyéndose, aunque modestamente, a partir de 1650.

Tras el relanzamiento comercial del Mosa a fines del siglo XVII, el «Stokstraatgebied» conoció una nueva etapa en la que los comerciantes no sólo construyeron sus propias viviendas, sino que edificaron pequeños inmuebles con el fin de obtener de los mismos rentas en concepto de alquiler. Fue en esta época cuando, a través de una





pujante renovación inmobiliaria, se produjo la sustitución de alguna de las tipologías edificatorias medievales, y cuando por medio de unas nuevas alineaciones las calles tomaron su actual fisonomía.

A partir de la revolución industrial su evolución corre pareja a la ya vista en el resto de la ciudad. La edificación en patios interiores con objeto de albergar al excedente de mano de obra produjo congestión, malas condiciones de salubridad y, en definitiva, su degradación social. efectos a los que hay que añadir los irreparables daños que se ocasionaron a su estructura física.

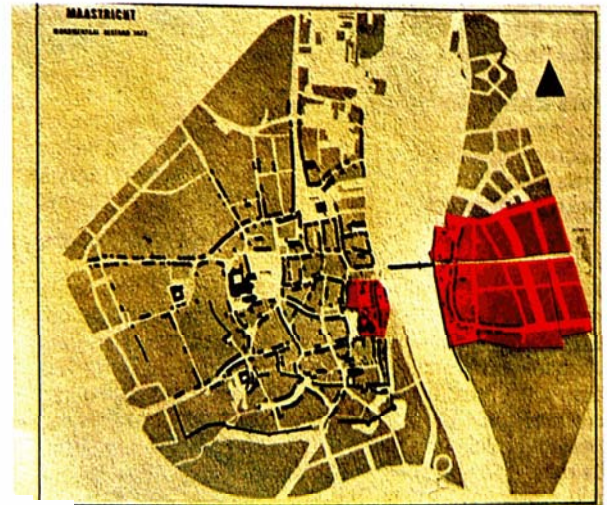
5.1. Antecedentes de la planificación

Detectada la situación, a partir de los años 30 se comenzó a plantear la necesidad de abordar una política de «saneamiento» en el Stokstraatgebied. La fijación de los primeros objetivos respondía al deseo de la municipalidad de remediar el estado



de insalubridad de la dotación inmobiliaria e implicaba la demolición de todo el sector y su posterior reconstrucción de acuerdo con postulados en los que la vertiente higienista tenía. como ya se ha dicho, un fuerte valor ponderal en relación con otros posibles aspectos del problema. La erradicación de la población asentada a zonas periféricas estaba incluida en los mencionados objetivos.

A estas previsiones del Consejo Municipal se superpusieron los criterios de la Administración en materia monumental. Así. tanto la Comisión de Monumentos Históricos de La Haya, como el Ministerio de Cultura y las autoridades de la provincia de Limburgo, presentaron entre 1941 y 1946 sus propias conclusiones sobre posibles actuaciones, en las que aparecían notables discrepancias con los deseos del Consejo Municipal. Estas dife-



Inventario monumental en el centro histórico, en la zona del Stokstraatgebied, y al otro lado del Mosa, en el burrio de Wyck área posible objeto de una posterior recuperación

rencias se centraban. fundamentalmente, en el hecho de que mientras la municipalidad valoraba muy poco el aspecto de conservación y se limitaba en este punto a un tratamiento fachadista. la Comisión Nacional se pronunciaba por un criterio más amplio, apoyándose en que el carácter histórico del Stokstraatgebied estaba determinado fundamentalmente. más que por el monumento aislado, por la estructura del conjunto y la agrupación de construcciones y ambientes, perdiendo, en base a esto, gran parte de su sentido la conservación del monumento aislado.

A partir de este más amplio criterio. se efectuó una clasificación de la dotación monumental en base a un informe elaborado en 1949 y que se completaba con una relación de edificios que debían ser conservados en el sector de renovación. Dicha relación, que en un principio contabilizaba 74 edificios a conservar, fue ampliándose en sucesivos inventarios, de forma que, cuando quedó definitivamente configurada. contabilizaba las tres cuartas partes de las edificaciones del área objeto de estudio.

Para el Stokstraatgebied «renovado» se proponía una diferente composición social, facilitando de forma preferente el asentamiento de artesanos. artistas y despachos profesionales, no existiendo ninguna consideración expresa hacia el futuro de sus habitantes.

5.2. Punto de partida

Se utilizó la Ley sobre vivienda en 1901 que, como ya se vio, posibilita la declaración de inhabitabilidad a los alojamientos que no reúnan tanto condiciones higiénico-sanitarias, como de seguridad. La ciudad de Maastricht, por su parte, y a través de una específica normativa, recogió una serie de apartados que pretendían objetivar al máximo la mencionada declaración. Esta normativa, compuesta por una veintena de puntos. contenía aspectos referidos a la estabilidad, resistencia a agentes exteriores. distribución. iluminación, ventilación, saneamiento, adecuación a la normativa contra incendios. etc.

En fechas inmediatamente anteriores al inicio de los trabajos, y en base a estos criterios, había en el sector objeto de estudio 195 viviendas en «mal» estado y otras 60 declaradas inhabitables de un total de 291.

5.3. Organismos responsables de la actuación

A pesar de existir una coordinación entre las Administraciones central y local, ésta última decidió controlar los trabajos eludiendo las interferencias de terceros en el planeamiento inicial de los mismos. En este sentido, la ciudad de Maastricht inició, a partir de 1941, una serie de trabajos de base, encaminados a proporcionar la información necesaria que facilitase la posterior toma de decisiones, así como la elección de los sistemas de actuación. Aunque se tuvo en cuenta la participación de los interesados en el planteamiento de estos trabajos, la base legal a partir de la cual estos se efectuaron no recogía esta participación hasta el momento de exposición del avance del plan.

Como trabajo previo se elaboró en 1951 un informe sobre el sector que fue revisado posteriormente en 1959 y que constaba de una exposición de motivos referida a la oportunidad de su ordenación, a la que se acompañaba una documentación complementaria que constituía una verdadera información urbanística y que recogía aspectos, tales como estructura de la población, estructura de la propiedad, inventario de la dotación inmobiliaria, infraestructuras, equipamientos, paisaje urbano, etc. (9).

Por fin, ya en 1953, se estableció un Plan definitivo que fue aprobado por el Consejo Municipal y que, a partir de la delimitación del área de actuación, aunaba los puntos de vista tanto de la Comisión Nacional de Monumentos como los de las autoridades provinciales y municipales.

Jurídicamente la base en que se apoyó la renovación del Stokstraatgebied fue la normativa que en forma de ordenanza se promulgó el 13 de enero de 1953 en virtud de los artículos 2 y 43 de la Ley de Viviendas. Entre sus fines señalaba el «determinar las alineaciones y fondos edificables, reglamentar los usos del suelo y el tipo de edificaciones, tanto en el interior del perímetro cubierto por la ordenanza como en sus «zonas limítrofes».

La ordenanza dictó también disposiciones respecto a zonas verdes y espacios libres, así como las relativas a la infraestructura viaria e incluso a las características de los materiales de construcción a emplear en los trabajos de restauración en particular y de construcción en general. Por último, y en los aspectos no recogidos por dicha orde-

nanza, ésta se ve complementada por las normas generales de construcción de la ciudad de Maastricht.

La necesidad de actuación mediante expropiaciones hizo necesario fuera completada por una Ley especial aprobada en el Parlamento, ya que la ordenanza no ofrecía una base legal suficiente.

El área cubierta por la ordenanza tenía una superficie aproximada de 3,85 Ha. (10).

En cuanto a la actuación sobre esta superficie, hay que señalar dos áreas, una sobre la que actuó el municipio (parte activa) y otra cuya renovación quedó en manos de la iniciativa privada. Todas las zonas perimetrales al área de renovación quedaron englobadas dentro del área de actuación municipal preferente, ya que en opinión de los planificadores la permanencia de las áreas marginales en estado de abandono crearía una influencia negativa sobre todo el área.

5.4. Ejecución

La ejecución de los trabajos en la parte activa del área de renovación incumbió, como se ha dicho, al municipio, que desde la adquisición de suelo y ejecución de los trabajos de urbanización, hasta los trabajos de demolición, reconstrucción y restauración, fueron promovidos y controlados desde su oficina de planeamiento por medio de técnicos especializados.

Aun en base a este predominio de la gestión pública en la ejecución de la renovación del Stokstraatgebied, la propiedad privada que quiso participar en los trabajos pudo hacerlo siguiendo en este sentido tanto lo regulado por la ordenanza, como en las directrices de la asociación de monumentos históricos en el caso de tratarse de elementos catalogados.

La incorporación de la asociación de monumentos históricos al Plan de renovación y saneamiento fue de gran valor, colaborando tanto en la formación de una detallada relación de la dotación monumental, como en la elaboración de una cartografía específica y, por último, actuando como asesoría técnica durante la ejecución de los trabajos.

5.5. Participación

Durante la fase de ejecución, surgieron una serie de iniciativas ciudadanas que se encargaron de concretar, a través de un «Comité de acción», los objetivos que a su juicio y como fin último debían perseguir los trabajos. Estos se podían concretar en:

- Preservar el carácter residencial del área.
- Elevar su calidad ambiental.
- Potenciar su relación con el resto de la trama urbana.

Por último, se instaba a una mayor participación ciudadana en todo el proceso urbanístico en general y en la recuperación de las áreas históricas en particular.

Sus sugerencias concernientes a un centro his-

(9) Como datos relevantes extraídos de la información se señalan:

— Habitantes 989, hogares 250 y 671 habitaciones (0,60 habitaciones por habitante). En su mayor parte los habitantes del Stokstraatgebied pertenecían a «familias con problemas». El alcoholismo, la prostitución y la criminalidad caracterizaban a la zona como ghetto.

— El grueso de la mano de obra del área no era calificada, empleándose fundamentalmente en almacenes, talleres y algunos servicios.

— En 1949 existían en la zona 18 inmuebles de los cuales 126 estaban clasificados por la Comisión de Monumentos.

(10) El número total de parcelas es de 167,4. La extensión de la parte activa cubierta por la ordenanza es de 1,20 Ha.



Parcelario del área de trabajo con una superficie aproximada de 3,87 Ha.

tórico que reúna las anteriores características quedaron resumidas en los siguientes puntos:

- Creación de un mecanismo de precios y alquileres que favorezca el carácter residencial y permita la permanencia de los antiguos habitantes.
- Creación de una sociedad o cooperativa que ejecute y controle los trabajos de saneamiento y restauración de viviendas.
- Necesidad de una dotación comercial sólida en apoyo del uso residencial.
- Prioridad a la protección del entorno.
- Oposición a las demoliciones indiscriminadas.
- Conveniencia de una descentralización de la administración.
- Necesidad de una ordenación viaria.

Para canalizar la participación ciudadana se abogaba por la creación de una «Comisión Urbana», así como un «Centro de Estudios» encargado, entre otros temas, de elaborar propuestas y responsabilizarse de crear en la población una conciencia favorable a los trabajos.

5.6. Fases de la ordenación

La adquisición de inmuebles, tanto suelo como edificaciones, se abordó en una primera etapa. El grueso de las operaciones se efectuó de mutuo acuerdo entre municipalidad y propietarios, siendo necesario recurrir a la expropiación sólo en cuatro casos.

En una segunda fase de los trabajos, y con el fin de conseguir la desocupación de los inmuebles objeto de actuación, hubo la necesidad de alojar una vez de forma transitoria y otras definitivamente, a los habitantes y empresas que los ocupaban. Esta operación fue sumamente compleja y exigió fuertes indemnizaciones, sobre todo a em-

presas cuyo mantenimiento en la zona era incompatible con la ordenación.

Las etapas finales se concretaban a la demolición de los edificios fuera de ordenación o cuyo grado de deterioro lo hacía aconsejable, a los trabajos de restauración-construcción, y por último a la creación de nuevos equipos urbanos.

En 1957 se comenzó a trabajar al lado oeste de la Stokstraat, entre la Smedenstraat y la Modenstraat, y donde después de actuar sobre las seis primeras casas, se constató la conveniencia de acometer los trabajos por manzana de cara a una mayor operatividad de los mismos. De acuerdo con este método de trabajo con actuaciones graduales, los problemas de realojamiento de la población se facilitaron, no siendo necesaria una gran dotación de alojamientos de reserva (11). Hacia 1970 la fase correspondiente a construcción-restauración estaba prácticamente realizada.

5.7. Trabajos de construcción

La ejecución de los trabajos de construcción en el sector «activo» de renovación fue prácticamente finalizada en abril de 1973.

Fases de realización de los trabajos:

- 1 - 1957-1962
- 2 - 1962-1965
- 3 - 1962-1966
- 4 - 1964-1967
- 5 - 1963-1968
- 6 - 1965-1969
- 7 - 1966-1969
- 8 - 1969-1970
- 9 - en realización

Los numerados con subíndices se tratan de proyectos privados.

La ocupación de suelo quedó reducida considerablemente. Así, de 182 parcelas ocupadas en 1949, en 1958 su número se redujo a un centenar, esponjamiento realizado fundamentalmente a costa de la demolición de edificaciones realizada sobre áreas libres del interior de las manzanas.

Los trabajos realizados se pueden concretar en los siguientes datos (12):

— Casas conservadas y saneadas en su interior	27
— Casas que han conservado su fachada y elementos exteriores más característicos	16
— Fachadas reconstruidas en base a documentación existente	8
— Nuevas construcciones utilizando distintos elementos arquitectónicos procedentes de demoliciones	14
— Edificios de nueva planta	32

Total 97

De los 97 edificios sobre los que se ha actuado, 39 figuran en la lista de monumentos históricos, y otros 26 están inscritos en una lista suplementaria.

(11) Se utilizaron las llamadas «Escuelas de habitat» promovidas por la Administración. Sindicatos y organizaciones de las Iglesias, para el alojamiento y posterior reinserción social de familias desarraigadas y con diversos grados de marginación.

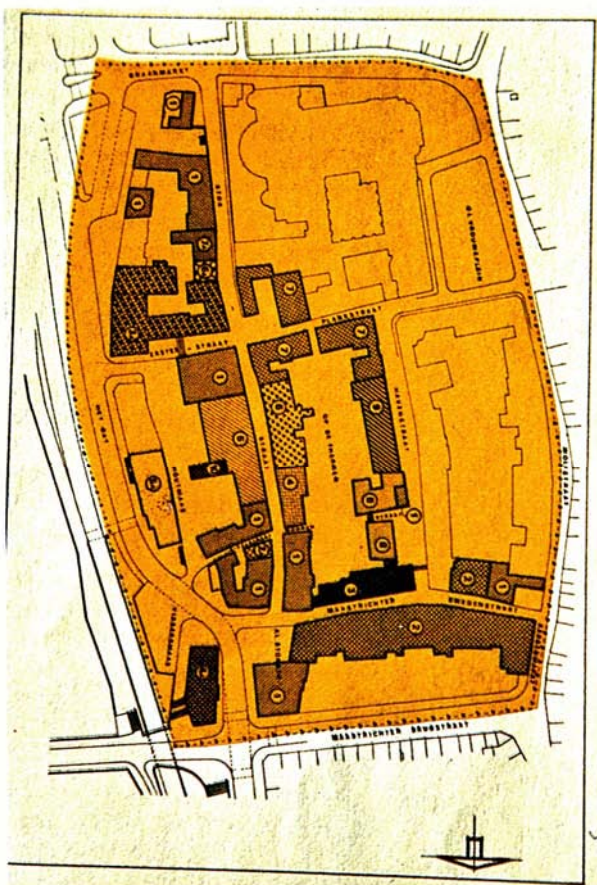
(12) No se entra aquí a juzgar los criterios arquitectónicos que han condicionado estos trabajos.

taria que ha sido elaborada por la municipalidad a causa de su valor histórico.

La proporción relativamente alta de nuevas construcciones obedece, más que a una falta de interés por la conservación, a la imposibilidad de mantenimiento, por su elevado grado de deterioro, de un considerable número de edificaciones, por otra parte, no todas con valores suficientes para justificar el mantenimiento de sus aspectos formales y estructura.

La creación de espacios libres, muy limitados hasta la ejecución de las operaciones de renovación y saneamiento, se consiguió al liberarse la parte interior de las manzanas del gran número de construcciones que a lo largo del tiempo las fueron clnsificando.

Un ejemplo claro de lo anterior es el tratamiento que se ha dado al Op de Thermen, manzana limitada por Smedenstraat, Planjstraat, Stocnsstraat y Havenstraat, donde y a través de tres penetraciones perimetrales, se ha conseguido un intrresante



espacio libre de un lugar en el que además existen restos de unas termas de la época romana.

5.8. Costes y financiación

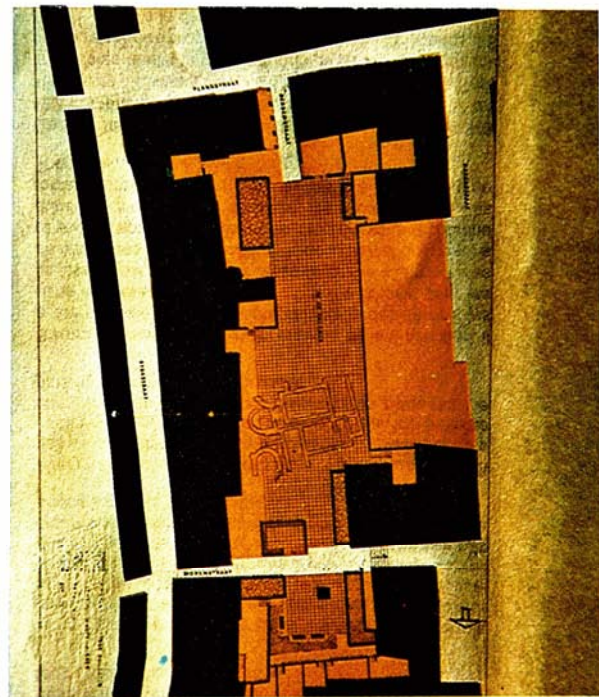
El costo total y el financiamiento de los trabajos de renovación y saneamiento del sector de la Stoksstraat, contando sólo la actuación dentro del sector activo, se desglosan de la siguiente forma:

1. Costos de los trabajos preparatorios 55.200 Fl.
 - Trabajos topográficos y elaboración de cartografía 25.000 Fl.

— Gastos administrativos.	2.450.000 Fl.
2. Adquisiciones inmobiliarias (incluyendo indemnizaciones)	1.825.000 Fl.
3. Mejora de la infraestructura viaria y ajardinamiento ...	825.637 Fl.
4. Nueva edificación v restauración	9.432.111 Fl.
5. Subvención a propietarios privados	616.244 Fl.
6. Pérdida de intereses	568.610 Fl.
7. Excavaciones arqueológicas.	50.000 Fl.
8. Otros gastos	73.699 Fl.
Total	15.934.781 Fl.

La financiación de esta cantidad se realizó por una parte con el producto de la venta de terrenos municipales y, por otra, a través de las subvenciones y préstamos, quedando desglosada así:

1. Venta de terrenos antes de la renovación	727.251 Fl.
2. Venta de inmuebles de nueva construcción o restaurados	7.821.301 Fl.
3. Primas a la construcción de viviendas	33.601 Fl.
4. Contribución del Ministerio de la Construcción	772.744 Fl.
5. Subvenciones del Ministerio de Cultura a través de la Asociación de Monumentos Históricos	1.375.000 Fl.
6. Subvenciones de las autoridades provinciales	284.102 Fl.
7. Gastos con cargo al municipio	4.894.285 Fl.
8. Ingresos diversos	23.497 Fl.
Total	15.934.781 Fl.



El tratamiento del patio de manzana «Op de Thermen»

5.9. Resultado de los trabajos

Las medidas de renovación y saneamiento en



La recuperación del centro histórico en los Países Bajos

el sector no sólo han variado el aspecto formal del mismo, sino que han incidido en diversos aspectos estructurales. Así, en el demográfico, tanto el esponjamiento del tejido urbano, como las modificaciones de la estructura inmobiliaria, han reducido considerablemente el número de habitantes. A su vez, las condiciones de habitabilidad del Stokstraatgebied han mejorado fundamentalmente. Como dato baste decir que 161 habitantes ocupan en 62 viviendas 342 habitaciones, lo que supone una media de 2,12 habitaciones por persona frente a las 0,60 que como media existían antes de los trabajos.

La estructura económica del Stokstraatgebied ha sufrido a su vez un cambio importante en base a los objetivos considerados antes y durante la ejecución de los trabajos. Se ha producido un traslado de talleres y actividades consideradas incompatibles con un área fundamentalmente residencial, potenciando la instalación de comercio de uso diario, empresas artesanales, restaurantes y oficinas (13).

En cuanto a la dotación institucional, en el área se han instalado diversas oficinas estatales, entre las que podemos citar una oficina de asistencia social de la ciudad de Maastricht, una agencia gubernamental de colocaciones, la oficina de la Delegación Provincial del Ministerio de Construcción, y la oficina de la Comisión Constitutiva de la Nueva Universidad.

El «Op de Thermen», con un marcado carácter de espacio libre urbano, aparece como un lugar natural de relación, siendo utilizado, tanto como espacio de recreo de jóvenes, como ágora y lugar de encuentro de actividades comunitarias.

Se ha pretendido y conseguido, pues, en buena medida, una equilibrada dotación comercial y administrativa, considerada imprescindible para generar los necesarios niveles de actividad que puedan asegurar servicios a la población residente, así como la atracción que pueda actuar de anexo con el resto de la ciudad.

El aspecto del tráfico viario se incluyó dentro

del programa de renovación. La construcción de una vía tangente a la orilla occidental del río ha logrado una mejor conexión con el acceso al puente sobre el Mosa. Asimismo, se ha conseguido evitar al tráfico el Stokstraatgebied sin afectarlo fundamentalmente, desviando la circulación rodada que antes fluía por la Het Bat hacia una nueva vía paralela que, aprovechando una zona de semivacío urbano y solares sin edificar, se ha construido hacia el este.

Por otra parte, la trama interior en la zona de renovación ha quedado totalmente prohibida a la circulación rodada excepto para determinados abastecimientos y servicios, no existiendo problemas de aparcamiento, debido a las bajas densidades conseguidas y a causa de su proximidad a espacios con esta utilización.

Bajo el punto de vista social, las operaciones de saneamiento han producido un cambio, habiéndose conseguido sólo a medias el objetivo previsto del mantenimiento de su estructura social. Aun así, cabe destacar en el Stokstraatgebied renovado un aumento de la conciencia social, tal vez como consecuencia de las campañas dirigidas a la motivación de su población acerca de los problemas del área instando a su cooperación en los trabajos. Esto se ha manifestado fundamentalmente por la aparición de diversos movimientos ciudadanos que han mantenido posturas críticas a determinados aspectos y resultados de los trabajos.

La creación de la escuela de «habitat» para familias inadaptadas o marginadas alojó, mediante un alquiler simbólico, a parte de estas familias mientras duraban los trabajos de renovación y saneamiento en sus viviendas. La utilización en dichas escuelas de «habitat» del sistema de trabajo socioterapéutico (social casework), de gran tradición en USA, como procedimiento para conseguir una adecuada reinserción social, no ha dado los resultados esperados, lo que ha conducido a desestimar en el futuro dichas escuelas como medio de adaptación.

