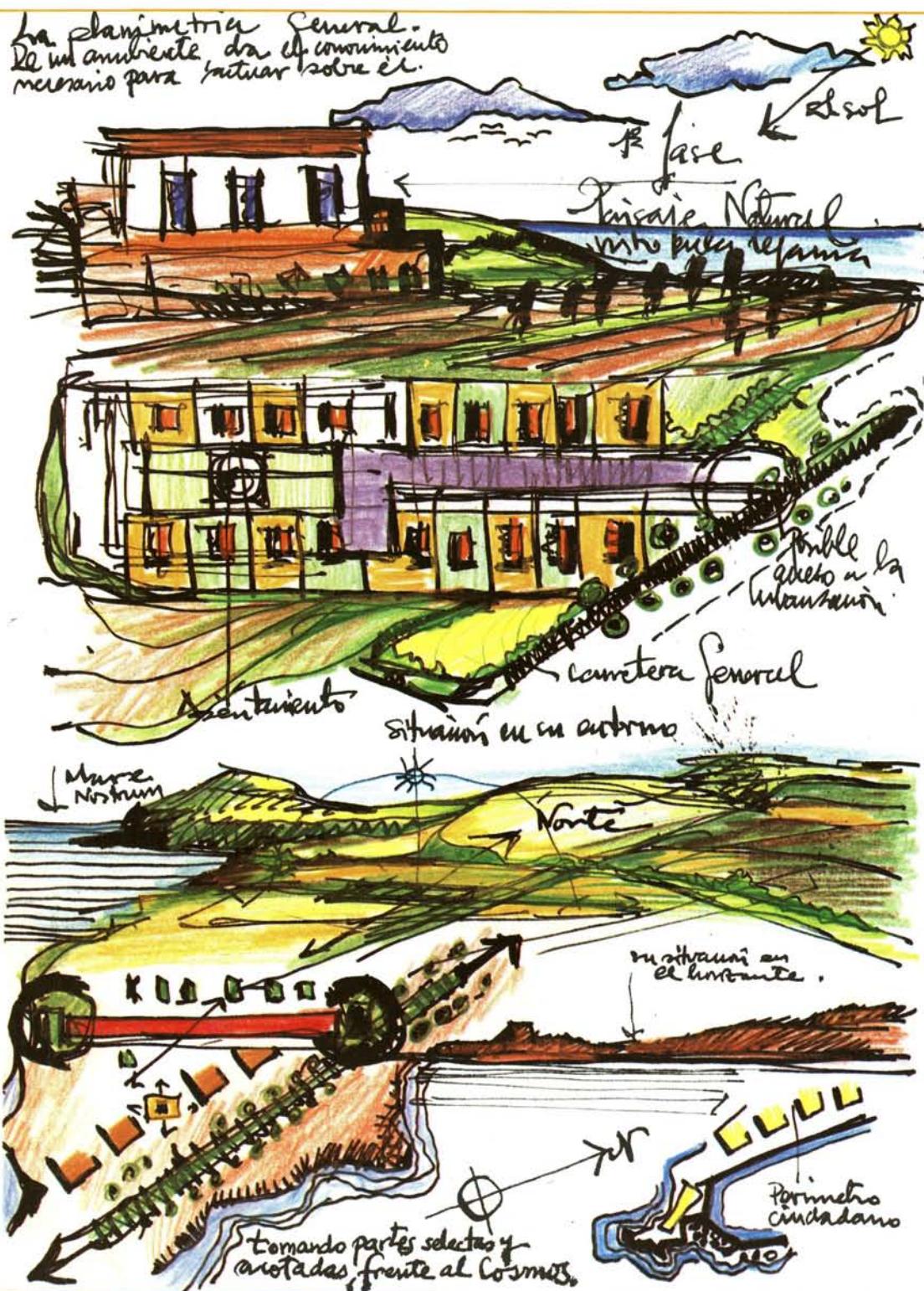


CIUDAD Y TERRITORIO

OCTUBRE-DICIEMBRE 1986

NUMERO 70



CIUDAD Y TERRITORIO

OCTUBRE-DICIEMBRE 1986

NUMERO 70

CONTENIDO

| | | | |
|----|---|-----|---|
| 3 | LOS JARDINES DEL BUEN RETIRO. Segunda parte: Su época como parque municipal. M.ª Carmen Ariza Muñoz. | 71 | LA CANALIZACION DEL SEGREG EN LA SEU D'URGELL. Una experiencia de obra pública sin expropiación. Ramón Ganivet Solé. |
| 27 | INSTITUCIONES Y PLANEAMIENTO: LA CONTROVERSIAS SOBRE LAS AUTOPISTAS EN BOSTON, TORONTO Y LONDRES. Aurelio Menéndez. | 83 | MADRID ENTRE LA "OPERACION DERRIBO" Y LA REHABILITACION DEL CENTRO: La incidencia de las normativas edificatorias en la salvaguarda de la ciudad histórica. José M. Ezquiaga Domínguez. |
| 45 | LAS GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES DE MADRID. Cristina Sanabria Brassart. | 115 | RECENSIONES. |
| 59 | PARQUE COSTERO SUR. Fundación CEPA. | | |

EDICION: Instituto de Estudios de Administración Local • DIRECCION DE LA REVISTA: Fernando de Terán • REDACCION Y COORDINACION: Centro de Estudios Urbanos del I.E.A.L. • Adjunto a la Dirección de la revista: Joaquín Jalvo • Secretaría de Redacción: Mercedes de Lope y Luis Sanz.

COMITE DE REDACCION: Presidente: Luciano Parejo Alfonso, Subsecretario del Ministerio para las Administraciones Públicas • Vicepresidente: Javier García-Bellido, director del C.E.U.R. • Vocales: Enrique Bardaji, Jordi Borja, Carmen Gavira, Laureano Lázaro, Jesús Leal, José Mañas, Carlos Sambricio.

CONSEJO ASESOR: Antonio Bonet, Manuel Castells, José Antonio Fernández Ordóñez, Eduardo García de Enterría, Josefina Gómez Mendoza, Fernando González Bernáldez, Jorge Enrique Hardoy, Emilio Larrodera, Juan Navarro Baldeweg, Manuel Ribas Piera, Ramón Tamames.

COLABORADORES CORRESPONSALES: Giuseppe Campos Venuti (Italia), Samuel Jaramillo (Colombia), Claude Lelong (Francia), Jaime Matas (Chile), Rubén Pesci (Argentina), Nuno Portas (Portugal), Allan Randolph Brewer (Venezuela), Agustín Rodríguez Bachiller (Reino Unido), Roberto Segre (Cuba), Gustavo Bacacorzo (Perú).

Dirección, Redacción y Administración: Centro de Estudios Urbanos, I.E.A.L. Sta. Engracia, 7. 28010 MADRID.
Telf. 446 17 00 • Diagramación: Olegario Torralba • Cuidado de la edición: Gregorio Burgueño, Publicaciones I.E.A.L.

• Producción Gráfica: Marasán, S. A. San Enrique, 4. 28020 MADRID
• Depósito legal: M-10422-1970 • CODEN: CITEEL • ISSN: 0210-0487 • NIPO: 327-86-005-0.

Suscripciones: cuatro números anuales: 3.000 ptas. Número doble: 1.600 ptas. Suscripción estudiantes: 2.500 ptas.
No se mantendrá correspondencia en relación con los trabajos no solicitados.

LOS JARDINES DEL BUEN RETIRO DE MADRID: Segunda parte Su época como parque municipal

Por M.^a Carmen Ariza Muñoz

Después de la Revolución de septiembre de 1868, la antigua Real Posesión del Buen Retiro se convirtió en Parque público.

Inmediatamente, se plantaron numerosos árboles, se amplió el antiguo Zoo, se realizó un Paseo de Coches, se hicieron diversas construcciones (como el Palacio de Velázquez, el Palacio de Cristal, etc.), bellas verjas, etc.

El nuevo Parque se convirtió en el lugar preferido de los madrileños, que disfrutaban en él de diversos espectáculos, exposiciones, etc., además de cafés, restaurantes, etc.

En el siglo XX, se realizó la Rosaleda y se colocaron numerosas esculturas entre el arbolado, de las que destaca el Monumento a Alfonso XII, situado en el lado oriental del Estanque Grande.

**The Buen Retiro Gardens of Madrid:
the Municipal Park period**

After the September Revolution of the year 1868, the ancient Royal Propriety of the Buen Retiro was turned into a Public Park.

Immediately, many trees were planted, the old Zoo was enlarged, a new Carriage Drive was made as were several buildings (such as the Velázquez Palace, the Cristal Palace, etc.) and also beautiful new railings.

The new Park became the favorite place of the people of Madrid who enjoyed there many entertainments and exhibitions, and made the most of its Cafés, restaurants, etc.

In the Twentieth Century, the Rosegarden was set out and many sculptures placed in the wooded zones being the most important of these the Monument dedicated to the King Alfonso XII, situated on the east side of the Great Pond.

CON este artículo completamos la historia del Parque del Retiro de Madrid, cuya primera parte fue publicada en el número 69 de esta misma revista.

1. DE REAL SITIO A PARQUE MUNICIPAL

1.1. *Consecuencias de la Revolución de 1868 para el Buen Retiro*

La Revolución del 19 de septiembre de 1868, que destronó a Isabel II, supuso, entre otras cosas, la pérdida para la Corona de algunos Reales Sitios, como el de la Florida y el del Buen Retiro. Si bien el primero desapareció como zona verde, ya que sobre él se levantaron diversos barrios, como el de Argüelles, el Sitio objeto de nuestro estudio continuó como tal, aunque ya abierto al público,

al convertirse en Parque municipal, cumpliendo así los deseos de Fernández de los Ríos, que había resaltado la carencia de jardines públicos en nuestra capital, a la vez que criticaba la avaricia de nuestros monarcas, que guardaban estas extensas zonas verdes para sí.

Lo mismo había sucedido en algunas capitales de Europa, como en el París de Napoleón III, que mandó abrir al público el Parc de Monceau, el Bois de Boulogne (antigua real posesión desde que Francisco I la fundara en el siglo XV, hasta 1853 en que se convirtió en parque municipal), el Bois de Vincennes (cedido al Ayuntamiento de París en 1860), y otros tantos.

Tan solo dos meses después de la proclamación de la Revolución de septiembre de 1868, el Gobierno Provisional cedía el Real Sitio del Buen Retiro al Ayuntamiento de la capital, para que lo convirtiese en un Parque público, mediante decreto de 6 de noviembre de 1868, firmado por Laureano Fi-

M.^a Carmen Ariza Muñoz es profesora titular de la E.T.S. de Arquitectura de Madrid.

guerola, ministro de hacienda, en el cual se decía (1):

"Artículo 1.^o El Gobierno Provisional cede para Parque de Madrid el Sitio del Buen Retiro en toda su extensión. El Ayuntamiento de Madrid deberá respetar sus límites actuales y destinarlo exclusivamente a recreo del vecindario de esta capital.

Artículo 2.^o El Ayuntamiento de Madrid no podrá dedicar ninguna parte del expresado Parque a la construcción de barrios, manzanas o casas aisladas, sino dando cuenta al Gobierno Provisional. Queda facultado, sin embargo, para llevar a cabo todas aquellas construcciones para recreo o instrucción que se hallan en armonía con el objeto del nuevo Parque, tales como salones de conciertos, bibliotecas, jardines de aclimatación u otros análogos, destinando sus productos a la conservación y mejora del mismo".

A pesar de la celeridad con que se efectuó la cesión del lugar al pueblo de Madrid, la entrega formal se fue retrasando, debido a la inestabilidad política existente en estos años de "Sexenio Revolucionario", 1868-1874, reflejada claramente en las palabras de un testigo presencial, Nicolás Estébanez, "no había ni monarca, ni ministro, ni gobernador, ni alcaldes, ni alguaciles, ni serenos...", que ordenasen este caótico país, a cuyo frente estaba el general Serrano y un gabinete compuesto por algunos cabecillas de la Revolución, como Prim, Topete, etc. (2).

El criterio que siguieron el Consejo de la Administración del Patrimonio que fue de la Corona de España y el Gobierno Provisional para convertir este Real Sitio en Parque público fue que reunía todas las condiciones "de recreo, higiene, moralidad e instrucción" buscados en estos lugares. Además, la capital de España contaría desde estos momentos con ese gran parque, existente ya en todas las más importantes ciudades europeas, volviéndose a demostrar, una vez más, el carácter provincial de Madrid y el retraso con respecto a otras capitales del continente.

Si bien los madrileños disfrutaban ya de la zona desde que Carlos III la abriera parcialmente, en determinados días y horas, a cambio de cumplir rígidas normas de comportamiento, que siguieron vigentes con Fernando VII, se relajaron con Isabel II, al convertirse en Parque de Madrid, se produjo la apertura total del lugar para las gentes, a las que no se les exigía esas condiciones primitivas, con lo cual el lugar adquirió un carácter marcadamente popular, reflejado en las construcciones y actividades que se daban en él.

1.2. *El aspecto del nuevo Parque durante el siglo XIX*

Seguidamente, estudiaremos cómo era el aspecto que presentaba el nuevo Parque de Madrid, durante el último tercio del siglo XIX, aproximadamente, esto es, desde que la zona se convirtió en

parque público hasta que acabó la centuria; describiendo las distintas partes y elementos que lo componían.

El antiguo Reservado

Durante los primeros tiempos de existencia del Parque del Retiro, el antiguo Reservado fue la única zona que no quedó franca, ya que sólo se podía acceder en ella determinados días, y previo pago de 0,25 pesetas por persona. Esta medida fue adoptada en julio de 1870, "con el fin de atender en parte a los cuantiosos gastos que ocasiona la conservación y fomento del Parque de Madrid" (3). Sin embargo, la recaudación, que no solía pasar de 1.200 pesetas al mes, no bastaba para cubrir los cuantiosos gastos que generaba el mantenimiento del Parque.

En septiembre de 1869, el francés Ernest de Berge presentaba un curioso proyecto (4), encaminando a convertir el Reservado en una Cité Madrileña o Colonia de casas, con jardín para ser habitadas por familias de posición desahogada, que el peticionario explotaría durante noventa años, a cambio de hacer todas las construcciones, incluido un mercado, además de los paseos arbolados (dispuestos octogonalmente y denominados de la Agricultura, Industria, Artes, etc.). Transcurridos los noventa años, la colonia pasaría al Ayuntamiento, al que mientras tanto le abonaría un canon anual de cuatrocientos reales de vellón por cada finca alquilada. Lógicamente, la petición no fue atendida, ya que iba contra lo establecido en el artículo 2.^o del decreto de 6 de noviembre de 1868 (Fig. 1).

El resto del Parque

Toda la superficie del nuevo jardín, de unas 120 hectáreas, que son las que tiene en la actualidad, se convirtió desde entonces en uno de los lugares más frecuentados por los madrileños, que allí encontraban no sólo el frescor, el aire oxigenado y variadas especies vegetales en las zonas ajardinadas y arboladas, sino también una serie de construcciones y entretenimientos, muchos de ellos conservados en épocas anteriores, a los que se sumaron otros nuevos ejecutados por la municipalidad, que pasaremos a estudiar para así formarnos una idea del aspecto que presentaba el Parque durante estos últimos años del siglo XIX.

En primer lugar, nos referiremos a las CONSTRUCCIONES, que se veían salpicadas por toda la superficie del Parque. De ellas, eran numerosas las de carácter recreativo, entre las que seguían conservándose los "Caprichos" que mandara hacer Fernando VII en el antiguo Reservado, algunos de los cuales se aprovecharon para instalar un Café o Restaurante. Así sucedió con la Casa Rústica o Persa, de la que se cogieron también 1.765 metros cuadrados de los terrenos que la rodeaban,

(1) Archivo de Villa, A.S.A. Leg. 5-99-25.

(2) RAMON MENENDEZ PIDAL (1981): *Historia de España. La Era Isabelina (1834-1874)*, 1.^aedición, Espasa-Calpe, Madrid, T. XXXIV, pág. 651.

(3) Archivo de Villa, A.S.A. Leg. 5-99-76.

(4) Archivo de Villa, A.S.A. Leg. 6-177-41.

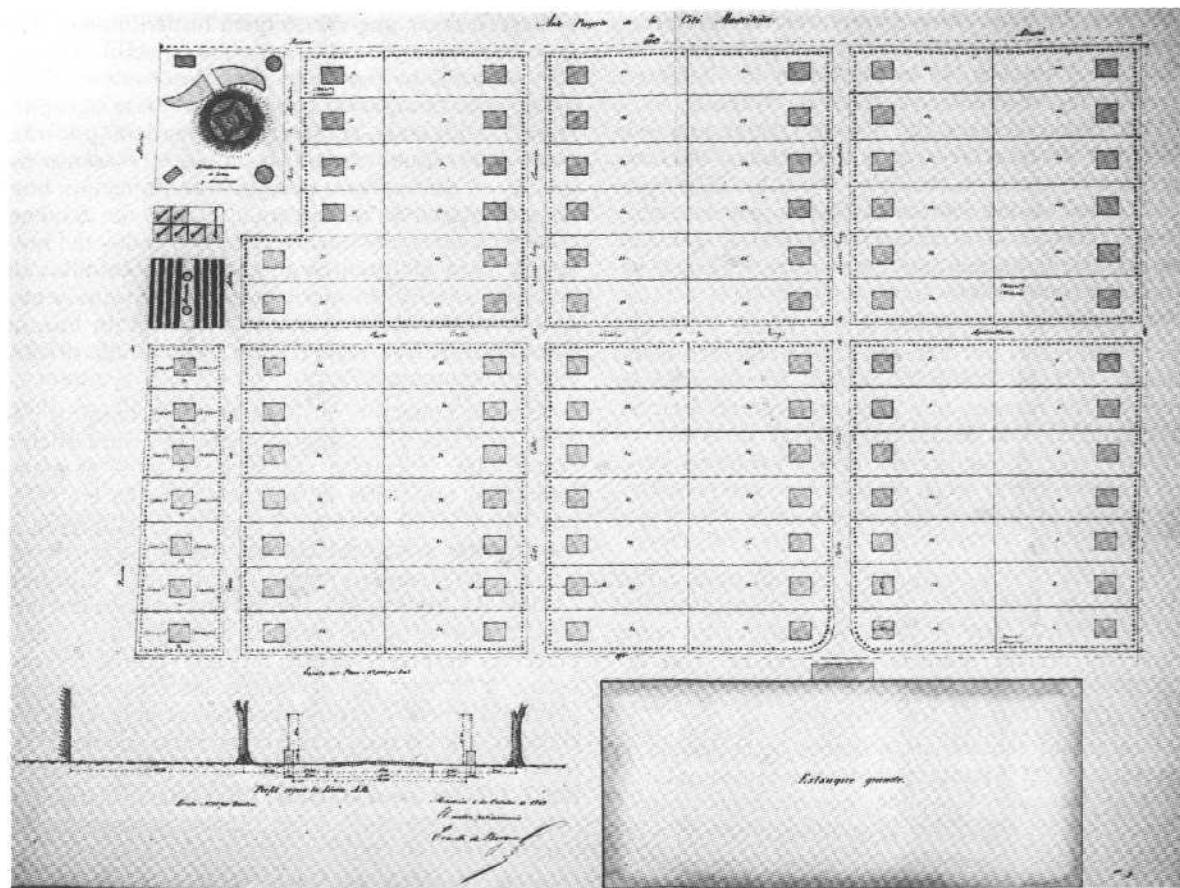


Figura 1. Anteproyecto para hacer en el antiguo Reservado una Cité Madrileña o Colonia Campestre Madrileña o Campos Recreativos, Industriales y Científicos, por el ingeniero Ernesto Bergue (1869). (Archivo de Villa.)

que fueron cercados para poder pasar al establecimiento en las horas nocturnas, en que el Parque estuviese cerrado; en 1894, ante el avanzado estado de ruina que presentaba, ya que muchos de sus pies derechos de madera estaban podridos y empezaban a desplomarse, el arquitecto municipal, José Urioste y Velada, recomendaba su derribo, llevándose a efecto en diciembre de dicho año.

Una de las construcciones recreativas más importantes del Retiro fue el PARQUE ZOOLOGICO, resultante de la mejora realizada por el Ayuntamiento sobre la antigua Casa de Fieras, que creara Fernando VII, aunque, según José Bordiu, dicha construcción fue derribada por orden de Isabel II ya que le parecía "mezquina y ridícula" (5). Fuera o no derribada la primitiva edificación, lo cierto es que ésta no bastaba a las aspiraciones de la corporación municipal, que pretendía que Madrid tuviese, al igual que otras grandes capitales europeas, este tipo de establecimiento, haciendo para ello todos los esfuerzos necesarios, pese a la falta de recursos con que contaba.

Por eso, nada más producirse la Revolución de septiembre de 1868 y pasar el Real Sitio a ser propiedad municipal, el Ayuntamiento decidió establecer en el nuevo Parque de Madrid un Departamento Zoológico. Para conseguir tal fin, en 1869,

se realizaron varias mejoras, como fueron un quiosco de hierro en el centro del patio, una caseta para el toro cebú, un pequeño estanque con cascada, además de otras obras, a la vez que procuraba aumentar el número de ejemplares existentes y prohibiendo que se sacasen y se llevasen a otros lugares.

Las existencias del Jardín Zoológico del Parque de Madrid se vieron grandemente incrementadas, al trasladarse a él, a principios de 1869, los animales existentes en el Jardín de Aclimatación, que Isabel II mandara hacer en el Jardín Botánico de la capital, a instancias de su director, Mariano de la Paz Graell, abierto al público en julio de 1860 y suprimido por el Ministerio de Fomento el 7 de noviembre de 1868 (6).

En abril de 1869, el número de animales ascendía a 219, de los cuales algunos fueron subastados, para conseguir algunos ingresos, ya que la situación económica municipal era muy precaria. Sin embargo, no se descuidó la adquisición de nuevos ejemplares, que continuaron aumentando por compras y donaciones. Creemos que es curioso indicar la distribución de estos animales, según se ve en una guía del Parque de Madrid de 1879, en el primer departamento se veían leones, leopardos, hienas, monos, un oso negro, un águila real, un gue-

(5) JOSE BORDIU (1957): *Cosas de Madrid. Apuntes para la historia del Buen Retiro*, 1.^a edic., V. Rico Impt., s.l., pág. 117.