Un equipo de sociólogos consideró, en vista de los resultados, modificar la estrategia a seguir en el futuro, considerando que los elementos marginales son grupos sociales con determinadas y sustanciales carencias en algunos importantes aspectos vitales, lo que no sugiere a priori un mal comportamiento tanto a nivel social como familiar. En base a esto, se ha considerado que el favorecer las oportunidades necesarias para el desarrollo de la personalidad de los diversos grupos de cara a propiciar su inserción social, es la política más aconsejable para futuras actuaciones.

No se han facilitado datos sobre el número de familias que han vuelto a ocupar sus antiguos hogares, ya que aunque en principio y en los objetivos del trabajo estaba el mantenimiento de la población residente, el fuerte descenso de la densidad del área ha obligado necesariamente al abandono de la misma a muchas familias que han tenido que alojarse en otras zonas de la ciudad.

Con posterioridad a los trabajos, el aumento de la calidad ambiental del Stokstraatgebied ha creado una fuerte apetencia por su dotación residencial, siendo difícil el control por parte de la Administración de un cierto movimiento especulativo del

(13) Sólo en el área del Stokstraat se situaban en 1975 56 comercios al detall, 6 restaurantes y 23 oficinas, alguna de ellas de la Administración.

que son frecuentemente víctimas las economías más débiles, y que tiende de forma progresiva a alterar la estructura social de la zona.

La estructura formal del Stokstraatgebied se ha visto considerablemente modificada. La conservación de la escala y tipologías sumada al esponjamiento producido en el interior de las manzanas, ha contribuido a clarificar su volumetría al mismo tiempo que su trama sustentante.

La utilización de la dotación inmueble se ha realizado de forma equilibrada (14), y sus condiciones de habitabilidad han mejorado considerablemente favorecidas tanto por la liberación de los espacios interiores, como por la racionalización de los programas y el nivel del equipamiento técnico.

El paisaje urbano se ha revalorizado. La articulación de calles y espacios libres ha sido una de las consecuencias de las actuaciones en los interiores de las manzanas; el trazado viario se ha clarificado y jerarquizado después de la actuación. Existe toda una secuencia entre calles estrechas que se ensanchan en determinados puntos formando pequeñas plazas, actuando como elemento ordenador y orientador de la trama el gran espacio central (Op de Thermen) que reúne las características de accesibilidad, valor simbólico e intimidad.

La no existencia del tráfico rodado, además de favorecer la calidad del habitat, ha hecho posible la eliminación de aceras, el uso de determinados pavimentos, así como la introducción de un mobiliario urbano encaminado a favorecer su habitabilidad. Así, se han instalado jardineras, zonas de reposo, nueva iluminación urbana, etc., que son especialmente cuidados por los habitantes.

El nivel de equipamiento, su calidad ambiental, así como la facilidad de comunicación del sector con el resto de la ciudad de Maastricht, facilita el constante intercambio y asegura la integración entre ambos, imposibilitando en el futuro la marginación del Stokstraatgebied.

6. CONCLUSIONES

Un estudio de la experiencia en el Stokstraatgebied y el análisis de los resultados obtenidos servirían, entre otras cosas, para contrastar la desviación entre objetivos de partida y lo obtenido tras la ejecución del planeamiento. Si nos atenemos a un análisis superficial, los resultados se pueden considerar satisfactorios, ya que son evidentes tanto las mejoras de las condiciones de su habitabilidad como las de su calidad ambiental y de su patrimonio inmobiliario.

No obstante, un análisis más en profundidad detecta que otros aspectos que recogía la exposición de motivos del trabajo no se han cumplido con análogos resultados. La erradicación de parte de sus habitantes ha sido una realidad y los intentos de reinserción social de grupos marginados ha quedado como una experiencia digna de valorar, pero poco operativa en sus resultados finales.

En cuanto a la gestión, el papel de los poderes públicos ha sido fundamental para la realización

de los trabajos, incorporándose sólo la iniciativa privada cuando comenzó a ver los resultados obtenidos en la zona de actuación «activa». No obstante, los residentes con bajos niveles de rentas han considerado una pesada carga la realización de los programas, y en este sentido se han producido diversas críticas.

Aunque en Maastricht la presencia de las «sociedades de renovación») ha sido mínima, sus actuaciones masivas en otros Centros Históricos como Deventer, Middelburg, así como en áreas históricas de la ciudad de Amsterdam hacen interesante al menos, el conocer algunas de las críticas que bajo diferentes puntos de vista se han hecho a su actuación.

Así, en una nota de la Asociación «Aktiegroep Nieuwmarkt» de Amsterdam que fue difundida en el Congreso de Amsterdam, celebrado en octubre de 1975 (15), se «contesta» la política de rehabilitación llevada a cabo por las sociedades de renovación holandesas, aportando datos concretos, en contradicción con los oficiales, sobre los cambios de población producidos tras las ordenaciones efectuadas por estas. Como causa señalan los altos niveles de las rentas (de 600 a 1.000 florines mes) en caso de alquileres y cifras de alrededor de 100.000 florines en que se valora el precio de un apartamento, con considerables diferencias sobre lo ofertado por el mercado en áreas no centrales de la ciudad.

Después de clasificar como elitistas a las mencionadas sociedades, la nota termina exigiendo:

- La consideración de los derechos y deseos de los habitantes radicados en el área a la hora de abordar los trabajos de recuperación de vivienda.

- Discusión y participación de los habitantes durante la ejecución de los trabajos.

- En base al apoyo obtenido de los fondos públicos en forma de subvenciones a las sociedades de renovación se exige que, tras la reconversión, dicho patrimonio se ofrezca de forma preferente a sus primitivos usuarios, y en su defecto a habitantes del área, y que el nivel de alquileres y precios de venta tengan el tratamiento específico que evite diferencias sustanciales con los valores vigentes antes de las operaciones.

En ésta misma línea, la Asociación «Utgave van het Wiskcentrum Jordaan», de Amsterdam, en nota difundida a su vez en el mencionado Congreso, hace una dura crítica de las sociedades de renovación, a las que, según ellas, y en forma de dividendo, van a parar parte de las subvenciones que le otorgan diversas entidades públicas, y aboga por una mejor consideración de los aspectos sociales.

De todo lo anterior parece desprenderse la necesidad de reforzar la componente pública y en todo caso someter a un control a las sociedades privadas.

Por otra parte, es preciso señalar que la pequeña dimensión del Stokstraatgebied dentro del centro histórico de una ciudad en desarrollo no es totalmente significativa para su consideración como experiencia piloto y, en todo caso, su situación dentro de un marco económico desarrollado no hace

(14) En la Stokstraat 12 casas tienen como uso exclusivo la vivienda, en 15 se ha compatibilizado este uso con el pequeño negocio y oficinas, existiendo en la misma calle una casa dedicada en su totalidad a exposiciones.

(15) Congreso clausura del «Año Europeo del Patrimonio Arquitectónico», promovido por el Comité de «Monuments and Sites» del Consejo de Europa.



La recuperación del centro histórico en los Países Bajos

extrapolable la experiencia a otros centros que, aunque con similares problemas, su localización en un marco urbano o regional deprimido hace mucho más problemática su recuperación.

Finalizamos, y a título de recapitulación, reiterando las premisas que a nuestro juicio harían posible que una política encaminada a la rehabilitación y recuperación del centro histórico obtuviera una respuesta coherente y globalizada:

- Realización en profundidad de los necesarios trabajos de planeamiento.

- Su inserción dentro de un marco ordenador más amplio (local, regional, etc.).

- Intervención pública (a niveles de gestión y ejecución), sin desestimar la colaboración de la iniciativa privada supeditada a un control de la Administración.

- Realización de intervenciones sobre la construcción económica y popular.

- Adecuar al funcionalismo las tipologías edificatorias existentes dotándolas de habitabilidad y de los estándares urbanísticos necesarios.

- Convertir los precios de las restauraciones en competitivos con respecto a los costes totales de la nueva construcción en áreas periféricas (16).

- Promover una legislación y gestión de la vivienda social que permita hacer partícipes de sus subvenciones y ventajas fiscales a los trabajos de restauración y mejora de la vivienda situada en los Centros Históricos.

- Realizar una interpretación progresiva de las legislaciones que inciden sobre la vivienda.

Con todo lo expuesto a lo largo de este trabajo se ha intentado trazar una panorámica general de la experiencia holandesa relacionada con la conservación del centro histórico. El estudio del caso concreto del Stokstraatgebied de Maastricht, limi-

tado tanto en su planeamiento como en sus resultados finales y, por otra parte, dentro de un **may** determinado contexto socioeconómico, se ha incluido, más que con la pretensión de mostrar una «experiencia **modélica**», pensando en contrastar con la realidad unos determinados presupuestos de partida, así como por la posibilidad de su parcial extrapolación hacia áreas metodológicas.

(16) En Francia, por ejemplo, y a pesar de las subvenciones y ayudas del Ministerio de Equipamiento, la Agencia para la Mejora del Habitat (A.N.A.H.), así como los Fondos para la Ordenación Urbana (F.A.U.), y según datos aportados por los empresarios y la A.N.A.H., los costes de rehabilitación son todavía demasiado elevados para que sean competitivos con los de la nueva construcción. No obstante, y según datos de la F.P.B. de París, extraídos de «Le Batiment-Batir», el total de los trabajos considerados como rehabilitación de habitat antiguo asciende a 40 mil millones anuales, frente a los 185 mil millones que mueve el sector de la construcción en Francia.

BIBLIOGRAFIA

Los problemas de la renovación urbana en los Países Bajos. Secretaría General Técnica del M.O.P.U.

Revitalización de los Centros Históricos, por Alonso ALVAREZ MORA. Secretaría General Técnica del M.O.P.U. *Urbanisme et rénovation urbaine*, Ministère Fédéral de L'Aménagement du Territoire, de la Construction et de l'Urbanisme. Bonn, 1974.

«Jordaan», *a future for the past*. Trabajo publicado por la Oficina de Información de la ciudad de Amsterdam, 1975.

The economics of conservation. Publicado por «The Royal Institution of Chartered Surveyors». London, 1975.

Documentación varia del «Committee of Monuments and Sites», Council of Europe.

Revista *Ciudad y Territorio* n.º 3-1975.

Enciclopedia de la Planificación Urbana, por Arnold WHITTICK. I.E.A.L.



Colección «Nuevo Urbanismo»

«La economía de las zonas urbanas.

576 páginas
700 pesetas

«Centros de crecimiento en la planificación espacial.

560 páginas
350 pesetas

«Federalismo fiscal»

324 páginas
450 pesetas

Pida estos libros y cualquiera otros de la colección «Nuevo Urbanismo» a su librería habitual o a la Sección de Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local.



LOS ORIGENES DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN EL EXTRARRADIO NORTE DE MADRID

por Rafael Mas Hernández

El punto de partida de la presente investigación es nuestro anterior trabajo sobre diversos aspectos del Ensanche madrileño. Habiendo establecido las principales pautas de comportamiento de la propiedad inmobiliaria en éste, interesaba comprobar hasta qué punto el profundo contraste existente (en lo legal, en dotaciones, en nivel social) entre ambos espacios (Ensanche y Extrarradio) se traducía en unas estrategias particulares de la propiedad inmobiliaria. Un problema de detalle era el de si existía identidad personal entre los responsables de la retención del suelo del Ensanche y los parceladores de los terrenos del Extrarradio.

Al tratarse de un hecho ya histórico (por más que sus consecuencias lleguen hasta el presente) se ha dispuesto de fuentes muy ricas en contenido, como los fondos del Archivo Histórico de Protocolos y un catastro del ruedo madrileño de mediados del siglo pasado (el de Colubi), fácilmente cotejables con los datos del Registro de la Propiedad. El espacio acotado para el estudio, el comprendido entre el límite del Ensanche y el del antiguo término municipal de Madrid, y entre la antigua carretera de Aragón y el actual recinto de la Ciudad Universitaria, es correctamente conocido en sus líneas generales, conteniendo los núcleos originarios de Cuatro Caminos, Bellas Vistas, Prosperidad y Guindalera. El encuadre temporal

debía tener presente, dado nuestro inicial propósito, las primeras iniciativas de promoción de suelo, forzosamente relacionadas con el decreto de Ensanche de 1860; desde tal fecha hemos progresado hasta finales del pasado siglo, cuando ya los núcleos antedichos estaban perfectamente consolidados y el proceso de parcelación era irreversible.

Al poco tiempo de comenzada la investigación, los iniciales planteamientos se concretaron. Estaba claro que la promoción de suelo en el Extrarradio era radicalmente distinta a la del Ensanche; además, su importancia exigía que en lugar de acentuar los puntos del contraste se profundizara en la lógica interna del proceso. En su doble vertiente económicosocial y formal, las actuaciones de la propiedad inmobiliaria en el Extrarradio norte de Madrid llevadas a cabo en el pasado siglo se pueden considerar modélicas, en sí mismas y por lo que suponen de íntima ligazón entre la iniciativa privada y el espacio urbano.

1. INTRODUCCION

El nacimiento del Extrarradio se produjo al decretarse el Ensanche de la ciudad. Desde el momento en que éste gozaba de unos límites concretos, representados por el foso de Ensanche (poste-

rior Paseo de Ronda), el ámbito exterior a dichos límites quedaba no calificado para acoger el crecimiento de la ciudad. El Extrarradio surge, pues, como la antítesis del Ensanche, como espacio no apto para el uso urbano. Tal concepto nunca fue plasmado en ordenamiento legal alguno, pero se desarrolló por la vía de los hechos y se tradujo en una prolongada despreocupación municipal acerca de la dotación de servicios e infraestructura urbana más allá del límite oficial de la ciudad, el Paseo de Ronda.

Como ya apuntara Fernández de los Ríos, el hecho de la demarcación física de la ciudad no era nuevo, pero tampoco lo era su inmediata consecuencia, la aparición de arrabales periféricos. En concreto, el crecimiento espacial de Madrid había consistido hasta entonces en una ampliación sucesiva de las cercas, que pretendían englobar los arrabales de extramuros, pero que, a la vez, originaban otros. Al decretarse el Ensanche en 1860, tras el intento frustrado de 1848, el resultado fue similar; los antiguos arrabales de Chamberí y Peñuelas quedaron insertos en la urbe, pero se propició el crecimiento de otros nuevos, unos kilómetros más lejanos del centro de la ciudad.

La fase inicial del Extrarradio madrileño, por tanto, entra de lleno en el campo de la formación «espontánea» de la ciudad, sin previsión o plan alguno, y fuera del espacio formalmente acotado como urbano. Sus características son reconocibles en otras muchas ciudades españolas, allí donde la «urbanización marginal» o las «parcelaciones» hayan influido decisivamente (circunstancia casi general) en el crecimiento espacial registrado en los últimos cien años (1).

Aun dentro de tales coordenadas, conviene enmarcar con nuevas precisiones el objeto de nuestro estudio. Un detalle fundamental es reparar en que se trata del crecimiento histórico de la ciudad, registrado en la segunda mitad del pasado siglo; un espacio prácticamente despoblado en 1860 pasó a albergar a 40.000 personas en 1915, acogiendo el 13,7 % del crecimiento demográfico de la ciudad en el período 1860-1910. Estamos, asimismo, ante sólo una parte del crecimiento de la ciudad, pues al mismo tiempo crece el Ensanche e incluso la periferia (con el inmediato barrio de Tetuán como mejor ejemplo). Por las grandes consecuencias que iba a acarrear, insistiremos más en la circunstancia de que la trama parcelaria rural fuera de reducidas dimensiones y registrara una acusada concentración de la propiedad.

Al decretarse el Ensanche, en 1860, el sector septentrional del municipio madrileño (el futuro Extrarradio norte) no tenía apenas huella urbana

alguna y era, a todos los efectos, un espacio rural. Solamente sería destacable el reajuste parcelario producido por el Canal de Isabel II en sus compras de tierras para el canal, su camino de servicio y el Canalillo. De las escasas construcciones existentes, sólo los **tejares**, facilitando materiales de construcción, podían considerarse suburbanas, siendo el resto de carácter rural.

El sector septentrional del ruedo madrileño distaba de ser homogéneo en sus características. Lo cruzaban dos importantes carreteras, la de Francia (actual calle de Bravo Murillo) y la de Aragón (hoy calle de Alcalá), además de diversos caminos que se dirigían a los municipios inmediatos (Chamartín, Hortaleza y Canillas) o comunicaban lugares más cercanos (Dehesa de la Villa, Maudes, etc...). Dichas vías de comunicación tenían un diverso valor para su urbanización, dados los desniveles topográficos determinados por los arroyos de la Castellana y Abroñigal. Así, en el Extrarradio los espacios topográficamente elevados y más cercanos a las vías de comunicación eran los inmediatos a la carretera de Francia y al camino de Hortaleza, y en ellos se iban a generar los dos mayores núcleos de edificación, Cuatro Caminos y Prosperidad.

Para poder apreciar la importancia de la propiedad inmobiliaria en la creación de los núcleos urbanos del Extrarradio se deben tener presentes dos importantes cualidades de aquella, la pequeñez de las parcelas y la concentración de la propiedad.

A partir de los datos catastrales, y contabilizando las secciones correspondientes (2) del plano de Colubi, se han elaborado los cuadros 1 y 2. Las reducidas dimensiones de las fincas rústicas del ruedo madrileño son las normales en un terrazgo para el que los títulos de propiedad se remontaban frecuentemente al siglo XVI. Eran tierras de secano cerealísticas y sólo junto al arroyo Abroñigal existía alguna huerta. El que el 72,4 % de las fincas fuera menor de 2 Ha. indica con claridad la escasa superficie media de las tierras e implica una primera característica de las parcelaciones posteriores, la dificultad existente para homogeneizar grandes espacios.

En contra, era notoria la concentración de la propiedad, conseguida merced a la acumulación de fincas de diverso tamaño, hasta lograr un fuerte control del espacio, tal como lo indica el que entre sólo ocho propietarios poseyeran casi la mitad del Extrarradio norte. Además, esos mismos individuos (o familias) tenían en propiedad gran parte de los alrededores de Madrid. Los cinco mayores propietarios eran en 1865-66 los mismos que figuraban en el Ensanche nordeste: **Maroto**, **Erice** y **Piernas**, como burgueses urbanos, y campesinos acomodados, tales **Río** y **Díaz**. La actuación de estos grandes propietarios será determinante para la evolución de los núcleos urbanos del Extrarradio, según optaran por la venta de las fincas, su parcelación en solares o su retención.

El crecimiento de lo que hoy podemos denomi-

(1) Para algunas ciudades dicha importancia ya ha sido puesta de manifiesto:

— Laboratorio de Urbanismo: «La urbanización marginal en Barcelona», Barcelona, ETSAB, 1976; 3 vols.

— Moisés Llorden Miñambres: «La producción de suelo urbano en Gijón (1860-1975)», Oviedo, Colegio Oficial de Arquitectos de León y Asturias, 1978, 218 p.

Procesos similares se han descrito para ciudades europeas:

— J. Bastie: «La croissance de la banlieue parisienne», París, PUF, 1964, 624 p.

— David Ward: «The pre-urban cadaster and the urban pattern of Leeds», *Annals of the Association of American Geographers*, 1952, vol. 52, p. 150-166.

(2) Hemos unido las secciones núms. 3, 4, 8, 9, 11, 13, 14 y 15, que comprenden todo el Extrarradio norte y las manzanas septentrionales del Ensanche. Es por ello que la superficie resultante (847 Ha.) es mayor que la oficial de 1915 para la suma de los barrios de Cuatro Caminos, Bellas Vistas, Prosperidad y Guindalera (720 Ha.). Archivo de Villa (Secretaría) 0'69-52-1.



Cuadro 1. Dimensiones de las fincas rústicas del Extrarradio Norte en 1865-66

Fanegas	N.º Fincas	% Fincas	N.º Fanegas	% Fanegas
0	51	14,13	37	2,81
1	92	25,48	165	12,54
2	76	21,05	163	12,39
3	43	11,91	139	10,56
4	28	7,75	120	9,11
5	16	4,43	85	6,46
6 a 10	35	9,70	273	20,75
11 a 15	13	3,60	183	13,91
16 a 20	5	1,39	91	6,91
21 a 25	1	0,28	21	1,60
26 y más	1	0,28	39	2,96
TOTAL	361	100,00	1.316	100,00

1 fanega de marco real = 6.438 m².

FUENTE: Plano catastral (a 1/2.000) de Carlos Colubí. Archivo de Villa. AV (Secretaría). 0'69-52-1.

Cuadro 2. Estructura de la propiedad rústica en el Extrarradio Norte en 1865-66

N.º Fincas Poseídas	N.º de Propi.	%	N.º de Fincas	%	N.º de Fangs.	%
1	84	67,2	84	23,27	287	21,81
2	14	11,2	28	7,76	113	8,59
3	8	6,4	24	6,65	58	4,41
4	3	2,4	12	3,32	32	2,43
5	3	2,4	15	4,16	90	6,84
6	2	1,6	12	3,32	23	1,75
7	1	0,8	7	1,94	27	2,05
8	2	1,6	16	4,43	52	3,95
9	—	—	—	—	—	—
10 a 14	3	2,4	37	10,25	110	8,36
15 y más	5	4,0	126	34,90	524	39,81
TOTAL	125	100,00	361	100,00	1.316	100,00

1 fanega de marco real = 6.438 m².

FUENTE: Idem que Cuadro 1.

nar «suburbios históricos» (Cuatro Caminos, Bellas Vistas, Prosperidad y Guindalera) se produjo casi inmediatamente al decreto de Ensanche, merced a parcelaciones de fincas rústicas, con la venta individualizada de solares para uso urbano (3). La prontitud del cambio de uso (ya se parcelaron fincas en 1863) expresa el profundo contraste existente entre el urbanismo oficial (demarcando la ciudad) y el real (construyendo ciudad más allá de los límites oficiales). Las condiciones en las que tuvo lugar el cambio de uso abundan también en la importancia que alcanzó la estructura originaria de la propiedad.

Por comodidad expositiva, y atendiendo a las principales conclusiones del trabajo, dividimos la explicación en dos cuerpos principales. Por un lado, las implicaciones económicas y sociales subyacentes en la conformación de las parcelaciones del Extrarradio como una oferta de suelo necesaria en la ciudad del XIX. Por otro, los elementos formales explicativos de la fuerte influencia ejercida por el parcelario rural previo sobre la trama del callejero resultante.

(3) Ramón López de Lucio: «En torno a los procesos reales de desarrollo urbano. Las tipologías de crecimiento en la formación de la periferia de Madrid», *Ciudad y Territorio*, 2/3, 1976, p. 153-158. El Extrarradio norte queda englobado en el tipo de «parcelaciones periféricas exteriores al Plan Castro».

2. LAS COORDENADAS ECONOMICAS Y SOCIALES DE LAS PARCELACIONES

La evolución de los precios de las fincas rústicas en el pasado siglo enmarca el proceso de parcelación que con la venta de tales fincas se inicia. El brusco incremento de las cotizaciones de los terrenos suscitado desde 1860, y en el que se multiplica por 20 (como término medio) el precio inicial, expresa bien el cambio de uso sufrido (de rural a urbano). Las fincas pasaron de evaluarse en reales por fanega a hacerlo en reales por pie, tal como lo serán los futuros solares.

Este incremento de los precios, elemento clave en la aparición de las parcelaciones, debe entenderse a la luz de lo ocurrido en el Ensanche. En éste, el salto de los precios había sido mayor, dado el encarecimiento provocado por una enorme especulación inmobiliaria (la del marqués de Salamanca), la apropiación de suelo realizada por la burguesía y las propias condiciones del suelo (con rasantes y alineaciones oficiales y compromiso de instalación de los servicios municipales). Las iniciales promociones de suelo a bajo precio en el Ensanche norte consistieron en algunas parcelaciones en Vallehermoso (que, aunque sujetas al callejero oficial, dieron lugar a calles interiores), las ventas de solares a cargo del Estado cerca de la carretera de Aragón y el relleno del antiguo arrabal de Chamberí. Poco bagaje (y pronto se redujo, porque también en ellas habría retención especulativa de solares) era éste para una potencial demanda de suelo a bajo precio como la existente en el Madrid coetáneo, en el que el incremento demográfico (cerca de 300.000 habitantes entre 1860 y 1910), duplicando la población inicial, era atribuible casi por completo a la inmigración, supuesto el régimen demográfico imperante.

El incremento registrado de los precios del suelo en el Extrarradio pensamos que tiene dos motivaciones básicas. Una, la apuntada, por pasar a ofertar una mercancía (suelo barato en pequeñas parcelas) que apenas tenía cabida en el Ensanche. Otra razón es la derivada de la reacción de los propietarios del Extrarradio al acotamiento del espacio

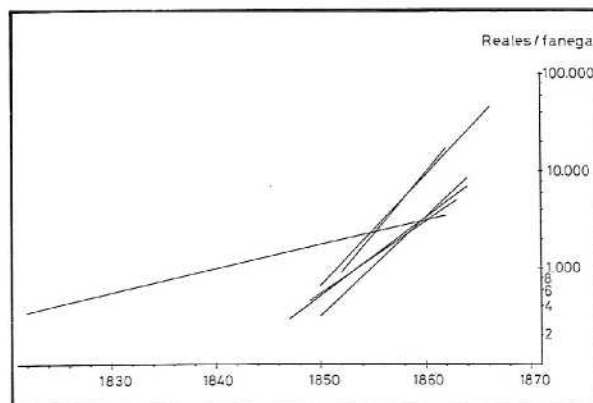


Figura 1. Evolución del precio de las fincas del Extrarradio en los inicios del proceso de parcelación (escala semilogarítmica).

Las líneas unen puntos indicativos de los precios de compra y venta. Se trata de fincas rústicas sin parcelar. una fanega de marco de Madrid = 3470 m².

Fuente: AHP, diversos protocolos.

urbano que el Ensanche implicaba. Si la reacción de los propietarios de éste al decreto de 1860 consistió en un regateo de superficies y volúmenes edificables, en el Extrarradio se buscó la vía práctica, vendiendo solares en un espacio no calificado de urbano, en pos de los beneficios derivados del cambio de uso. La falta de respuesta de los organismos públicos legitimó de inmediato tal postura.

Detrás de los números están las situaciones particularizadas, no siempre enmarcables en un esquema rígido. Hemos creído reconocer, cuando menos, tres estrategias diferentes en la propiedad inmobiliaria. La primera, y más simple, consiste en la parcelación de la finca a cargo del propietario inicial; en tal caso participan especialmente los campesinos acomodados, pero también algún burgués urbano. Una segunda circunstancia es la parcelación de la finca a cargo de una figura recién aparecida, el «parcelador» o «lotificador», quien compra las fincas a los antiguos propietarios. El tercer caso, el menos extendido, consiste en la retención de la finca del Extrarradio hasta bien entrado el siglo; sólo entran en él los grandes propietarios, que procedían de igual modo en el Ensanche, vendiendo con cuentagotas distintas partes de su patrimonio.

Dados los objetivos del trabajo, hemos analizado en especial los dos primeros casos. Los herederos de Luis Piernas (a quien Mesonero citara como acaudalado propietario) (4) y de Eugenio del Río, labrador, parcelaron algunas de sus fincas, buscando una complementariedad espacial, es decir, vendiendo solares en los diversos núcleos emergentes (Cuatro Caminos, Prosperidad). El más activo de los «parceladores» fue don Próspero Soynard, «propietario» por toda filiación, que enajenó solares en tres núcleos: Bellas Vistas, C. Caminos y, dándole nombre, en la Prosperidad. En general, y a partir de determinados datos (domicilio, profesión, etc.) pensamos que se debe encuadrar al segundo subtipo, al «lotificador», en una pequeña burguesía de escaso capital, cortos vuelos y necesidad perentoria de amortizar con rapidez la inversión realizada.

A tenor de la evolución temporal de las ventas de solares en las fincas analizadas (5), la amortización de los capitales invertidos por quienes compraron los terrenos con el único objetivo de parcelar fue rápida (cuadro 3). En su conjunto, la mitad de las parcelas se vendió en los dos primeros años de iniciada la parcelación. Próspero Soynard

(4) Ramón de Mesonero Romanos: «Memorias de un setentón». Madrid. Tebas, 1975. reedición. 404 páginas. Piernas es citado como concejal en 1845 y alcalde de Madrid en 1850. p. 386-389.

(5) Hemos estudiado con detalle la evolución de la parcelación de dos docenas de fincas (entre 1863 y 1901) comprensivas de una superficie total de 62 Ha. La divergencia del número de parcelas apreciable en los cuadros números 3, 4 y 5 obedece a la propia diferencia de las fuentes utilizadas. En los libros del Registro de la Propiedad no figura (salvo en la consulta individualizada) la profesión del adquirente de la parcela. Por contra, en el Archivo Histórico de Protocolos (AHP), más rico en detalles de los contratantes, es prácticamente imposible rastrear las ventas completas de la finca parcelada. En fin, la correspondencia de las fincas entre el AHP y el Registro no es fluida por completo, por iniciarse el Registro de la Propiedad y no disponerse de los documentos anteriores (la Contaduría de Hipotecas).

Cuadro 3. Ritmo de ventas de las parcelas

1 ^o año	31	41	138	210	31.91
2 ^o año	17	36	177	130	19.76
3 ^o año	15	9	41	65	9.88
4 ^o año	25	5	38	68	10.33
5 ^o año	50	17	23	90	13.68
6 ^o año	7	9	7	23	3.49
7 ^o año	5	3	6	14	2.13
8 ^o año	8	9	1	18	2.74
Y ^o año	18	20	2	40	6.08

TOTAL 176 149 553 658 100.00

Nota: La fecha inicial de las parcelaciones oscila entre 1863 y 1878.

FUENTE: AHP, diversos protocolos / Registro de la Propiedad de Madrid. antiguos cuarteles del Norte y de Occidente. distintas fincas.

Cuadro 4. Profesión de los compradores de parcelas

Profesión (6)	N.º de parcelas adquiridas
Obreros especializados	59
Comercio y servicios	37
Artesanos	40
«Jornalero»	38
«Empleado»	18
«Del comercio»	11
«Propietario»	7
Otros	13
Total	223

FUENTE: Idem que Cuadro 3.

comenzó a vender parcelas de sus diversas fincas entre 1863 y 1863, por lo que se vio afectado por la contracción de las ventas entre 1866 y 1868, debida a la crisis económica y política de esos años. Las restantes parcelaciones analizadas comenzaron entre 1871 y 1878; en el ritmo de ventas se debe tener presente la lejanía de las fincas enajenadas con respecto del casco urbano y las dificultades de acceso existentes (lo último es especialmente válido para la Prosperidad y la Guindalera).

Una mayor concreción de la demanda de suelo periférico, aparte de su pronta respuesta, viene dada por la caracterización social de los compradores (cuadro 4). En efecto, la demanda era socialmente homogénea, con una notoria mayoría de la clase obrera. Entre los adquirentes de parcelas predominan los obreros manuales, desde el «jornalero» a los obreros especializados; en segundo lugar figuran los artesanos y trabajadores del comercio y de los servicios. Es escasísima la proporción alcanzada por los tradicionales inversores en bienes inmuebles («propietario», «del comercio»), y, en consecuencia, queda manifiesta la participación

(6) Dentro de la clásica indeterminación de las clasificaciones profesionales del pasado siglo, hemos optado por mantener las denominaciones esteiotipadas («jornalero», «empleado», «del comercio», «propietario») y agrupar las restantes profesiones por afinidad. En el grupo de obreros especializados entran numerosos albañiles, junto a otros oficios (tejero, bollero) que quizás corespondan a pequeños industriales. En la rúbrica de artesanos se incluyen gran cantidad de carpinteros, además de otras profesiones (cerrajero, ebanista, zapatero) que parecen indicar la propiedad de los medios de producción. Más claro es el epígrafe de comercio y servicios, que agrupa a empleados en transportes (cochero), servicios (portero, tabernero), comercio, etc...



Los orígenes de la propiedad inmobiliaria en el extrarradio norte de Madrid

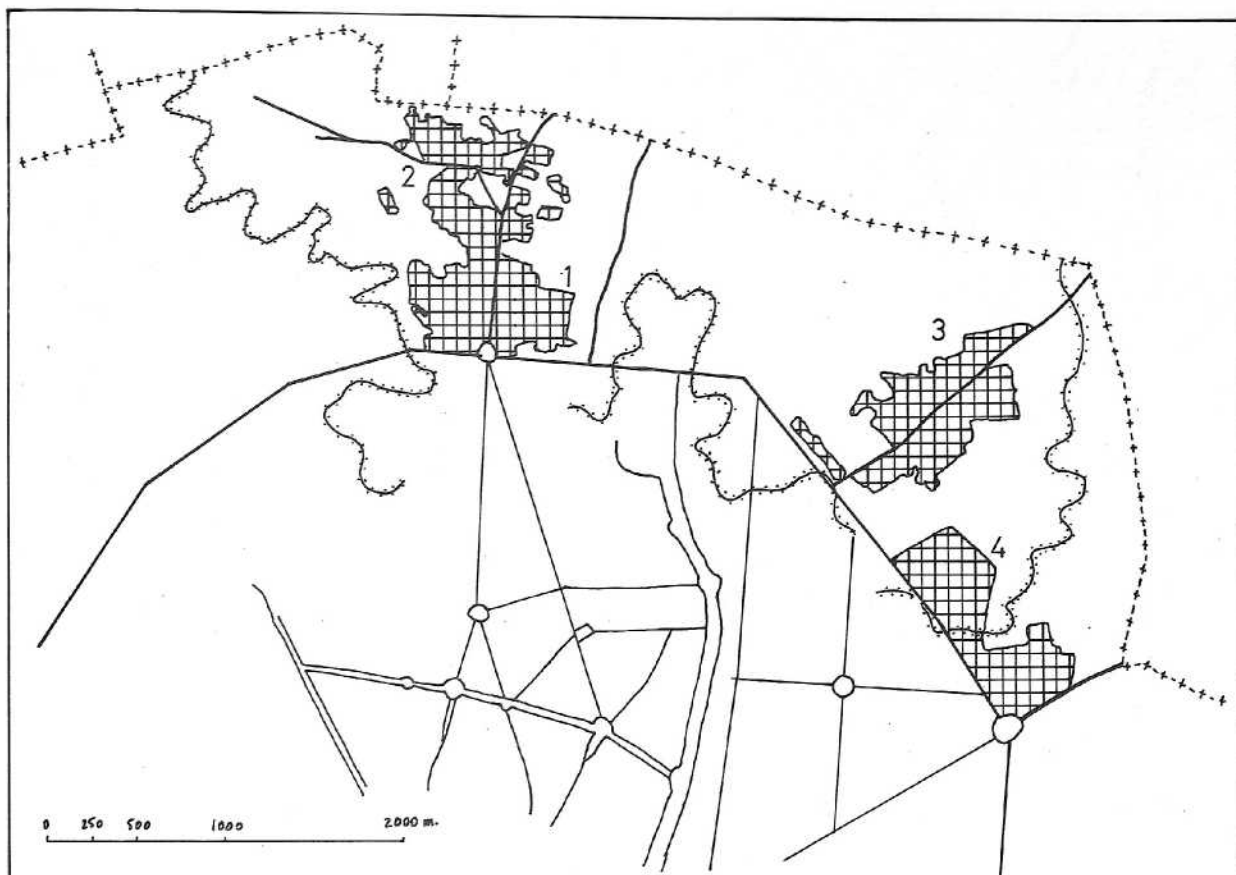


Figura 2. Edificación en el Extrarradio norte, 1910.
 1. Cuatro Caminos 2. Bellas Vistas 3. Prosperidad 4. Guindalera.
 Como referencias se indican los límites del antiguo término municipal, el trazado del Canalillo y el callejero del Ensanche norte. En trazado grueso figuran algunos caminos.
 Fuente: Plano de Núñez Granés, escala 1/10.000.



Figura 3. Plano parcelario de Cuatro Caminos y Bellas Vistas en 1875.
 Se han omitido las escasas construcciones existentes. El trazado más grueso indica los caminos.
 Fuente: AV (Secretaría) 0'89-16-4.

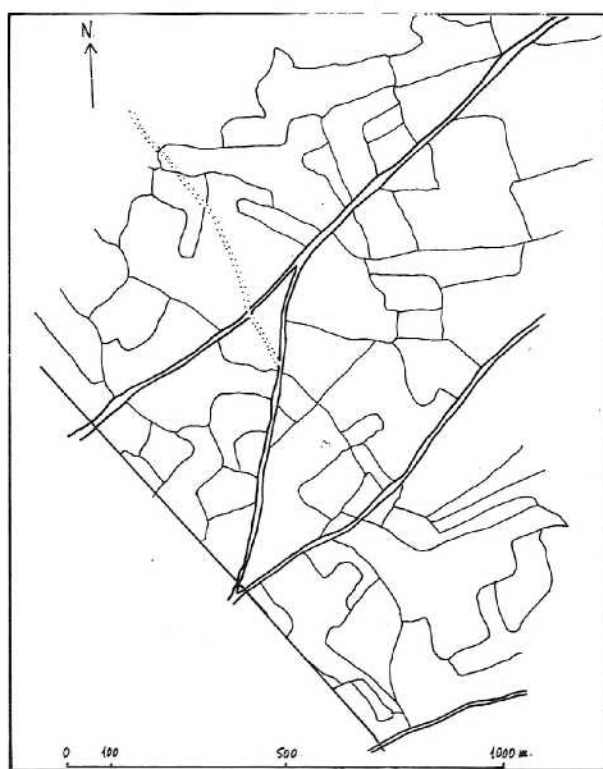


Figura 4. Plano parcelario de la Prosperidad y Guindalera en 1875.
 Idénticos procesos de representación y fuente que en la figura 3.

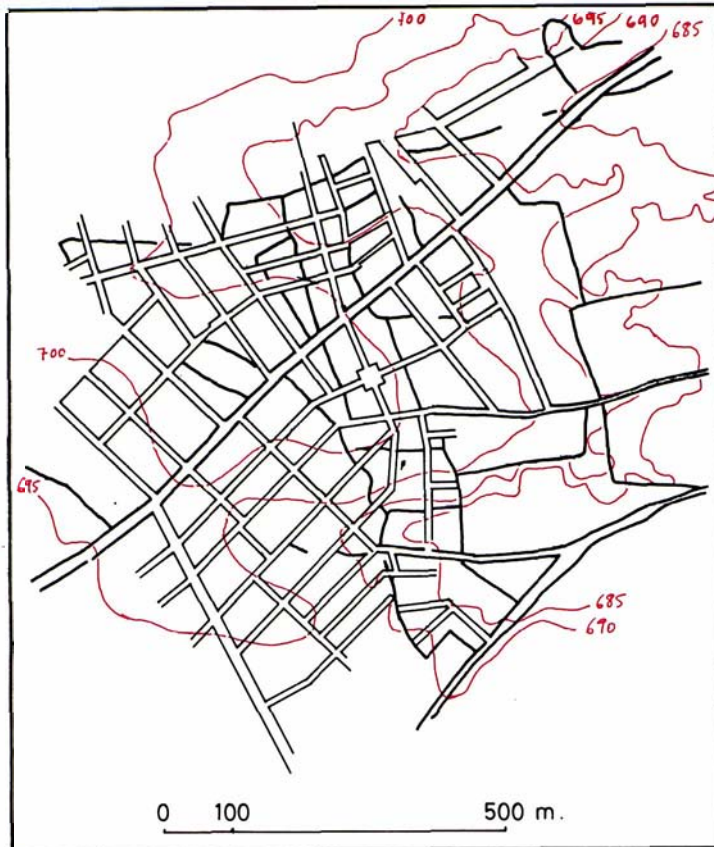
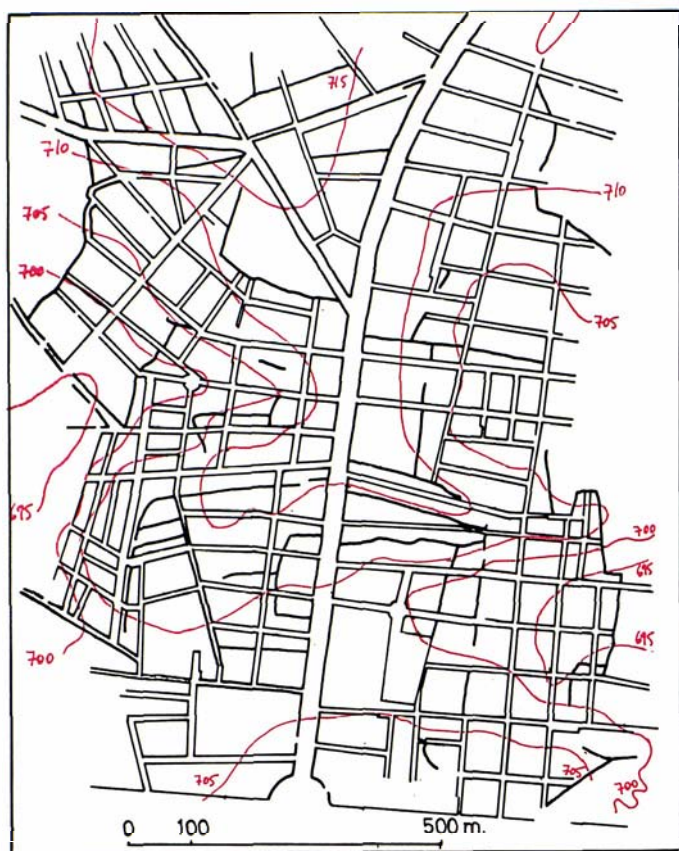


Figura 5. Plano de Cuatro Campos y Bellas Vistas en 1955/70. Se indican en trazado de mayor grosor las antiguas lindes rurales y los caminos convertidos en calles.

Fuente: Planos parcelarios del Ayuntamiento de Madrid. 1955 (1/5.000), 1970 (1/2.000).

Figura 6. Plano de la Prosperidad en 1955.

Al callejero se *sobreimpone* el parcelario rural previo y el trazado caminero que se ha conservado hasta el presente.

Fuente: Plano parcelario del Ayuntamiento de Madrid. 1955 (1/5.000).

del ahorro popular en la demanda de suelo a bajo precio de la ciudad.

Los precios imperantes permitían el acceso de la clase obrera a esas parcelas periféricas e *infra*-dotadas. El costo de una parcela tipo (300 m² a 1 Pta./m²) representaba la mitad del salario anual medio de un obrero especializado en 1860-80 (7). Los precios alcanzados en esas dos décadas, 0,8 Pta./m² como mínimo generalizado en las parcelas más alejadas de la *vía* principal y 3,2 Pta./m² en los enclaves mejores, eran las cifras que *enmarcaban* varias especulaciones paralelas. Por un lado, para el antiguo propietario rural representaba la culminación de una inversión a largo plazo (20-30 años), con sustanciosos beneficios: una finca adquirida a 500 reales/fanega (0,036 Pta./m²) se vendía a un precio 30 veces mayor. Eran menores, aunque no menguadas, las ganancias del «*parcelador*»; como término medio, y supuesta la *triplicación* del precio relativo del suelo y la venta total de la finca en 10 años, se obtenía una renta media del capital inicial del 12,5 % anual, proporción muy apreciable dada la estabilidad monetaria de esos años. Si el «*parcelador*» triplicaba el precio relativo en su compra de la finca rural y posterior parcelación, el proceso no acababa *ahí*. Con harta frecuencia el comprador procedía a la

reventa de la parcela en un plazo corto de tiempo (hasta 5 años) o a su división (se subdividían hasta fincas de 4.000 *pies*²-310,6 m²). En estos casos también el precio solía triplicarse entre la compra y la venta. La retención especulativa a gran escala de parcelas en el Extrarradio tuvo, a juzgar por los casos estudiados, escasa incidencia, reduciéndose a algunos compradores («*propietario*», militar) que adquirieron grandes parcelas y las fueron subdividiendo.

De este modo, la existencia de una demanda solvente entre el proletariado y la clase trabajadora aparece en la base de la existencia de las parcelaciones. A la vez, la subdivisión de las parcelas iniciales obedece también a la continuada renovación de la demanda, además de proporcionar beneficios al inicial comprador.

La retención de fincas bien situadas (cercanas a los caminos citados y a las nacientes barriadas) fue llevada a cabo por los grandes propietarios burgueses, como Maroto y Erice, cuyos descendientes, ennoblecidos, figuran repetidamente entre los mayores contribuyentes madrileños de comienzos del presente siglo. Sus fincas coinciden casi siempre con vacíos de edificación, prolongados hasta 1910 e inclusive hasta después de la guerra civil. Algunas de sus propiedades, pequeñas en especial, fueron vendidas a «*parceladores*» y otras fueron cedidas a comunidades religiosas, originándose así las primeras iglesias de la Prosperidad (Maroto) y la Guindalera (probablemente Erice, quien ya lo

(7) Hemos calculado un jornal de 10 reales diarios en 240 días por año (= 600 Pta./año) a partir de M. Tuñón de Lara: «El movimiento obrero en la historia de España», Madrid, Taurus, 1972, 963 páginas, p. 108.

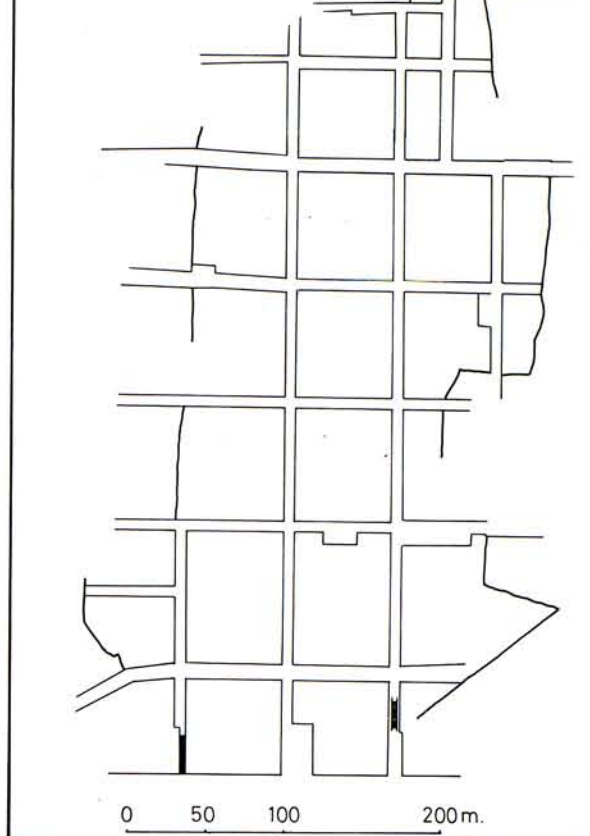


Figura 7. Plano actual de la antigua finca «La Ultima Noria». Se indican las antiguas lindes conservadas y las escaleras que ha sido necesario construir para salvar el desnivel existente entre la rasante del antiguo Paseo de Ronda (Raimundo Fernández Villaverde) y el nivel general de las construcciones de la finca parcelada. Repárese en las consecuencias de los planes de alineaciones (obligado a retranqueos) en algunas calles.
Fuente: Plano parcelario del Ayuntamiento de Madrid (1/2.000).