(6) Archivo de Villa. Archivo de Contaduría, Leg. 3-271-11.

pardo, además de otros ejemplares; en el segundo patio se alzaba en su centro una jaula para monos; en el tercero, se encontraban la Elefantera (con llamas, dromedarios, toros de Filipinas, etc.), los Gallineros (en los que se encontraban una gran variedad de estas aves, como plateadas, de Java, de seda y otras muchas), y el Jardín Zoológico (con pavos reales, cabras de Egipto, gacelas, etc.). Todas estas construcciones se levantaban entre un espeso arbolado, del que destacaban bellísimas sequoias y magnolios.

A pesar de las opiniones en contra y aunque fuera calificado por algunos como "de escasísimo mérito" (7), el Jardín Zoológico se convirtió en uno de los lugares más concurridos del Parque, calculándose una media mensual de unos mil visitantes, que debían pagar, en los primeros años, un real por entrar en él, en las horas que permanecía abierto al público, de nueve a doce y de dos al anochecer (8).

Estos escasos ingresos no bastaban para cubrir los elevados gastos que suponía el mantenimiento del zoológico, que llegó a ser calificado como "una sanguijuela" para la municipalidad, que debía pagar elevados jornales e importantes sumas para el alimento de los animales.

Para paliar este déficit, a finales de la década de los años 80, el Ayuntamiento optó por alquilar la zona al domador, Cavanna, que llevó sus propios animales para exhibirlos al público, junto con los allí existentes, a cambio de dar al Municipio el 10 por 100 de lo recaudado por las entradas, que no podían pasar de una peseta, costando dos reales los domingos y jueves de la primera semana de cada mes.

Al no dar buenos resultados este alquiler y al encontrarse los animales en un claro estado de abandono, el Ayuntamiento decidió convocar un concurso, al que se presentaron, entre otros, el Sr. Cavanna. La proposición elegida fue la del Sr. Figueroa y Torres, vizconde de Irueste, que pretendía dar al Ayuntamiento el 15 por 100 de las entradas durante los tres primeros años, porcentaje que iría aumentando en años sucesivos, hasta llegar al 20 por 100, a la vez que permitiría la entrada libre a los alumnos de Ciencias Naturales de la Universidad de Madrid y a los alumnos de la Escuela de Veterinaria, explotándolo bajo la denominación de Jardín Zoológico y de Aclimatación. Tampoco debió prosperar esta idea, ya que, pocos años después, el zoológico era arrendado nuevamente al señor Cavanna por un período de veinte años.

A pesar de todos estos esfuerzos, a comienzos de nuestro siglo, el estado del Zoológico seguía siendo muy poco halagüeño, viéndose animales solamente los domingos, siendo muy escasa la afluencia de público durante el resto de la semana, ya que los ejemplares allí existentes no ofrecían demasiado atractivo, hasta el punto de que, en 1916,

se llegó a decir que era exagerado denominar Parque Zoológico "a un minúsculo espacio de terreno, amurallado por unos tapias ruinosas, con unas verjas mohosas, tras las cuales se agrupan, aquí y allí, unos tenderetes de madera podrida, unos palitroques torcidos, pintados y sombríos, donde, en unos, viven, por gracia donación, gentes extrañas a la dependencia y servicio del Parque, y de otros, los menos, los empleados del mismo; y para el final, en unas cuantas celdillas de colmena se exhiben incrustados una docena y media de infelices animales. ¿Es esto un Parque Zoológico de una capital o un barracón de titiriteros transhumanos?" (9).

Ante la constante insistencia de la opinión pública para que el Zoológico recibiese ayuda oficial, como había sucedido con el de Lisboa, el pleno municipal aprobaba la propuesta, hecha en 1918, por el concejal Manuel Tendero, encaminada a transformar sus instalaciones. Las obras corrieron a cargo del jardinero mayor de Parques y Jardines, Cecilio Rodríguez, que realizó una importante mejora, al convertir las antiguas estancias de los animales en limpias y alegres moradas con rejas convexas, a la vez que derribaba las feas casuchas, plantaba amenos jardines con bellas plazoletas decoradas con cerámicas vidriadas entre fuentes y estanques, pensándose incluso hacer un acuario y una estufa de aclimatación (10). La reconstrucción, cuyo coste ascendió a unas 135.000 pesetas, fue favorablemente acogida, considerándose ya que Madrid contaba con una Casa de Fieras a la altura de las otras capitales europeas, de la que los madrileños pudieron disfrutar a partir de los primeros días de noviembre de 1921, en que fue inaugurada.

A lo largo de nuestro siglo, siguieron realizándose diversas mejoras y ampliaciones, hasta que el Zoológico era trasladado a la Casa de Campo, inaugurándose el nuevo el 23 de junio de 1972, tras lo cual la zona se remozó y ajardinó.

También se veían por el Parque de Madrid CONSTRUCCIONES DE CARÁCTER CIENTÍFICO, como el Telégrafo Óptico, instalado en un pequeño castillo de tipo romántico, flanqueado por cuatro torreones almenados, con ventanas y puertas ojivales abiertas en sus tres pisos, hechos a base de piedra, ladrillo, madera y cubierta de plomo. Años más tarde, se ubicó en él un observatorio geodésico, habiendo de repararse, en 1884, al hundirse parte de la azotea, debido al gran peso de la enorme piedra que era la base de un aparato para las observaciones geodésicas. A finales de siglo, volvió a ser reparado para establecer en él el Instituto Central Meteorológico, que ya funcionaba en 1892.

Otro importante edificio de carácter científico fue la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, que se construía en 1882, en terrenos del Observatorio Astronómico, según diseño del arquitecto Mariano Carderera, que recibió la apro-

(7) RAFAEL GIL Y TOMAS ROMEA (1881): *Guía de Madrid*, Madrid, pág. 181.

(8) (5 agosto 1894): "Espectáculos para hoy", en *El Nacional*, núm. 128.

(9) FERNANDO MOTA (1.º diciembre 1916): "¡Nada me-

nos que la Casa de Fieras!", en *Nuevo Mundo*, núm. 1.195, Imp. Nuevo Mundo, Madrid.

(10) J. CARMONA VITORINO (4 noviembre 1921): "El Parque Zoológico", en *Alrededor del Mundo*, núm. 1.168, Madrid.

bación del arquitecto municipal, José Urioste y Velada (11). Una vez en funcionamiento la escuela, se necesitaban los terrenos inmediatos al edificio para que los alumnos realizasen en ellos prácticas. Las razones que se aducía para que les fuesen concedidos era la de ser una zona apenas frecuentada por el público y que contenía muy poca vegetación, sólo algunos pinos. Sin embargo, la solicitud no fue concedida, porque para estos terrenos tenía el Ayuntamiento previsto una serie de mejoras.

Uno de los signos más claros del cambio de carácter que sufrió el Retiro al pasar de posesión real a municipal se vio en la creación, por toda su superficie, de ESTABLECIMIENTOS DE HOSTELERIA, como Cafés, restaurantes, casa de Vacas, etc.; además de numerosos puestos de venta de agua, flores, periódicos, etc., así como de un buen número de retretes, todo lo cual daba un claro carácter popular y multitudinario, que no tuvo en sus orígenes.

A lo largo de los años, se fueron sacando a subasta diversas superficies del Parque para que allí se ubicases estos establecimientos de hostelería y venta al público, por los que el ganador de la subasta debía pagar al Ayuntamiento un canon arrendatario anual no superior a quinientas pesetas, a la vez que debía cumplir una serie de condiciones, como el ajustarse a unos modelos de sillas

y mesas establecidos. Quedaba que no permitía la instalación de nuevos establecimientos, cuyos servicios ya se prestasen en el Parque.

A partir de 1870, fueron numerosísimas las subastas y concesiones de los mismos, cuyos terrenos variaban de cinco metros cuadrados (como el quiosco de la fuente del Povar, que tenía veladores semejantes a los del Salón del Prado, entre otros), a veinte (como el puesto de la fuente de la Salud o el de la Gruta), o a treinta metros superficiales (como tenía el quiosco que estaba junto a la fuente Egipcia). Incluso se hicieron concesiones de terrenos más amplios, como los casi trescientos metros cuadrados que tenía el quiosco junto a la fuente de la Reina.

También fueron diversas las peticiones denegadas y varios los proyectos que quedaron sin realizarse, como el propuesto por L. Alba Salcedo para construir una Casa de Vacas modelo, con una fachada de treinta metros y sesenta de profundidad, así como un restaurante en el embarcadero. Algunas ideas fueron más atrevidas, como la efectuada, en 1885, por Julián Delgado para establecer un acuario en el que se expendería pescado.

A pesar de todo lo que no se hizo, el número de estos establecimientos que se veían en el Parque fue elevado, pudiéndose encontrar sus servicios a todas horas.

Entre estos establecimientos de hostelería brilla-

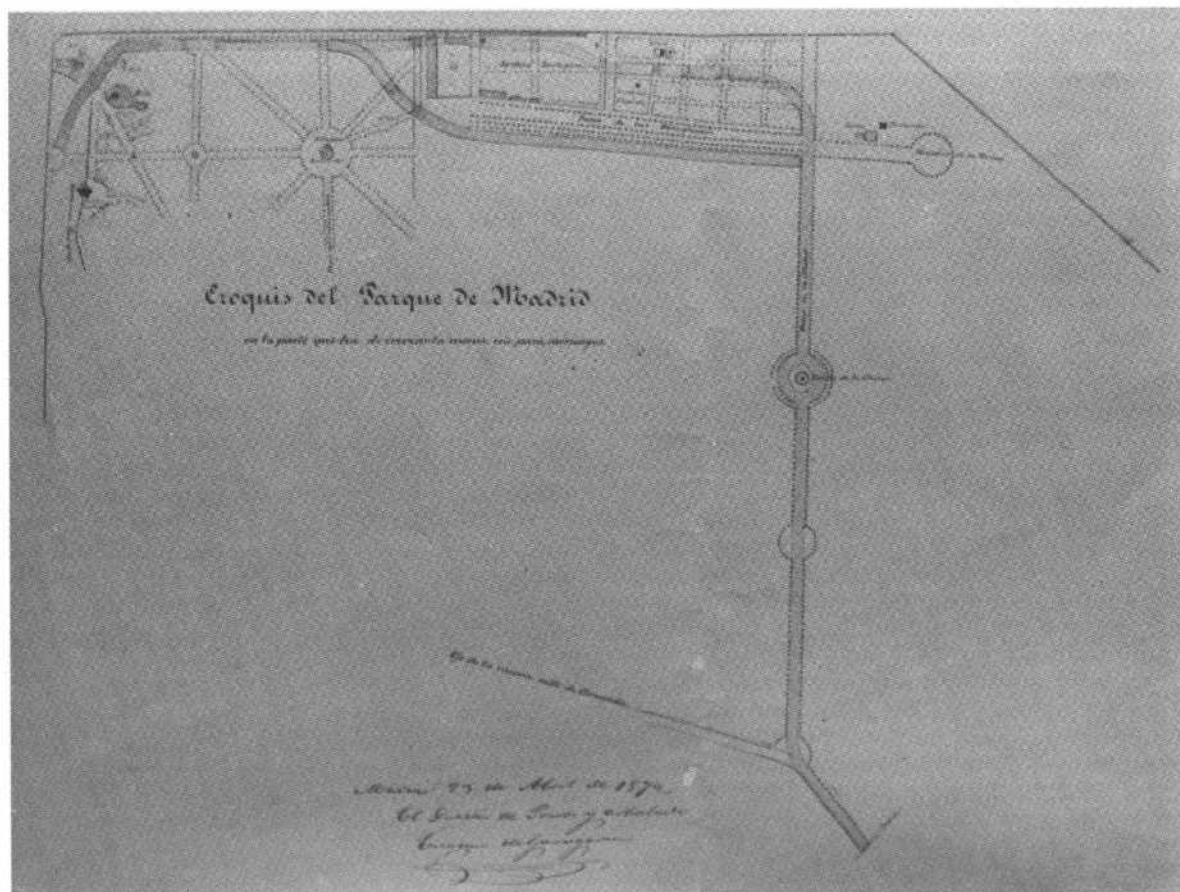


Figura 2. Proyecto para el Paseo de Carruajes, hecho por el director de Paseos y Arbolados, Eugenio de Garagarza (1872). (Archivo de Villa.)

(11) Archivo de Villa, A.S.A. Leg. 11-497-86.

ba con luz propia la Casa de Vacas, ubicada entre el lado norte del Estanque Grande y los cocherones inmediatos a la fuente de la Salud y ocupada hasta que se incendió en 1983 por una Sala de Fiestas. En 1883, ya estaba arrendada a Mateo Cabezas, al que se le fueron prorrogando los plazos, estando al frente de ella muchos años, durante los que se convirtió en uno de los lugares más concursados del Parque, tal como se refleja en un artículo de prensa de 1883 "en primavera, por las mañanas y tardes, se reúnen allí todas las clases sociales de Madrid, antes o después de ir a las frondosas alamedas y sonrientes jardines del Parque" (12). Sin embargo, pocos años después, tras el ciclón del 12 de mayo de 1886, la Casa de Vacas quedó prácticamente destrozada, restando únicamente en pie algunas pilas de piedra. Tras su reconstrucción, en nuestro siglo, la vaquería seguía siendo uno de los puntos más concursados del Retiro, contando con ventilados establos, además de otras instalaciones y un popular café-restaurante, situado entre una frondosa arboleda, en el que se unía un buen servicio a unos precios módicos, por lo que era muy frecuentado por el público. En la década de los años veinte, el viejo edificio fue reemplazado por otro mayor, con terrazas y patinadero.

Igualmente, fueron abundantes los PASEOS, muchos de ellos conservados de épocas anteriores, como el de las Estatuas, ejecutado por Isabel II.

De entre todos destacó el PASEO DE COCHES, que empezó a realizarse al poco tiempo de abrirse al público el antiguo Real Sitio. En efecto, al convertirse el lugar en propiedad municipal, se pensó que éste debía tener un gran Paseo de Coches, al igual que el Bois de Boulogne de París o el Hyde Park de Londres. Sin embargo, inmediatamente empezaron a oírse las voces de los que estaban en contra, tanto en la prensa como entre los mismos concejales, entre los que destacaba el señor Carnicero, alegando que sería necesario cortar unos dos mil árboles. Por el contrario, los que estaban a favor aducían que no era ese el número de árboles que tenía que desaparecer, ya que en algunas zonas no había árboles y en otras solamente algunos frutales que debían desaparecer para hacer jardines. Como muestra de las opiniones favorables a la ejecución del Paseo de Coches expondremos unos párrafos de un artículo de 1874, en el que se dice "¿Es necesario un Paseo de Carruajes en el Parque de Madrid? Si por necesario se entiende lo que se hace por una causa ineludible, no es necesario; pero si lo necesario es lo útil y provechoso para unos y no incomoda a los demás, el paseo no debe tener fundada oposición" (13).

Otros motivos dados a favor del nacimiento del Paseo fueron el dar trabajo a jornaleros en paro, el que Madrid contara con un amplio lugar para el esparcimiento de todas las clases sociales, aunque los verdaderamente beneficiados fueron la aristocracia y la gente adinerada, que sentían la necesi-

dad de tener un gran paseo para sus carroajes de lujo y caballos, ya que el Paseo de la Castellana resultaba pequeño, confirmando esta opinión el hecho de que fue la aristocracia, por medio de su portavoz el conde de Fernán Núñez, quien aportó cincuenta y cinco mil pesetas, la mitad del coste de la obra (14)). Pero, quizás, uno de los motivos de más peso para llevar a cabo su construcción fuera el de poder recaudar dinero, que incrementase los escasos fondos municipales, ya que se estipuló que los carroajes y caballos que pasasen por él pagarían dos pesetas y cincuenta céntimos, lo que supondría un rendimiento mensual de dos a tres mil pesetas, aunque también se permitía sacar un abono, por el que los carroajes pagarían cinco pesetas al mes y los caballos la mitad (15).

Con todos estos precedentes, en sesión municipal del 29 de abril de 1872 se aprobaba, por veintinueve votos a favor y diez en contra, la realización del Paseo de Carruajes.

Para su ejecución se contaba con dos proyectos. El primero presentaba un recorrido que partía de la plazuela llamada de la Tela, pasaba por la Casa de Fieras e iba a la fuente de la China, siguiendo el recorrido del antiguo Río Grande; para hacer esta vía no era necesario derribar ninguna construcción, debiendo únicamente quitar diversos árboles de sombra, como ciento ocho olmos, acacias, sóforas; además de viejos frutales, ascendiendo toda la obra a 92.202 pesetas. El segundo proyecto sí que atravesaría la Casa de Fieras y el llamado Plan de Román, en el que debería destruirse su mejor arbolado, como setenta y ocho olmos, quince almejas, once ahilantes, veintidós acacias, ocho gledizias, veintiuna moreras, veintinueve pinos, tres fresnos, cuatro cipreses, así como numerosas ramas de encina y almendros, siendo su coste de 95.400 pesetas (Fig. 2).

El proyecto elegido por la Comisión especial designada para tal fin fue el primero, aunque añadiéndole un semicírculo en torno a la ría de patinar.

En 1874, el entonces comisario del Parque, el conde de Fernán Núñez, encargaba a los arquitectos municipales Eugenio Barrón y Eugenio de Garagarza, la construcción del nuevo Paseo, cuyo coste total ascendería a 110.009 pesetas, teniendo una longitud de tres kilómetros y veinte metros de ancho, dividido en una zona central de catorce metros (que iría afirmada con piedra partida y un recubrimiento de arena, según el sistema Mac Adam, dejando a cada lado una franja de medio metro); a ambos lados de esta franja central, se haría una zona de casi cinco metros para ser utilizada por los que fueran a caballo (16).

El 23 de octubre de 1874 tenía lugar la inauguración del Paseo de Coches, aunque, años después, todavía se estaba afirmando y encintando. Las obras verán el fin siendo comisario del Parque el conde de Toreno, en honor del cual se denomina-

(12) (22 mayo 1886): en *La Ilustración de España*, núm. 20, pág. 155.

(13) EUGENIO BARRÓN (22 marzo 1874), en *La Ilustración Española y Americana*, núm. XI, pág. 170-171. Imprenta Rivadeneyra, Madrid.

(14) MARIANO GARCIA CORTES (1950): *Madrid y su fisonomía urbana*, 1.^a edic., Artes Gráficas Municipales, Madrid, pág. 37.

(15) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 8-103-67.

(16) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 5-483-13.

ron "los torenos" dos corpulentos pinos que se dejaron en el centro de una isleta en medio de la vía, y que aún podemos ver en la actualidad.

Desde 1885, se empezaron a conceder permisos para poder circular por dicho Paseo en velocípedo, deporte de moda en estos momentos, pudiéndose alquilar los vehículos en la Casa Rústica a dos peseta la hora. El número de velocípedos que circulaban por la zona llegó a ser tan numeroso que hubo de señalizarse la zona comprendida entre la Montaña Rusa y la Casa de Fieras.

Desde su inauguración, el Paseo de Coches se convirtió en una de las zonas más frecuentadas no sólo del Parque, sino de la capital, ya que por él circulaban numerosos velocípedos, peatones, caballos y ricos carroajes, y convirtiéndose, en cierto modo, en el sustituto de lo que había sido el Paseo del Prado durante el siglo XVIII y del de la Castellana en ese mismo siglo XIX (Fig. 3).

Seguidamente, pasaremos a ocuparnos del estado de los JARDINES que formaban el Parque.

El trazado general seguía siendo el tradicional, con una manifiesta falta de unidad, ya que se veían diferentes parcelas yuxtapuestas, cada una con un diseño diferente, siendo el predominante el geométrico.

Aunque la mayoría de las zonas ajardinadas siguiesen con este trazado secular, fue a partir de 1870, siendo comisario del Parque Fernando Casanini, cuando comenzaron a hacerse diversos proyectos para embellecer algunas zonas de este lugar

con jardines a la inglesa, hasta ahora ausentes del Retiro, siguiendo lo que se había hecho en el París de Napoleón III, concretamente en el Bois de Boulogne y otras grandes zonas verdes, debido en parte, a que el jardín romántico se convirtió en el ideal de la clase media, con gran poder en la Europa de estos momentos (17).

Para realizar este nuevo tipo de jardín se eligieron diversas zonas, como la parte delantera de la Casa de Fieras, o algunos terrenos baldíos, entre los que se encontraban los barrancos del Telégrafo, el plantío de Almendros, o el mismo cementerio que mandara hacer Carlos III, para cuyos terrenos no solamente se pensó embellecerlos con jardines a la inglesa, sino también levantar en él una elegante capilla, de estilo gótico o renacentista diseñada en 1877 por L. F. Pretel "como homenaje a las víctimas de la Independencia, que yacen en tan solitario como abandonado lugar" (18). Sin embargo, ninguna de estas ideas se hizo realidad.

En cambio, sí se llevó a cabo el proyecto de hacer un jardín paisajista en el Campo Grande, denominado así un amplio rectángulo, de dieciséis hectáreas y diez áreas, limitado por el norte por el Estanque Grande, y por el este y sur por el Paseo de Coches (Fig. 4). En sus orígenes esta zona estuvo dedicada a ser cazadero real, permaneciendo en estado erial hasta que fuera ajardinada geométricamente en tiempos de Isabel II. En 1876, el director de Jardines y Plantíos, Eugenio de Garagarza, viendo ya pasado de moda el diseño geométrico y



Figura 3. *El Paseo de Carruajes en 1886 (La Ilustración de España)*.

(17) RICHARDSON WRIGHT (1934): *The story of Gardening*, New York, pág. 122.

(18) Archivo de Villa, A.S.A. Leg. 6-163-69.