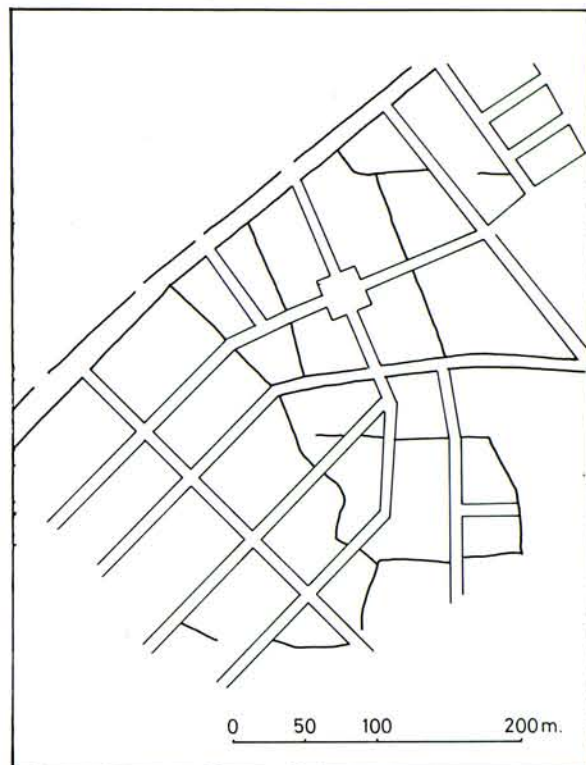


Figura 8. Plano actual de un sector de la Prosperidad. Las antiguas lindes, conservadas aquí en casi su totalidad, permiten comprobar que en cada propiedad se busca una organización propia del callejero.
Fuente: Plano parcelario del Ayuntamiento de Madrid (1/2.000).

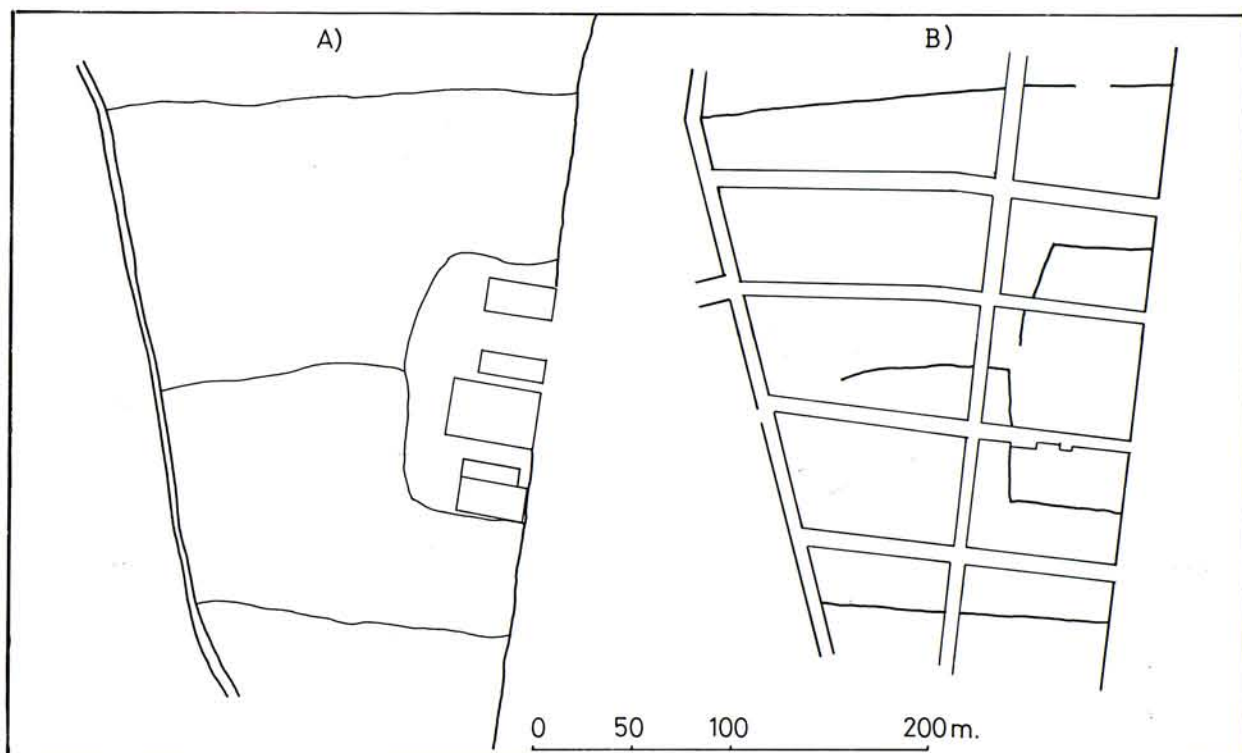


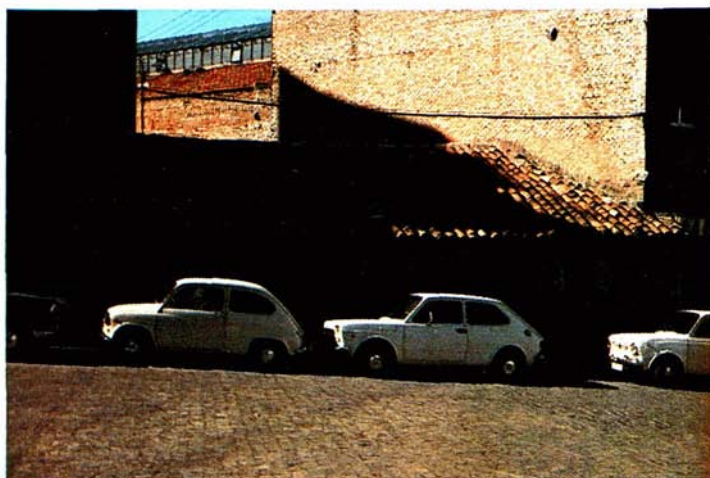
Figura 9. Evolución del plano de un sector de Cuatro Caminos.

A) Estado en 1866.

B) Estado actual.

La parcelación de la primera finca establece las pautas que seguirán los propietarios colindantes. Las calles septentrionales no son rectas por adaptarse a la linde superior. Ambos caminos se convierten en calles.

Fuente: AV (Secretaría) 0,69-52-1. Plano parcelario del Ayuntamiento de Madrid (1/2.000).



Finca construida en una parcelación de Soynard (Bellas Vistas). P." de la Dirección. 17.



Casa construida en una parcelación de Soynard (Bellas Vistas) Calle Margaritas, 39.



Vivienda obrera en la calle Jerónima Llorente (Bellas Vistas).



Calle de Juan Bautista de Toledo (Prosperidad), en la antigua finca de Zabala. En primer término, construcciones originales.

había hecho en Tetuán-). En algunas de esas fincas retenidas durante décadas se instalarán promociones oficiales de casas baratas; de este modo en 1931 el Ayuntamiento adquiriría por 7,9 millones de pesetas la finca de Cerro Bermejo (de Erice) para levantar casas baratas, en el sur del municipio.

Por tanto, merced a la acción combinada de un conjunto de estrategias inmobiliarias y a la no intervención municipal, las barriadas obreras del Extrarradio norte, segregadas del resto de la ciudad, fueron pronto una realidad. Con unas líneas económicas claras, las parcelaciones periféricas seguían también unas normas en sus elementos formales.

3. LAS NORMAS FORMALES DE LAS PARCELACIONES

El proceso de fragmentación de las fincas rurales se realizó de un modo muy similar según los distintos propietarios, por lo que se puede intentar una generalización de aquellos aspectos que tienen traducción en el plano.

La parcela, el producto vendido, era pequeña y tomaba generalmente la forma rectangular o la de un trapecio cercano al rectángulo. Una idea

global acerca de sus características la proporciona el tamaño de las parcelas vendidas (cuadro 5). El predominio neto de las parcelas reducidas es mayor si consideramos que las cifras se refieren a las ventas iniciales, por lo que no se contabilizan las subdivisiones posteriores; además, entre las mayores superficies figuran un buen número de futuros usos no residenciales. En fin, se trata de un parcelario pequeño y apto para una edificación residencial de baja calidad y unifamiliar por lo general.

Cuadro 5. Tamaño de las parcelas vendidas

menos de 100	35	4,37	2.625	0,62
101 - 200	148	18,48	22.200	5,26
201 - 300	123	15,36	30.750	7,28
301 - 400	194	24,22	67.900	16,08
401 - 500	65	8,11	29.250	6,93
501 - 700	70	8,74	43.200	10,23
701 - 1.000	78	9,74	65.600	15,53
1.001 - 1.500	50	6,24	62.500	14,80
1.501 - 3.000	26	3,25	52.500	12,43
3.001 y más	12	1,49	45.757	10,84

TOTAL . . . 801 100,00 422.282 100,00
 Nota: Se contabilizan sólo las ventas realizadas por el propietario de la finca matriz.
 FUENTE: Idem que Cuadro 3.



Calle de Canillejas (Prosperidad). El obligado retranqueo de las edificaciones ha acelerado el proceso de renovación, restando hoy escasos testimonios de la edificación originaria.



Calle de Constanza (Prosperidad). Desniveles topográficos y renovación residencial.



Plaza de Getafe (Prosperidad). Era el centro de la pequeña finca de Hervella.



Vista de la calle de Dulcinea, hacia el Norte (Cuatro Caminos). Regularidad en «La Última Noria», insensible a la topografía.



Vista de la calle Comandante Zorita, hacia el Oeste (C. Caminos). Limite oriental de la finca «La Última Noria», de Piernas. Variedad de edificación obrera decimonónica.



Calle de Palencia, vista hacia el Este (Cuatro Caminos). Edificación homogénea en «La Última Noria» de Piernas.

No es en el tipo de parcela resultante de las ventas consideradas donde hemos creído ver hechos de interés. Se trata de la existencia de unos principios generales de parcelación, emanados del intento de aprovechar al máximo el espacio edificable, que dan como resultado un reflejo bastante correcto del plano parcelario rural previo en el plano callejero del núcleo urbano resultante. Todo

ello en el supuesto de que el parcelario rural del Extrarradio norte era irregular y estaba muy fragmentado.

El proceso de parcelación fue netamente individual; un propietario parcelaba su finca sin esperar a que lo hicieran los propietarios colindantes y sólo en el caso de que en las fincas inmediatas se hubiera iniciado un proceso similar se tenía



Los orígenes de la propiedad inmobiliaria en el extrarradio norte de Madrid

buen cuidado en conectar la red **viaria**. En algún caso excepcional, dos propietarios vecinos pueden acordar un plano al que sujetar la futura parcelación: tal fue el caso de la Guindalera. Lo que en la Guindalera se hizo en común era algo que a nivel individual estaba también generalizado, o sea, la previsión del plano desde antes de iniciar las ventas de las parcelas; de tal cometido se encargaba a un agrimensor o maestro de obras. En el Extrarradio norte la mayoría de las **parcelaciones** se deben a un mismo técnico, Esteban Esteban Latorre, el cual diseñó el trazado de la Guindalera y de todas las fincas de Piernas y Soynard, entre otros propietarios. En consecuencia, aunque de un modo individual, las parcelaciones se realizaron con una notable previsión en lo que al plano respecta.

En la distribución interna de la finca parcelada se observan dos principios de aplicación casi general, y que no suelen depender del tamaño del terreno. El apoyo de las parcelas en los caminos públicos, que se convierten de inmediato en calles, es el primero de ellos; según la anchura inicial del camino el frente de las parcelas se apoya directamente en él o se retranquea unos metros con respecto al antedicho camino. Sólo en el caso de que el propietario posea terrenos a ambos lados de la ruta primitiva, la misma búsqueda del máximo suelo edificable le aconsejará no conservarla como eje **viario** y sustituirla por otro entramado callejero. El segundo hecho de carácter general consiste en que sobre las lindes de la finca primitiva se coloca siempre el fondo de las parcelas previstas (nunca una calle), dejando al propietario vecino el problema de completar la manzana; con ello se aprovecha al máximo el área edificable de la finca propia.

En función del tamaño de la finca inicial parecen evidentes otras dos normas. En las fincas de tamaño considerable la tendencia a la regularidad del **viario** es notoria, prefiriéndose las calles rectas y dando lugar a un conjunto de vías paralelas y perpendiculares; en el Extrarradio norte de Madrid se prefieren las manzanas de forma casi cuadrada, pero también existen las que forman rectángulos muy alargados. Por lo que se refiere a las fincas de pequeño tamaño la norma es, en consecuencia con lo ya dicho del apoyo en las lindes del vecino, el dibujo de una calle central. Esta calle es la que organiza el parcelario de toda la finca y la que en su trazado **refleja** de un modo más fiel la forma de la finca en que se inscribe.

Por supuesto que tales principios serán tanto más válidos cuanto menor **fuere** la urbanización existente y, en consecuencia, menor la presión de los viales vecinos. En nuestro caso de estudio, por analizarse en tan tempranas fechas, tienen un alto valor explicativo.

La conversión de los antiguos caminos y veredas en calles ha sido la norma en todos los núcleos considerados. Los de mayor importancia dieron lugar a los ejes centrales de Cuatro Caminos y Prosperidad, las calles de Bravo Murillo y López de Hoyos. Son numerosísimos los caminos secundarios y veredas que perpetúan hoy su antiguo trazado en calles: Francos Rodríguez es el antiguo

camino de la Dehesa de la Villa, Federico Rubio es el antiguo camino de la Dirección del Canal y también en C. Caminos las calles de Villaamil, Lope de Haro, **Almansa** y Tenerife, por no citar sino los casos más claros, siguen el trazado caminero previo. Otro tanto ocurre en la Prosperidad y la Guindalera, con las calles de Coslada y Canillas.

La perpetuación de las lindes de las fincas parceladas ha llegado hasta nuestros días. Durante muchas décadas supusieron el límite del área edificada (caso de la mayor finca de Piernas en Cuatro Caminos), pero en la actualidad han quedado reducidas a límites de parcela en el interior de las manzanas. La conservación de las antiguas lindes rurales en el plano parcelario actual es bastante intensa, siendo problemático determinar las razones de su relativa frecuencia, aunque parece lógico suponer que se ha tendido a la regularización de las parcelas (con la pérdida consiguiente de la linde) en aquellos casos en que resultaban parcelas difícilmente edificables; por ello las lindes se conservan especialmente cuando adoptan una **disposición** paralela o casi paralela a las calles de la manzana en que se inscriben.

Además de los hechos señalados, harto conocidos, en el Extrarradio norte se puede afirmar que la forma y las dimensiones de las manzanas varían en muchos casos de acuerdo al plano **parcelario** inicial.

Un primer dato es la explicación de rumbos distintos en calles inmediatas, por cuanto en fincas vecinas de diferente orientación se aplicó la norma de establecer una calle central; más evidente es tal circunstancia cuando una calle procedente de una finca vecina cambia de dirección para adaptarse a la forma de la finca a parcelar. Y **así**, por la búsqueda de una cierta simetría de las calles en el seno de las distintas fincas es como se ha generado lo que se ha venido en llamar un plano caótico, que es ciertamente irregular, pero que tiene su lógica en los principios enunciados. Dada la pequeñez del parcelario inicial, en el Extrarradio norte la mayor parte del callejero se explica por la reseñada tendencia a adaptar el trazado de las calles a la forma de la finca.

Mucha menor proporción de espacio es la que queda afecta a manzanas próximas a la regularidad. Según dijimos, ello sólo es posible en fincas de gran tamaño («La última noria» de Piernas, en C. Caminos), o en los poco frecuentes casos de acción conjunta de varios propietarios (la **Guindalera**). Precisamente por su rareza, esas agrupaciones de manzanas casi regulares destacan con claridad del callejero restante, delimitando incluso hoy las antiguas propiedades rústicas.

Podemos concluir, por tanto, que el plano actual de los núcleos urbanos del Extrarradio norte madrileño responde en gran medida a la evolución del plano parcelario rural inicial, transformación operada de acuerdo a unos principios bien reconocible~y que, por responder al afán de lucro de los propietarios, cabe suponer que son aplicables a espacios similares en otras muchas ciudades españolas.



El reglamento de disciplina urbanística desarrollo de la ley del suelo

El arquitecto y la disciplina urbanística

por Luis Rodríguez-Avial Llardent

INTRODUCCION

La toma de conciencia del estamento profesional que constituyen los Arquitectos en relación con los temas que comprende la disciplina urbanística, fundamentalmente en lo referente a la responsabilidad que les atañe ante la sociedad y las Leyes en el desarrollo de sus actividades, tanto a nivel personal como corporativo, se inicia al final de la década de los años sesenta.

Con independencia del proceder individual de cada Arquitecto en el desempeño de su actividad profesional, las primeras reacciones de carácter corporativo -orientadas a poner, en la medida de lo posible, freno al cúmulo de infracciones urbanísticas que contra la legalidad vigente se venía produciendo a lo largo y a lo ancho del país— consistieron en la implantación en algunos de los Colegios Oficiales de Arquitectos, que por regiones existen en España, del denominado visado urbanístico.

Hasta ese momento, el visado otorgado por los Colegios no tenía más carácter que el simple visado técnico, por el que se aceptaba el contenido de un proyecto como suficiente, en orden a su posterior tramitación para obtener la licencia, así como en relación con su ejecución material, y se reconocía la firma del técnico autor del mismo. Desde el momento en que determinados Colegios, por acuerdo de sus Juntas Generales,

implantan en sus demarcaciones territoriales el «visado urbanístico», comenzaron a examinar los citados proyectos a la luz de la legalidad urbanística vigente. Las consecuencias de este visado urbanístico*, en orden al despacho colegial de proyectos, han sido diversas y abarcan toda la gama de posibilidades —desde la simple detención del expediente, hasta la denegación del visado— a causa de que los Colegios actuaron de forma autodidacta en la materia, al no ser la implantación del citado visado urbanístico* el cumplimiento de un acuerdo dimanado del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos, órgano supremo que regula las actividades de aquéllos para toda la nación.

Pienso que probablemente el Consejo no llegó a pronunciarse sobre este tema a causa de la fuerte polémica que en diversos lugares y estamentos se levantó respecto de la legalidad o ilegalidad de la implantación del visado urbanístico* por determinados Colegios Oficiales de Arquitectos. En este sentido hubo Colegios que adoptaron acuerdos contrarios al otorgamiento de dicho visado, por múltiples razones y motivos, y, asimismo, se alzaron voces en distintos niveles de la Administración, que se oponían a su implantación por invadir el terreno de competencias que les eran propias.

La redacción, tramitación y paso por las Cortes de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo no fue ajena a este estado

de la polémica suscitado en tomo al visado urbanístico*, habiéndose introducido finalmente, durante los debates producidos en el máximo organismo legislativo, y a petición del procurador representante de la colectividad profesional de los Arquitectos en éste, el párrafo número 3 de artículo 228 de la Ley —Texto Refundido*— que dice textualmente lo siguiente:

«Los Colegios Profesionales que tuvieren encomendado el visado de los proyectos técnicos precisos para la obtención de licencias, conforme a lo dispuesto en el artículo 178, denegarán dicho visado a los que contuvieren alguna de las infracciones previstas en el artículo 226.2.»

El artículo 178 recoge la lista de actos de edificación y uso del suelo que deben ser sometidos al procedimiento de obtención de licencia, y el artículo 226.2 señala cuáles son, en principio, las infracciones que tendrán carácter grave.

Así pues, del precepto legal del artículo 228 de la vigente Ley del Suelo, se deben deducir dos hechos fundamentales:

1.º) El visado de los proyectos técnicos, a realizar en aquellos Colegios Profesionales que lo tengan encomendado entre sus funciones, deberá comprender el carácter de visado urbanístico cuando aquéllos tengan como finalidad la obtención de una licencia, para lo que

habrá de tenerse en cuenta el contenido del artículo 178.

2.º) En el supuesto anterior, la denegación del visado sólo puede producirse cuando el proyecto técnico contenga infracción urbanística de carácter grave. A este respecto el artículo 226 de la Ley, en su apartado 2, fija en principio que alcanzarán esta condición los incumplimientos de las normas relativas a parcelaciones, uso del suelo, altura volumen y situación de las edificaciones, y ocupación permitida de la superficie de las parcelas.

La entrada en vigor de la Ley supone, de forma más o menos inmediata, la extensión de la implantación del «visado urbanístico» a todos los Colegios Oficiales de Arquitectos, entre otras razones porque así lo impuso el Consejo Superior de los Colegios. El arranque generalizado de esta medida tropezó con muchas dificultades, produciéndose bastantes situaciones conflictivas, que de forma resumida podrían achacarse a las siguientes causas:

a) Novedad de una medida de carácter fiscalizador, hasta ese momento en manos exclusivas de la Administración.

b) Puesta en práctica precipitada, sin haber valorado previamente los Colegios el alcance de los aspectos lesivos que la denegación del visado podría comportar respecto de intereses particulares.

c) Bajo nivel, en general, y en aquellos momento iniciales, de conocimientos urbanísticos en los servicios de control de los Colegios.

d) Dificultades para la calificación de grave o leve de una presunta infracción, debido a la falta de concreción del apartado 2 del artículo 226, así como a la carencia de jurisprudencia generalizada en la materia, que permitiera abordar la casuística que se fue presentando.

e) Ausencia, prácticamente total, de archivos de planeamiento vigente en los Colegios.

f) Abundancia de protagonismo, a mi juicio excesivo, por falta de los Colegios en relación con la defensa de los intereses urbanísticos de la comunidad, no exento de un cierto desprecio, más o menos inconsciente, hacia el papel desempeñado en esta materia por la Administración.

g) Coincidencia de la puesta en práctica de esta medida con la época de máxima politización de los Colegios Profesionales, probablemente en razón de ser, casi en exclusiva, las únicas corporaciones de derecho público que en aquellos momentos tenían un funcionamiento democrático.

h) Coincidencia, asimismo, del arranque de la implantación del visado urbanístico con la máxima actividad del movimiento ciudadano y de sus asociaciones de vecinos, cuyas posturas en materia urbanística fueron asumidas en general por los Colegios, lo que podría explicar las causas comentadas más arriba en b) y f).

A lo largo de los últimos tres años, la desaparición de algunas de estas causas, o su corrección, así como la experiencia acumulada, ha mejorado, en general, el

trámite de otorgamiento de visados urbanísticos en los Colegios, siendo hasta el momento la principal dificultad subsistente la regulación del grado de gravedad de la infracción.