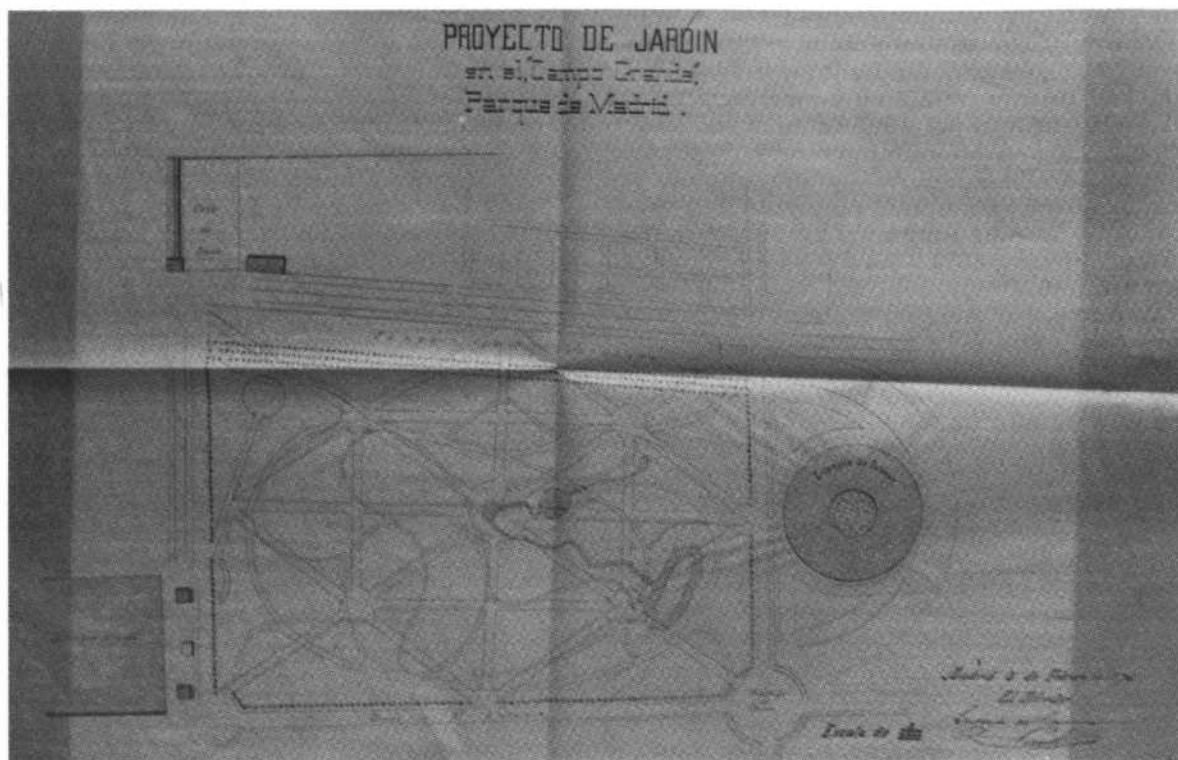


Figura 4. *Proyecto de Jardín Paisajista en el Campo Grande del nuevo Parque, por Eugenio de Garagarza (1876). (Archivo de Villa.)*

siendo partidario de seguir el modelo de jardín puesto de moda en Europa desde mediados del siglo XVIII a partir del redescubrimiento en la Naturaleza, bajo la influencia de pensadores como Rousseau, Milton y otros, a lo que habría que sumar las importantes descripciones que de China hacían los misioneros. Fue el inglés William Kent quien, recogiendo todas estas influencias, fue uno de los pioneros en configurar el nuevo tipo de jardín en su país, que por su climatología tuvo allí un total arraigo, ya que son necesarias abundantes aguas para el riego de sus extensas praderas, siendo ésta una de las principales cortapisas para el desarrollo de esta suerte de jardín en nuestra capital, debido a la sequedad y a las altas temperaturas en determinadas épocas del año. A pesar de todas estas dificultades, acentuadas por la poca calidad del terreno, Eugenio de Garagarza quería que el Parque de Madrid contase con zonas ajardinadas paisajísticamente, al igual que otros parques europeos, como el Bois de Boulogne, el Parc de Monceaux, el Butler de Chamont, etc. El director de Jardines y Plantios vio que el Campo Grande presentaba las condiciones necesarias para realizar en él este tipo de jardín, ejecutando el proyecto entre 1877 y 1878, en el que, sobre un terreno desigual de distintos niveles, diseñó todos sus elementos característicos, como una ría de cuatrocientos cincuenta metros, con isletas, puentes rústicos, grutas, cascadas y un estanque, así como diversos caminos sinuosos, entre amplias praderas, que formaban perspectivas angulares y no lineales como en los jardines geométricos tradicionales. Igual-

mente, consideraba Garagarza que era una zona propicia por estar orientada al mediodía, pudiéndose hacer un jardín de invierno (19). Pocos años después, completando la belleza de la zona, se hicieron dos importantísimos pabellones, como son el de Velázquez y el de Cristal, de los que trataremos más adelante.

Además de ajardinar diversas zonas, el Ayuntamiento tuvo una gran preocupación por conservar y aumentar el arbolado, realizando para ello diversas plantaciones, a la vez que prohibía muy encarecidamente la tala de árboles, necesaria a veces para efectuar cualquier tipo de construcción o instalación, llegando a no conceder licencias para realizar las obras necesarias para ubicar en el Parque algunos espectáculos de interés para el público, como fue el caso de la Montaña Rusa, ya que se pensó que la colocación de los raíles perjudicaría al arbolado de la zona. También fue denegada la solicitud de hacer un velódromo en la zona comprendida entre el antiguo cementerio, el Campo Grande y la recién abierta calle de Alfonso XII.

Este celo llegó a conseguir que el Parque contase con abundantes flores (de las que Fernández de los Ríos destacaba la gran cantidad de lilas existentes), variados arbustos de diversas especies y una gran cantidad de árboles, que junto con los del vecino Jardines del Buen Retiro, sumaban, en 1888, unos 158.400 ejemplares, entre los que abundaban las acacias, los almendros, guayacanas, pinos, robles, áceres, ahílantos, moreras, tuyas, etc., predominando sobre todo los olmos (20). Con todos ellos se consiguió formar frondosas alamedas

(19) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 6-163-68.

(20) CELEDONIO RODRIGAÑEZ (1888): *El arbolado de Madrid*, 1.^a edic., Imprenta Municipal. Madrid, pág. 36.

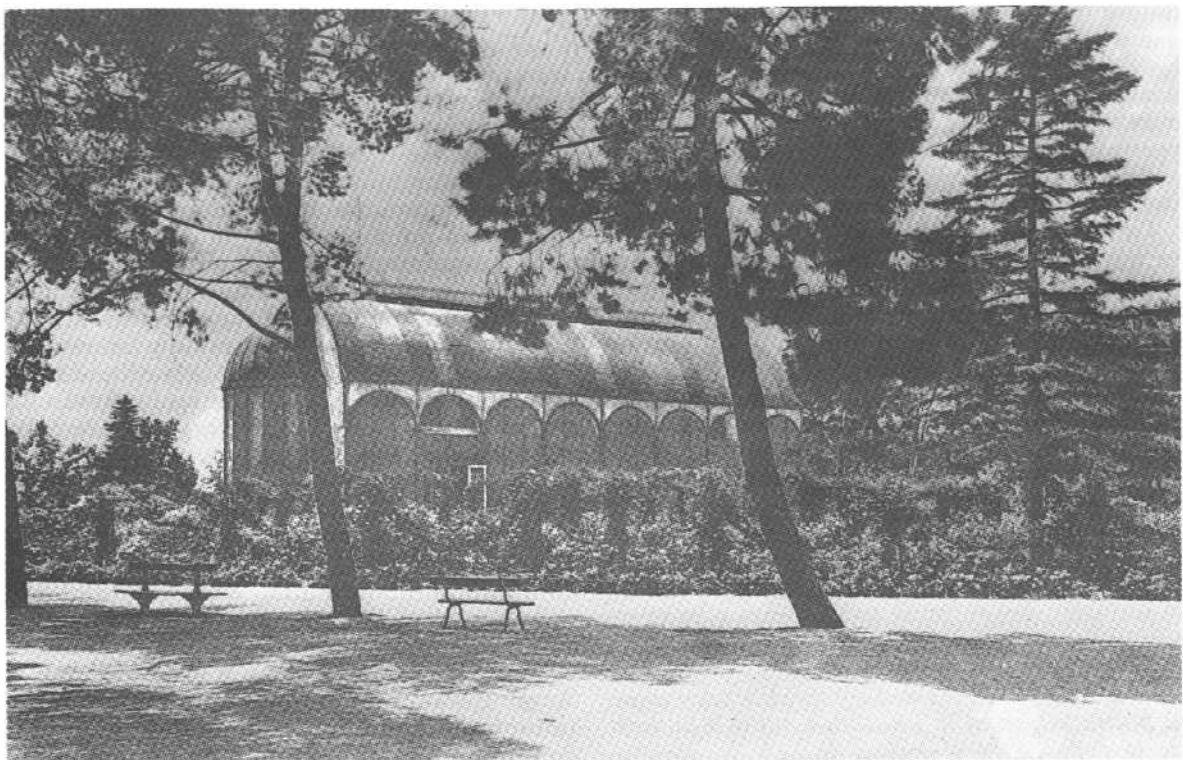


Figura 5. La gran Estufa del Marqués de Salamanca, trasladada al Parque de Madrid a partir de 1877 y ubicada en la actual Rosaleda, de donde desapareció a comienzos de nuestro siglo.

y amenos jardines, a pesar de las grandes pérdidas producidas a consecuencia del ciclón que azotó Madrid el 12 de mayo de 1886 (21).

Aunque también existieron zonas baldías en la parte meridional, que no fueron ajardinadas hasta nuestro siglo, siendo algunas de ellas calificadas como poco salubres, el Parque se convirtió en un gran pulmón, ya incrustado en el casco urbano de la capital, en el que los madrileños pasaban numerosas horas disfrutando de sus sanos aires, aunque a principios del siglo XX muchos empezaron a preferir zonas verdes más alejadas, como el Pardo.

También fue elegido el Parque para instalar un Centro municipal de Enseñanza de Floricultura y Arboricultura, con el fin de que allí recibiesen instrucción jóvenes artesanos, que más tarde trabajarían en los jardines municipales. Para ello, en 1885, fueron creadas dos cátedras (22), en las cuales se impartirían estas enseñanzas, con las que se pretendía paliar la falta de preparación teórica de nuestros jardineros, ya percibida por los reyes borbones del siglo XVIII y por la misma Isabel II pocos años antes, al crear la Escuela de Jardineros Horticultores.

Los jardines del Parque de Madrid se vieron salpicados por numerosos elementos típicos de estas zonas verdes.

Entre ellos distinguiremos los INVERNADEROS, de los que el Ayuntamiento, nada más hacerse cargo del antiguo Real Sitio, procuró dotar al nuevo Parque de este tipo de construcciones necesarias para el cultivo de plantas, a pesar de que

su mantenimiento era costoso, tanto por los materiales necesarios para su funcionamiento (como carbón, betún, esteras, tierra de brezo para los tiestos, etc.), como por el personal que estaba a su cuidado.

Entre los invernaderos más notables estaban el bellísimo Palacio de Cristal, hecho como gran estufa para la Exposición de Filipinas de 1887, pero que al no ser utilizado como tal, sino como salón de exposiciones, lo estudiaremos más adelante.

Quizá el invernadero más importante con que contó el Parque fue el que el marqués de Salamanca tenía en el jardín de su palacio del Paseo de Recoletos, que fue trasladado al Retiro a cambio de recibir del Municipio unos terrenos en la antigua Ronda de Recoletos, tras un acuerdo tomado el 10 de abril de 1876. Un año después, empezaba la instalación de este soberbio ejemplar, hecho en hierro y cristal, con termosifón, alumbrado por gas y decorado con tres fuentes, habiendo sido ejecutado, por la cantidad de quinientos noventa y seis mil reales de vellón, en los talleres de Konnas Hermanos de Londres (23). Esta gran estufa, en la que se cultivaban una gran variedad de plantas, incluidas las exóticas, fue ubicada en la actual Rosaleda, pudiéndose ver aún la base sobre la que estuvo situada. Esta alta construcción, apoyadas sobre arcos de medio punto y rodeada de jardines con una ría, permaneció en este lugar hasta los últimos años de la década de 1920 (Fig. 5).

Además de estos dos bellos ejemplares, existieron otros invernaderos de menor entidad. Unos

(21) (30 mayo 1886): "Destrozos causados por el ciclón en Madrid el día 12 de mayo del corriente", en *La Ilustración*, núm. 291, pág. 346.

(22) Archivo de Villa. A.S.A. Legs. 6-488-52 y 6-218-39 (desaparecidos).

(23) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 5-481-1.

traídos de diversos lugares de la capital, como los que se trasladaron, en 1887, desde la Pradera de los Guardias, colocándose en la zona meridional, donde continúan actualmente; y otros hechos de nueva planta, como dos ejecutados, en 1876, y puestos en el Campo Grande, o también los encargados, a finales de siglo, a Pablo Roland y a Rafael de Soia.

La mayor parte de estos invernaderos ya fueron hechos con estructura de hierro, según la moda impuesta desde mediados del siglo XIX, abandonándose la tradicional forma de hacer estas construcciones, a base de madera.

Igualmente, fueron numerosas las FUENTES, de las que tenemos que distinguir unas de tipo rústico, y otras de carácter más refinado.

Entre las primeras, citaremos la fuente de la Gruta (situada cerca del Estanque Grande, llamándose así por estar en una gruta subterránea, a la que se bajaba por una escalera de piedra berroqueña) y la de la Salud (denominada de esta manera por creerse que sus aguas tenían propiedades medicinales, siendo sobre todo buenas para el estómago y el riñón. La construcción, carente de todo interés, estaba hecha de ladrillo y mampostería, recubriendo su fealdad con hiedra, tal y como la podemos ver en la actualidad, junto a la verja de la calle de Alcalá) (Fig. 6).

Entre las fuentes de talla más refinada, mencionaremos dos importantes ejemplares, que hoy podemos ver en los extremos del lado occidental del Estanque Grande y que curiosamente no fueron hechas para instalarlas en el Parque, sino para que ornasen otros lugares de la capital, siendo trasladadas al Retiro en la década de los años 1880, cuando era director de Fontanería y Alcantarillado José Urioste y Velada.

Una de las fuentes es la de la Alcachofa, diseñada por Ventura Rodríguez y decorada con esculturas de Alfonso Vergaz, que realizó los tritones y la sirena, y de Antonio Primo, que hizo los amorcillos y la alcachofa (24). La fuente fue construida en 1781 y ubicada cerca de la antigua puerta de Atocha, donde llegó a estorbar, debido al considerable tránsito de la zona, por lo que hubo de qui-

tarse y trasladarse, en 1880, al ángulo suroeste del Estanque, donde la podemos contemplar. La fuente consta de dos cuerpos, el inferior con dos tritones sosteniendo el escudo de Madrid y el superior con cuatro "putti" y encima, la alcachofa, que le da nombre; todo ello situado en el centro de un pilón circular.

La otra fuente, ubicada actualmente en el ángulo noroeste del Estanque, es la de la Red de San Luis, llamada así porque fue en este lugar donde se situó. También es conocida por los Galápagos o por la fuente Isabel, puesto que se realizó, en 1831, para conmemorar el nacimiento de la futura reina. La traza de esta fuente de granito se debe al arquitecto municipal Javier de Mariátegui y las esculturas, en piedra de Colmenar y bronce, a José Tomás, siendo éstas una de las primeras piezas fundidas en Madrid (Fig. 7).

Dentro de este tipo de fuentes refinadas, también es digna de mención la, hoy seca, del Angel Caído. Compuesta por un pilón octogonal, en cuyo centro, sobre un gran pedestal de ladrillo revocado y adornado con surtidores y rostros bronceados, de monstruos, se levanta la magnífica escultura de Ricardo Bellver y Ramón, dedicada al Angel Caído, hecha en bronce mientras estaba pensionado en Roma y premiada con la medalla de Primera Clase en la Exposición Nacional de Bellas Artes en 1878 (25).

Tampoco faltaron en el Parque los ESTANQUES, algunos de poco valor, como el de los Perros o también llamado Baño de la Elefanta (situado cerca del antiguo Telégrafo). Era de forma rectangular, con muros revestidos de ladrillo, circundado por un muro de piedra berroqueña y pavimento empedrado; debiendo pagarse cuatro centavos por bañar cada perro). Otros estanques eran de mayor calidad, siendo de éstos el más destacable el Ochavado (existente desde que lo mandara hacer Felipe IV, en el siglo XVII. De él sólo nos cabe añadir que fue el centro de un paraje muy frecuentado por melancólicos y uno de los lugares preferidos por los suicidas, contabilizándose, hasta 1879, más de doscientas muertes en él (26)).

Pero el estanque que brillaba con luz propia era



Figura 6. La fuente de la Salud (1885).



Figura 7. La fuente de los Galápagos, diseñada por Javier de Mariátegui y trasladada al Parque desde la Red de San Luis.

(24) M. ESCRIVA DE ROMANI (1941): *Estado actual de la escultura pública en Madrid*, 1.^a edic., Ayuntamiento de Madrid, Madrid, pág. 12.

(25) BERNARDINO DE PANTORBA (1980): *Historia de*

las Exposiciones Nacionales de Bellas Artes celebradas en España, 2.^a edic., edit. por J. R. García-Ramos, Madrid, pág. 109.

(26) *Guía histórica del Parque de Madrid*, por D.E.R.N., Madrid, 1879, pág. 25.

el Grande, que desde tiempos de Isabel II estaba arrendado a Carlos Sanz Múgica, quien, además de las embarcaciones que circulaban por él, tenía arrendada una chocolatería (situada en el salón de entrada el Embarcadero, para la que se concedieron, en 1872, doce veladores para la plaza contigua a dicho establecimiento, en el que años más tarde se estableció una orquesta de bandurrias para amenizar las veladas). Además de los servicios que se ofrecían en sus inmediaciones, el Estanque se convirtió en una importante zona de espectáculos, de los que cabe destacar las carreras de velocípedos, que tenían lugar algunos domingos, al igual que se hacía en el Parque de Boulogne. Estas carreras empezaron en 1869 y para presentarlas debía pagarse un real por un lugar en los bancos de piedra, dos reales por una silla y un escudo por un sillón debiendo darse al Ayuntamiento la mitad de lo recaudado. También tenían lugar en el Estanque Grande regatas, espectáculos de fuegos artificiales, etc.

El aspecto del Estanque, seguía siendo el mismo que el que presentaba en tiempos de Fernando VII, ya que en el lado sur seguía la fuente egipcia y en el oriental el Embarcadero, ambos diseñados por Isidro González Velázquez y que embellecían este gran depósito de agua, cuya estructura fue descrita en 1871 como "construido con muros de sostenimiento de fábrica de mampostería refrentada de ladrillo con una albardilla de piedra de granito, sobre la que hay una hilera de adoquines de granito, que sirve de asiento, en los lados norte, sur y oeste, que tienen una barandilla de hierro forjado, con cincuenta y nueve pilastras de piedra blanca de Colmenar. El lado este está limitado por un pretil de fábrica de ladrillo y en cuyo centro está el embarcadero" (27).

El Estanque estaba surtido por diversas norias, como las del Mallo, la del Conde, la de Marinos y la de la Magdalena, así como pequeños estanques como el del Mallo y el de la Magdalena. Con todos ellos, se consiguió reunir un gran depósito de agua, calificado por Pedro Antonio de Alarcón como un espectáculo embelesador, como una gran masa de agua, con patos, cisnes, etc., rodeada de árboles.

Con todos estos elementos se consiguió dar al nuevo Parque un agradable estado, a base de una gran frondosidad y diversas construcciones y espectáculos, que convirtieron la zona en una de las predilectas de la capital. Pero además, el Retiro se aprovechó como marco para celebrar en él diversas EXPOSICIONES.

La gran proliferación que tuvieron en el siglo XIX las exposiciones, de carácter nacional durante la primera mitad de la centuria y proliferando las de carácter universal desde que se inaugurara la de Londres de 1851, celebrada en el Hyde Park, donde Paxton hizo su célebre Palacio de Cristal. Mientras que todas las principales capitales europeas procuraban celebrar su Exposición Universal como sucedió en Barcelona en 1885, en Madrid, con un carácter más provinciano, solamente tenían

lugar exhibiciones de carácter nacional, o a lo sumo hispánico o colonial, aunque no faltasen propuestas para hacer otras más pretenciosas, según veremos más adelante.

Sin embargo, aunque no fueran de gran ámbito, fueron muy numerosas las exposiciones celebradas en nuestra capital, muchas de las cuales tuvieron como marco el nuevo Parque del Retiro, aunque no faltaron opiniones contra su celebración, aduciendo que perjudicarían el arbolado y los jardines.

Entre las exposiciones celebradas mencionaremos algunas cuyas instalaciones fueron provisionales, como las exposiciones de ganados, que tenían lugar cada año, hasta que desaparecieron en 1883, en la zona comprendida entre la calle de Granada (hoy, Alfonso XII) y el Campo Grande. De ellas son destacables, la de 1880 (para la que se realizó un jardín provisional, exhibiéndose abundante ganado) y la de 1882, que superó a las anteriores, no sólo por su solemne inauguración, ya que contó con la asistencia de SS.MM., sino por todo su plan general, hecho por el arquitecto Arturo Mélida, entonces titular del Ministerio de Fomento, que diseñó bellos pabellones, entre los que destacaba el Regio, de estilo mudéjar, rodeado por un gracioso jardín a la inglesa (28).

Más numerosas y propias del lugar fueron las muestras de Plantas, Flores y Animales, fundamentalmente caninas y de avicultura, que eran patrocinadas por la Sociedad Central de Horticultura. Estas exhibiciones tenían lugar en diversas zonas del Parque, pero preferentemente en el Parterre. De ellas, puede servirnos como ejemplo la de junio de 1882, para la que se construyeron numerosos pabellones, siendo destacable el de la Real Casa de Campo y el pabellón árabe del marqués de Campo.

Otras exposiciones celebradas en el Parque requirieron instalaciones de carácter permanente, como sucedió con la de Minería de 1883 y la de Filipinas de 1887, para las que se realizaron sendos pabellones, que fueron ubicados en el Campo Grande y realizados por el arquitecto burgalés Ricardo Velázquez Bosco, autor también de importantes edificios madrileños, como el Ministerio de Agricultura, la Escuela de Minas, etc., habiendo remodelado la fachada occidental del mismo Casón, entre otras obras. Estos dos edificios han seguido utilizándose como marcos de exposiciones hasta nuestros días.

Para la Exposición Nacional de Minería, Artes Metalúrgicas, Cerámica y Cristalerías de 1883, a la que concurrieron numerosos productores españoles y extranjeros, el Ministerio de Fomento encargaba, en abril de ese mismo año, a Ricardo Velázquez "construir un edificio permanente" en el Parque de Madrid, que pudiera utilizarse en adelante para otras exposiciones (29) (Fig. 8). Con el fin de no privar al público de sus paseos habituales, se eligió el Campo Grande paraemplazar el pabellón, hecho en hierro, ladrillo y cristal, formando un vasto paralelogramo de treinta mil pies cuadrados de superficie. El edificio, para el que el

(27) Archivo de Villa, A.S.A. Leg. 5-99-32.

(28) (8 junio 1882): "Exposición de ganados", en *La Ilustración Española y Americana*, núm. XXI, pág. 347.

(29) Archivo de Villa, A.S.A. Leg. 7-98-64.



Figura 8. *El Palacio de Velázquez, hecho por Ricardo Velázquez Bosco para la Exposición de Minería de 1883.*

Estado aportó 225.000 pesetas y era acabado en seis meses, fue el primero en España que acogió cerámica en sus muros, hechas por Germán Zuloaga, en 1884, con la colaboración de su hermano Daniel, en las del lado norte (30), costando esta decoración unas veinte mil pesetas. En el centro de los dos lados mayores se ven sendos pórticos (el meridional o principal, precedido por una escalinata entre esfinges), formados por arcos de medio punto y flanqueados por grandes machones, que sostienen la gran bóveda de cañón de zinc y cristal. A ambos lados de este cuerpo central hay una galería, también sostenidas por arcos de medio punto, en cuyos extremos aparecen dos cuerpos cuadrangulares a cada lado, con cubiertas esquifadas de zinc. El exterior del edificio aparece decorado en los machones con relieves sobre las Bellas Artes y la Minería y en las enjutas con tondos que contienen bustos de artistas españoles (Diego Velázquez y Juan de Herrera, entre otros), además de mascarones en las claves de los arcos, canecillos, ovas y flechas, etc., todo lo cual le da a la obra un marcado carácter ecléctico. El interior, iluminado cenitalmente, está hecho a base de cubiertas de hierro, sostenidas por soportes también de hierro fundido, en los que se ven capiteles de tipo jónico. Todos

los materiales utilizados en este diáfano edificio fueron productos de la industria española, como el ladrillo de Zaragoza o los azulejos de la Fábrica de la Moncloa. El 30 de mayo de 1883, Alfonso XII, en compañía del rey de Portugal, Luis I, inauguraba la Exposición, calificada como la más interesante celebrada hasta entonces en nuestro país (31). A ella concurrieron numerosos expositores, como las Minas de Río Tinto, la Fábrica de Cerámica de la Moncloa, el Gobierno de Suecia, el Ministerio de Obras Públicas de Francia, la Academia de Minas de Clantal de Prusia, entre otros.

Para acoger la Exposición de Filipinas de 1887 también fue preciso construir otro gran pabellón central, que en este caso era un magno invernadero, para cuya construcción se presentaron varios proyectos, como el del ingeniero Ramón Bañolas y Pernau, de clara influencia francesa (32). El proyecto elegido fue el realizado por Ricardo Velázquez Bosco, consistente en un bellísimo Palacio de Cristal, en la línea imperante en el siglo XIX, desde que Paxton hiciera el suyo en el Hyde Park londinense. Sólo cinco meses tardó el artífice Bernardo Asins en construir el edificio, considerado como "la mejor pieza de hierro y cristal con que cuenta nuestro país", cuya "planta tiene semejanza con la de la cabecera de una iglesia gótica, formada por un ábside poligonal y dos brazos, a modo de crucero, con sus respectivos ábsides, faltando tan solo el cuerpo largo de las naves. Para que aún sea más parecido este similitud, cuenta también con un deambulatorio a modo de girola" (33), trasdosándose claramente al exterior las tres alturas de la cabecera y transepto, deambulatorio y cimborrio. La estructura del edificio (de 54 metros de largo, 28 de ancho, 22,60 de altura del cimborrio y 14,61 de las naves) hecha a base de arcos de medio punto de hierro, fundidos en la Compañía Alonso Millán de Bilbao, con capiteles prismáticos decorados con palmetas y grecas, viéndose en su exterior las únicas notas de color en los azulejos, de 19 por 19, hechos por Germán y Daniel Zuloaga (34). Unica-

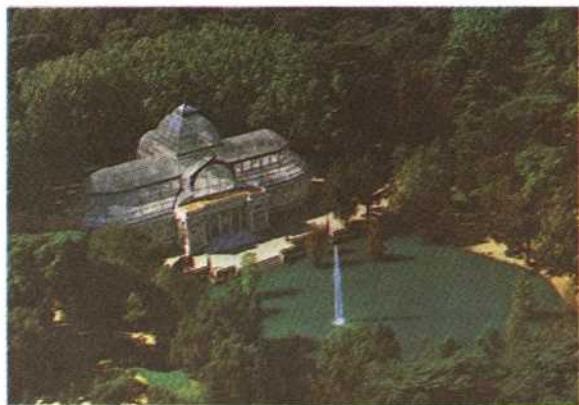


Figura 9. *El Palacio de Cristal en la actualidad. Obra de Ricardo Velázquez Bosco, para la Exposición de Filipinas de 1887.*



Figura 10. *Detalle del Palacio de Cristal.*

(30) M.^a JESÚS QUESADA MARTÍN (1984): *Daniel Zuloaga*, 1.^a edic., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, págs. 187 y 193.

(31) (8 junio 1883): "Exposición de Minería. Pabellón Central", en *La Ilustración Española y Americana*, núm. XXI, Imp. Rivadeneyra, págs. 346-347, Madrid.

(32) PEDRO NAVASCUES PALACIO (1973): *Arquitectura y arquitectos madrileños del siglo XIX*, 1.^a edic., Instituto de Estudios Madrileños, Madrid, pág. 198.

(33) Ibidem, págs. 196-197.

(34) M.^a JESÚS QUESADA MARTÍN, ob. cit., p. 198.



Figura 11. *El estanque del Palacio de Cristal, en el invierno de 1914.*

mente no son de hierro el pórtico tetrástilo, jónico central y los dos cuerpos que lo flanquean. Todo el edificio se cierra con amplios cristales, ya que era un gran invernadero, adornado con un estanque central de diez metros y surtidores, que contenía un buen número de plantas y flores, traídas de Aranjuez, la casa de Campo y otros lugares (Figs. 9 y 10).

Esta magnífica estufa se levantó junto a un estanque, rodeado de una frondosa vegetación, con lo que hay una clara fusión entre la arquitectura y la naturaleza, como sucede en el Palm House de Boston y Turner en Kent (35). El estanque se completaba con puentes de madera y rocalla, que servía de base a un gracioso templete árabe, obra también de Ricardo Velázquez Bosco, siendo el único elemento que no se conserva en la actualidad, pues fue desmontado hace algunos años (36) (Fig. 11).

Completaban la exposición otros pabellones, además de numerosas chozas, que componían unas aldeas de igorros, jaloanos, carolinos, etc., así como cabañas de cañas y troncos, utilizándose también el pabellón de Velázquez. El 30 de junio de 1887, la reina regente inauguraba esta exótica muestra, que fue clausurada en octubre de este mismo año (37).

Aunque no llegaran a realizarse, es interesante reseñar algunas exposiciones que pensaron hacer en el Parque del Retiro, pero que no fueron autorizadas.

Algunas de estas exposiciones no realizadas eran de ámbito nacional o iberoamericano, como fue la solicitada, en 1859, para productos agrícolas, fabriles, artefactos y objetos de arte. Sin embargo,

hasta julio de 1862 no aparecía convocado en la Gaceta de Madrid el concurso para presentar los proyectos del pabellón central, de los que fue elegido por unanimidad, de entre los once presentados, el del inglés Pek, descrito por Pedro Navascués como "un edificio de planta rectangular, con cuatro torres en los ángulos, estando su interior dividido por dos crujías en forma de cruz, dejando entre ellos cuatro patios; hasta aquí el edificio no ofrecía novedad alguna, estribando ésta en los cuatro remates de las torres; a base de hierro y cristal, como si se tratara de pequeñas cupulillas, que flanqueaban la monumental cúpula de cuatro paños, que se eleva sobre el crucero de las citadas crujías. Como las anteriores, se componía de una estructura de hierro, cerrado con cristal. Sin embargo, a pesar de ser su autor un inglés, que conocería la obra de Paxton y otras armaduras similares, en nada se parecía a ésta, pues conserva la volumetría tradicional. El edificio peca de monumentalismo, siendo tan sólo notables los jardines dispuestos en terrazas, con graciosas fuentes, que se colocarían ante la fachada principal" (38), teniendo además una capacidad para seis mil expositores. Ni este magno proyecto ni la Exposición se hicieron realidad.

Tampoco se llevó a cabo la de carácter Agrícola e Industrial que se pretendía hacer, en 1892, en los terrenos de la Minería y Filipinas, aprovechando sus bellos pabellones, haciendo además otro para restaurante y café sobre el estanque del Palacio de Cristal (Fig. 12).

Sin embargo, la mayor parte de las exposiciones proyectadas y no realizadas en el Parque fueron de ámbito universal, como fue el caso de la propues-

(35) PEDRO NAVASCUES PALACIO, *ob. cit.*, pág. 198.
(36) *Ibidem.*, p. 287.

(37) (25 septiembre 1887): "Exposición de Filipinas", en *La Ilustración*, núm. 360, pág. 638.

(38) PEDRO NAVASCUES PALACIO, *ob. cit.*, pág. 195.



Figura 12. El Pabellón Real de la Exposición de Filipinas de 1887 (desaparecido).

ta, en 1883, por Julián Romero, José Perojo y el arquitecto E. Colinet, que pretendían llevar a cabo una Exposición Universal Internacional, aduciendo los beneficios que había reportado a Amsterdam una semejante celebrada hacia cinco años y volviendo a insistir en que Madrid seguía siendo de las pocas grandes capitales que todavía no había celebrado ninguna exposición de este tipo. En un principio, se pidieron veinte hectáreas de la zona donde se habían celebrado las exhibiciones de ganados, pero, al no concederse, se solicitaba la zona de la Exposición de Minería, que sería mejorada con nuevos jardines y embelleciendo los existentes con esculturas, pabellones y otros elementos característicos.

Tampoco se permitió celebrar una gran Exposición para conmemorar el Cuarto Centenario del Descubrimiento de América, para la que Carlos Ribas y Antonio de Caula pedían el Parterre y sus alrededores, en los que se instalarían numerosos espectáculos públicos, al igual que se había hecho en la calle del Cairo, de la última Muestra Universal celebrada en París.

Por último, nos referiremos a la Exposición Universal y Colonial que fue solicitada en enero de 1894 por el francés Charles le Beuf y el ingeniero bilbaíno Ernesto Traverse, para la que pedían cinco mil metros cuadrados de la zona comprendida entre el Paseo de Coches, la calle de Alcalá, la de Alfonso XII y el límite meridional del Retiro, en la cual se pretendía abrir dos grandes avenidas de veinte metros de anchura, a la vez que se construirían restaurantes, cafés, y otros establecimientos,

completándose la obra con diversas plantaciones. Aunque se justificaba el beneficio que su celebración aportaría a Madrid, como les había sucedido a París o a Barcelona. Al no concederse el permiso, los solicitantes pidieron los terrenos en los que se iba a ejecutar el nuevo Parque del Oeste.

También fue el Parque del Retiro un lugar propicio para la celebración de numerosos ESPECTACULOS, fundamentalmente al aire libre, a los que los madrileños asistían en gran número.

Además de los espectáculos ya mencionados que tenían como centros el Estanque Grande, en el que se realizaban regatas, paseos en barcas, conciertos de música, fuegos artificiales, así como "guignol", y otros más.

Otros de los puntos más concurridos fueron el lago y la ría de patinar. El primero situado cerca de la antigua Fábrica de Porcelana, como lo confirma Fernández de los Ríos "La Fábrica de la China estaba situada entre el actual lago de patinadores y la plazoleta en que hay una fuente a que conduce la prolongación del paseo del estanque grande" (39), o el diseño de jardín paisajista que hizo Eugenio de Garagarza, en 1876, para el Campo Grande. El lago calificado por Fernández de los Ríos de una "traducción raquíctica de los lagos de patinadores que hay en el extranjero, a corta distancia del estanque grande" (40). Su rápida construcción debió iniciarse nada más convertirse el Buen Retiro en posesión municipal, estando ya concluido en 1870, siendo primer comisario del Parque José Luis Alvareda, que "dispuso la construcción de un lago de medio pie de profundidad, en él que, sin peligro, puedan entregarse a sus rápidos ejercicios. Durante esta última semana han ido gente elegante, aristócratas, etc. con sus patines" (41), que debían pagar una peseta por utilizar sus instalaciones, compuestas por dicho estanque circular de ocho mil metros cúbicos y una modesta construcción de madera a su orilla. La afluencia de patinadores era tal que, para una mayor seguridad, se pensó rodear, en 1874, los cien metros del Paseo de Coches lindante con el lago con una barra de hierro forjado, hecho en la Fundición Bonapleita (Fig. 13).



Figura 13. El lago de patinadores.

(39) ANGEL FERNANDEZ DE LOS RIOS (1876): *Guia de Madrid*, 1.^a edic., Abaco, Madrid, pág. 362.

(40) Ibidem, pág. 367.

(41) (10 febrero 1870): "El Parque de Madrid. Los patinadores", en *La Ilustración Española y Americana*, núm. 4, Imp. Rivadeneyra, pág. 58. Madrid.

Parece ser que por estar en una zona elevada y bastante soleada, los hielos del lago duraban poco tiempo, por lo que se hizo, hacia 1876, en los terrenos de la Exposición de Minería una ría de patinar (42).

La existencia del lago y la ría la confirma Eugenio de Garagarza, en el proyecto anteriormente citado para el Campo Grande, en cuya memoria decía: "situado el actual estanque de patinar en un punto más alto y soleado del Parque, pocas veces se cubre el hielo suficientemente consistente. La ría en todo el espacio que rodea la isla, se encuentra en un desmonte sombrío que reunirá al efecto las condiciones más recomendables, sustituyendo ventajosamente al estanque que existe en el día y que seguramente deja de llenar el objeto para el que se construyó" (43).

Estos espectáculos se completaban con representaciones teatrales y musicales, no faltando tampoco un Skating-Club, que permanecía abierto hasta el anochecer hasta la época estival.

Si bien fueron numerosos los espectáculos que se daban en el Retiro, otros muchos quedaron en simples proyectos, como fue la propuesta hecha, en 1877, por Ricardo G. Torres para establecer en la gran estufa del marqués de Salamanca un salón de conciertos. Tampoco se permitió a Pierre Pissarref exhibir caballos circasianos, ni instalar una galería fotográfica, ni construir un frontón flotante frente al Paseo de las Estatuas, ni establecer un Cosmorama en la Casa del Pobre, ni un Carrousell junto a la Vaquería, ni otros tantos espectáculos.

Todas estas diversiones contribuían a dar un mayor atractivo al lugar, de por sí ya preferido por los madrileños a otros jardines de la capital, siendo para algunos sectores de la opinión pública el único paseo presentable de Madrid, sobre todo en el verano, durante el cual se convertía en un gran pulmón verde y refrescante para los que no salían de la ciudad, siendo una de las zonas más sanas de la urbe.

Además de las construcciones y de las plantaciones emprendidas en el Parque por el Ayuntamiento, éste lo dotó de iluminación en determinadas zonas y de ponerle bellas verjas en los límites norte y occidental.

Debido a las constantes lamentaciones de los madrileños, refrendadas por el comisario de Jardines y Plantíos, Eugenio de Garagarza, en el sentido de que no se podía disfrutar del Parque por la noche, ya que carecía de ILUMINACION y teniendo ejemplo lo realizado en otros grandes jardines europeos, como el Jardín de San Petersburgo y el del Ermitaño de Moscú, o el Park-Ring de Viena, los de la Alhambra, etc., en 1881, el Municipio comenzó la instalación de la iluminación por gas, por medio de trescientos cuatro candelabros de fundición, que fueron colocados a una distancia de cincuenta metros por los lugares más concurridos, como el Parterre, el Paseo de Coches, el Paseo de las Estatuas, la zona de la Casa de Vacas, etc.

Sin embargo, pocos años después, empezó a verse las ventajas de la luz eléctrica, ordenándose ya, en 1886, que se iluminasen determinadas zonas por este medio, cosa que no se hizo realidad hasta principios de nuestro siglo, tras el acuerdo tomado el 22 de marzo de 1902, en el que se disponía los lugares que debían iluminarse, entre los cuales se encontraban el Paseo de Coches o de Fernán Núñez, la Plaza del Angel Caído, la de Alfonso XII, los alrededores del Estanque Grande, los paseos de Nicaragua, México, Colombia, Venezuela, Chile, Guatemala, Bolivia, El Salvador, etc. (44).

Pero una de las obras de mayor envergadura llevadas a cabo en el Parque por el Ayuntamiento fue la de limitar con elegantes verjas de hierro sus CERRAMIENTOS norte y occidental, o sea, los de la Carretera de Aragón (hoy, calle de Alcalá) y la de la recién abierta calle de Granada (hoy, Alfonso XII), respectivamente.

En efecto, nada más hacerse cargo el Municipio del antiguo Real Sitio, emprendió la tarea de replazar las viejas y feas tapias por el lado norte, así como cerrar el límite occidental, que había quedado abierto tras la venta efectuada por Isabel II al Estado, y éste, a su vez, a los particulares que levantaron el barrio del Retiro, naciendo así la calle de Granada (hoy, Alfonso XII).

Ya en 1870, se aconsejaba que debía hacerse una VERJA "de elegancia y solidez que contribuya al ornato de tan magnífica posesión y a su mejor custodia y orden durante la noche" (45).

Por ello, de una manera lenta, ya que los fondos municipales eran escasos (no pudiendo destinar el Ayuntamiento para estos trabajos sino escasas cantidades anuales, como veinte mil pesetas en el presupuesto de 1880-81, o veinticinco mil en el de 1890-91), pero continuada, se empezó a poner la mencionada verja, diseñada por el arquitecto municipal de la Cuarta Sección, Agustín Felipe Peró, consistente en un basamento de piedra berroqueña apilastrada de granito azulado y de fábrica de ladrillo fino de Valladolid prensado, con albardilla de piedra berroqueña moldeada, para sostener una verja de hierro forjado, pintada al óleo (46), que podemos ver cerrando el Parque por las calles de Alfonso XII y Alcalá, pudiéndose apreciar una clara diferencia entre éstas y las verjas hechas en el siglo XX, por el límite oriental (calle de Menéndez y Pelayo), que son de inferior calidad que las que tratamos.

Los trabajos para la instalación de la nueva verja comenzaron por la recién abierta calle de Granada, para cuyo trazado hubo de derribarse la antigua leonera y buena parte del antiguo palacio, del que solamente se salvó el Casón y la crujía norte del Patio de Fiestas, hasta ahora Museo del Ejército y recientemente adquirido por el Museo del Prado. En 1870, ya trabaja en la obra el contratista Antonio Marsá, que realizó el tramo desde la puerta de la Independencia a la de España, que da entrada al Paseo de las Estatuas, acabándose,

(42) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 6-442-9.

(43) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 6-163-68.

(44) *Alumbrado eléctrico del Parque*. Proyecto para su instalación provisional, aprobado por el Excmo. Ayuntamiento de Madrid el 22 de marzo de 1902, Madrid, págs. 4-5.

(45) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 6-163-68.

(46) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 497-6-14.

en 1893, el trozo comprendido desde aquí a la puerta del Angel Caído, por el contratista José Torralba.

En esta calle se abrieron, además de dos de servicio, varias PUERTAS monumentales, como la llamada del Angel, que da entrada al Parterre y estudiada ya en la etapa en que la zona era propiedad de la Corona, siendo trasladada a este lugar en 1880, ya que se hallaba emplazada entre el monasterio de los Jerónimos y el Museo del Prado. La otra puerta monumental que se realizó en esta calle fue la de España, que da entrada al Paseo de las Estatuas, y que se hizo para sustituir a la modesta y peligrosa escalera de madera que allí se había instalado según palabras del mismo Agustín Felipe Peró, que diseñó otra de granito azulado de las canteras de Alpedrete, Villalba y Becerril, a base de escalones con tramos rectos y curvos, ascendiendo su coste a más de diecisésis mil pesetas (47). Para completar esta entrada, en 1891, el arquitecto Municipal, José Urioste y Velada, daba las condiciones para la construcción de la puerta, que debía tener carácter artístico y en la que tendrían que utilizarse materiales de primera calidad, como ladrillo de Valladolid o de Sigüenza, piedra de Colmenar, e hierro forjado para las cinco entradas de la misma (48), cuya ejecución fue llevada a cabo por el contratista José Pereanton y Forns, acabándola en 1893, tras haberse gastado más de ciento seis mil pesetas, pudiendo verse ya una puerta, compuesta por cuatro grandes pedestales de piedra, en los que se ven columnas pareadas jónicas, rematados por leones y glifos y unidos por puertas de hierro.