Se espera, por tanto, con enorme interés en los Colegios, así como entre los Arquitectos, la publicación y entrada en vigor de los Reglamentos que desarrollan la vigente Ley del Suelo, a fin de contar con los adecuados instrumentos jurídicos que aplicar a la gran variedad de situaciones que se plantean en el otorgamiento del «visado urbanístico». En estas circunstancias se encuentra, fundamentalmente, el Reglamento de Disciplina Urbanística, ya que su contenido presenta directísima relación con el análisis de la problemática que, como introducción a la materia, acabamos de realizar, por lo que a continuación vamos a entrar de lleno en su estudio, que contemplaremos especialmente desde el punto de vista con que el Arquitecto debe abordar su actividad profesional, respecto de las materias que en él se regulan, así como en relación a los derechos y deberes para con sus clientes y para con la Administración.

1. Obligaciones del Arquitecto en relación con su actividad profesional y la obtención de licencias

En buena parte de la actividad profesional de un Arquitecto, los trabajos por él realizados se encaminan a su presentación ante el Ayuntamiento correspondiente, a fin de obtener la preceptiva licencia. Parece, por ello, conveniente que los Arquitectos tengamos conocimiento de qué tipo de trabajos, de los realizados en nuestros estudios, están sujetos a la previa obtención de licencia para poder proceder a su ejecución. Para ello debemos examinar el contenido del artículo primero del Reglamento de Disciplina Urbanística, en el que se relacionan, en dieciocho puntos, los actos sujetos a previa licencia. Del examen de los mismos, puede decirse que los proyectos que necesitan, fundamentalmente, obtención de licencia, de entre los que componen la práctica más generalizada de un estudio de Arquitectura, son los que contemplan los siguientes fines:

— Obras de construcción de edificaciones e instalaciones de todas clases de nueva planta.

— Obras de ampliación de edificios e instalaciones de todas clases existentes.

— Obras de modificación o reforma que afecten a la estructura de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.

— Obras de modificación del aspecto exterior de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.

— Obras que modifiquen la disposición interior de los edificios cualquiera que sea su uso.

— Obras de carácter provisional sometidas al régimen previsto en el apartado 2 del artículo 58 de la vigente Ley del Suelo.

— Obras de instalación de servicios públicos.

— Parcelaciones urbanísticas.

— Movimientos de tierras, como desmontes, explanaciones, excavaciones y terraplenados, salvo que este tipo de trabajos estén detallados y programados como obras a ejecutar en un proyecto de urbanización o de edificación aprobado o autorizado, y

— Demolición de construcciones, salvo en los casos declarados de ruina inminente.

Los Arquitectos debemos, en consecuencia, tener en cuenta que en todos estos supuestos nuestros proyectos han de ser sometidos al preceptivo visado urbanístico, ya que todos ellos requieren para su ejecución la previa obtención de licencia, por lo que en su conjunto quedan sometidos al ordenamiento jurídico que dimana del Reglamento de Disciplina Urbanística, y, por tanto, habrán de atenerse al régimen de protección de la legalidad urbanística y, en su caso, al de infracciones y su correspondiente sanción, con las consecuencias que se puedan derivar para los Arquitectos, como veremos al final del presente artículo.

En orden a que a los proyectos sometidos al trámite de obtención de licencia municipal les sea concedido, sin problemas, el correspondiente visado urbanístico, el artículo dos define la pauta que habrá de seguirse para la concesión de aquéllas, al decir que las licencias se otorgan de acuerdo con las previsiones y determinaciones de la Ley del Suelo, de los Planes de Ordenación y Programas de Actuación Urbanística, y, en su caso, de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento o de las Normas y Ordenanzas reguladoras sobre uso del suelo y edificación.

En consecuencia, los Arquitectos en el desarrollo de nuestra profesión deberemos, a nuestro leal saber y entender, tener presente ante cualquier trabajo que hayamos de acometer, además de la vigente Ley del Suelo, las siguientes figuras de Planeamiento que, de acuerdo con el Reglamento de Planeamiento, puedan haber establecido determinaciones de obligado cumplimiento sobre los terrenos, edificios o instalaciones objeto del proyecto que nos haya sido encargado:

— Planes Generales Municipales de Ordenación.

— Normas Complementarias y Subsidiarias de ámbito municipal.

— Normas Subsidiarias de planeamiento municipal con ámbito provincial.

— Proyectos de delimitación de suelo urbano.

— Programas de Actuación Urbanística.

— Planes Parciales.

— Planes Especiales.

— Estudios de Detalle.

2. El Arquitecto y las Ordenes de ejecución

De acuerdo con el contenido de la sección segunda, perteneciente al capítulo II del título I del Reglamento, entiendo que los Arquitectos tenemos un papel importante que cumplir en rela-



ción con la declaración de estado ruinoso de las construcciones.

Se origina nuestra intervención a consecuencia de las previsiones que contiene el Reglamento de Disciplina Urbanística en relación con el procedimiento de declaración de ruina, previsto en los artículos 17 a 28, ambos inclusive, de aquél. Tanto en el supuesto de iniciación del procedimiento de oficio por el Ayuntamiento, como en el de a instancia de cualquier interesado, está prevista la intervención de técnicos competentes —la experiencia nos dice que, en general, suelen ser Arquitectos, como entiendo es lógico—. En el primer caso, la iniciación de oficio del procedimiento se acordará por la Administración como consecuencia del correspondiente informe emitido por sus servicios técnicos. Análoga situación se plantea si el inicio del procedimiento se produce como consecuencia de una denuncia formulada ante el Ayuntamiento, supuesto en el que se requerirá una información previa basada fundamentalmente en un informe que emitirán los servicios técnicos municipales, el cual se tomará como base para incoar o no el correspondiente expediente.

Igualmente, en el supuesto de que el procedimiento se inicie a instancia de los interesados, éstos deberán adjuntar a la correspondiente instancia que prevé el apartado 1 del artículo 19, un certificado expedido por facultativo competente —entiéndase en el mayor de los casos Arquitecto—, en el que se justifique la causa por la que se insta la declaración de ruina, así como el estado físico del inmueble, acreditándose, asimismo, si en el momento de redactarse el certificado el edificio reúne, a su juicio, condiciones de seguridad y habitabilidad suficiente que permitan a sus ocupantes la permanencia en él hasta que se adopte el acuerdo que proceda. Nótese la responsabilidad de todo tipo que se deriva de la firma de este tipo de certificado, especialmente en relación con el último aspecto que acabamos de mencionar.

A los efectos de sentar criterios en relación con la resolución del procedimiento correspondiente, los artículos 12 a 28 del Reglamento, a que venimos haciendo referencia, analizan las causas y el nivel de las mismas que pueden dar lugar a la declaración de ruina. Son precisamente los artículos para los que se ha decretado recientemente la suspensión de su entrada en vigor.

Estos criterios, que a continuación recogemos de forma somera, son los que deben ser tenidos en cuenta por los técnicos facultativos —en general, Arquitectos— en la redacción de los informes y certificados que acabamos de mencionar.

La definición de los principios a los que habrá de atenerse una declaración de estado ruinoso de una construcción, se recoge concretamente en el artículo 12, desarrollando los preceptos del art. 183 de la Lev. Se entenderá, en concreto, que nos encontramos en dicha situación cuando concorra en aquélla alguna de las siguientes causas:

a) Que el daño que le afecte no sea reparable técnicamente por medios normales.

b) Que el coste de la reparación sea superior al 50 % del valor actual de la construcción o plantas afectadas.

c) Que junto con la situación de deterioro, existan circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición del inmueble.

Como se podrá apreciar, el contenido específico de las causas presenta un carácter eminentemente técnico, que justifica por sí solo la intervención de técnicos competentes, como ya hemos comentado.

Los artículos 13 y 14 aclaran las causas que acabamos de exponer de la siguiente forma:

— En relación con la causa b) se precisará realizar una valoración de las obras a ejecutar en concepto de reparación, así como del edificio o parte afectada, aplicando a este último un coeficiente de depreciación por la antigüedad del inmueble. Hemos de hacer notar que este coeficiente no se regula en el Reglamento. Sí se aclara, sin embargo, que en la valoración del edificio o parte afectada no se tendrá en cuenta el valor del solar. El apartado dos del artículo 13 determina los criterios a tener en cuenta en la confección de la valoración de las obras necesarias para realizar la reparación.

— En relación a las circunstancias urbanísticas a tener en cuenta para la declaración de ruina habrá que atender únicamente a si la construcción en cuestión se encuentra o no fuera de ordenación como consecuencia del planeamiento vigente.

También se podrá entender que una construcción se encuentra en estado ruinoso en función de las deficiencias que pueda presentar en materia de salubridad. La regulación de este aspecto concreto, que no se contenía en la Ley, más que de una forma genérica, ha sido el motivo fundamental de la reconsideración de entrada en vigor de determinados artículos del Reglamento. Dicha regulación se concreta diciendo que las citadas deficiencias de salubridad cuando no sean subsanables por medios técnicos normales o cuyo coste de subsanación supere el 50 % del valor de la construcción, harán que se entienda una construcción en estado ruinoso.

El artículo 15 aclara cuáles son estas deficiencias de salubridad que pueden dar lugar, en su caso, a la declaración de ruina. En concreto, son las siguientes:

— Existencia de piezas habitables de dimensiones inferiores a las mínimas establecidas por las Normas u Ordenanzas.

— Falta de ventilación directa.

— Existencia de patios de ventilación de dimensiones inferiores a las mínimas.

— Carencia de instalaciones higiénicas.

— Existencia de humedades en piezas habitables que pueden ser perjudiciales.

— Defectuosa disposición de las redes interiores de suministros de agua y desagües, y

— Cualquiera otras que produzcan daño o riesgo para la salud de los moradores del inmueble.

El análisis concreto de este tipo de circunstancias en una construcción, así como la valoración del coste de las correspondientes obras de subsanación, son indudablemente materias que recaen dentro de la competencia propia de los conocimientos técnicos de un Arquitecto, razón por lo que estos técnicos deben ser los llamados, fundamentalmente, a la redacción de informes y certificados en la tramitación de los procedimientos de declaración de ruina por causas de falta de salubridad.

En este conjuento de causas, y en la posible oleada de derribos que se podrían originar como consecuencia de su aplicación indiscriminada, situación que chocaba de frente con la actual política del Ayuntamiento de Madrid, eminentemente conservadora, debe buscarse la causa última de la suspensión de vigencia decretada, a la que hemos hecho referencia anteriormente.

3. Intervención del Ayuntamiento en relación con la protección de la legalidad urbanística

El título II del Reglamento de Disciplina Urbanística se dedica a la determinación de las medidas que procede tomar para proteger la legalidad urbanística.

En el conjuento de disposiciones que contiene este título, y fundamentalmente en la experiencia de la práctica sancionadora, se hace referencia continuamente a una serie de conceptos que, como los de obras iniciadas, obras en ejecución y obras terminadas, presentan estrecha relación con la actividad de los facultativos que las dirigen —generalmente Arquitectos—, por lo que parece conveniente que nos detengamos en su análisis y definición.

Conviene hacer constar que el Reglamento sólo ha establecido criterio definitivo, en relación con estos conceptos, respecto de obras totalmente terminadas que se han ejecutado amparadas por una licencia. Por ello, a fin de llegar a unas definiciones concretas de dichos conceptos, en los diferentes supuestos que se pueden considerar, hemos partido del empleo de la lógica, superpuesta a la experiencia acumulada en doce años de práctica profesional, por lo que debemos dejar claro que las definiciones que aparecen a continuación responden a pura especulación personal. Por otra parte, es notorio que el concepto más importante —de los citados— puesto en relación con las previsiones que contiene el título II, especialmente respecto del tiempo de prescripción de una infracción sí aparece definido en el Reglamento concretamente en su artículo 32.

Debemos establecer, en primer lugar, dos supuestos distintos, de acuerdo con el contenido del epígrafe del capítulo I de este título, según que nos encontremos ante obras sin licencia u orden de ejecución, o ante obras que se están realizando sin ajustarse a las condiciones de

una u otra. En ambos supuestos, como hemos dicho, nos interesa definir el contenido de los siguientes conceptos: obras iniciadas, obras en fase de ejecución y obras terminadas.

a) Obras que se están realizando o se hayan realizado sin licencia u orden de ejecución.

En este primer supuesto pueden producirse dos situaciones distintas, cuales son la de intervención o no de técnico facultativo competente, vuelvo a insistir que en la mayoría de los casos, Arquitecto. El Reglamento no determina nada en orden a estas definiciones, por lo que expondré mi opinión particular.

En aquellas obras que se estén realizando o se hayan realizado sin licencia u orden de ejecución, pero con dirección facultativa de Arquitecto, las definiciones, en mi opinión, podrían ser las siguientes:

- Obras iniciadas:

Aquellas en las que fehacientemente se haya trabajado en actividades de tipo constructivo que en alguna medida supongan una transformación de la situación preexistente, y para las que el Arquitecto haya despachado algún documento oficial, autorizando su comienzo, bien en el acta de replanteo o en hoja del libro de órdenes, cuya fecha se tomaría como inicial de dichas obras.

- Obras en fase de ejecución:

Aquellas que iniciadas después de haber sido debidamente autorizado su comienzo, no han concluido todas las operaciones previstas en el **correspondiente** proyecto, además de no ser definibles como terminadas de acuerdo con lo que se manifiesta en el apartado siguiente. Las obras en fase de ejecución pueden encontrarse en situación de actividad o paro.

- Obras terminadas:

Las obras deberán darse por terminadas a partir de la fecha en que se expida el certificado final de obras suscrito conjuntamente por el Aparejador o Arquitecto Técnico y por el Arquitecto. En defecto de estos documentos, se tomará como fecha de terminación la que resulte de cualquier comprobación de esta situación por parte de la Administración Municipal, ateniéndose al hecho de que las mismas reúnan las mínimas condiciones necesarias para que en ellas se desarrollen las funciones para que fueron previstas.

Cuando nos encontremos con obras sin licencia u orden de ejecución en las que además no haya habido dirección facultativa, estas definiciones podrían ser las siguientes:

- Obras iniciadas:

Aquellas en las que fehacientemente se haya trabajado en actividades de tipo constructivo que en alguna medida supongan una transformación de la situación preexistente. En caso de ser necesaria la **fixación** de una fecha de comienzo, entiendo que, en principio, habrá que estarse a aquella en la que la Admi-

nistración Municipal hubiere tenido constancia, por primera vez, de que se hubieren realizado dichos trabajos.

- Obras en fase de ejecución:

Aquellas que una vez iniciadas **mantengan** actividad de tipo constructivo, o aparentemente no hayan concluido, ni puedan darse por terminadas.

- Obras terminadas:

En este supuesto **sólo** se podrán dar por terminadas aquellas obras que dispongan de licencia de ocupación o de cédula de habitabilidad, considerándose como fecha de conclusión la que figura en estos documentos. Si se careciera de los **mismos**, se debería tomar, en mi opinión, como fecha de terminación la que resulte de cualquier comprobación de esta situación por parte de la Administración Municipal, atendiéndose al hecho de que las mismas reúnan las mínimas condiciones necesarias para que en ellas se desarrollen las funciones para que fueron previstas.

b) Obras que se están realizando o se hayan realizado vulnerando las condiciones de la correspondiente licencia u orden de ejecución.

En estas circunstancias, en las que en principio debemos suponer que ha habido intervención de dirección facultativa, las definiciones podrían ser las siguientes:

- Obras iniciadas:

Análoga a las de sin licencia u orden de ejecución, pero con dirección facultativa.

- Obras en fase de ejecución:

Análoga a las de sin licencia u orden de ejecución, pero con dirección facultativa.

- Obras terminadas:

La definición está concretada en el artículo 32 del Reglamento de Disciplina Urbanística, en el que se establecen las siguientes reglas:

1.ª) Cuando sean de nueva planta, a partir de la fecha de expedición del certificado final de obras, suscrito por el facultativo o facultativos competentes, y, a falta de este documento, desde la fecha de notificación de la licencia de ocupación o de la cédula de **habitabilidad**.

2.ª) En los demás tipos de obras, a partir de la fecha de expedición del certificado final de obras, en las condiciones de la regla anterior, o, a falta de éste, desde que el titular de la licencia comunique al Ayuntamiento la finalización de las obras.

3.ª) En defecto de los citados documentos, se tomará, a todos los efectos, como fecha de terminación la que resulte de cualquier comprobación de esta situación por parte de la Administración Municipal. Hasta aquí el Reglamento. Pensamos que esta comprobación habrá de realizarse ateniéndose al hecho de que las obras reúnan las mínimas condiciones necesarias para que en ellas se desarrollen las funciones que fueron previstas en el correspondiente proyecto.

4. Los Colegios Profesionales y la adopción de medidas complementarias tendentes a la protección de la legalidad en materia de licencias

El tema del «**visado** urbanístico» con el que se abrió el presente artículo, analizado como referencia histórica que nos permitiera situarnos ante la problemática general que afecta al Arquitecto en relación con la disciplina urbanística, se regula en el capítulo V del título II del Reglamento de Disciplina Urbanística.

Se establece, en el mismo, que el control en la interpretación de la legalidad urbanística es competencia de la Administración, lo mismo que la determinación y calificación de infracciones, todo ello sin perjuicio de lo que corresponde a los Tribunales de **Justicia**. No obstante, se determina en el artículo 46 que los Colegios Profesionales —pienso que debe entenderse que con carácter complementario y desde luego previo— que tuvieren encomendado el visado de los proyectos técnicos, precisos para la obtención de licencias, denegarán dicho visado a los que contuvieran alguna infracción grave y manifiesta de normas relativas a parcelaciones, **uso** del suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones y ocupación permitida de las parcelas.

Hasta aquí el Reglamento no hace más que recoger lo que especificaba la Ley. Veamos qué nuevas precisiones se contienen en aquél, para volver después a comentar la regulación prevista para los trámites colegiales.

En primer lugar, el artículo 53 del Reglamento define el concepto de infracción de la siguiente forma: «Toda vulneración de las prescripciones contenidas en la Ley del Suelo o en los Planes, Programas, Normas y Ordenanzas, sujeta a sanción conforme a lo determinado en el presente Reglamento, de acuerdo con la tipificación que en el mismo se establecen».

En desarrollo de esta definición de carácter general, se precisan a continuación, en el apartado dos del citado artículo 53, los actos que se consideran infracciones urbanísticas, y que son los siguientes:

a) Vulneración del ordenamiento urbanístico en el otorgamiento de una licencia u orden de ejecución.

b) Actuaciones que, estando sujetas a licencia u otra autorización administrativa de carácter urbanístico, se realicen sin ellas, sean o no legalizables en atención a su conformidad o disconformidad con la normativa urbanística aplicable.

c) Actuaciones que se realicen en contra de las determinaciones de la licencia, orden de ejecución o autorización administrativa de **carácter** urbanístico.

En relación con nuestro objetivo de aclarar qué debe entenderse por infracción grave, contenida en un proyecto técnico preciso para obtención de licencia que se presenta en un Colegio Profesional, **sólo** el apartado a) puede ofrecer interés en principio, pero la realidad



es que no aclara nada de más respecto de la definición contenida en el apartado primero del artículo 53. Veamos pues, si el artículo 54, dedicado a la clasificación de las infracciones en graves y leves, nos ofrece nuevas determinaciones a que atender. El apartado tres vuelve a concretar la gravedad de las infracciones respecto de las mismas materias que ya conocemos, añadiendo la siguiente frase, de gran importancia en mi opinión: «salvo que en el expediente sancionador se demuestre la escasa entidad del daño producido a los intereses generales, o del riesgo creado en relación con los mismos».

Así pues, si bien la «escasa entidad» será algo a demostrar en el expediente sancionador, entendemos que debe ser una pauta a tener en cuenta por los servicios colegiales en el análisis de los proyectos durante los trámites de visado.

Desde el punto de vista de la calificación de la posible infracción, a efectos de denegación del visado, tenemos, por tanto, dos criterios, el de la vulneración de las normas que pueden originar la gravedad de aquéllas y que recordemos se refieren a parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcelas, y el de la entidad de la vulneración que, cuando pudiera interpretarse como escasa, podría calificarse como leve, en lugar de grave, no siendo en esta circunstancia causa suficiente para denegación de visado.

Finalizadas estas aclaraciones, volvemos al capítulo quinto del título II, en que se regula el procedimiento de tramitación del llamado «visado urbanístico» en los siguientes términos:

1.º) Una vez redactado el proyecto técnico, el Arquitecto, autor del mismo, lo presentará en el Colegio respectivo,

acompañado de una declaración formulada bajo su responsabilidad, respecto de las circunstancias y normativas urbanísticas que hayan sido de aplicación en la confección del mismo. Se podrá apoyar y demostrar la aplicabilidad de aquéllas, aportando la cédula urbanística del terreno o del edificio proyectado o un certificado expedido en forma por el Ayuntamiento, en el que se hagan constar las circunstancias urbanísticas de la finca, o cualquier acuerdo o acto administrativo notificado o publicado, que autorice la edificación o uso del suelo, y que haya sido adoptado por la Administración Urbanística.

2.º) El Colegio dispone de veinte días desde la entrada del proyecto en el mismo para pronunciarse respecto de si contiene o no infracción grave y manifiesta, en relación con las normas de tipo urbanístico que se relacionan en el artículo 46. De no producirse decisión expresa en los citados veinte días, se estimará que el Colegio entiende que no existe infracción urbanística grave.

3.º) En el supuesto de denegación de visado, no se cierra la vía a la tramitación de la obtención de licencia. En efecto, el artículo 49 prevé que el particular podrá presentar el proyecto ante la Administración municipal o el órgano urbanístico competente para otorgar la licencia, alegando cuanto estime procedente para justificar la inexistencia de la infracción que sirvió de base para la denegación del visado. Ello exige, en primer lugar, que los Colegios Profesionales estén obligados, a petición del interesado, a entregar los ejemplares del proyecto sometido a visado, y en segundo, a que la denegación de visado esté motivada haciendo constar las correspondientes razones urbanísticas en que se basa la apreciación de que aquél contiene infracción grave.

5. Responsabilidad de los Arquitectos en relación con la disciplina urbanística

Vamos a terminar el presente artículo analizando las posibles responsabilidades en que puede incurrir un Arquitecto durante el ejercicio de su profesión, en relación con materias propias de la disciplina urbanística, teniendo en cuenta la regulación general que, respecto de las personas responsables, se realiza en la sección segunda del capítulo primero del tercer título que comprende el Reglamento de Disciplina Urbanística.

El artículo 57, en su apartado primero, determina que en las obras que se ejecuten sin licencia o con inobservancia de sus cláusulas, serán sancionados por infracciones urbanísticas el promotor, el empresario de las obras y el técnico director de las mismas —generalmente un Arquitecto—. No existe duda, por tanto, en cuanto a la responsabilidad en que incurre un Arquitecto por dirigir obras para las que no se dispone de licencia o cuando tolera que dicha dirección se realice sin la debida observancia de las cláusulas con que aquélla se ha concedido. En este último supuesto se deben encuadrar todos aquellos casos, pienso que bastante frecuentes, en que no se respeta íntegramente el contenido del proyecto al que fue concedida la licencia. El reparto de las responsabilidades y la fijación de las correspondientes sanciones se resolverá en el correspondiente expediente sancionador.

Asimismo, incurrirá en responsabilidad el facultativo —normalmente Arquitecto municipal— que hubiese informado favorablemente el proyecto, cuando se haya otorgado licencia cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de infracción urbanística grave.

Instrucciones de la Dirección General de Urbanismo

participación pública, información y publicidad del planeamiento urbano

1. INTRODUCCION

1. Entre los objetivos que la Dirección General de Urbanismo expresaba en el documento sobre las Directrices y Política Urbanística que habían de guiar su actuación, se incluía el de «acercar el planeamiento a sus usuarios». Para ello se preveía, entre otras cosas, «un apoyo decidido a la participación ciudadana mediante el Reglamento de la Ley del Suelo, instrucciones complementarias y operaciones específicas». («Política Urbanística» Directrices de la D.G.U., Enero 1978).

2. La participación de todos los ciudadanos en el planeamiento se inserta entre los derechos garantizados por la Constitución que, en su artículo 9.2, dice: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la liber-

tad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

3. El artículo 4.2, segundo párrafo, de la Ley de Régimen del Suelo de 1975, al referirse a la gestión urbanística dice que: «en la formulación, tramitación y gestión del Planeamiento urbanístico, los órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las Corporaciones, asociaciones y particulares». De este precepto legal deben destacarse:

— Que los Ayuntamientos y demás órganos competentes, deberán asegurar la participación; no sólo permitirla, auto-

rizarla o consentirla, sino que ellos mismos estarán obligados activamente a asegurar su realización.

— Que dichos órganos asegurarán, además, el ejercicio de la mayor participación posible, que garantice la máxima difusión del planeamiento con los medios disponibles a su alcance.

— Que la máxima participación deberá estar asegurada durante todo el proceso de planeamiento y su gestión, desde la formulación inicial de objetivos y criterios, hasta la discusión de los sistemas de actuación adoptados para su ejecución, además de los trámites preceptivos de participación previstos por la Ley.

— Que, de manera especial, deberán garantizar el ejercicio de los derechos que asisten a los entes cívicos, políticos, económicos, culturales, etc., o particulares aislados para tomar iniciativas y ob-

tener información sobre materias urbanísticas.

4. Esta preocupación ha estado presente al elaborar el texto de los Reglamentos de la Ley del Suelo. Con base en lo establecido en el artículo 42 y otros varios de la Ley relacionados con la participación, se han desarrollado diversos artículos del Reglamento de **Planeamiento** (Real Decreto **2159/78** de 23 de Junio, B.O.E.: 15 y 16 Sept. 78) que incluye procedimientos destinados a:

- Encauzar y garantizar el ejercicio del derecho de participación pública durante la elaboración, tramitación y gestión del planeamiento, según los casos.

- Asegurar una mayor facilidad de consulta y transparencia de información sobre el planeamiento urbanístico.

- Garantizar que la comercialización de solares, parcelas, viviendas o edificios esté acompañada de una información en la que se destaque claramente la legalidad urbanística de los correspondientes solares, parcelas, viviendas o edificios.

5. De modo expreso el Reglamento de Gestión Urbanística insiste en estos aspectos al decir en su artículo 83 que: «La Administración del Estado fomentará la iniciativa privada en la ejecución de los Planes, y la participación ciudadana en todas las fases de la gestión del urbanismo». Con este **objeto** explicita los trámites necesarios de audiencia a los afectados en los diversos sistemas de gestión que desarrollan el planeamiento.

6. Todas estas medidas, en cierta forma complementarias entre sí, deberían hacer posible una relación más directa de los ciudadanos con los procesos de planeamiento y gestión del medio urbano y con la configuración de la ciudad.

2. OBJETIVOS

7. El objetivo de la presente Instrucción, publicada en función de la facultad conferida a la Dirección General de Urbanismo, por los artículos 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 18 de la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, es de destacar y aclarar en lo necesario el derecho a la participación pública en el **planeamiento**, haciendo más fácil su conocimiento y utilización por las Corporaciones Locales, por las Administraciones Urbanísticas, Colegios Profesionales, por los particulares, Instituciones, Asociaciones ciudadanas y demás organismos interesados en la adecuada elaboración, gestión y ejecución del planeamiento. El contenido de esta Instrucción habrá de ser tenido en cuenta por las Comisiones Provinciales y Organos Urbanísticos a los que está encomendada la aprobación definitiva de los distintos documentos de planeamiento.

8. Esta Instrucción se ha preparado limitando su contenido a lo que de modo explícito se contempla en el Reglamento de Planeamiento, evitando introducir sugerencias sobre los posibles métodos o técnicas de participación, que por no estar recogidas en la legislación no serían exigibles, ni recomendables **indiscrimina-**

damente en todo el ámbito estatal. Es intención de esta Dirección General de Urbanismo, ya explicitada en el Documento sobre directrices de Enero de 1978, complementar esta Instrucción con un Estudio o Manual sobre «Fomento y Práctica de la Participación Pública»), para orientar las metodologías posibles, sin perjuicio de que cada Nacionalidad, Región o localidad aplique los criterios que sus circunstancias aconsejen. Para iniciar este proceso participativo, la presente Instrucción ha sido previamente sometida a la consideración de los Entes Preautonómicos actuales.

3. CAUCES DE PARTICIPACION PUBLICA

9. Para la redacción de los distintos documentos de planeamiento y para establecer un mínimo de garantías de la participación pública en el planeamiento urbano y rural, el Reglamento de **Planeamiento** de la Ley del Suelo prevé posibilidades, trámites obligados y elementos que deben formar parte del contenido de Memorias y Documentos urbanísticos. La aplicación de estas medidas varía según la figura de planeamiento. Serán exigidas cuando el plan afecte directamente a la población, variando, por tanto, en función del tipo de planeamiento de que se trate.

10. En el caso de las figuras de planeamiento de mayor rango (Plan Nacional de Ordenación y Planes Directores Territoriales de Coordinación), los Decretos mediante los cuales el Consejo de Ministros acuerde la formulación de los planes, o las Ordenes Ministeriales que en su caso los desarrollen, habrán de ser las que regulen detalladamente los procesos de participación pública e institucional que habrán de utilizarse, además de los reglamentariamente determinados.

11. En los demás casos los procedimientos están directamente establecidos en el Reglamento, con carácter de mínimo exigible, recomendándose en la práctica, y cuando sea preciso, ir más allá de lo que el propio Reglamento establece, por considerarlo necesario o conveniente.

4. EN EL PLAN NACIONAL DE ORDENACION

12. Para la redacción del Plan Nacional de Ordenación, cuya aprobación definitiva tiene rango de Ley y queda encomendada a las Cortes, el artículo 105 del Reglamento establece que el Consejo de Ministros determinará, en el Real Decreto aprobatorio de la elaboración del Plan Nacional de Ordenación, los Entes Autonómicos, los Organismos públicos y Corporaciones locales que intervendrán en la redacción, dirección y control, y sus funciones y atribuciones respectivas, estableciendo, asimismo, las bases o normas para la participación de personas o entidades particulares.

13. De acuerdo con este articulado, la definición de los procedimientos y cau-

ces exigibles para la participación pública, habrá de definirse en el propio Decreto de formación del Plan Nacional, que deberá, por tanto, ser a su vez resultado de un debate previo para armonizar la naturaleza del Plan con la forma de intervención de las distintas fuerzas sociales, **institucionales** y políticas y con el ulterior debate legislativo a que le conduce el rango de Ley que se atribuye a su aprobación.

5. EN LOS PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACION

14. El procedimiento de formación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación se inicia por el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, directamente o por propuesta razonada de la Comisión Central de Urbanismo o por instancia de otro Ministerio, Diputación Provincial o, en su caso, por el Ente Preo Autonómico respectivo.

15. Su iniciación, prevista por Decreto, deberá ir precedida de una serie de trabajos preparatorios entre los que se incluye la definición de los Organismos y Entidades que en él han de participar, la metodología a utilizar, ámbito y plazos. La naturaleza de un Plan Director y su carácter vinculante, tanto sectorial como territorialmente, hacen que el concepto de «metodología» deba entenderse en un sentido amplio que, yendo más allá de los aspectos puramente técnicos, incluya las etapas y formas de participación, consulta y contraste, sin las que el Plan Director difícilmente podría ser asumido como punto incontestado de partida para la redacción o revisión obligada del Planeamiento urbanístico ulterior. El contenido de los trabajos preparatorios y del Decreto que vinculará a los Organismos implicados en su elaboración está extensamente reflejado en el artículo 108 del Reglamento de **Planeamiento** de la Ley del Suelo.

6. EN LAS DEMAS FIGURAS DE PLANEAMIENTO URBANISTICO

16. Para los demás documentos de planeamiento, que no exigen el acto previo de un Decreto para iniciar su formación, el propio Reglamento **determina** los trámites mínimos exigibles para que la participación pública pueda producirse.

17. El Reglamento de Planeamiento, con distinto grado de exigencia según las figuras de planeamiento y el momento de la participación, prevé los trámites, posibles y obligatorios, descritos a continuación.

6.1. Formulación de Avances y Anteproyectos

18. Posibilidad de remitir por cualquier Corporación, Asociación o particular interesado, al órgano competente para la aprobación inicial de un plan, avances o anteproyectos parciales que sirvan de orientación a la redacción de los planes sobre bases aceptadas en principio. **Pue-**



den remitirse sin la tramitación preceptiva de la Información Pública del artículo 41 de la Ley del Suelo. Su aprobación **sólo** tiene efectos administrativos internos preparatorios de la redacción de los Planes y Proyectos (artículo 115), debiendo dichos avances, si fueran aprobados, incorporarse al expediente (artículo 116.5). En este sentido debe interpretarse el derecho de iniciativa para formular planes o proyectos que consagra el artículo 4.2 de la Ley del Suelo, a que se refiere el apartado 3, último párrafo, de esta Instrucción.

6.2. Tramites de Observaciones e Informaciones Documentales Previas

19. Posibilidad de abrir un período de discusión y participación pública antes de acordar la elaboración de cualquier Norma o Plan, para recoger sugerencias y observaciones sobre la necesidad, conveniencia, fines y objetivos del Plan y demás circunstancias de la ordenación (artículo 116.1); así como la obligación de organismos y particulares de cumplir el deber de prestación documental o informativa que se recabase (artículo 116. 2 y 3).

6.3. Justificación de la Conveniencia, Oportunidad y Necesidad del Plan

20. Obligación de que se justifique la necesidad, conveniencia y oportunidad tanto de la figura de planeamiento adoptada como del momento en que se decide su redacción (diversos artículos, según la figura de planeamiento), con base en lo exigido con carácter general en el artículo 3.2 del mismo Reglamento de Planeamiento.

6.4. Exposición de Criterios y Avances

21. Obligación en determinadas figuras de planeamiento de que cuando el estado de los **trabajos** de redacción del Plan permita formular criterios, objetivos y soluciones generales de Planeamiento, estos trabajos, o el Avance del Planeamiento, en su caso, sean expuestos al público (con publicación de anuncio en el Boletín Oficial y en uno de los periódicos de mayor circulación en la provincia) para que, en el plazo mínimo de 30 días, puedan formularse sugerencias y, en su caso, otras alternativas de planeamiento. Las sugerencias habrán de ser posteriormente estudiadas para proponer, en consecuencia, la confirmación o rectificación de los criterios y soluciones generales de planeamiento sobre los que habrá de tomar acuerdo el Organismo o Corporación encargado de la formulación del Plan (artículos 125, 147.3 y 151). En esta fase previa se hace recomendable analizar la posibilidad de adopción del acuerdo de suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación, edificación y demolición, a que se refieren los artículos 27.1 de la Ley y 117 y 118 del Reglamento, evaluando su conveniencia en relación con las alteraciones que se pretendan introducir sobre el **planeamiento** vigente, en su caso.

6.5. Descripción de la Participación y sus Resultados

22. Obligación, para las figuras del número anterior, de que la Memoria del Plan incluya una descripción de la metodología adoptada de participación pública, en cuanto a reseñar las reuniones, formación de grupos de trabajo, proceso y conclusiones de las reuniones, modificaciones introducidas, charlas, coloquios, medios de **propaganda** utilizados para incitar a la intervención **popular**, etc., así como las actas y **documentación** de los resultados alcanzados (diversos artículos según la figura de planeamiento). Cabe observar, en los casos en que es obligatoria, que la inclusión de este tema en los documentos del Plan permite presentar alegaciones (tras la **aprobación** inicial) o recursos (tras la provisional y definitiva) que se refieran **precisamente** a los trámites de participación pública y a sus resultados, según el grado de cumplimiento o garantía de su ejercicio.

6.6. Anuncio de Aprobación Inicial

23. Obligación de publicar en el Boletín Oficial del Estado y/o de la Provincia, según el caso, el acuerdo de Aprobación Inicial, para dar paso al trámite de Información Pública. Para mayor efectividad, se obliga a colocar un anuncio suficientemente visible en uno de los periódicos de mayor difusión en la provincia (artículo 128.2 y concordantes); sin perjuicio de insertarlo en tabloneros de anuncios u otros lugares visibles, si se estima oportuno.

6.7. Periodo de Información Pública

24. Es obligatorio el trámite de Información Pública, tras la aprobación inicial y por un plazo mínimo de 30 días (que podrá prorrogarse cuanto sea preciso para su máxima difusión), durante el que el expediente completo, debidamente **diligenciado**, aude a disposición de cualquiera que quiera **examinarlo** y, en su caso, presentar las alegaciones oportunas. Estas alegaciones habrán de ser informadas **por** los técnicos como paso previo a la Aprobación **Provisional**, pudiéndose modificar el **planeamiento** inicialmente aprobado en virtud de ellas, cuando esté debidamente **justificado** en el informe pormenorizado de los técnicos. Si las modificaciones significasen un cambio substancial en los criterios o soluciones sería necesario nueva información pública con idéntico procedimiento. Cuando hubiera otras Corporaciones Locales afectadas se les dará audiencia durante otro mes (artículos 128, 129, 130 y concordantes). Durante este período de Información Pública el órgano competente deberá asegurar la mayor difusión del planeamiento y participación de los interesados, adoptando, en su caso, las medidas y garantías que se indican en el punto 22, incluyendo la descripción de sus incidencias y resultados.

25. Cuando se tramitasen modificaciones de cualquiera de los elementos de un Plan, Proyecto, Programa, Norma

u Ordenanza, si dichas **modificaciones** suscitasen en este período de Información Pública la oposición del 25 por 100 de los propietarios del sector afectado o de los de las fincas emplazadas frente al mismo, para la aprobación se precisará el quorum del artículo 303 de la Ley de Régimen Local, consistente en el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Corporación y de la Comisión que hubieren de acordar la Aprobación Provisional y Definitiva, en virtud del artículo 49.3 de la Ley que recoge íntegramente el 161 del Reglamento de Planeamiento.

6.8. Notificación Personal a interesados

26. Obligatoriedad en determinadas figuras de planeamiento de notificar **personalmente** a los propietarios afectados la **Aprobación Inicial** del Plan, y, en su caso, de la Definitiva (diversos artículos, 139 y 140, según la figura de planeamiento).

6.9. Publicidad del Acuerdo de Aprobación Definitiva

27. Obligación de publicar en el Boletín Oficial del Estado o de la Provincia, según el caso, el Texto íntegro de los acuerdos de aprobación de los Planes (artículo 134) y de las modificaciones introducidas, indicando su grado de vinculación a la entrada en vigor (artículo 132).

6.10. Acciones y Recursos

28. De acuerdo con el artículo 233 de la Ley del Suelo, los acuerdos de las Comisiones Provinciales de Urbanismo serán **susceptibles** de recurso de alzada ante el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo. Los actos de aprobación definitiva de Planes de Ordenación y Proyectos de Urbanización serán impugnables en determinadas circunstancias ante la **Jurisdicción** Contencioso-administrativa, así como los actos de las entidades locales que pongan fin a la **vía** administrativa (artículo 237 de la Ley del Suelo). Con base en la acción pública reconocida por el artículo 235 de la Ley del Suelo todo particular podrá ejercitar ambos recursos.

6.11. Denuncias de infracciones

29. La vulneración de las prescripciones contenidas en la Ley del Suelo o en los Planes, Programas, Normas y Ordenanzas tendrán la consideración de infracciones urbanísticas. De acuerdo con el artículo 235 de la Ley del Suelo será pública la acción para exigir ante los Organos Administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, estén o no amparadas por licencia, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta un año después de su total terminación. Dicha

acción pública podrá ejercitarse mediante denuncia por escrito de la presunta infracción urbanística ante el Ayuntamiento, Comisión Provincial de Urbanismo, o Gobernador Civil, sucesiva o simultáneamente.

30. Las Corporaciones Locales y Organismos urbanísticos habrán de resolver las peticiones fundadas que se les dirijan con arreglo a esta Ley o declarar las razones que hubiere para no hacerlo, según lo dispuesto por la Ley del Suelo en su artículo 219. La Administración deberá comunicar al interesado la oportuna resolución contra la que podrán interponerse los correspondientes recursos administrativos o jurisdiccionales. Si la Administración no comunica al interesado una resolución expresa en el plazo de tres meses, éste podrá denunciar la mora, y transcurridos tres meses desde la denuncia podrá considerar desestimada su petición, e interponer frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional.

7. PARTICIPACION PUBLICA SEGUN LAS DISTINTAS FIGURAS DE PLANEAMIENTO

31. El título IV del Reglamento de

Planeamiento de la Ley del Suelo en el que se habla de la formación y aprobación de los Planes, distingue los siguientes Documentos de Ordenación:

- Plan General.
- Normas Subsidiarias Municipales.
- Normas Complementarias de Plan General.
- Normas Subsidiarias de ámbito provincial.
- Delimitación del Suelo.
- Planes Parciales.
- Programas de Actuación Urbanística.
- Planes Especiales de Reforma Interior y Saneamiento.
- Planes Especiales de Protección.
- Estudios de Detalle.
- Proyectos de Urbanización.
- Catálogos.

32. La forma en que cada uno de los trámites o posibilidades de participación, descritos en la sección anterior, se aplican a cada una de las figuras de planeamiento, aparece sintetizada en el cuadro anexo, en el que se señalan con círculo en negro los que el Reglamento señala como potestativos, un cuadrado negro los obligatorios, un trián-

gulo negro los obligatorios en caso de iniciativa particular y un círculo en blanco los recomendables para toda iniciativa.

33. La obligatoriedad de justificar la conveniencia y oportunidad del planeamiento se establece para todos los documentos al hablar, en el Reglamento de Planeamiento en los títulos I, II y III, del contenido obligado de las Memorias correspondientes.

34. El trámite formal y obligatorio de exposición al público del Avance (con los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento y de la información urbanística, recogida de sugerencias y alternativas e informe de la rectificación de los criterios y soluciones del avance, y, en consecuencia, la inclusión obligada en la Memoria de una descripción del proceso del mismo), sólo se establece con carácter obligatorio para las figuras de planeamiento que inciden de una forma más directa sobre la población residente, tales como:

- Planes Generales
- Normas Complementarias y Subsidiarias
- Planes Especiales de Reforma Interior.

TRAMITES Y CAUCES DE PARTICIPACION PUBLICA SEGUN LAS DISTINTAS FIGURAS DE PLANEAMIENTO

FIGURA DE PLANEAMIENTO	ORDENACION					DESARROLLO						
	PLAN GENERAL	NORMAS SUBSID. MUNIC.	DELIM. DE SUELO	NORMAS COMPL. DE P. G.	NORMAS SUBSID. PROV.	PLAN PARCIAL	PROG. ACNAC URBAN	PLAN ESP. REF. INTERIOR	PLAN ESPECIAL	ESTUDIO DETALLE	PROY. URB.	CATALOGOS
APORTACION AVANCES	115 •	115 •	115 •	115 •	115 •	115 •	115 •	115 •	115 •	115 •	115 •	115 •
TRAMITE OBSERVACIONES PREVIAS	3 1 1 6 *	3-116 •	3-116 •	116 •	116 •	116 •	116 •	116 •	116 •	116 •	116 •	116 •
JUSTIFICACION DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD	38 ■	89-92 9397 ■	DT-5* ○	89 ■	89-90 96 ■	58 ■	74 ■	77 ■	77 ■	66 ■	○	○
EXPOSICION DE CRITERIOS Y AVANCES	125 ■	151 m	○	151 ■	151 m	○	○	147 ■	○	○	○	○
DESCRIPCION DE PARTICIPACION Y RESULTADOS	38 ■	97 ■	○	○	96 •	○	○	85 ■	○	○	○	○
ANUNCIO DE APROBACION INICIAL	128 ■	151 ■	153 ■	151 ■	151 ■	138 ■	142 •	147 ■	147 ■	140 ■	141 ■	149 ■
INFORMACION PUBLICA	128 n	151 ■	153 ■	151 m	151 ■	138 ■	142 ■	147 ■	147 ■	140 ■	141 ■	149 ■
NOTIFICACION APROBACION INICIAL INTERESADOS						139 ▲	142 ▲	○		140 ▲	141 ▲	
PUBLICIDAD ACUERDO APROBACION DEFINITIVA	134 ■	151 ■	153 ■	151 m	151 ■	139 ■	142 ■	147 ■	147 ■	140 ■	141 ■	140 ■
NOTIFICACION APROBACION DEFINITIVA INTERESADOS						139 ▲	142 ▲	○		○	141 ▲	
PUBLICIDAD PERMANENTE	164 ■	164 n	164 ■	164 ■	164 •	164 ■	164 •	164 ■	164 ■	164 ■	164 ■	164 •

Los números corresponden a artículos del Reglamento de Planeamiento

- Obligatoriedad
- Potestativo
- ▲ Obligatorios en caso de iniciativa particular
- Recomendable

DT - 5ª Disposición Transitoria 5ª de la Ley del Suelo.



35. Las demás figuras de planeamiento en que el trámite de exposición de avances no se exige como obligatorio, serán:

- Delimitaciones de Suelo, que responden a situaciones objetivas.

- Planes Parciales y Programas de Actuación Urbanística, en general sobre suelo no ocupado pero previamente clasificado por el Plan General.

- Estudios de Detalle, de menor entidad y en los que hay notificación personal a todos los directamente afectados.

- Otros documentos de **Planeamiento** (Planes Especiales que no califican suelo, Catálogos, Normas Complementarias, Proyectos de Urbanización) en los que por su diversidad sería difícil de reglamentar la participación previa de una forma homogénea.

36. Debe entenderse que sin embargo se aconseja establecer voluntariamente ese trámite. De hecho, su obligatoriedad en los casos previstos por su clara incidencia sobre la población residente, obliga a pensar que el trámite se debería dar formalmente en todos aquellos otros casos en los que se produzcan supuestos de incidencia directa del Plan, Programa, Norma, Proyecto o Estudio sobre la población residente o próxima afectada. En particular este tipo de situación puede producirse en Planes Parciales sobre suelo clasificado de Reserva Urbana por planeamiento aún no adaptado a la vigente Ley del Suelo o en Planes Especiales de Saneamiento o Infraestructura. Protección del Medio Ambiente. Estudios de Detalle, Programa de Actuación Urbanística o Proyectos de Urbanización (particularmente, en este caso, cuando haya contribuciones especiales) que por su ámbito territorial o por la relevancia de sus usos, localización, diseño o costos, pueden ejercer cierto impacto sobre los residentes; o sobre una población más amplia que la que quedaría incluida en el trámite obligado de notificación personal a interesados; o implicar ciertos costos y detalles concretos que requieren ser discutidos por todos los interesados antes de adoptar una solución.