En 1877, comenzaba la obra encaminada a sustituir la antigua y fea tapia que cerraba el Retiro por la Carretera de Aragón (hoy calle de Alcalá) por el mismo tipo de verja que se estaba poniendo en la calle de Granada. Los contratistas encargados de levantar en la calle de Alcalá la verja diseñada por Agustín Felipe Peró fueron Mariano González y Julián Torralba. Tampoco faltaron en este lado norte puertas, ambas diseñadas por José Urioste y Velada. Una de servicio, la llamada de Hernani, que fue hecha, en 1888, totalmente en hierro (49), aunque en la actualidad la veamos, coincidiendo con el eje de la calle de Lagasca, muy cambiada, tras la reforma que hizo, en 1943, Cecilio Rodríguez, según veremos más adelante. La otra puerta, ésta de carácter monumental, fue la del Paseo de Coches, acabada en 1900 y compuesta, en su parte central, por un basamento cuadrado que sostiene una ecléctica columna, flanqueada por dos puertas de hierro, que acaban en dos grandes pilares cuadrados, decorados con cabezas de leones y guirnaldas y rematados por florones. Aunque no llegara a realizarse, en 1889, el marqués de Zafra, pedía que se hiciese otro acceso frente a la calle de Velázquez, con el cual se embellecerían aún más los alrededores de la estatua de Espartero.

(47) M.^a CARMEN ARIZA MUÑOZ (1979): "Los Jardines del Buen Retiro en el siglo XIX", en *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, T. XVI, pág. 366, C.S.I.C., Madrid.

(48) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 10-144-1.

Por último, y sirviendo de gozne de unión de las mencionadas calles de Alfonso XII y Alcalá, en la Plaza de la Independencia, se ejecutó otra gran entrada monumental, también diseñada por José Urioste y Velada, aprovechando los pilares de la puerta principal del desaparecido Casino de la Reina, de la Glorieta de Embajadores, que fueron trasladados a este lugar en 1885. Los antiguos pilares de granito (formados por columnas dóricas sosteniendo su entablamiento, decorado por triglifos y metopas y rematados por grupos escultóricos realizados por Salvatierra) se emplazaron en la parte central, añadiéndose uno semejante, aunque más pequeño, a cada lado, quedando unidos los cuatro pilares de piedra por diversas puertas de hierro. La obra era terminada en septiembre de 1886 por el contratista Evaristo Vidal.

A pesar de que, con todas las obras de mejora y mantenimiento, el Parque de Madrid resultaba gravoso para la economía municipal, intentando paliarse este déficit con la venta de yerbas, ramas de los árboles y de hielo de sus estanques, así como de lo recaudado para conceder licencias para circular por el Paseo de Coches, o por entrar en la Casa de Fieras, etc., el Ayuntamiento conservó este gran Parque para que fuera disfrutado por los madrileños, que encontraban, y seguimos encontrando, en él la agradable temperatura y saneando ambiente que proporciona esta gran masa verde, a modo de pulmón, incrustada en el interior del casco urbano de la Villa, además de diversos espectáculos y diversiones.

Estos espectáculos y diversiones pudieron ser aún más numerosos si se hubiesen concedido diversas peticiones, que aunque se quedaron en la mera teoría, algunos de ellos merecen ser expuestos.

De entre estos PROYECTOS NO REALIZADOS destacaremos:

La pretendida construcción de un Palacio Municipal, cuya fachada principal daría a la Plaza de la Independencia. Para ello, se convocaba un concurso entre los arquitectos municipales, con un premio de diez mil pesetas para el ganador. A pesar de no realizarse, la idea no se olvidó, ya que, años después, siguieron surgiendo nuevas propuestas para ejecutarlo.

Otro de los proyectos no realizados, fue el traslado del edificio denominado Gran Panorama Nacional, que estaba ubicado en el Paseo de la Castellana desde que fuera construido, en 1880, a base de hierro y cristal, por Severiano Sainz de la Lasstra (50). Tres años más tarde, el dueño de este edificio de diecisésis lados, Enrique Lamartinière, solicitaba que le fueran cedidos unos terrenos del Parque, inmediatos a la Plaza de la Independencia para poder trasladarlo a ellos, en donde lo explotaría durante veinticinco años, dando por esto al Ayuntamiento veinte mil pesetas. Una de las causas dadas al negar la instalación del edificio, que quería utilizarse como teatro y museo, fue que se-

(49) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 8-24-4.

(50) (15 febrero 1881): "Panorama Nacional de la Castellana", en *La Ilustración Española y Americana*, núm. VI, pág. 91. Imp. Rivadeneyra, Madrid.

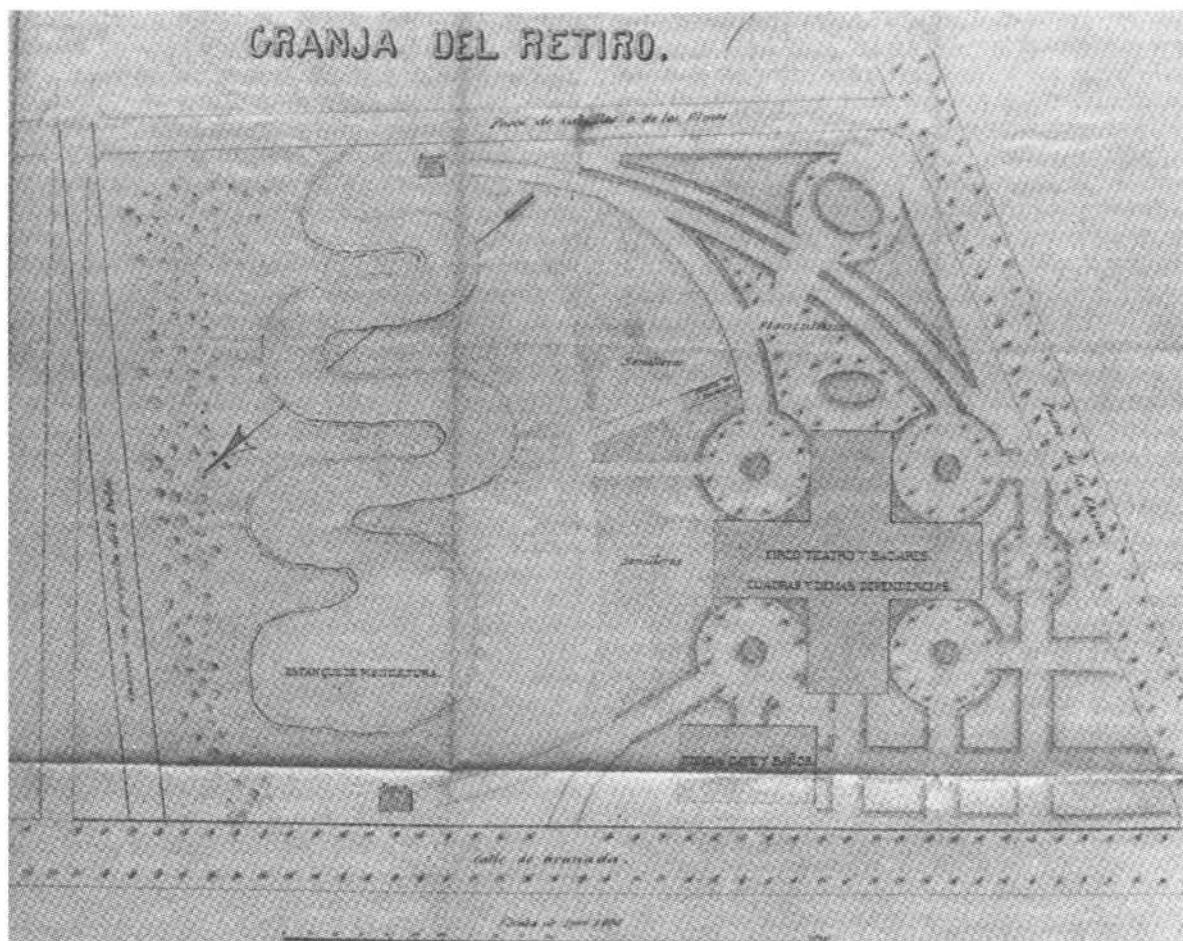


Figura 14. *Proyecto de Granja (no realizado) para el Parque de Madrid (1877). (Archivo de Villa.)*

ría necesario hacer un gran tala de árboles (51).

En enero de 1877, el comerciante e industrial Luis F. Pretel pedía un terreno erial del Parque, comprendido entre la nueva calle de Granada, el Paseo de la China, el Paseo de Coches y la llamada subida de San Pablo, para establecer una Granja de Recreo, semejante a las que había visto en las grandes capitales europeas, París, Londres, Berlín, etc., añadiendo que su coste sería de veinte millones doscientos ochenta mil reales y que pasaría al Ayuntamiento en un plazo de cuarenta años, comprometiéndose también a hacer dos mil metros de verja, como la que se estaba poniendo por la referida calle de Granada. A pesar de la buena acogida que tuvo la idea, tanto por parte del Comisario del Parque, como por la prensa, este establecimiento instructivo y recreativo no se realizó. La Granja, que tendría un perímetro de unos setecientos noventa y dos mil metros y que sería semejante a la de Líthenthal de Berlín, a la del Bois de Lacombe de Bruselas, a la del Garden House del Hyde Park de Londres, a la del Tívoli de Copenhague, a las parisinas del Butter Chaumont o Butter Montmartre, entre otras europeas, constaría, además de otras construcciones, de un edificio rectangular (para Fonda, Café, balneario ruso-turco con baños a vapor simples y medicinales, así como otras dependencias), al que se le adosarían más manza-

nas de casas científico-recreativas, resultando un conjunto en forma de cruz, con más plazoletas en los ángulos, que se utilizarían para circo ecuestre, teatro, bazares, bibliotecas, etc. Igualmente, se pensaban hacer fuentes, cascadas, un estanque de piscicultura, un semillero de floricultura, entre otras obras. No quedaba ahí el proyecto, sino que también se pensó en erigir, en los terrenos del antiguo cementerio, una capilla gótica o renacentista, dedicada a San Fernando, como homenaje a las víctimas de la Guerra de la Independencia (52) (Fig. 14).

Por tener un informe desfavorable del Comisario del Parque, ya que pensaba que con este proyecto se lesionaban los intereses de algunos arrendatarios, que ya prestaban algunos de estos servicios en el Parque, tampoco se permitió hacer un Parque Popular, propuesto, en 1877, por Luis Díaz Moreno, para que se recogieran en el Retiro una serie de diversiones y actividades que se daban en diversos lugares de la capital, tales como excursiones, bailes, meriendas campestres, etc. Los terrenos solicitados fueron la antigua huerta de los Jerónimos, en los cuales se haría una ría, una gran explanada para bailes, conciertos, teatro al aire libre, etc. También habría un circo gallinístico y de caballos, columpios, guignol, quioscos, cafetería, cervecería, vaquería, etc., así como un ferrocarril

(51) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 6-442-4.

(52) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 6-163-69.

que recorriese el Parque. La entrada se pensaba que podría costar dos reales para adultos y uno para los menores de nueve años, dándose de la recaudación el seis por ciento al Ayuntamiento, que sería el propietario de todo a los veinte años de empezar a explotarse la obra, cuyo coste hubiera sido de seiscientas mil pesetas (53).

Este mismo año de 1877, Mateo Nuevo proponía hacer un proyecto de moda en Europa, tal era un Skating Rink, consistente en una serie de instalaciones para patinar, hacer gimnasia, tiro y otras actividades deportivas, además de bibliotecas, teatro, restaurante, café, etc., cuya construcción costaría un millón de pesetas y se extendería por unos diez mil quinientos metros cuadrados. Además de que pasaría al Ayuntamiento cuando se hubiera explotado durante treinta años, se aducía que serviría para cambiar las costumbres ancestrales, perniciosas y bárbaras, por otras más sanas, tal y como se había comprobado en Inglaterra o Alemania (54).

Como dijimos anteriormente, y poniendo como excusa el que perjudicaría el arbolado, tampoco se permitió instalar, en 1888, en las inmediaciones del Estanque Grande una Montaña Rusa, como las que se podían ver en Londres, Liverpool, París, Barcelona u otras ciudades (55).

En estos mismos terrenos tampoco se había permitido, en 1869, la construcción de un estanque, de cien metros de largo, ochenta de ancho y dos de profundidad, para que tuviesen lugar en él diversos espectáculos náuticos, como regatas, cucañas, fuegos artificiales, etc., como los que se hacían en el extranjero (56). Una de las causas para que no se concediesen podría ser el que ya se daban en el Estanque Grande.

También se eligió el Parque para construir, en 1895, un Velódromo, diseñado por el arquitecto Pablo Aranda, en una superficie de unos veinticuatro mil metros cuadrados de la zona del antiguo cementerio, que sería vallada y pasaría al Ayuntamiento a los diez años (57).

También fue elegido el Parque para realizar en él diversas construcciones en hierro, material de moda en esta centuria, tal y como lo reflejan las palabras de Emilio Castelar en 1891, "el hierro ha entrado como principal material de construcción en cuanto hanlo pedido así los progresos industriales ... para cerrar el espacio de las estaciones de ferrocarril, para erigir esos inmensos bazares llamados Exposiciones Universales, no hay como el hierro, que ofrece mucha resistencia con poca materia y el cristal que os guarda de las inclemencias del aire y os envía en su diafanidad la necesidad de la luz" (58). Si bien se hizo realidad uno de los máximo ejemplos de arquitectura en hierro y cristal, como fue el Palacio de Cristal, hubo otros importantes proyectos, que no llegaron a realizarse, tales como un magnífico edificio, ideado por el in-

geniero Otto Peine; o el grandioso monumento a Colón, diseñado por el arquitecto bilbaíno Alberto de Palacio Elisague con motivo del cuarto Centenario del Descubrimiento de América, consistente en un "gigantesco globo terrestre que descansaría sobre potentes apoyos", situando en lo más alto de la enorme esfera la carabela del descubridor, "todo se construirá en hierro fundido, escogiéndose como solar los terrenos próximos al elegante palacio de cristal" (59). Igualmente, se propuso hacer en hierro fundido una torre circular, a modo de Belvedere, con una parte superior destinada a pajarera o a lugar para tomar refrescos, sobre un basamento de mampostería, que iría en el centro del Estanque Grande, según diseño del arquitecto Miguel Martínez Ginesta, hecho en 1880 (60) (Figs. 15 y 16).

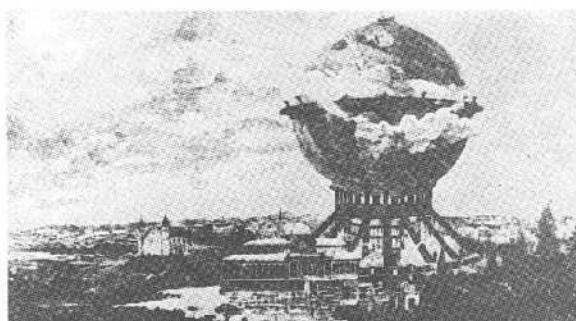


Figura 15. Proyecto para un monumento a Cristóbal Colón, hecho por Alberto de Palacio hacia 1891.

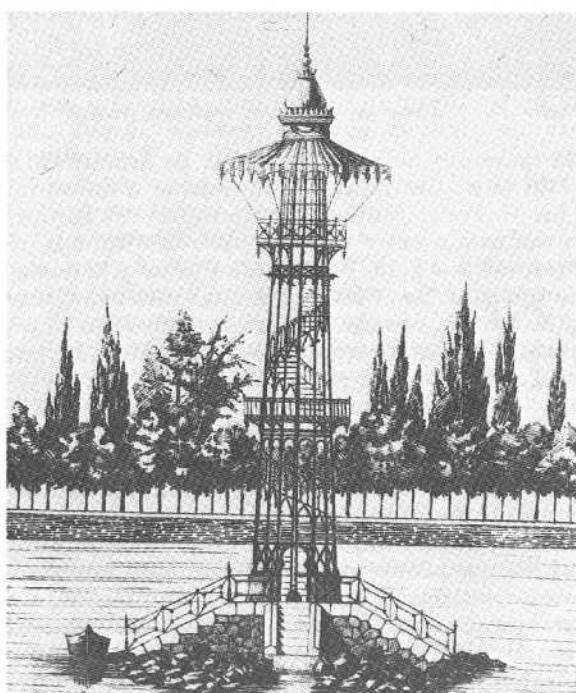


Figura 16. Proyecto de Belvedere en hierro para el Estanque Grande (1880-1881).

(53) Ibidem.
(54) Ibidem.

(55) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 7-498-22.

(56) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 5-99-59.

(57) Archivo de Villa. A.S.A. Leg. 10-251-45.

(58) EMILIO CASTELAR (1891): "Proyecto de monumento a Cristóbal Colón ideado por el arquitecto Alberto de Palacio", en *La Ilustración Española y Americana*, núms. XXXI,

XXXII, XXXIII, págs. 99-103. Impr. Sucesores de Rivadeneyra, Madrid.

(59) PEDRO NAVASCUES PALACIO (1973): *Arquitectura y arquitectos madrileños del siglo XIX*, Instituto de Estudios Madrileños, Madrid, pág. 192.

(60) M. MARTINEZ GINESTA (1880): "Embelllecimientos de Madrid. Proyecto de Belvedere en el estanque grande del Retiro", en *Madrid Moderno*, núm. XVI, págs. 121-123, Madrid.

Existió incluso un intento de ampliar la superficie del Parque, pensado por Fernández de los Ríos, que añadía al lado oriental del mismo una amplísima zona, que se hallaba descampada, por lo que no sería difícil adquirirla. En ella se formaría un dilatado jardín paisajista, dividido por dos largos paseos, que lo cortarían en forma de cruz, y en el que no faltarían abundantes ríos (61). La idea ya fue adelantada por Carlos M.^a de Castro en su anteproyecto de Ensanche de 1857, al querer ejecutar un gran "bloque de diseño anglo-chino, con un gran lago, un gran hipódromo y otros elementos" (Fig. 17).

En nuestro siglo, continuaron haciendo nuevas propuestas al Ayuntamiento para realizar diversos proyectos en el Parque, como diversos edificios, bibliotecas, polideportivos, etc.

EL SIGLO XX

El siglo XX no supuso para el Parque del Retiro cambios sustanciales, ya que seguía presentando un aspecto muy semejante al de la centuria anterior. No obstante, siguieron las obras de mejora y embelllecimiento (Fig. 18).

Así, continuaron las obras de derribo de las antiguas tapias, levantando por el lado oriental, o calle de Menéndez y Pelayo, una VERJA de hierro, colocada sobre un basamento de ladrillo, imitando las que se pusieron durante el último tercio del siglo XIX por las calles de Alfonso XII y Alcalá, aunque se realizaron con materiales de peor calidad, tal como podemos ver en la actualidad.

La puerta de hierro, que realizara José Urioste, en el límite norte, en el eje con la calle de Lagasca, fue modificada en 1943, según diseño hecho por el jardinerº mayor, Cecilio Rodríguez (62), que pretendía dar una mayor importancia y elegancia a la zona, poniendo una entrada con cuatro pilares cuadrangulares de granito, rematados por jarrones, unidos por diversas puertas de hierro. Como complemento a la elegante puerta, el mismo Cecilio Rodríguez, realizó el jardín que vemos inmediato a ella, consistente en unos setos recortados, adornados con una bella fuente de piedra caliza y otra en bronce con un pequeño "amorcillo" abrazado a un pez. Bordeando esta placita se colocaron algunas de las en piedra de reyes, que se hicieron en el siglo XVIII para rematar el Palacio Real, pero que, debido a su excesivo peso, fueron repartidas por diversos lugares de la capital.

Durante esta centuria, aunque se mantuvo la disposición general de los jardines, hubo algunas modificaciones en determinadas partes, como fue la de sustituir en algunas zonas del antiguo Reservado, o sea, en el cuadrado noroeste, jardines geométricos, hechos a base de setos recortados por otros a la inglesa, empleando las consabidas praderas, no aptas para un clima con épocas muy secas e impropias para una superficie tan llana, ya que el jardín paisajista gusta de terrenos ondulados, donde son más fáciles de conseguir las perspectivas angulares. No carecen estos jardines chinos de los elementos que les son propios como ríos, puentes rústicos, etc.



Figura 17. Anteproyecto de ensanche del Parque del Retiro y del Paseo del Prado, por A. Fernández de los Ríos (1876).

(61) ANGEL FERNANDEZ DE LOS RIOS (1876): *Guia de Madrid*, 1.^a edic., Abaco, Madrid, págs. 302-304.

(62) RAFAEL SANCHEZ PEREZ (11 agosto 1958): "Una avenida se abrirá en el Retiro", en *Hoja del Lunes*, núm. 1.012, Asociación de la Prensa, Madrid.

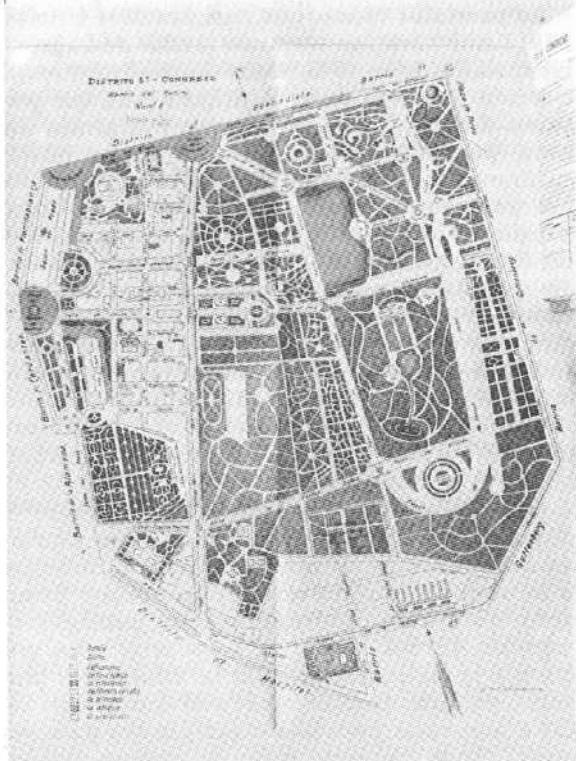


Figura 18. *El Parque del Retiro, en 1903.*

También se ajardinaron algunas zonas de la parte meridional del Retiro, que hasta nuestro siglo habían permanecido en estado erial, siendo incluso algunas de ellas insalubres.

De nuestra centuria son algunas importantes zonas ajardinadas, siendo la más destacable la Rosaleda, construida hacia 1915 por Cecilio Rodríguez, y calificada por algunos como "su obra bruja". El jardinero creó esta zona para que en ella se exhibieran numerosas variedades de rosas, que rodeaban la monumental estufa del marqués de Santillana, que hasta que se quitó hacia 1930, se utilizaba para exponer bellas plantas.

Ante el estado casi ruinoso que presentaba la Casa de Fieras, de la que incluso se dijo, en 1916, que era exagerado denominar Parque Zoológico "a un minúsculo espacio de terreno amurallado con unos tapiales ruinosos, con unas verjas mohosas, tras las cuales se agrupan, aquí y allí, unos tenderetes de madera podrida, unos palitroques torcidos, pintados y sombríos, donde, en unos, viven, por graciosa donación, gentes extrañas a la dependencia y servicio del Parque, y de otros, los menos, los empleados del mismo; y para el final, en unas cuantas celdillas de colmena se exhiben incrustadas una docena y media de infelizmente animales. ¿Es esto un Parque Zoológico de una capital o un barracón de titiriteros transhumanos?"⁽⁶³⁾ (63). Ante la continua lamentación de la opinión pública por el deplorable estado que presentaba el zoo y de la falta de ayuda oficial, el Ayuntamiento

acordó, en 1918, la reforma de esta Casa de Fieras, que encomendó al jardinería mayor de Parques y Jardines, Cecilio Rodríguez, quien realizó una importante mejora, convirtiendo las antiguas estancias de los animales en limpias y alegres moradas, entre las que plantó bellos jardines, en los que se veían plazoletas decoradas con cerámicas vidriadas, así como estanques, fuentes, etc., proyectando incluso hacer un acuario y una estufa de aclimatación (64). La reconstrucción, cuyo coste ascendió a unas ciento treinta y cinco mil pesetas, fue favorablemente acogida, considerándose que Madrid ya contaba con una Casa de Fieras al igual que otras capitales europeas.

Tras la desaparición del zoológico, a comienzos de la década de 1970, y trasladarse a su nuevo emplazamiento de la Casa de Campo, inaugurándose el 23 de junio de 1972, la zona ocupada por la antigua Casa de Fieras fue ajardinada, denominándose Jardines del arquitecto Herrero de Palafox.

Junto a esta zona, hacia 1958, se ajardinó otra, denominada Jardines de Cecilio Rodríguez, como homenaje a los setenta y cinco años de servicio que este jardinero trabajó para el Ayuntamiento. En uno de sus extremos se hizo un pabellón de cristal, sin ningún mérito artístico. Es el jardín más arquitectónico del Parque, formado a base de setos recortados flanqueando alargados estanques, o bellas plazoletas con fuentes, así como diversos pórticos como plantas trepadoras y fuentes, como la de las Gaviotas, donada por la Embajada de Noruega.

Uno de los jardines más personales con que contó el Retiro desde el siglo XVIII, el Parterre, sufrió una profunda reforma, cambiándose sustancialmente su primitivo trazado, si bien sigue manteniendo su carácter geométrico y rígido, conservándose en él los estanques y fuentes que se realizaron en el siglo pasado, así como el bellísimo taxodium o ciprés calvo.

Con todas estas plantaciones se ha logrado un frondoso recinto, en el que se encuentra una gran variedad de árboles y arbustos, como abetos, arces, castaños de Indias, ailantes, madroños, abedules, cedros, catalpas, cipreses, pinos, paraíso, hayas, fresnos, enebros, eucaliptos, acacias, magnolios, encinas, robles, sequoias, sauces, tejos, tilos, aligustres, palmeras, olmos, taxodium o cipreses calvos, prunos, avellanos, olivos, sóforas, chopos, almendros, adelfas, laureles, etc. (65).

Además de la importancia botánica y el carácter recreativo del Parque, no se olvidó su papel cultural, ya que, en los primeros años de este siglo, se instalaron pequeñas BIBLIOTECAS, de las que todavía conservamos algunas, para que los madrileños pudiesen leer a la vez que disfrutaban de una agradable atmósfera.

Esta faceta cultural, se completó con la instalación de las ruinas de una iglesia, con lo que el Retiro también pasaba a desempeñar el papel de museo al aire libre. Nos referimos a las RUINAS DE

(63) FERNANDEZ MOTA (1.º diciembre 1916): "¡Nada menos que la Casa de Fieras!", en *Nuevo Mundo*, núm. 1.195. Impr. Nuevo Mundo, Madrid.

(64) J. CARMONA VITORINO (7 diciembre 1921): "El

Parque Zoológico", en *Alrededor del Mundo*, núm. 1.168. Madrid.

(65) *Guía de los Jardines del Retiro*, Madrid, 1983. Ver itinerario botánico.

LA BASILICA DE SAN ISIDORO DE AVILA, que se hallaban al pie de sus famosas murallas, en la pendiente que baja de la puerta de Malaventura al río Adaja y que era famosa porque allí reposaron, en el año 1062, los restos del santo que le dio nombre, cuando eran trasladados de Sevilla a León. Estas ruinas fueron compradas por Rolando Nicolau, que las trajo a Madrid para cederlas al Estado, con el pensamiento de que fueran instaladas en el Museo Arqueológico Nacional. Sin embargo, a instancias del arquitecto Enrique María Repullés y Vargas, que había restaurado diversos monumentos de la ciudad castellana, como San Vicente o las propias murallas, las ruinas de San Isidoro, eran instaladas, en 1916, en el Parque, para que contribuyesen al ornato y a la cultura de las gentes que acudiesen allí, y para restablecer el prestigio de la arquitectura antigua y renovar el culto católico de rito isidoriano. Aunque los restos fueran calificados por algunos de estilo mozárabe, es del más puro estilo románico, como bien observó Gaya Nuño (66); ya que se ven sillares regularmente trabajados, pequeñas ventanas al modo de saeteras, arcos de medio punto doblados, capiteles historiados, así como estrechas franjas con el típico taqueado jaqués.

Siguiendo en esta línea de considerar al Parque como un gran museo al aire libre, junto con la misión de rendir homenaje a numerosas personalidades de las Letras, la Ciencia, las Armas, la Política y otros campos de la actividad humana, en nuestro siglo tuvo lugar la colocación de numerosas ESCULTURAS de personas ilustres, cosa que ya se había hecho, aunque de manera esporádica en la centuria pasada, poniendo el busto del doctor Bustamante en el Parterre, entre otros.

Entre las esculturas instaladas en este lugar, destacaremos, además de algunas de tipo mitológico (como la de Hércules y el león situada en uno de los lados del Paseo de Coches), el busto del doctor Cortezo (obra del escultor Miguel Blay, inaugurada en 1924), o el dedicado al inventor de la taquigrafía moderna, Francisco de Paula, cerca del cual vemos una graciosa placita llamada de Sevilla, decorada con bancos, fuentes, etc. de azulejos, en los que se ven, en colores azul y blanco, el escudo de la ciudad, los nombres de hispalenses ilustres y la misma Virgen de los Reyes.

Otros monumentos reseñables son los dedicados a Rupert Chapí (obra de Julio Antonio sufragada por la Sociedad de Autores de España como homenaje al compositor de Zarzuelas, e inaugurada en 1921), a los hermanos Alvarez Quintero (formado por una pareja andaluza con un señorito a caballo y una gitana), al pintor Julio Romero de Torres, al premio Nobel de literatura Jacinto Benavente (en el Parterre, donde en el siglo XIX se veía la de su padre, el doctor Mariano Benavente, que hoy se encuentra adosada a uno de sus murados), o el grupo escultórico dedicado a Ponce de León (inaugurado en 1920), entre otros.

También son dignas de mención algunas obras

de Victorio Macho, como la de Benito Pérez Galdós (inaugurada en 1919) y la dedicada a Santiago Ramón y Cajal (a cuya inauguración, en abril de 1929, asistió el rey Alfonso XIII). El escultor representó, en piedra, al premio Nobel de Medicina al modo romano, recostado en una especie de triclinio, con una estatua de Minerva en bronce por detrás y sosteniendo una corona de laurel. En este monumento escultórico-fuente se ven dos inscripciones latinas "Fons vitae" y "Fons mortis", alusivos a la vida y a la muerte.

Mariano Benlliure hizo igualmente algunas obras, como la estatua ecuestre del general Martínez Campos (a la que acompañan relieves de batallas de sus campañas militares). Con la colaboración de Miguel Blay, Juan Cristóbal y Francisco Asorey, Benlliure hizo el monumento a Cuba (inaugurado en 1952 y que representa en piedra a la república por medio de una estatua, decorado el conjunto con proas de barcos, iguanas, tortugas, y frutas tropicales en bronce).

Pero de todos las obras escultóricas realizadas en el Retiro, la más importante fue el MONUMENTO A ALFONSO XII, levantado en el lado oriental del Estanque Grande, sobre el lugar que ocupaba el antiguo Embarcadero que Fernando VII mandara hacer a Isidro González Velázquez, por lo que hubo de ser derribado.

El mismo año de aprobarse su creación, por Real Decreto de 25 de febrero de 1901, la Junta Organizadora para ejecutar el monumento abría un concurso entre arquitectos y escultores españoles, que tenían hasta el 31 de mayo para presentar sus proyectos, siendo diecinueve los entregados dentro del plazo.

El 18 de mayo de 1902, el rey Alfonso XIII ponía la primera piedra del monumento, hecho según proyecto ganador de José Grases y Riera, en cuya memoria nos basamos para describir esta gran obra (67).

El motivo principal fue hacer un monumento a la Patria, personificada en el rey Alfonso XII, el Pacificador, que acabó con las guerras en la península y con las insurrecciones de Ultramar, en recuerdo de cuyas tierras se orientó hacia occidente. Con la realización de esta magna obra se pretendía también "el lucimiento del arte patrio contemporáneo", señalándose que sería una especie de museo nacional contemporáneo, mezcla de arquitectura, escultura y pintura, ya que en él intervendrían los artistas más renombrados del monumento.

Pero latiendo entre estos motivos, estaba el imitar lo que se había hecho en otras capitales extranjeras, como la estatua ecuestre de Guillermo I en Alemania (que tuvo una gran influencia en nuestro monumento), el de Pedro el Grande de San Petersburgo, el de Víctor Manuel en Roma, o el del general Grant en Estados Unidos, entre otros, ya que España era "una vergonzosa excepción" dentro del mundo civilizado, que no tenía un monumento de esta índole.

A su vez, el monumento a Alfonso XII influyó

(66) JUAN ANTONIO GAYA NUÑO (1944): *Madrid*, 1.^a edic., Ed. Aries, Barcelona, pág. 198.

(67) JOSE GRASES Y RIERA (1902): *Memoria del monumento que se erige en Madrid a la Patria Española, personificada en el Rey Alfonso XII*. Imp. Municipal, Madrid.

en otros de este tipo que se realizaron por estos años en Hispanoamérica, como uno erigido en Guayaquil (en 1907, obra de Agustín Querol, premiada en un concurso internacional); o el conmemorativo de la Revolución de Mayo, levantado en Buenos Aires en 1908, entre otros (Figs. 19 y 20).

El magno monumento erigido en el Retiro fue costeado por subvención nacional, financiando el Ejército la estatua ecuestre principal; los grandes de España y los títulos del Reino, el grupo de la Paz; el de la Patria fue pagado por las sociedades bancarias y el Banco de España; el de la Libertad, por el Ayuntamiento y la Diputación provincial de Madrid; el del Progreso, por la Marina, etc., pagando las provincias la gran columnata, dos columnas cada provincia, cuyo escudo se veía en el entablamento correspondiente.

Pasemos a continuación a estudiar la estructura de esta gran obra, de la que distinguiremos tres partes: el hemiciclo, la escalinata y la estatua ecuestre central.

El hemiciclo está formado por columnas pareadas de orden jónico, con basas y capiteles de piedra calcárea y fustes de granito, asentadas sobre un alto basamento, en cuyo friso se representan, en el eje de cada soporte, el escudo de cada una de las cuarenta y nueve provincias españolas, alter-

nando con las siglas de Alfonso XII, a las que acompañan angelillos, palmetas, guirnaldas, etc. Esta obra fue hecha por Federico Estany, al igual que la balaustrada que la remata. En los extremos de esta columnata se ven cuatro pilarotes, compuestos por pilastres jónicas y cubiertas a cuatro aguas ornamentadas con la corona real en piedra y rematadas por las figuras broncineas de la Fama, hoy desaparecidas. Este semicírculo columnado se adornó con esculturas en piedra, alusivas a las fuerzas vivas del país, como el grupo representativo del Ejército, hecho por José Montserrat, y el de la Marina, obra de Mateo, y otras en bronce sobre la Agricultura, realizada por Alcoverro, y el Comercio e Industria, por José Clará. El grupo de las Artes fue obra de José Bilbao y el de las Ciencias de Manuel Peijóo.

La escalinata, también semicircular, de trece peldaños que penetran en el agua, está dividida en cinco tiros, separados por grandes pedestales, que sostienen leones, hechos por Rafael Atcha, debajo de los cuales hay unas sirenas de bronce, así como animales marinos, ejecutados por Atcha, Coll, Alcira y Pereda.

En el centro del semicírculo destaca, como un hito vertical, la estatua ecuestre del Pacificador, obra en bronce de Mariano Benlliure, situada sobre un magnífico pedestal, compuesto por tres cuerpos, de planta de cruz griega los dos inferiores, que se ven decorados por relieves alusivos a la vida del monarca y sus insignias, así como por grupos escultóricos alegóricos de la Paz, la Patria, el Progreso y la Libertad, hechos por Blay, Carbonell y Coullaut Valera. El cuerpo superior está formado por un pedestal con columnas corintias, decorado por las figuras de las virtudes cardinales, necesarias para un buen gobierno. Entre este cuerpo y la estatua de Alfonso XII, se instaló un curioso mirador acristalado. Pero quizás, la gran novedad de este pedestal fue la cripta, revestida en su interior con mármoles y pinturas.

Todo el monumento, pero especialmente este elemento central, se realizó con ricos materiales, como granito, piedra de Colmenar, bronce, mármol rosa de Tortosa, etc., para cuya colocación el arquitecto catalán, Juan Torras Guardiola, diseñó un andamio metálico.

Como complemento a este gran monumento, el propio Grases y Riera proyectó, aunque no se realizara, un bonito embarcadero, que se ubicaría en el lado del Estanque Grande. La construcción se componía de un cuerpo central rectangular, de dos pisos (el inferior, porticado y con una escalinata, y un superior que se dedicaría a Museo y Centro Náutico). Este cuerpo central aparecía flanqueado por dos galerías porticadas, destinadas a embarcaderos y muelles. En el lado sur del Estanque pensó hacer un elegante café-restaurante, de dos pisos, con una escalinata central y dos torres en los laterales.

Fue tanto el afán de llenar el Parque de figuras conmemorativas de personajes ilustres que, en 1904, fue presentada una proposición por parte de varios ediles para hacer en el Retiro el que se llamaría Parque de los Hijos de Madrid, aduciendo que Madrid era de las pocas poblaciones del mun-

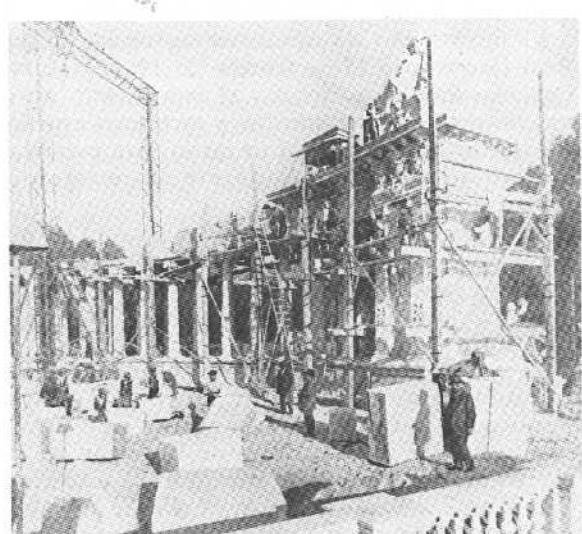


Figura 19. El Monumento a Alfonso XII, durante su construcción, a principios del siglo XX.



Figura 20. El Monumento a Alfonso XII, en la actualidad.

d que no rendía homenaje a sus glorias locales. Para remediar esta situación, los autores de la idea pensaron ubicar este "Parque escultórico" en la zona del Palacio de Cristal, en la cual se trazarían una serie de paseos, así como una plazoleta, en la que se veían macizos, donde se colocarían bustos o esculturas de cuerpo entero, en piedra o metal, de los hombres y mujeres célebres nacidos en la capital del Reino (68).

Dentro del carácter recreativo del Retiro, se intentó potenciar la **FACETA DEPORTIVA**, que ya se observaba desde el siglo XIX con la existencia del estanque y el lago de patinar, así como del velódromo.

Pero estas instalaciones deportivas no debían faltar, ya que hubo diversos intentos para hacer otras nuevas. Tal fue el caso de la propuesta, hecha en 1917, por parte de ciertos sectores de la prensa, encaminada a realizar en el Parque un hermoso stadium, que tendría una gran pista para carreras de bicicletas y motocicletas, una franja para carreras pedestres, skating para patines, explanadas para practicar el tenis y el polo, así como un campo de fútbol y otro de atletismo. Con ello se pretendía que fuese una zona de atracción en la que la práctica del deporte favoreciese una vida sana a la vez que serviría de una considerable fuente de ingresos, como sucedía en otras poblaciones de Europa (69). A pesar de las razones dadas, el proyecto no se realizó, aunque años más tarde se realizaron por la Chopera circuitos de triciclos, así como campos de fútbol y otros deportes.

Además de las diversas funciones que se daban, y que siguen teniendo lugar en nuestros días, en el Parque, como la cultural (con la celebración de numerosas exposiciones, para los que se siguen utilizando los bellos palacios de Velázquez y de Cristal), el Parque del Retiro es fundamentalmente una zona de expansión y recreo para los madrileños, que pueden encontrar aquí pequeños quioscos de refrescos, espectáculos de guignol, así como paseo en barcas por el estanque, o en bicicleta por los circuitos establecidos, etc.

Este carácter recreativo del Retiro se acentuó a principios de nuestro siglo al instalarse la denominada **ZONA DE RECREO DEL PARQUE DE MADRID**, para sustituir a los recién desaparecidos jardines de recreo del Buen Retiro, de los que conviene hacer una brevíssima alusión para comprender mejor la significación de la Zona de Recreo del Parque.

Los Jardines de Recreo, que fueron una de las novedades aparecidas en el siglo XIX, eran zonas ajardinadas y arboladas, más o menos amplias, donde durante la época estival, el público encontraba, previo pago de una entrada, no sólo una refrescante atmósfera, sino diversos espectáculos y diversiones, como representaciones teatrales, conciertos, exposiciones, etc., pudiendo también patinar, practicar el tiro, además de otros ejercicios. Además de otro de menor entidad, existieron en Madrid dos importantes Jardines de Recreo, como

fueron los Campos Elíseos (comenzados en la década de 1860, en la superficie comprendida entre las actuales calles de Velázquez, Hermosilla, Castelló y Alcalá, pero que desaparecieron pocos años después, cuando empezó la construcción del barrio de Salamanca). Los otros Jardines, que nacieron hacia 1880 para suplir la ausencia de los anteriores, fueron los denominados del Buen Retiro, ubicados en el único recinto verde que quedará en la franja occidental de este Real Sitio cuando se levantó en ella el nuevo barrio del mismo nombre. Estos Jardines se convirtieron en el centro preferido de los madrileños para pasar las tardes y noches del verano, hasta que desaparecieran, en 1904, para construir en su solar el Palacio de Comunicaciones que se alza en la plaza de Cibeles.

Aunque muchos de estos servicios propios de los Jardines de Recreo ya se daban en el Parque de forma aislada, al producirse la desaparición de los mencionados Jardines del Buen Retiro, de la plaza de Cibeles, se creó en el Parque una zona permanente de recreo, que empezó a funcionar en el verano de 1905, la primera temporada en que no lo hicieron los anteriores.

La zona acotada fue la comprendida entre el Paseo que parte de la puerta de Lagasca hasta la plaza de Nicaragua y desde ésta, por el paseo paralelo al lado septentrional del Estanque Grande. El límite oriental iba desde este punto a la fuente de la Salud, y desde aquí a la referida puerta de Lagasca o Hernani, en esta zona se incluía el propio Estanque. Esta superficie fue cercada, gastándose unas dos mil quinientas pesetas en materiales, y solamente se podía acceder a ella, tras pagar una peseta, por las puertas de la Plaza de la Independencia y de Hernani.

El primer año de su funcionamiento, en 1905, la zona fue arrendada a Julio Mas, que ofrecía conciertos por bandas militares, sesiones de cinematógrafo dadas en un feo barracón de la avenida de México, además de otras diversiones. También se comenzó a construir un pequeño escenario para representaciones teatrales al aire libre.

Sin embargo, estos servicios no le parecieron suficientes al Ayuntamiento, que pretendía que este lugar fuese un verdadero sustituto de los añorados Jardines del Buen Retiro, y que en él se ofreciesen los mismos espectáculos y diversiones que en los anteriores.

Por ello, en 1906, convocaba un concurso para explotar la zona acotada durante cinco años, prorrogables a dos más. El ganador del concurso quedaba obligado a prestar servicios y espectáculos durante las noches de verano, e incluso en invierno no pudiendo cobrar más de una peseta por la entrada, que debía ser de cincuenta céntimos un día a la semana. El concesionario tendría también que respetar el arbolado, pagar al Municipio un canon anual de diez mil pesetas y dar quince funciones benéficas. Igualmente, debería construir un quiosco para música (capaz para cien profesores de orquesta) y un pabellón para restaurante, cuyos pre-

(68) J. RINCON LAZCANO (1909): *Historia de los monumentos de la Villa de Madrid*, 1.^a edic.; Imp. Municipal, Madrid, pág. 703.