37. El anuncio, en el Boletín Oficial de la Provincia y en el del Estado, en su caso, de la Aprobación Inicial y su divulgación en uno de los periódicos de mayor difusión en la provincia es obligatorio, al igual que la Información Pública, para todas las figuras de planeamiento. Su notificación personal a los interesados **sólo** es obligatoria para los Planes Parciales y en los Estudios de Detalle, y **sólo** en el primer caso es asimismo obligatoria la notificación personal de la Aprobación Definitiva. El proceso de participación pública que se desarrolle durante este período, al igual que el del Avance, se incluirá con sus incidencias, actas y acuerdos en la Memoria del Plan, además de las alegaciones e informes en el expediente.

38. La publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, y en el del Estado, en su caso, del texto completo del acuerdo de Aprobación Definitiva es preceptivo en todos los casos; sin **él** las aprobaciones, aunque continúen siendo fir-

mes, no entran en vigor (artículos 131 a 135).

8. INFORMACION SOBRE EL PLANEAMIENTO Y SUS DOCUMENTOS

39. Varios de los trámites descritos en la Sección 6 de esta Instrucción (por ejemplo la publicación de anuncio en uno de los periódicos de mayor difusión de la provincia), tienen como objetivo advertir y facilitar información a los administrados, lo que constituye un elemento imprescindible del proceso de participación. Esas medidas se complementan, en el Reglamento de Planeamiento, con otras que tienen como misión asegurar la posibilidad permanente de consulta y terminar con el estado de incertidumbre a que, sobre determinados terrenos, puede dar lugar la superposición sucesiva de distintos planeamientos o modificaciones de los anteriores por vía de aprobación, estimación de recurso o sentencia firme.

40. Para ello será obligatorio que las Corporaciones Locales y los Organismos Urbanísticos cumplan y tengan en cuenta una serie de disposiciones establecidas en el Título VI, artículos 164 a 166 del citado Reglamento.

41. Serán públicos los documentos que constituyen cualquiera de los instrumentos de Planeamiento. No podrá impedirse su consulta ni aún bajo pretexto de que se esté trabajando sobre ellos o de que se estén usando para otro trabajo. Este carácter de documento público debe entenderse que se aplica a todos los documentos urbanísticos, Memoria, Normas, Planos, Estudios, etc.; también incluye las sugerencias y alegaciones producidas durante la información pública, sus informes, los textos de los acuerdos de aprobación y los demás documentos producidos durante, al menos, todos los trámites obligatorios, incluidos, en su caso, los acuerdos o actas de la participación pública realizada.

42. Para garantizar que esos documentos públicos puedan ser consultados, los Ayuntamientos deberán disponer, al menos, de un ejemplar completo y debidamente corregido y actualizado, destinado exclusivamente a consulta de los administrados. Este ejemplar deberá estar íntegramente diligenciado para acreditar su carácter de documento aprobado con carácter definitivo. Se **aconseja** la refundición, en un solo documento definitivo y en los planos corregidos, de las modificaciones introducidas en la aprobación definitiva y modificaciones posteriores.

43. Los Ayuntamientos deberán señalar un local para poder realizar las consultas. Este local deberá estar abierto al menos cuatro horas diarias que deberán coincidir con horas de despacho al público del resto de las oficinas municipales.

44. Para evitar incertidumbres respecto al estado de clasificación y calificación de los terrenos o ejecución del planeamiento, según el artículo 166 del Reglamento, los Ayuntamientos deberán llevar un libro-registro, debidamente autenticado, en el que se inscribirán todos

los acuerdos, resoluciones administrativas o sentencias que afecten a la aprobación definitiva, revisión o modificación de:

- Planes Generales
- Planes Parciales
- Planes Especiales
- Programas de Actuación Urbanística
- Estudios de Detalle
- Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento
- Proyectos de Urbanización
- Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano
- Proyectos de Delimitación de Polígonos y Unidades de Actuación
- Proyectos de Reparcelación
- Proyectos de Compensación.

45. Los particulares podrán solicitar, por escrito, información sobre el régimen urbanístico aplicable a cualquier finca, polígono o sector; el informe municipal deberá señalar el tipo y categoría de suelo que corresponda a los usos e intensidades que hayan sido señalados por el Plan General, Norma, Programa o Proyecto de Delimitación, y, en su caso, el Plan Parcial o Especial si estuviesen aprobados (artículo 165).

9. PUBLICIDAD COMERCIAL

46. Además de la posibilidad genérica de consulta en las oficinas municipales, el Reglamento en su artículo 167 detalla la información que, con carácter obligatorio, deberá figurar en cualquier tipo de publicidad que se realice para la venta de parcelas edificadas o sin edificar, solares, pisos o locales comerciales o industriales. El incumplimiento de esta obligación será considerado infracción urbanística a los efectos de su sanción, según el artículo 228 de la Ley y Título III del Reglamento de Disciplina Urbanística.

47. Dicha información deberá indicar, cuando se trate de urbanizaciones de iniciativa particular, la fecha de aprobación definitiva:

- Del Plan Parcial, cuando se trate de terrenos calificados de Urbanizable Programado por un Plan General o Aptos para la Urbanización por Normas Subsidiarias municipales.

- Del Programa de Actuación Urbanística (y del correspondiente Plan Parcial) cuando se trate de Suelo Urbanizable No Programado.

48. Por extensión, deberá entenderse que la obligación de publicar la fecha de aprobación definitiva del correspondiente documento de planeamiento detallado también ha de cumplirse en el caso de terrenos incluidos en el ámbito de:

- Suelo Urbano para el que el Plan General o la Norma Subsidiaria hubiese fijado la obligación de un Plan Especial de Reforma Interior.

- Suelo sometido a Plan Parcial por ser de Reserva Urbana en el planeamiento aún no adaptado a la vigente ley del Suelo, o por estar incluido en Suelo Urbano, por planeamiento del mismo tipo, para el que el Plan General hubiese establecido esa obligación.



Bibliografía

Notas a propósito del Atlas básico del Área Metropolitana de Madrid

por Maruja Gutiérrez Díaz

Estas líneas de presentación se refieren tanto al libro como al marco en que se ha **gestado**. Porque el «Atlas Básico» es más que una publicación una actitud, y más que un trabajo que se acaba un trabajo que se empieza. Por ello su misma presentación física intenta reflejar este carácter abierto, crecedero, mejorable.

El proyecto del «Atlas Básico» viene de **lejos** y se inscribe dentro de una actitud de reflexión sobre el tema de la información en general y de la información urbanística en particular, actitud que nace del contacto directo y continuado con este tema durante varios años, y de la que se quería que surgieran respuestas positivas, respuestas concretas, respuestas que fueran haciendo camino.

El Atlas no es el primero de los esfuerzos que para mejorar el estado de la información y para sentar bases para que esta **mejora** se convierta en una línea permanente de trabajo se han hecho en el Área Metropolitana de Madrid. Pero sí el primero que aparece inserto en un programa de trabajo en que información y planeamiento buscan un mismo objetivo: **mejorar** el conocimiento de la realidad urbana y a través de un amplio debate público sentar las bases para actuar sobre ella.

El Atlas se presenta de forma optimista e ilusionada como el primero de una serie de trabajos encaminados a reunir, consolidar y difundir aquellos datos que por su carácter básico son muy utilizados para evitar en lo posible su continua reelaboración y para sentar las bases para la deseable coordinación de su **recogida** y uso en el futuro. Continuarán **esta** serie «básica» otras publicaciones de carácter estadístico, alguna de las cuales podría aparecer dentro de este año.

Es pues un empeño importante el que abre el Atlas. Y es desde el punto de vista del planeamiento desde el que se le emprende porque el planeamiento es un voraz consumidor de información. Para hacer propuestas sobre un sistema urbano es evidentemente aconsejable conocerlo (a fondo). Pero la **complejidad** de estos sistemas y el propio carácter de

coordinación espacial, sectorial y social que su planeamiento necesariamente debe tener, dan a esta simple frase una insospechada envergadura. Es necesario conocer muchas cosas.

Y a la frecuente crítica de que no hace falta tanta información para saber qué es lo que va mal, cabría contestar que la característica principal de los problemas urbanos, que es en mi opinión su amplitud «humana», el número de personas a las que afectan, hacen que sea tan definitoria en ellos la cantidad como la calidad. La contaminación industrial, la congestión de las calles, la falta de servicios de los enormes **barrios-dormitorio** del Suroeste están a la vista. Pero para actuar no basta saber qué hay. Hay que saber cómo, cuánto, porqué.

Y resulta que no se sabe. Más adelante entraremos un poco más en este tema del estado de la información. Basta aquí con constatar que no es bueno. Y así la decisión de hacer un plan va casi **automáticamente** seguida de la puesta en marcha de una enorme operación de recogida de información, operación que como cualquier profesional del urbanismo sabe, generalmente consume casi la totalidad del tiempo, del presupuesto y del **trabajo**.

Merece la pena extenderse algo sobre el resultado de estas operaciones. Porque la información urbanística no es (no debe ser) una mera recopilación de datos sino que tiene unas características propias que le dan un interés especial y que, muy brevemente, son:

— **Ser directamente útil**. La información urbanística constituye el enlace **lógico** entre la realidad existente y las posibles actuaciones sobre ella. Para ello los datos recogidos son elaborados con criterios eminentemente prácticos. Y así por ejemplo se traduce la climatología en capacidad de dispersión de contaminantes, la edafología en posibilidades rentables de cultivo, la demografía en necesidades de vivienda.

— **Ser completa**. No sólo por tocar todos los sectores sino por relacionar unos con otros. Esta característica es a menudo más teórica que real porque la

ausencia absoluta de coordinación estadística agrava hasta límites extremos las incompatibilidades temporales, espaciales y conceptuales, que son hasta cierto punto inevitables.

— **Estar localizada**. Su dimensión espacial (en COPLACO hablaríamos de información georeferenciada) es quizá su característica principal y propia. La relación abstracta **población/empleo** se transforma **así** en zonas industriales, en ciudades-dormitorio, en demanda de transporte. Es esta característica la que le da precisamente un interés directo personal y una mucho mayor **comunicabilidad**. En el Centro de Información comprobamos a diario el impacto y la facilidad de lectura que, quizá contra lo que podría pensarse en primera instancia, tiene la cartografía y la fotografía aérea para personas no especializadas.

— **Muy a menudo, ser inédita**. La falta de datos sobre temas muy importantes que ya se ha apuntado antes y sobre la que volveremos luego, añade esta dimensión de novedad y actualidad que aportan los estudios urbanísticos en que por su evidente necesidad se recogen.

Si a estas características que podríamos llamar formales unimos el hecho incuestionable de que el planeamiento nos afecta a todos (hecho que cada día se pone de manifiesto en la creciente sensibilidad y actividad **ciudadana** sobre estos temas y problemas) y de que una buena información es precisamente la única posibilidad efectiva de participación en él, sacaríamos como consecuencia lógica el que la información urbanística tiene un gran interés general, que excede en mucho del marco concreto del Plan para el que ha sido recogida.

Sin embargo, lamentablemente, esta información no llega casi nunca a alcanzar una verdadera dimensión de utilidad.

En primer lugar, por un motivo obvio: porque queda oscurecida, relegada a segundo término por las propuestas. Aunque la información sea en teoría la base tanto para justificar estas propuestas como para discutir las, o quizá precisamente por ello, su uso es parcial y frecuentemente poco objetivo.,

En segundo lugar, es frecuente también que su presentación no sea tan buena como debiera. Las dificultades que plantea su recogida y el tiempo que por ello necesariamente consume, unidos a la exigencia habitual de una fecha fija de finalización del **trabajo**, se traducen en la elaboración final de un conjunto amplio y abigarrado de planos, tablas y gráficos cuasimudos, que sólo se analizan en cuanto se refieren a las propuestas **planteadas**. Aunque esto puede sonar fuerte, no es en mi opinión tan grave, puesto que es algo inherente a la propia naturaleza del planeamiento. La necesidad de actuar no puede supeditarse a la calidad de la información disponible.

En tercer lugar (y a la tercera va la vencida porque, siempre en mi opinión, este es el problema más serio) esta información no se consolida. **Aquí** podrían enumerarse una larga serie de fallos, que intento resumir en tres.

a) No se documenta. Primero por falta de una disciplina profesional en este sentido que habría que fomentar desde el ámbito académico y exigir por parte de los organismos y entidades públicas y privadas que encargan trabajos de planeamiento. Segundo porque a menudo la documentación no es sino una larga historia de desastres. Los datos son antiguos, incompletos, poco fiables, incompatibles unos con otros, etc.

b) No se difunde. Obviamente porque su difusión acarrea ciertos «peligros» como por ejemplo el que quede evidente la irracionalidad de algunas propuestas o la falta de conocimiento real de la situación, pero también por una actitud de apropiación exclusiva de la información que está muy arraigada a derechas y a izquierdas y que no hace sino demostrar que la información es poder.

Y también porque la difusión exige un esfuerzo que no se aprecia en su totalidad hasta que no se acomete la tarea. Y el que no haya pecado de lenguaje esotérico, que arroje la primera piedra.

c) No se mantiene. No sería exagerado decir que se gastan muchos millones en recoger y se ahorran pocos cientos en archivar. Este tema está en estrecha relación con el de los procesos administrativos que más tarde tocaremos y probablemente no tiene solución más que en una consideración del planeamiento o al menos de cierto tipo de planeamiento como una parte **más** de la gestión urbana y sometida por tanto como ella a los mismos requerimientos de actividad continua, cotidiana.

Y, sin embargo, solo una buena documentación, difusión y mantenimiento de la información hacen posible su uso. Y sólo su uso hará posible su mejora. Y esta es una exigencia urgente, porque (y es lo verdaderamente importante) una buena información es imprescindible. Primero porque una función esencial del **planeamiento**, quizá tan importante como la de proponer, es la de observar. No darse de bruces periódicamente con la realidad, sino andar a su ritmo. Saber lo que está pasando para poder actuar cuando sea preciso. Cabe pensar de nuevo en unas actividades urbanísticas opti-

mistas y estructurantes y no solo quejas y remediales. Hay que llevar el agua a las viviendas que no la tienen, pero hay también que evitar que se hagan viviendas donde no hay agua. Quizá simplemente diciéndolo, por la sencilla razón de que nadie las compraría. Para esto puede y debe servir la información y por ello insistimos tanto en su mejora. A veces la simple información puede ser más eficaz que el planeamiento. Antes decíamos que la información es poder, pero es también control del poder. Una participación pública real no es posible sin una información veraz y accesible.

Pero la inversa no es menos cierta. Una información veraz y accesible probablemente no puede conseguirse sin una participación pública efectiva. El primer paso para ello sería crear una conciencia general de su utilidad.

Para ello dentro de la anunciada reforma administrativa es preciso prestar una gran atención al establecimiento de unas normas claras, y bien definidas, para el uso de la información y de un sistema eficiente para su recogida y almacenamiento. Porque ya que hemos hablado antes del coste en tiempo, trabajo y dinero de las grandes operaciones de recogida de información, habría también que decir que estas operaciones pueden reducirse considerablemente porque la información necesaria para el seguimiento y control de los sistemas urbanos podría obtenerse en su mayor parte de la complicada trama de procesos administrativos que cubren teóricamente todas las etapas de su evolución. Digo podría porque sin entrar en otros aspectos tanto o más importantes como por ejemplo el de su necesidad, su coste o el de la calidad del servicio prestado, ciñéndonos rigurosamente al punto de vista de la información, podemos calificar de inadmisibles la falta absoluta de realismo y eficacia de esta burocrática madeja.

Censos, padrones, licencias, catastros, toda la información administrativa en general adolece de unos graves fallos estructurales como falta de actualidad, de cobertura, de fiabilidad, de organización, que en estricta justicia no son sólo imputables a la Administración, sino también a la carencia de una conciencia cívica sobre el valor social de estos procesos, carencia sobre cuyas causas no vamos a detenernos porque están en la mente de todos, pero que es uno de los principales problemas a resolver y sin su resolución cualquier reforma administrativa será inútil.

Este valor social es el que al principio calificábamos de fundamental: el de definir cuantitativa y cualitativamente los principales parámetros y problemas del sistema urbano para poder actuar con la mayor oportunidad, equidad y eficacia posible sobre ellos. Es por ejemplo saber el número de niños de cada barrio para poder programar acertadamente y sin derroches la inversión en escuelas. Es también saber en qué grado y a cuántas personas afecta la falta de agua para poder establecer prioridades en la construcción de nuevas redes.

La contrapartida a esta utilidad social de la **información** es evidente. Una red administrativa e informativa eficiente es un formidable instrumento de gestión, pero también de control. Y el grado de rigidez que convierte a este control en opresión es difícil de precisar, pero quizá fácil de alcanzar. Este es posiblemente uno de los problemas mayores de la sociedad occidental de nuestros días, y que no tiene más solución que el establecimiento y control público de normas claras y bien definidas de uso y acceso a la información de que hablábamos antes.

Son todos estos temas cruciales que escapan del alcance de este apunte apresurado, pero que ha llegado el momento de plantear. Y si su resolución satisfactoria no puede ser inmediata, sí puede serlo el adoptar una actitud positiva, una actitud que por pequeño que sea su **alcance** contribuya a sentar unas pautas de comportamiento. Quizá el planeamiento por su uso amplio, constante e impersonal de la información y por la participación pública a que viene legalmente obligado y que incluso sin esta obligación legal suscita, sea uno de los campos más adecuados para iniciar y potenciar este debate y estas actitudes activas y positivas sobre la información.

El Atlas tiene por todas estas razones un doble **objetivo**. El primero dar de forma concisa y clara información que llamamos básica, que creemos es absolutamente necesaria para sustentar o iniciar un conocimiento bueno de la realidad madrileña. El segundo sacar a la luz la información acumulada en COPLACO a lo largo de los últimos años. A continuación describimos brevemente la forma en que se ha intentado responder a estos dos **objetivos**.

La información básica lo es desde el punto de vista del planeamiento. Esto quiere decir que abarca una serie bastante amplia de temas que podemos estructurar para mejor claridad en cuatro grandes apartados:

— Base física. Comprende los siguientes temas: topografía, climatología, geotecnía, cultivos, paisaje y recursos naturales.

— Asentamientos humanos. En este apartado se estudia: estructura general de asentamientos, crecimiento histórico, migraciones, patrimonio histórico-artístico y grandes actuaciones urbanísticas.

— Usos del suelo. Este apartado es de carácter general y se divide a su vez en dos: usos urbanos y usos no urbanos.

— Estructura espacial por sectores. Se representa la distribución de: vivienda, industria, actividades centrales, equipamiento, transporte, infraestructuras básicas y características de la población.

El nombre de Atlas no es casual. El tratamiento dado a todos estos temas ha sido primordialmente descriptivo, evitando en la medida de lo posible opiniones y juicios de valor. Aunque los conceptos manejados en la preparación de los planos han sido urbanísticos y se caracterizan, como dijimos antes, por su orientación práctica, por su traducción de la realidad existente a bases para conseguir otra realidad posible, se ha procura-

do que el resultado final sea más geográfica que urbanismo por decirlo de alguna manera. No en balde las mejores aportaciones al urbanismo han venido en estos últimos años de la geografía, y de hecho es frecuente en otros países encontrar a ambas profesiones juntas dentro del marco general de las ciencias sociales.

Otro criterio importante en el enfoque de los temas ha sido la comunicabilidad. El Atlas es un documento de difusión, dirigido a una, creemos, amplia capa de personas que están interesadas en conocer un poco más a fondo el hecho y las circunstancias de Madrid. Creemos que el carácter geográfico-urbanístico al que nos referíamos en el anterior párrafo es precisamente idóneo para este fin, ya que su componente «urbanística» le hace tocar los temas que son de interés directo para todos (vivienda, industria, transporte) y su componente «geográfica» le da una mayor facilidad de comprensión y de lectura. Para ello también se ha cuidado el vocabulario empleado que no es por supuesto el de uso diario, pero no es tampoco especialmente técnico. El Atlas es un libro diríamos de bachillerato y sería una satisfacción para nosotros el que a este nivel tuviese uso y utilidad. Conocer bien el territorio en que se vive es condición indispensable para dominarlo, y también para mejorarlo. Ver y entender información urbanística, analizar el funcionamiento de un sistema urbano deberían ser componentes obligadas de una educación útil, y en otros países se ha introducido ya en la escuela secundaria esta disciplina de la geografía urbana, de la geografía viva. Pero esto son una vez más ideas para el futuro. Volvamos al Atlas. El recurso principal que se ha empleado para lograr este fin de comunicabilidad ha sido el grafismo. No sólo se ha utilizado liberalmente el color, sino que además la información que presentan sus planos ha sido cuidadosamente sintetizada y en muchos casos reelaborada para conseguir una imagen clara con una lectura inmediata. No siempre se ha conseguido esto, quizá por el deseo de dar la máxima información posible.

Otro aspecto a aclarar es el de su ámbito que, aunque formalmente es el Área Metropolitana, se extiende a la provincia siempre que la información lo permite y por supuesto en todos aquellos temas en que sería ilógica la contemplación de un ámbito inferior al provincial como por ejemplo el paisaje. Hubiera sido posible en muchos casos utilizar ámbitos mayores porque existe en COPLACO información regional y subregional resultante de los estudios emprendidos a raíz del encargo de un Plan Director regional hecho por el Gobierno en 1971, pero ha parecido aconsejable circunscribirse a la provincia.