(69) MAXIMILIANO CLAVO (2 febrero 1917): "Obra necesaria. Por la cultura física", en *Nuevo Mundo*, núm. 1.204, Imp. Nuevo Mundo, Madrid.

cios no podían exceder de los de primer orden de la capital (70).

De entre las solicitudes presentadas, fue elegida la de Augusto Comas, que acompañó su petición con unos planos de reforma, firmados por Carlos Le Grand. También se adjudicó la explotación del restaurante que fue instalado en la Casa de Vacas, que hubo de ser reformada en diversas ocasiones, llegando a tener un aspecto laberíntico cuando en ella estaba instalada una sala de fiestas, hasta que se incendió en 1983.

Otro de los puntos de mayor atracción fue el teatro, hecho en 1905 por el arquitecto Pedro Matheu y Rodríguez, consistente en una zona de espectadores al aire libre (en la que se veían algunos jardines y a la que se entraba por tres accesos con escalinatas) y un escenario (con embocadura de madera, hecha con tabla calada y adornada con escayola pintada en blanco con toques dorados). El escenario estaba colocado sobre dobles pies derechos de madera, con una base de fábrica y cubierta impermeable. Los vestuarios y camerinos se

hallaban detrás del escenario (71). Este teatro fue derribado pocos años después por amenazar ruina, habiéndose ya en 1915 de construir uno nuevo.

Igualmente realizó un quiosco de música, rodeado de una pista de patinar y antecedente del que podemos ver en nuestros días.

Esta zona de Recreo del Parque se convirtió también en un importante centro de diversión vespertino, en el que también se celebraron diversas exposiciones, aunque nunca llegaron a igualar la fama alcanzada por los Jardines del Buen Retiro.

Como hemos visto, desde que nació, en el siglo XVII, el Retiro ha sido un fiel testigo de la historia de nuestra ciudad, tanto cuando pertenecía a la Corona, como cuando pasó a ser propiedad del Municipio, convirtiéndose en una de las zonas más frecuentadas por los madrileños, que seguimos encontrando numerosas diversiones y actividades culturales, así como una muy agradable atmósfera en este gran pulmón verde incrustado dentro del casco urbano de la capital.

BIBLIOGRAFIA

ARIZA MUÑOZ, M.^a DEL CARMEN (1979): "Los Jardines del Buen Retiro en el siglo XIX", en *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, T. XVI, págs. 327-378, C.S.I.C., Madrid.

BORDIU, J. (1957): *Cosas de Madrid. Apuntes para la historia del Buen Retiro*, 1.^a edic., Vicente Rico impr., s.l.

CARMONA VITORINO, J. (1921): "El parque Zoológico", en *Alrededor del Mundo*, núm. 1.168, Madrid.

CASTELAR, E. (1891): "Proyecto de monumento a Cristóbal Colón ideado por el arquitecto Alberto de Palacio", en *La Ilustración Española y Americana*, núms. XXXI, XXXII, XXXIII, págs. 99-135, Imp. Sucesores de Rivadeneyra, Madrid.

CLAVO, M. (1917): "Obra necesaria. Por la cultura física", en *Nuevo Mundo*, núm. 1.204, Imp. Nuevo Mundo, Madrid.

ESCRIVA DE ROMANI, M. (1941): *Estado actual de la cultura pública en Madrid*, 1.^a edic., Ayuntamiento de Madrid, Madrid.

FERNANDEZ DE LOS RIOS, A. (1876): *Guía de Madrid*, 1.^a edic., Abaco, Madrid.

GARCIA CORTES, M. (1950): *Madrid y su fisonomía urbana*, 1.^a edic., Artes Gráficas Municipales, Madrid.

GAYA NUÑO, J. A. (1944): *Madrid*, 1.^a edic., Ed. Aries, Barcelona.

GRASES Y RIERA, J. (1902): *Memoria del monumento que se erige en Madrid a la Patria Española, personificada en el Rey Alfonso XII*, Imp. Municipal, Madrid.

MARTINEZ GINESTA, M. (1880): "Embellimiento de Madrid. Proyecto de Belvedere en el estanque grande del Retiro", en *Madrid Moderno*, núm. XVI, págs. 121-123.

MENENDEZ PIDAL, R. (1981): *Historia de España. La era Isabelina (1834-1874)*, 1.^a edic., Espasa-Calpe, Madrid.

MOTA, F. (1916): "¡Nada menos que la Casa de Fieras!", en *Nuevo Mundo*, núm. 1.195, Imp. Nuevo Mundo, Madrid.

NAVASCUES PALACIO, P. (1973): *Arquitectura y arquitectos madrileños del siglo XIX*, 1.^a edic., Instituto de Estudios Madrileños, Madrid.

PANTORBA, B. DE (1980): *Historia de las Exposiciones nacionales de Bellas Artes celebradas en España*, 1.^a edic., edit. por J. R. García-Ramos, Madrid.

QUESADA MARTIN, M. J. (1984): *Daniel Zuloaga*, 1.^a edic., Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

RINCON LAZCANO, J. (1909): *Historia de los monumentos de la Villa de Madrid*, 1.^a edic., Imp. Municipal, Madrid.

RODRIGAÑEZ, C. (1888): *El arbolado de Madrid*, 1.^a edic., Imp. Municipal, Madrid.

SANCHEZ PEREZ, R. (1958): "Una avenida se abrirá en el Retiro", en *Hoja del Lunes*, núm. 1.012, Asociación de la Prensa, Madrid.

WRIGHT, R. (1934): *The story of Gardening*, New York, pág. 122.

(70) Contrato de arriendo del Parque de Madrid durante cinco años, Madrid, 1906.

(71) Archivo de Villa. Inventario. Leg. 18-132-30.

INSTITUCIONES Y PLANEAMIENTO: LA CONTROVERSIA SOBRE LAS AUTOPISTAS EN BOSTON, TORONTO Y LONDRES

Aurelio Menéndez

*Institutions and planning:
the Motorway/Freeway controversy
in Boston, Toronto and London*

La controversia de las autopistas se desarrolló con particular intensidad en Boston, Toronto y Londres. En este trabajo se explican las diferencias y similitudes entre los tres casos. El enfoque en el papel institucional, la composición y alcance de los grupos participantes, los métodos de participación, el estudio de posibles soluciones, permiten analizar las implicaciones de todos estos elementos en el desarrollo de la controversia y en el subsiguiente método de llevar a cabo el proceso de planeamiento del transporte, proceso que incluye un elevado número de actores (individuos e instituciones), temas e interrelaciones. Los actores analizan las políticas y las propuestas de una forma que refleja sus intereses y sus ideas sobre la ciudad, modelando las diferentes características y peculiaridades de la controversia en las tres ciudades estudiadas. El resultado de la controversia afectó enormemente al posterior desarrollo del proceso de planeamiento, y sugiere interesantes aspectos y consideraciones que los urbanistas deberían siempre tener en cuenta.

1. INTRODUCCIÓN

La controversia de las autopistas en los últimos años de la década de los sesenta y primeros de la de los setenta constituyó una experiencia que atrajo fuertemente la atención de planificadores del transporte, urbanistas, políticos y ciudadanos en general. Apareciendo dentro del más amplio movimiento del activismo político del final de los años

Aurelio Menéndez es Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Master en City Planning. Actualmente trabaja como profesor ayudante en el Departamento de Estudios Urbanos y de Planeamiento del Massachusetts Institute of Technology, en Cambridge, Estados Unidos, donde además está cursando los estudios de doctorado.

Este artículo es una versión revisada de un trabajo desarrollado como parte de los requisitos exigidos para la obtención del título de Ph.D. en el Departamento de Estudios Urbanos y de Planeamiento del M.I.T. El autor desea expresar su agradecimiento a los profesores Gakenheimer y Peattie por sus comentarios sobre el trabajo. Las ideas recogidas en este artículo corresponden sin embargo enteramente al autor.

The Motorway/Freeway controversy is particularly intense in Boston, Toronto and London. The differences and similarities as between these three cases is explained in this article. The institutional point of view, the make up and influence of the participating bodies and their channels of action, a study of such solutions as have thrown up, all these, once analyzed, make for an understanding of the course of the controversy in each case and this, in its turn, leads to the formulating of a methodology for transport planning that would take into account the great number of protagonists, both institutions and individuals, along with themes and interrelations affected by such a process. Given that the protagonists in each of the cases in question see the problem in terms not only of their own interests but of their own notions of the city itself and judge both policies and projects in the light of these, the controversy in each case is rich in the differing characteristics and peculiarities of each of the cities here studied. The results of these three controversies will have a great influence in all further planning processes and has turned up many interesting features and considerations that urban planners would do well to always bear in mind.

sesenta (1), la controversia trajo consigo cambios radicales en el proceso de planeamiento y alteró el sistema de prioridades de las sociedades afectadas.

Durante el período de la post-guerra, la prosperidad económica creció hasta niveles nunca alcanzados anteriormente. Al mismo tiempo, las áreas metropolitanas se expandían con inusitada rapidez. La producción de automóviles, el más deseado símbolo de afluencia de la nuevamente próspera

(1) El entorno político de la controversia fue quizás tan importante como los aspectos que se discuten en este artículo (e.g., cambios demográficos o niveles de motorización). Este entorno político incluía programas de revitalización de la ciudad, intentos de los gobiernos nacionales de conseguir un apoyo político en las ciudades, y el movimiento de los derechos civiles. Estas circunstancias produjeron en gran medida un aumento de la movilización ciudadana, y simultáneamente politizaron el proceso de planeamiento. Los grupos anti-autopistas era un tipo diferente de organizaciones, pero ciertamente se erigieron sobre el clima político preparado por esos otros acontecimientos.

ra sociedad, crecía rápidamente, y eran necesarias más carreteras para acomodarlos. En ese momento se pensaba que los gobiernos debían de proveer la necesaria infraestructura para satisfacer la demanda de carreteras y permitir el fácil movimiento de los individuos y bienes por estos medios privados de transporte. Se pensaba que un aumento en la movilidad llevaría consigo más crecimiento económico, elevando aún más los niveles de prosperidad de la sociedad en su conjunto.

Dentro de este espíritu, los urbanistas y planificadores del transporte estaban principalmente ocupados con cuestiones técnicas relativas al modo de unir los puntos de origen y destino con una red viaria óptima. Los mayores esfuerzos se concentraban en desarrollar sofisticados modelos de ordenador que reflejaran una imagen exacta de la necesaria red de carreteras, a través de la predicción de los futuros usos del suelo y los subsiguientes flujos de tráfico. Temas como el desplazamiento de viviendas o los problemas ambientales apenas entorpecían esos esfuerzos. En los casos en que estos temas eran considerados, la evaluación de los beneficios originados por una mejor accesibilidad y el esperado desarrollo económico fácilmente compensaban cualquier desventaja. La consideración del transporte público como alternativa al automóvil era siempre relegada a una segunda posición. La mayor preocupación del momento era la de mejorar y extender la red de carreteras.

La falta de atención dada al entorno urbano en los planes de transporte propuestos en aquel entonces cuestionaba la validez de soluciones basadas en redes de autopistas de gran escala. Grupos de ciudadanos reaccionaron contra la construcción de estas autopistas y su actitud precipitó la revisión de las políticas de transporte. Los objetivos del planeamiento del transporte, expresados previamente en gran medida en términos operativos, empezaron a inspirarse en unos criterios más generales incluyendo factores ambientales y sociales. Al mismo tiempo diversos modos de transporte público empezaron a ser señalados como una solución válida al problema del transporte urbano. Finalmente, la participación pública comenzó a ser considerada como un elemento esencial del proceso de planeamiento.

Este artículo examina tres casos en los que la controversia de las autopistas se desarrolló con particular intensidad: los casos de Boston, Toronto y Londres. Mediante el análisis de estos casos, se intentan explicar las diferencias y similitudes entre los mismos. El enfoque en el papel institucional, la composición y alcance de los grupos participantes, los métodos de participación y la secuencia de soluciones que fueron llevadas a cabo para encontrar una salida a la controversia, permiten analizar las implicaciones de estos elementos en el desarrollo de la controversia y en el subsiguiente método de llevar a cabo el proceso de planeamiento del transporte. Este proceso, como los tres casos ponen en evidencia, incluye un número elevado de actores (individuos e instituciones), temas, e interrelaciones. Los actores analizan las políticas y las propuestas de una forma que refleja sus intereses y sus ideas sobre la ciudad. Su composición y

organización, su percepción de los temas, y sus interrelaciones modelan las diferentes características y peculiaridades de la controversia en las tres ciudades. El resultado de la controversia afectó enormemente el posterior desarrollo del proceso de planeamiento, y sugiere interesantes aspectos y consideraciones que los urbanistas siempre deberían tener en cuenta.

2. CASOS DE ESTUDIO

2.1. *El caso de Boston*

Gran parte de lo ocurrido en el caso de Boston fue el resultado de las peculiaridades del área. Primero, en los años sesenta Boston ya tenía un alto nivel de accesibilidad física, incluyendo un extenso sistema de transporte público y una serie de autopistas radiales. Segundo, la densidad de población era bastante alta, y la estructura urbana incluía varios importantes centros de atracción. Tercero, Boston presentaba una marcada diversidad étnica y disfrutaba de la existencia de un gran número de instituciones educativas. Cuarto, Boston es una de las pocas áreas metropolitanas norteamericanas en la cual el Ayuntamiento está situado a unas pocas manzanas del capitolio del Estado. Como consecuencia, los funcionarios del gobierno local y los del gobierno estatal perciben personalmente los problemas del transporte en el área metropolitana de Boston (y la comunicación entre ambos es más fácil que en otras ciudades). Quinto, el hecho de que el área metropolitana incluya varias municipalidades independientes hace crucial el papel del gobierno estatal en la construcción de proyectos de transporte urbano de gran escala. Por último, el estado de Massachusetts es bien conocido por el gran número de políticos con influencia a nivel federal.

El primer plan de transporte integral para Boston tiene fecha de final de los años veinte, cuando un sistema de carreteras radiales y concéntricas fue propuesto a la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Boston. La Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial hicieron imposible la realización de este plan. Después de la Segunda Guerra Mundial, el papel del gobierno federal aumentó notablemente a través de la provisión de fondos para estudios de transporte y apoyo financiero para la construcción de autopistas. La primera respuesta a estas nuevas posibilidades fue el Plan General de 1948 que proponía un cinturón central de circunvalación y varias autopistas radiales. Esta red se parecía enormemente a la que veinte años más tarde daría lugar a la controversia de las autopistas. El plan conduciría a la construcción de la Arteria Central ("Central Artery") en 1949, y "Storrow Drive" en los primeros años de la década de los cincuenta. La "Central Artery" fue la primera gran autopista construida en Norteamérica que atravesaba áreas densamente pobladas; el "Storrow Drive" ocupó gran cantidad de suelo en la orilla derecha del río Charles y supuso una barrera para el acceso al mismo. A pesar de que ambos proyectos levantaron algunas quejas en las po-

blaciones afectadas, su construcción se llevó a cabo sin apenas retraso.

En 1956, el "Highway Trust Fund" dio más ímpetu a la construcción de autopistas: todos los tramos de las cuarenta y dos mil millas del Sistema de Autopistas Interestatal (IHS) serían financiados con ayuda del Gobierno federal del 90 por 100. En Boston, un proyecto de 1957 confirmaba las conclusiones del plan de 1948, incluyendo las más tarde altamente controvertidas "Inner Belt" (cinturón interior) y la autopista del Suroeste. En 1962, otro proyecto, esta vez enviado al Departamento de Obras Públicas del Estado de Massachusetts (DPW), volvía a confirmar los trazados de las autopistas. Aunque este plan tenía en cuenta, por primera vez, los efectos socioeconómicos de las vías propuestas, concluía que los problemas inmediatos que serían generados a los ciudadanos directamente afectados por las autopistas quedarían más que compensados con los beneficios que a largo plazo alcanzarían a toda el área metropolitana.

En 1963, un equipo consultor, Traffic Research Corporation, introdujo el primer modelo de usos del suelo/transporte en gran escala: el modelo EMPIRIC. Este modelo serviría para generar el "Eastern Massachusetts Regional Planning Project" (EMRPP). Los resultados de este plan, aunque basados en una nueva encuesta origen-destino hecha en 1963, seguían muy de cerca el diseño de la red propuesto en estudios previos. La atención prestada a los impactos externos de las autopistas era aún muy limitada. Mientras tanto, la oposición pública había empezado a crecer rápidamente y varios grupos habían empezado a organizarse.

En 1966, un grupo de jóvenes profesionales empezó a debatir entre ellos si el Inner Belt era necesario o no. Algunos de estos profesionales comenzaron a organizar una institución no lucrativa, "Urban Planning Aid" (UPA), para abogar por aquellas comunidades que no podían permitirse el lujo de pagar a consultores. Su intención era hacer que los planes públicos reflejaran las necesidades de las comunidades afectadas (2). En octubre de 1966, UPA produjo un dictamen criticando el EMRPP y dando una lista de las quince deficiencias más importantes. Una manifestación fue convocada por UPA y otro grupo de Cambridge, el "Save Our Cities Committee" (SOCC), enfrente del Congreso de Massachusetts. "Fue la primera vez que muchos se echaron a la calle. No sería la última" (3).

Las elecciones para gobernador del Estado en noviembre de 1966, entre un partidario de la construcción de las autopistas, John Volpe, y un partidario del movimiento en contra de ellas, Edward McCormack, fueron ganadas por el primero. Pocos días después de estas elecciones, Volpe ordenó un nuevo estudio de las alternativas del "Inner Belt". Antes de que el estudio fuera publicado, el movimiento en contra de las autopistas se había

ampliado a las comunidades universitaria y política. En mayo de 1967, 528 profesores de Harvard y del M.I.T. anuncianan públicamente su oposición al paso del Inner Belt por Cambridge (4). Además, 31 legisladores locales solicitaron al recientemente creado Departamento Federal de Transporte (DOT) la retención de los fondos para la construcción de las autopistas propuestas (5). Ambos grupos solicitaron un nuevo y más detallado estudio sobre las necesidades de transporte en el área de Boston. A pesar de estas críticas, el nuevo plan del gobierno del Estado de Massachusetts volvió a apoyar los trazados que se criticaban. Un mes más tarde, el Consejo del Ayuntamiento de Cambridge envió un memorandum al ministro federal de transporte expresando su oposición no sólo a las autopistas propuestas sino a cualquier otra. La respuesta fue que un nuevo estudio debería ser llevado a cabo para determinar el trazado óptimo.

En febrero de 1968, fue creado el "Jamaica Plain Expressway Committee" (JPPEC). Este grupo aceptaba la autopista del Suroeste como una realidad, pero intentaba conseguir cambios en su diseño con el fin de reducir los impactos negativos de la misma (principalmente mediante la depresión de la autopista). Esfuerzos de persuasión ("lobbying") al nivel del Estado y del Gobierno Federal, hechos con la ayuda del alcalde de Boston, Kevin White, forzaron un nuevo estudio. Al Departamento de Obras Públicas (DPW) del Estado de Massachusetts no le gustó la idea, puesto que ello significaba más retraso en la construcción de la autopista. En septiembre de ese mismo año, otra comunidad, East Boston, se echó a la calle y bloqueó una vía urbana usada por camiones en su camino hacia el aeropuerto quejándose del ruido. En este momento, las preocupaciones sobre los impactos de las autopistas empezaron a aumentar y, debido a las protestas, una serie de estudios (todavía con métodos pobremente desarrollados) fueron iniciados.

Para 1969, las comunidades se habían dado cuenta que sus puntos de vista podían atraer la atención del Gobierno e incluso influir en sus decisiones. Al comienzo de dicho año, líderes del UPA empezaron a organizar el "Greater Boston Committee on the Transportation Crisis" (GBC) como una amplia coalición de grupos de ciudadanos preocupados por el planeamiento del transporte en Boston (6). Esta coalición jugaría un papel primordial en los acontecimientos que ocurrirían posteriormente.

El 23 de enero de 1969, Francis Sargent, el anterior director del DPW, fue nombrado gobernador de Massachusetts, pues el anterior gobernador, John Volpe, acababa de ser nombrado ministro de Transportes por el recientemente elegido Presidente Nixon. Las protestas entonces cambiaron de enfoque, dirigiéndose ahora al nivel estatal, tratando de buscar el área de gobierno más sensible a las mismas. Una demostración fue convocada por el

(2) PEATTIE, LISA (1968): "Reflection on Advocacy Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, página 82.

(3) LUPO, A.: COLCORD, F.: y FOULER, P. (1971): *Rites of Way: The Politics of Transportation in Boston and the U.S. City*. Boston: Little, Brown and Company, p. 23.

(4) Cambridge es un municipio independiente colindante con el municipio de Boston. La línea divisoria entre ambos discurre a lo largo del río Charles.

(5) *Ibid.*, pp. 18-19.

(6) PEATTIE, LISA (1970): "Drama and Advocacy Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, p. 406.

GBC enfrente del Parlamento Estatal dos días después de que Sargent jurara su cargo. La demostración tuvo sus efectos y representantes de los barrios de Boston se entrevistaron con el gobernador. Las peticiones variaban dependiendo del lugar de donde provenía el grupo, pero la petición colectiva giraba en torno a la detención del programa de autopistas y la revisión del mismo con la participación de las comunidades afectadas.

Cuatro meses más tarde, el gobernador anunció que un equipo de especialistas sería creado para revisar el planeamiento del transporte en el estado de Massachusetts. El equipo, dirigido por el entonces profesor del M.I.T. Alan Altshuler, dictó dos recomendaciones: primero, la declaración de una moratoria en la construcción de autopistas, y segundo, la revisión del planeamiento del transporte en el área metropolitana de Boston. El gobernador aceptó ambas recomendaciones y, en febrero de 1970, declaró la moratoria en la mayor parte de la construcción de autopistas. Después, anunció una importante reevaluación de la política de transporte en el área de Boston y creó el "Boston Transportation Planning Review" (BTPR). Este proceso de planeamiento serviría para asesorar al gobernador y definir cómo las necesidades de transporte en Boston deberían ser satisfechas de la mejor manera. Estas decisiones ayudaron a Sargent a mantener su puesto en las elecciones de noviembre de 1970, y tuvieron un importante impacto en otras ciudades del mundo, donde la construcción de autopistas era también un tema controvertido.