La imposición de utilizar solo la información de COPLACO quizá haya ido en detrimento de la calidad objetiva del tratamiento de algunos temas, pero ciertamente ha aumentado la de otros, precisamente de los que hay menos información disponible y que por ello han debido ser estudiados en detalle en el curso de los trabajos de COPLACO. Así, por

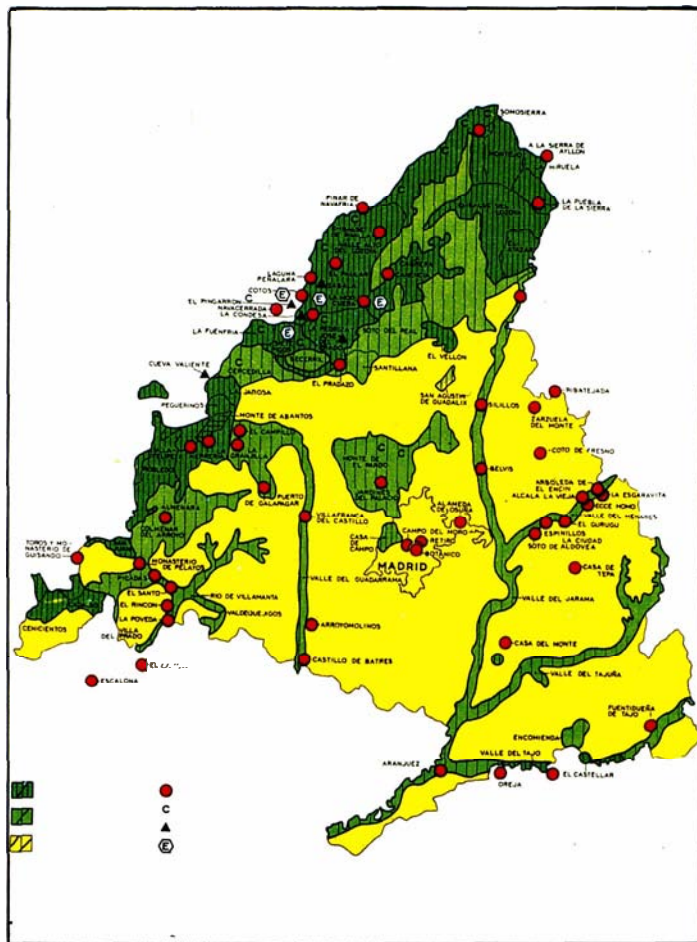
Se representan las áreas principales que poseen recursos de esparcimiento, diferenciando tres grados:

— *Áreas de mayor calidad (verde oscuro con rayado intenso), con indicación de los espacios naturales principales que las componen.*

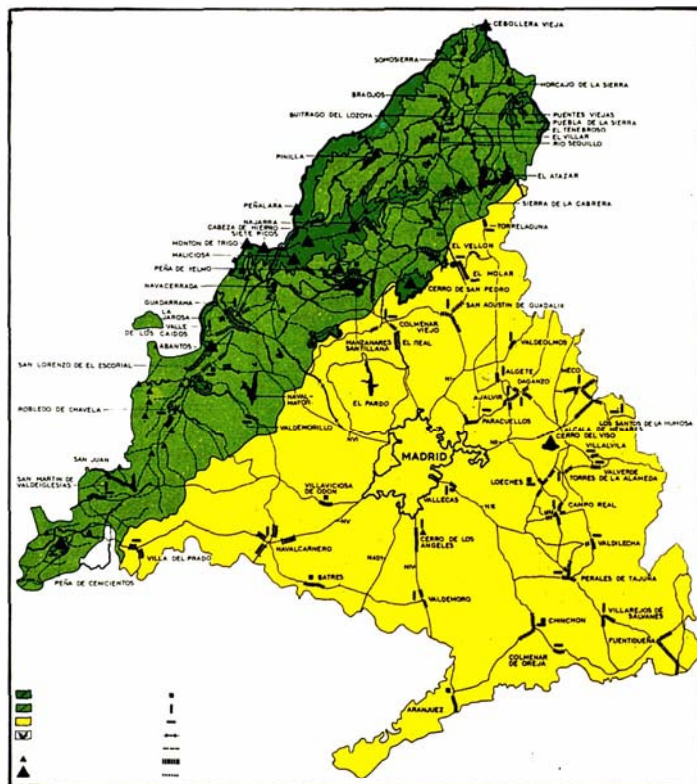
— *Áreas de calidad intermedia (verde claro con rayado más espaciado), con los espacios naturales que las integran.*

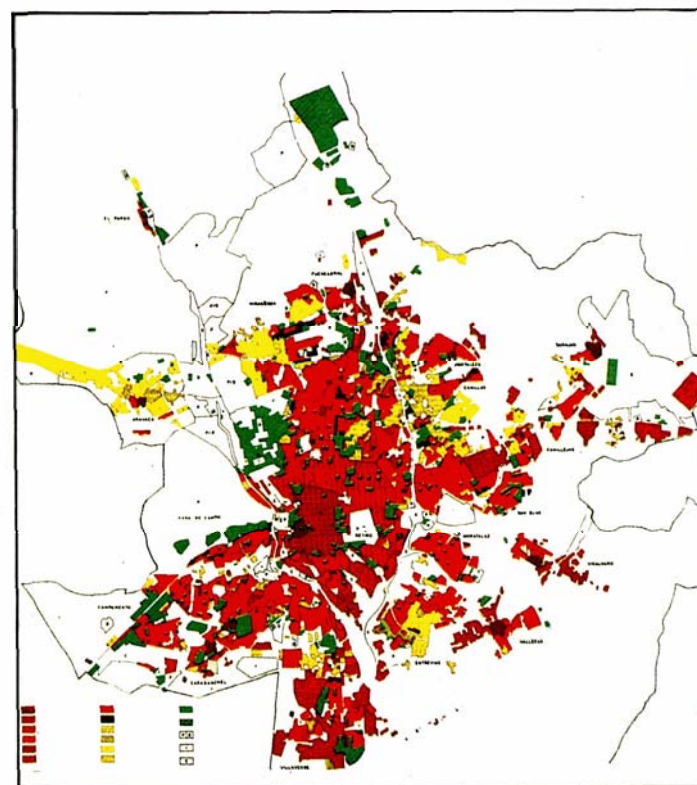
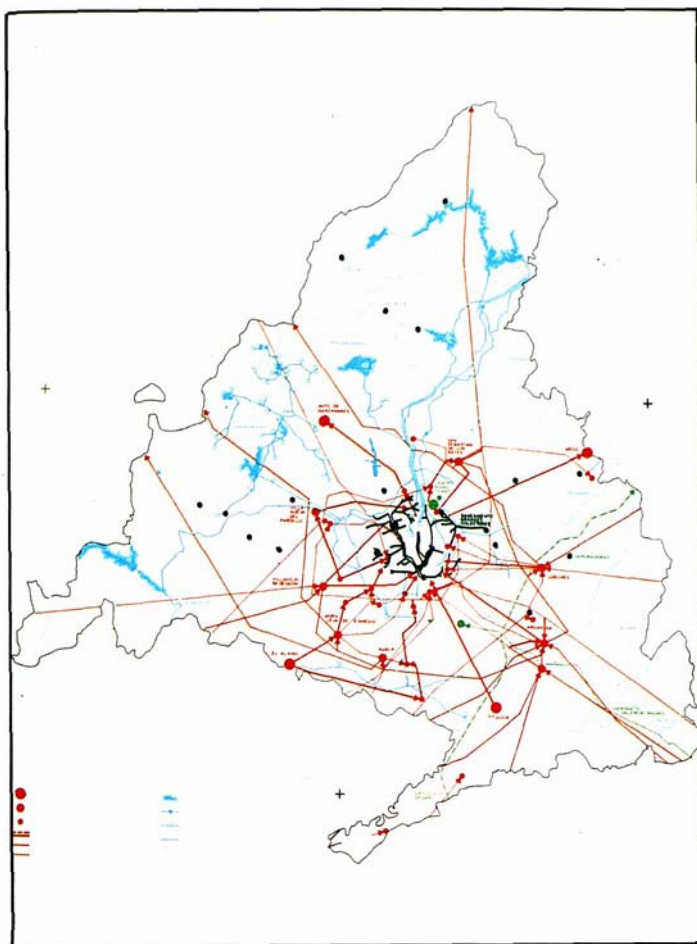
— *Extensiones de escasos recursos de esparcimiento (color amarillo).*

También se especifican (símbolos y letras), las puntualizaciones de interés, las unidades agropecuarias y paisajes singulares del medio físico (círculos rojos), los refugios de montaña, las estaciones de invierno y las zonas de caza mayor (símbolos negros).



Sobre una descomposición del paisaje en espacios paisajísticos diferenciales, apoyada básicamente en la morfología del territorio, se establecen dos grados de calidad paisajística general, delimitando unas áreas que presentan diversa capacidad de emisión y recepción de vistas, valoradas en función de los temas visuales de interés dominantes en cada espacio, señalando simultáneamente los itinerarios principales de percepción sobre la red de carreteras e identificando los temas visuales predominantes en ellos.





Las infraestructuras de servicios básicos, representadas con sus elementos más importantes, comprenden los cuatro sistemas siguientes:

— **Abastecimiento de agua (color azul):** consiste en los embalses suministradores de agua y las grandes conducciones con sus estaciones de tratamiento, llegando hasta los depósitos reguladores.

— **Saneamiento y depuración (color negro):** consiste en los grandes colectores de evacuación de aguas negras y pluviales y las estaciones depuradoras previas al vertido de los cauces.

— **Electricidad (color rojo):** consiste en redes de transporte de alta y media tensión y los centros de transformación en baja tensión.

— **Gas (color verde):** consiste en los grandes gasoductos de suministro, los centros de producción y la tubería distribuidora.

ejemplo, la información ecológica que sirvió de base a la redacción del Plan Especial de Protección del Medio Físico o la encuesta origen/destino que sigue siendo la única realizada en Madrid. Precisamente la conciencia de la importancia de algunos de estos trabajos motivaba el segundo gran objetivo del Atlas: dar a conocer la información acumulada en COPLACO, objetivo que se intenta satisfacer añadiendo al estudio de cada tema una relación documentada de la información existente sobre el mismo, tanto de la publicada como de la inédita.

No puede abordarse este tema sin mencionar, aunque solo sea de pasada, la inadmisibles falta de un sistema de difusión (aunque sea de un simple catálogo) de los innumerables estudios que año tras año encarga la Administración, en los que se invierte una cantidad de recursos considerable que luego por esta falta de difusión no sólo no llegan a rendir todo el fruto que podrían, sino que probablemente en muchos casos tienen que ser repetidos, aparte de escapar al control de calidad más efectivo que es el de su conocimiento público.

También es obligado citar, muy brevemente, el caso que puede servir de ejemplo antológico en estos temas de Madrid.

Aparte de su grado de incumplimiento, una característica principal que tienen en común los Planes de Madrid es la importancia que en ellos se ha dado a la información de partida. Tanto en el Plan de 1963, aún vigente, como en el de 1944 como en los trabajos ya históricos de 1927 y 1910, impresiona el esfuerzo de toma de datos realizado, esfuerzo que por las razones que al principio de este artículo citábamos no se ha aprovechado luego en absoluto e incluso se ha perdido en gran parte. Ahora precisamente COPLACO repite una vez más la historia dedicando mucho trabajo y mucho dinero a la recogida de la información necesaria para plantear una vez más, en circunstancias ya realmente apremiantes, una vía de salida para el Área Metropolitana de Madrid.

Al margen de los planes y proyectos que dé este esfuerzo, es preciso que esta vez la información se consolide. Precisamente en estos momentos en que la recuperación de la ciudad se configura como objetivo primordial, no podemos seguir permitiéndonos el lujo de tirar una y otra vez por la borda nuestro conocimiento del presente ni nuestra reconstrucción del pasado, que nos son necesarios para la construcción del futuro. Porque, como decíamos al principio, ya que estamos andando, hagamos camino.

Sería imperdonable cerrar estas líneas sin decir que a pesar del importante apoyo prestado por el equipo de la Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano a este trabajo, la calidad final del Atlas se debe en exclusiva a sus realizadores Carlota Navarro y Gerhard Loch.

Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible

D. Jose Luis González-Berenguer

Un libro que concluye con un cuadro cronológico en el que aparecen como hitos del tiempo estudiado, «El pájaro de fuego» de Stravinsky; «La mecánica ondulatoria» de De Broglie; y «El Ser y el Tiempo» de Heidegger, tiene que ser por fuerza, un libro interesante.

¿Cómo no ha de serlo, si además de este cuadro (prueba plena del talante de su autor), se nos ofrece la historia del urbanismo español en lo que va de siglo, con sus grandezas y sus miserias, reflejo exacto de las grandezas y las miserias que este desgraciado pueblo nuestro ha vivido durante el periodo citado?

Solá-Morales, en el acto de presentación del libro nos dijo que se trataba de una autobiografía. Formalmente ello no es cierto, ya que solo al final habla Terán de su doble (hoy ya triple) intervención en la Administración urbanística. Pero sí es cierto que el autor vive en la intensidad lógica derivada de su sensibilidad y su patriotismo (desacreditada voz que hay que repristinar), el doloroso telón de fondo político y social en el que transcurren los setenta y cinco años históricos. En este aspecto tenía razón Solá-Morales: debe decirse que estamos ante un libro que puede parecer beligerante, aunque es simplemente objetivo. También la presente recensión puede parecer una recensión beligerante, sin serlo. Pero comencemos ya.

Primera nota: la insolidaridad hispánica.

Una importante parte de los libros extranjeros de urbanismo que yo conozco mencionan, generalmente más de una vez, y siempre elogiosamente, el apellido Soria y Mata (no tanto el de Cerdá). También lo hace así Terán. Y lo hace constatando la fría acogida que los profesionales del momento hicieron a nuestro genial precursor. He aquí (reflejada en nuestro campo) la primera constante nacional.

Segunda nota: el momento de esperanza.

Tras aludir a «la doble aportación de García Mercadal» (la introducción en España del racionalismo, y la actividad planificadora), hoy todavía gloriosamente presente, estudia Terán el momento áureo de la vida intelectual española, es decir, los inolvidables años de la II República, y la intensa actividad del GATEPAC y sobre todo del GATCPAC ya registrada en el conocido libro de Bohigas. El hecho de que el país viviera el segundo siglo de oro de su literatura y su pintura, y prácticamente un momento cenital en todas las disciplinas sin excepción, se reflejó, como es lógico, en el planeamiento, y Terán da cuenta de ello, si bien no con la extensión que sería de desear. Quiero puntualizar dos cosas; la primera es que me ha sorprendido la casi tangencial alusión a una norma urbanística que yo considero capital en nuestra historia; me refiero a la Ley de 25 de agosto de 1953 (llamada «de la Playa de San Juan») debida a la egregia figura del más valioso de los ministros de O.P. que España ha tenido: don Indalecio Prieto. La segunda es la constancia de la inexistencia en aquella época, de una doctrina urbanística en el seno del Partido Socialista. Desgraciadamente hoy se puede seguir diciendo lo mismo. (En su reciente reunión de Clermont Ferrand, de las S.F.I.O. se ha sostenido que la ciudad socialista no existe. Yo estoy convencido de lo contrario).

Tercera nota: la catástrofe.

Hemos llegado con ello a la guerra civil.

Constata una vez más el lector —como lo constata quien lee cualquier Historia reciente de nuestra España— cómo en unas semanas puede pasar un país, de la cabeza de la cultura universal, a la barbarie.

En el urbanismo, la barbarie se llamó de esta manera: La casi totalidad de los grandes arquitectos españoles pasó al exilio (Flores cita en su Historia más de cuarenta, en una lista que yo reproduje en uno de mis libros, lista que la censura me obligó a eliminar), y el brillantísimo nivel alcanzado fue sustituido por una hueca palabrería ocultadora de la más absoluta inanidad, cuando no de los más inconfesables intereses, intereses que aquí se han traducido en la consagración del subtítulo del libro recensionado: un proceso imposible. Y es que la guerra civil no la perdieron unas familias (parafraseo aquí unas palabras de Terán): la guerra civil, la perdió España. Esto hace tiempo que el mundo entero lo ha visto con toda claridad.

La desertización cultural absoluta en que quedó sumido el país, el hecho indudable de que a un Ministerio de Educación se le diera la orden, expresa o tácita, de destruir hasta los cimientos la posibilidad de pensar, no impidió, naturalmente, que el mundo del urbanismo prosiguiera su dinámica. Y detrás de los

ridículos escarceos imperiales, la historia quebrada fue reemplazada.

Y no solo proseguía la actividad urbanística, sino que precisamente en la postguerra se va a producir el fenómeno de la concentración urbana a ritmo de vértigo. Son cinco los nombres que ahora van a jugar fuertemente la partida: Pedro Muguruza, César Cort, Gabriel Aomar Víctor D'Ors (que prontamente abandona), y sobre todo, y durante larguísimo tiempo, Pedro Bidagor. Se trabaja sobre la idea de la posibilidad de una nueva ciudad: la ciudad falangista. Nadie duda que ello fue sólo una entelequia. Pero nadie duda tampoco de que aquellos años son el origen de un tipo de ciudad —que hoy padecemos— absolutamente condicionada por las exigencias del gran capital monopolista, sólo mínimamente afectadas por algunas realizaciones inspiradas en los criterios de lo que, cínicamente, se llamaba «rentabilidad política».

El marco institucional, simultáneamente, adquiere consistencia: Jefatura Nacional de Urbanismo, Dirección General del mismo nombre, ambas incardinadas «todavía» en el Ministerio en que, lógicamente, deben estar y del que nunca debieron salir. Fruto de la labor de estos años (los primeros de la década de los cincuenta), son los dos Proyectos de Ley del Suelo de 1951 y 1953, debidos al esfuerzo de Bidagor.

A él debemos también la primera Ley del Suelo. Es lógico que Terán, que, aunque es un cabal humanista, no es jurista, solo mencione en este momento a Manuel Ballbé. Creo que Ballbé merece mucho más que una mención. Sin él la Ley de 1956 hubiera sido algo muy diferente, y desde luego, muy inferior a lo que finalmente fue.

Con su finura habitual, procura Terán no decir con la claridad con que todos lo pensamos, que la inesperada, coyuntural y arbitraria creación del Ministerio de la Vivienda muy poco tiempo después de aparecer la Ley del Suelo, ha sido la primera de las causas de la práctica inoperancia de lo que —sobre todo para aquel momento— era una valiosa pieza legislativa.

Que la Ley era un elemento de calidad altísima, constantemente infrutilizado, lo demostró el contraste con la cascada de normas —estas debidas al inefable Ministerio— que la siguieron, todas ellas, sin excepción, de ínfima calidad, perseguidoras de un urbanismo «operacional» al margen, cuando no opuesto o contradictorio con el planeamiento, o creadoras de Organismos inútiles.

Entre estas desgraciadas normas están las reguladoras de la actividad del INV. o las relativas a esa increíble institución que responde al nombre de INUR y que no ha servido más que para lo contrario de lo que se pretendía. También están las creadoras de esos engendros que son las Áreas Metropolitanas. Pero sobre todo, está la Ley de valoraciones urbanísticas, y mucho más tarde la de las «actuaciones urbanísticas urgentes» y las normas sobre «urbanismo concertado», responsables todas ellas de una caótica situación



caracterizada por el perpetuo olvido de la existencia del planeamiento.

Este desconcertante fenómeno, que Terán detecta y analiza, ha sido complementado por las leyes provenientes de otros Ministerios, todos actuantes por su cuenta, y todos distorsionantes de los planes. Estos Ministerios fueron: el de Industria, con su política de **implantaciones** industriales sin conexión con los planes (en cuyo campo era correspondido por Vivienda, al crear Polos industriales sin dar cuenta a aquel); Obras Públicas no sólo con el señalamiento del trazado de vías interurbanas independientemente del planeamiento, sino con igual actuación en las redes arteriales; Comisaría del Plan, con los dos primeros Planes sin prestar la menor atención al tema del territorio; y sobre todos ellos, Información y Turismo, con su delirante Ley de Centros y Zonas, colmo de la antijuridicidad y del desprecio a los planes, así como a los Ayuntamientos, y a cuyo amparo se han cometido los mayores desaguisados urbanísticos de estos años de planeamiento «imposible». A este panorama de desgobierno **añade** Terán la actuación de la Administración local (que pronto descubrió, y este descubrimiento ha sido una catástrofe, que se podían otorgar licencias que para la Administración Central resultaban irrevocables), y la de los Tribunales y el Consejo de Estado (que respaldaron tal descubrimiento). Queda ya dicho, sin embargo, que, en el Único supuesto en que la Administración Central ha otorgado licencias (al amparo de la Legislación de Centros Turísticos), estas actuaciones han sido mucho peores que la peor que hayan podido amparar los Ayuntamientos.

Cuarta nota: intervalo lúcido.

Hay un dato positivo, que Terán no cita: la **Ley Fiscal del Suelo** (que no **llegó** a la vigencia, claro) y que fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de 19 de febrero de 1968.

Para mí es indudable que el momento más brillante del urbanismo español es el que podríamos llamar «periodo Mortes-Linares-Romay-Terán». Me parece, sin embargo, que el propio Terán, en su libro no participa de esta idea, y habla de este instante con cierto desencanto. Si es así, pienso que se equivoca, porque la verdad es que nunca como entonces ha habido en el mundo a que el libro se refiere más lucidez ni más coraje. Es verdad que las «**Actur**» han fracasado (resulta grotesco llamar urgente a una acción que empezará a ser un hecho cuando han pasado diez años), y es verdad que el «**libro blanco**» no llegó a ver la luz; pero es verdad también que sin aquel equipo y aquella obra, no tendríamos ni ley nueva, ni el recuerdo de una Administración dinamizada y valiente, decidida a sacar el urbanismo español del marasmo. Para mí el saldo de aquella **época** (de la que no puedo desenganchar la finura de Terán), es absolutamente **favorable**. Y conste que siempre creí que no **debía** reformarse la ley (salvo en puntos relativos a la disciplina **urbanística**,

y a las dotaciones mínimas exigibles). Pero debo decir que la Ley de 1975 es mucho mejor que la de 1956, y que sin el citado equipo y su magna labor, esta **mejora** no existiría.

Quinta nota: de nuevo la catástrofe.

Sorprende que al final del capítulo V (significativamente titulado «**Quiebra y descomposición**»), Terán califica las historias de las **Áreas Metropolitanas** de Barcelona y de Madrid, de «triste» y de «imposible», respectivamente. Creo que también aquí discrepo del autor, al **menos** en los matices de los calificativos. Porque si triste ha sido la primera, infinitamente más triste ha sido y está siendo la segunda. El urbanismo español está lleno de errores, pero el colmo de los errores, se llama Ley del Área de Madrid. Por el contrario, aun distando años-luz del éxito, el caso de Barcelona (y ello por el talante «todavía» estatizado del supuesto ente local), en la primera ciudad de España, al menos, han podido reformar el plan. Y el plan de la ciudad condal y su comarca es hoy por hoy —y Terán así lo proclama— el documento urbanístico de más categoría con que cuenta España. **Justo** es citar aquí tal como Terán hace a sus dos principales artífices; **Joan Antoni Solans** y **Miquel Roca-lunent**.

Final

Hasta aquí una sucinta exposición del libro. Debo añadir algunas cosas: la primera es que no hace falta aclarar al lector que conoce al autor del libro y al recensionista, que todos los adjetivos poco gratos que aquí he estampado son de mi cosecha y no de la de Terán. Para el que no nos conoce, queda la aclaración hecha. Debo decir también que cuando propuse al autor la publicación de estas líneas, se **negó** a ello pues le parecía indelicado hacerlo dada su condición de Director de la Revista. Pude convencerle, pero a condición de no poner ni un sólo adjetivo elogioso. Creo que he cumplido hasta aquí. Pero me cuesta mucho no decir que estamos ante la más importante obra de uno de los más importantes estudiosos del urbanismo en lengua castellana. Debo decir, por último, que de la lectura del libro se deduce que tiene razón su subtítulo: el urbanismo en la España contemporánea, ha sido «**un proceso imposible**». Y lo ha sido porque si el crecimiento racional de la ciudad, en el seno de la economía de mercado es sencillamente eso: imposible, ¿a dónde llegará la imposibilidad en una situación archicapitalista como es la española?

Como **dije** al principio, el libro concluye con un cuadro cronológico. Un libro que en este cuadro cronológico incluye acontecimientos tales como «**La quimera del oro**», «**Poeta en Nueva York**», o «**Sombra del Paraíso**», es, sin duda, un libro interesante.

CIUDAD Y TERRITORIO

*revista de
Ciencia Urbana*

1/79

Instituto de Estudios de
Administración Local.
Madrid.-España

300 Ptas.