El BTPR fue establecido fuera de la estructura del DPW con la idea de evitar la imagen de defensor de autopistas que el DPW tenía. El primer paso fue producir una metodología. Un innovador diseño del estudio fue publicado en noviembre de 1970. Este diseño reducía la importancia de las técnicas cuantitativas y ponía un importante énfasis en la participación pública. También dividía el estudio en términos de corredores de proyecto, sin intención de producir un estudio integrado regional (aunque la suma de los resultados de los estudios independientes desembocaba implícitamente en una política de escala regional). El BTPR fue llevado a cabo por un consorcio de empresas consultoras, y un intensivo programa de participación pública fue asegurado a través de la contratación de un grupo de consultores para enlace con las comunidades. Era la primera vez que un estudio de transporte urbano estimulaba seriamente la participación pública durante el mismo (7).

En diciembre de 1971, el Gobernador eliminó los planes para el Inner Belt y limitó el número máximo de carriles para una posible autopista del Suroeste. Los grupos que favorecían las autopistas, principalmente representados por la Asociación de Constructores del Transporte (Massachusetts Association of Transportation Constructors, MTC) y la Cámara de Comercio, criticaron al

gobernador por estas decisiones tan prematuras, interpretándolas como una concesión al movimiento anti-autopistas. En este momento estaba claro que los grupos anti-autopistas tenían una ventaja estratégica, debido principalmente a sus continuos esfuerzos en organizarse y buscar apoyo a todos los niveles.

El estudio final del BTPR recomendaba una carretera arterial (no una autopista) en el corredor del Suroeste y mejoras en las carreteras existentes en los otros dos corredores. La única nueva construcción propuesta era un nuevo túnel debajo del puerto hacia el aeropuerto, además de la reconstrucción bajo tierra de una autopista actualmente elevada, la Central Artery. El estudio recomendaba también inversiones para mejorar y extender la red de metro de Boston, incluyendo la recolocación de una antigua línea elevada en el corredor del Suroeste.

El 30 de noviembre de 1972, el Gobernador anunció su intención de proceder con la solución de "arteria y transporte público" para el corredor del Suroeste, y el túnel hacia el aeropuerto (el Third Harbor Crossing). Canceló el resto de las autopistas y aplazó para más adelante el proyecto de la Central Artery. Más tarde, el propio gobernador sería un político fundamental para el intento de transferir los fondos federales para la construcción de autopistas hacia proyectos de transporte público. Cuando esta legislación fue aprobada en 1973, Boston fue una de las áreas más beneficiadas. El resultado final significó un completo cambio en las políticas de transporte de la época anterior a 1970 en el área de Boston.

El gráfico de la figura 2.1 representa un sumario de los mayores acontecimientos ocurridos en el caso de Boston.

2.2. *El caso de Toronto*

En su tiempo, el municipio de Toronto tenía autoridad para hacer planes independientemente de los otros municipios que le rodean. Al principio de los años cincuenta, la población de la ciudad central se reducía, mientras los suburbios crecían muy rápidamente. Este hecho dificultaría la provisión de servicios municipales y, en 1953, llevaría a la creación de un gobierno metropolitano consistente en trece municipios (8). Este tipo de administración metropolitana fue el primer ejemplo en América del Norte de una integración real de responsabilidades municipales comprendiendo un área tan amplia. Debido a una unificada base impositiva, el área metropolitana de Toronto eliminó muchas de las rivalidades prevalentes en la mayor parte de las áreas metropolitanas estadounidenses. Este sistema administrativo es una de las características que distingue el caso de Toronto del caso de Boston (y de otra gran parte de las ciudades norteamericanas). Además, el nivel de uso del

(7) Más del 40 por 100 del tiempo de los principales miembros encargados del BTPR estaba ocupado por consultas con las comunidades, otras agencias locales, representantes de varios intereses, e individuos varios. Más de trescientas reuniones formales fueron convocadas durante el año y medio que el estudio duró. GAKENHEIMER, RALPH: *Transportation Plan-*

ning as Response to Controversy: The Boston Case, Cambridge: The MIT Press, 1976, pp. 42-43.

(8) El número de municipios sería reducido a seis en 1967. PILL, JURI (1979): *Planning and Politics: The Metro Toronto Transportation Planning Review*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, p. 23.

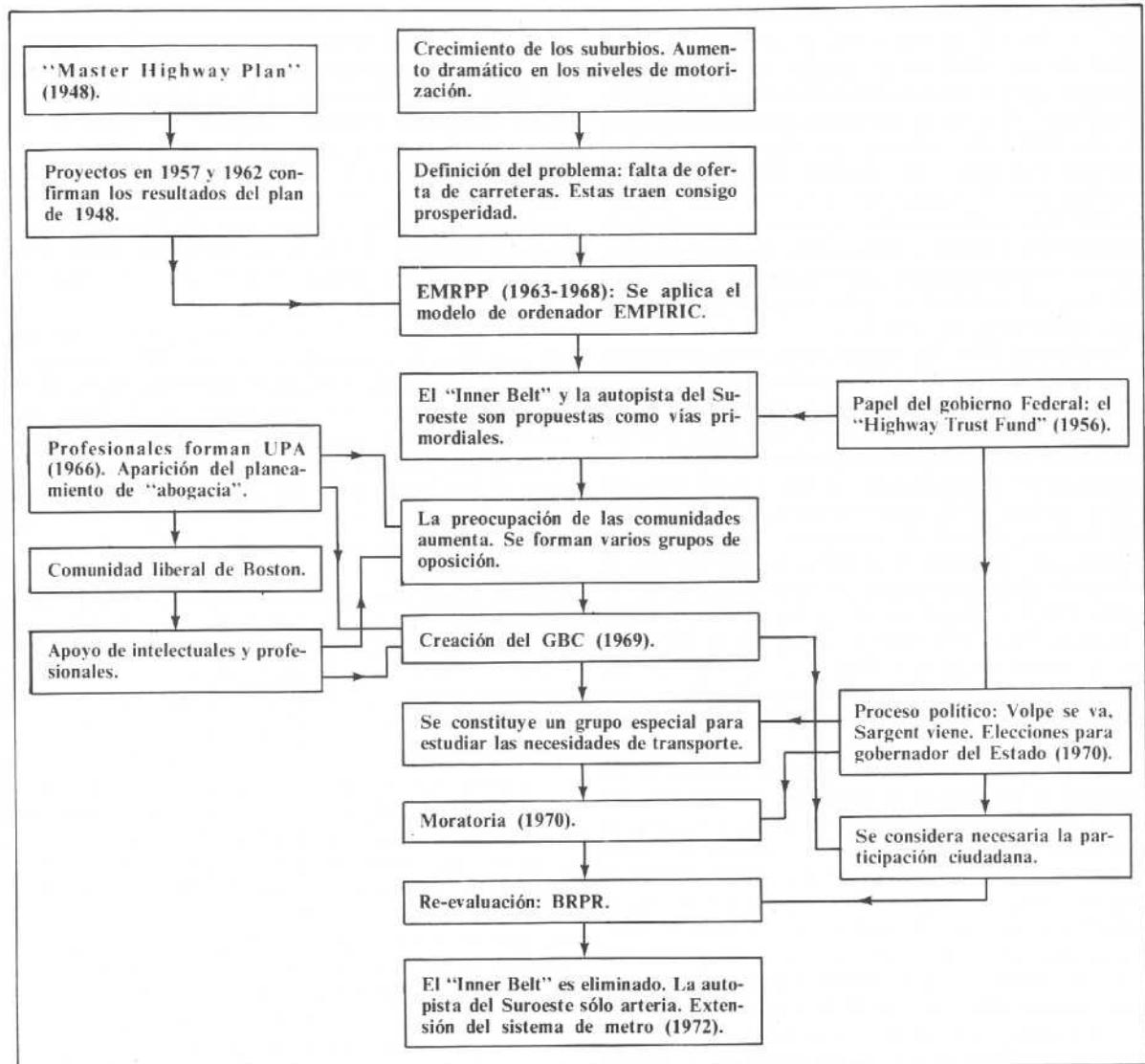


Figura 2.1. Esquema resumido del caso de Boston

transporte público y los niveles de densidad residencial estaban bastante por encima de la media.

Desde el principio, el Consejo Metropolitano tuvo responsabilidades importantes en el sector del transporte, incluyendo el de establecer un sistema arterial de carreteras. Este consejo también asumió un papel en el transporte público cuando el "Toronto Transit Commission" (TTC) (la agencia a cargo de todo el sistema de transporte público en el área de Toronto) se transformó en una agencia de la Corporación Metropolitana, aunque permanecería independiente mientras fuera financieramente solvente. Por otro lado, el gobierno provincial de Ontario, y particularmente su Ministerio de Transportes y Comunicaciones y su Municipal Board, tenía la responsabilidad de proveer un sistema integrado de transporte en la provincia de Ontario. Estas agencias jugaron un papel importante en las decisiones de transporte al nivel local desde el momento en el que los municipios empezaron a necesitar ayuda financiera para construir y operar sus sistemas de transporte. En el caso del área metropolitana de Toronto, este papel fue

poco a poco a parar a manos del gobierno provincial durante el período de la "revuelta" de las autopistas.

Al más alto nivel de la jerarquía administrativa, el Gobierno central de Canadá jugaba un papel mínimo en el transporte urbano. En 1969, se creó el Ministerio de Estado para Asuntos Urbanos, intentando ganar algún terreno en la escena urbana. Diez años más tarde, el Ministerio fue disuelto como resultado de las presiones provinciales.

El simultáneo crecimiento de la población y de la construcción de oficinas en el área de Toronto en los años cincuenta, provocaban limitaciones al movimiento rápido de bienes y personas en la región. Como en otras partes del mundo, este problema fue percibido como un problema de oferta inadecuada de carreteras, teniendo en cuenta la demanda de ellas. En 1959, el "Preliminary Transportation Plan for Metropolitan Toronto" fue generado con la aplicación de modelos de ordenador. La empresa encargada de desarrollar el modelo fue la Traffic Research Corporation, la misma que desarrollaría el modelo EMPIRIC para el

"Eastern Massachusetts Regional Planning Project" en 1963. El plan preliminar de 1959 se transformaría en 1964 en el mucho más sofisticado "Report on the Metropolitan Toronto Transportation Plan". Este plan proponía tres opciones para el año 1980: un sistema que daba prioridad al transporte público, un sistema enfocado hacia la construcción de carreteras, y un sistema "equilibrado" que incluía ambos, carreteras y transporte público. Esta última alternativa fue la preferida, aunque se argumentaba que el sistema "equilibrado" era, en realidad, un plan con preferencia por la construcción de carreteras.

El plan de 1964 fue sacado a información pública y se constituyó un comité para recibir comentarios de los municipios del área. Una vez que este proceso se llevó a cabo, el plan final salió a la luz al final de 1966. El plan proponía varios proyectos importantes: construcción de una nueva línea de metro, extensión de una existente, y construcción de un gran número de autopistas. Las autopistas planificadas incluían la Spadina, la Crosstown, la extensión de la Gardiner y la extensión de la Autopista 400. La propuesta de la Spadina incluía la construcción de una línea de metro en su mediana. Todas estas autopistas iban a pasar a través de áreas residenciales con altas densidades. Pronto se transformaron en motivos de importantes controversias.

Las propuestas iniciales para la autopista de Spadina se remontan a 1953. La adquisición del suelo y el diseño ingenieril se llevaron a cabo al principio de ese año, y todos los planes de transporte hasta el Plan de 1966 consideraban muy necesaria esta autopista. Su construcción empezó en 1963 y una sección de la misma se abrió en 1966. Un complicado intercambio con la Highway 400 fue construido por el gobierno provincial esperando, irónicamente, que el gobierno metropolitano se vería irrevocablemente obligado a construir enteramente la Spadina. Esta autopista iba a afectar principalmente a áreas de clase media alta y el campus de la Universidad de Toronto. Para 1968, ya había aparecido una oposición organizada, y para 1969 ésta era suficientemente fuerte como para lograr parar una asignación de 25 millones de dólares procedente del gobierno de Ontario para construcción adicional. A pesar de estos acontecimientos, en octubre de 1969, el ministro de asuntos públicos aprobó una revisión del plan en la cual la autopista seguía teniendo un papel principal dentro del esquema general de la red viaria.

La oposición mejoró su capacidad organizativa a finales de 1969 con la creación del "Stop Spadina-Save Our City Committee" (SSSOC). El director de esta organización era un profesor de la Universidad de Toronto, y una de sus prominentes cabezas era Jane Jacobs, la autora de *The Death and Life of Great American Cities*. La oposición anti-Spadina no era un movimiento de clases bajas, sino más bien consistía en intelectuales y profesionales que se sentían preocupados con los temas

ambientales y que, al mismo tiempo, querían salvar sus barrios y estilos de vida del desbaratamiento que las autopistas ocasionarían. La moratoria de Boston en febrero de 1970 actuó como un estímulo adicional para los grupos en contra de la autopista. En este momento, la prensa les prestaba su apoyo, y algunos libros fueron publicados rechazando, incluso en términos económicos, la necesidad de construir la autopista (9). Por el contrario, la mayoría del Consejo Metropolitano y del Consejo de la Ciudad de Toronto apoyaban la construcción de la autopista.

Mientras tanto, el primer ministro de Ontario, un conservador que al principio de 1971 fue elegido nuevo líder del partido y por tanto "premier" de la provincia, se preparaba para las elecciones de octubre de 1971. Su decisión de detener la construcción de la Spadina, por medio de la eliminación de las necesarias subvenciones, fue probablemente una hábil maniobra para atraer los votos de los residentes de ingresos medio-altos afectados por el trazado de la autopista. En cualquier caso, su decisión le puso de nuevo al frente del gobierno provincial y reforzó notablemente su papel dentro del área metropolitana de Toronto. La decisión de parar la Spadina fue hecha, por tanto, en base a criterios políticos y no técnicos. Esta decisión afectaría fuertemente el posterior proceso de planeamiento.

A principios de 1971, incluso antes de la cancelación de la Spadina, parecía claro que el Plan de 1966 estaba obsoleto. Además, el plan incluía la sugerencia de su revisión en el plazo de cinco años. Por tanto, se puede decir que el "Metropolitan Toronto Transportation Plan Review" (MTTPR) (el estudio llevado a cabo por una comisión intergubernamental para preparar un plan integrado de usos del suelo y de transporte en el área metropolitana de Toronto) hubiera probablemente ocurrido en cualquier caso, y que no fue una consecuencia directa de la "revuelta" de las autopistas. Sin embargo, el temperamento anti-autopista de aquellos tiempos dio al MTTPR un sabor particular.

La cancelación de la Spadina fue vista por el gobierno metropolitano como una intromisión sin precedentes en materias locales, y su impacto retrasaría el comienzo del MTTPR hasta septiembre de 1972. Se empezó por formular un marco de referencia dentro del cual se incluían tres cambios fundamentales con respecto a previos planes de transporte: consideración de cuestiones ambientales, necesidad de participación pública, y menos dependencia de modelos cuantitativos. Los esfuerzos de participación inicial se dirigieron hacia el intento de llegar a las comunidades del área metropolitana de Toronto y explicarles cómo el planeamiento del transporte sería llevado a cabo (10). A la vez, estos esfuerzos ayudaron a mejorar la imagen del MTTPR.

Reuniones públicas fueron llevadas a cabo en las áreas más afectadas y con más posibilidades de

(9) Por ejemplo, NOWLAN, D. and NOWLAN, N. (1970): *The Bad Trip: The Untold Story of the Spadina Expressway*. Toronto: New Press and House of Anansi.

(10) Preparación de listas de correo, panfletos, e incluso la edición de un libro (*Urban Resources Handbook*) fueron algunos de los esfuerzos que se llevaron a cabo.

atraer el interés público. Una de estas áreas fue el barrio de Scarborough, donde se debatía una importante discusión sobre otra autopista, la Scarborough, y donde los resultados alcanzados por el movimiento anti-Spadina animaron a los grupos locales a actuar. La Scarborough tenía una historia similar a la de la Spadina. La autopista estaba propuesta en los planes de 1966 y de 1969 (con el nombre de "extensión de la Gardiner") y ya se habían adquirido algunos terrenos antes de que todo el trabajo y proceso de adquisición de tierras fuera detenido por el "Ontario Municipal Board" en abril de 1971. Esta vez el MTTPR se involucraría totalmente en el debate, y el profesor Soberman, el director del MTTPR, incluso dirigiría algunos de los mitines públicos (11).

El principal grupo de acción en este área era la "Scarborough Expressway Coalition", que con sus métodos de participación (incluyendo el robo de documentos de las oficinas del plan) dramatizó el proceso y puso en tensión las relaciones entre los diferentes participantes. Desconfianza era el sentimiento común entre los participantes en la controversia. En un cierto momento, la coalición incluso rechazó los mitines públicos argumentando que la decisión de construir la autopista ya había sido tomada y que el proceso de participación pública sólo era una manera de aumentar la credibilidad del anuncio de la construcción de la misma. Este argumento, aunque no fuera más que una maniobra política, puso cualquier respuesta positiva para la construcción de la autopista en una posición incómoda. La situación en este caso era diferente que en el de la Spadina y el papel jugado por la coalición anti-autopista fue crucial en el proceso de articular los puntos de vista de los grupos de rentas bajas (12). A la oposición de Scarborough le faltaban los medios que el movimiento de la Spadina había tenido.

El 7 de marzo de 1974 el proyecto final fue hecho público. Se recomendaba que no fuera construida ninguna autopista y que estudios de detalle se llevaran a cabo para examinar las posibilidades de transporte público en el corredor. Sin embargo, el consejo del municipio de Scarborough votó afirmativamente por la construcción de la autopista el 2 de abril. Finalmente, el 25 de abril, el Metro Planning Board apoyó las recomendaciones del MTTPR y votó en contra de la autopista. Quedaron pocas dudas de que el proceso de participación tuvo una influencia fundamental en la decisión final.

La figura 2.2 resume los acontecimientos más importantes de la controversia de las autopistas en Toronto.

(11) Doce mitines fueron llevados entre mayo de 1973 y febrero de 1974 en diferentes lugares. La asistencia varió entre cien y ochocientos dependiendo de la publicidad y de la oposición de la gente del área donde el mitin se llevaba a cabo. PILL, JURI, *op. cit.*, p. 63 y p. 82.

(12) Mientras el proceso de participación tenía lugar, una encuesta de vivienda fue llevada a cabo para identificar el impacto en los habitantes que tendrían que ser desplazados de sus hogares. La entrevista mostraba que la mayoría de los que respondieron tenían rentas bajas o medianas y no eran capaces de defender adecuadamente sus puntos de vista.

2.3. El caso de Londres

Las autopistas de Londres compiten con el también famoso y controvertido caso del Tercer Aeropuerto de Londres por el título del proyecto ingenieril más caro jamás planificado en Gran Bretaña (13). La historia del caso de Londres duró trece años. Comenzó en 1961 con un estudio y una encuesta de transporte, y terminó en 1973 cuando la administración metropolitana decidió abandonar el plan de autopistas. Sin embargo, las propuestas iniciales para una solución a los problemas de tráfico en Londres se remontan al período de la Segunda Guerra Mundial cuando Patrick Abercrombie, uno de los más distinguidos urbanistas en Gran Bretaña de fines de los años treinta, propuso un plan de carreteras para la región de Londres. El plan de Abercrombie ("London County Plan") de 1943 consistía en un sistema "orgánico" de carreteras, con celdas y arterias, en el cual cada parte tenía su función como miembro de un cuerpo urbano más amplio. Un cinturón verde estaba también propuesto como una forma de limitar horizontalmente la expansión de la ciudad, así como un anillo de nuevas ciudades alrededor del mismo.

La visión de Abercrombie fue aceptada por el gobierno del período de la guerra, y algunas de sus ideas fueron incorporadas en el planeamiento de futuros planes (v.g., cinturón verde y nuevas ciudades). Sin embargo, la escasez de dinero durante la década de la Segunda Guerra Mundial, debido preferentemente a la mayor prioridad de la construcción de viviendas y carreteras interurbanas, dejó muy poco para la construcción de nuevas autopistas en Londres. En cualquier caso, el plan de Abercrombie tuvo un impacto importante en los planes de transporte de los años sesenta.

A principios de los años sesenta, con el rápido incremento en los niveles de motorización en Londres, los administradores públicos percibían la congestión del tráfico como un problema fundamental que requeriría una rápida respuesta. En 1961, el Ministerio de Transportes (MOT), que había estado y continuaba estando involucrado directamente en el planeamiento y construcción de las principales arterias de Londres, llegó a un acuerdo con el London County Council (LCC) (la unidad administrativa metropolitana) para llevar a cabo una encuesta de tráfico en Londres. La encuesta fue contratada a un grupo de consultores anglo-americanos. Poco después, un ingeniero, Colin Buchanan, fue designado para llevar a cabo un estudio general del tráfico y planeamiento en las ciudades británicas. Su publicación, bajo el título *Traffic in Towns*, apareció en 1963 y abogaba por un incremento substancial de las inversiones

(13) En 1970, se estimaba que la construcción de las autopistas supondría un desembolso de 2 billones de libras (4,9 billones de dólares a precios de 1970), aunque este coste se hubiera extendido durante un período de treinta años. HART, D. A. (1976): *Strategic Planning in London: The Rise and Fall of the Primary Road Network*. Oxford, England: Pergamon Press, p. 134; DUNN, J. A. (1981): *Miles To Go: European and American Transportation Policies*. Cambridge, Mass.: The MIT PRESS, p. 107; PLOWDEN, S. (1972): *Towns Against Traffic*. London: Andre Deutsch, p. 118.

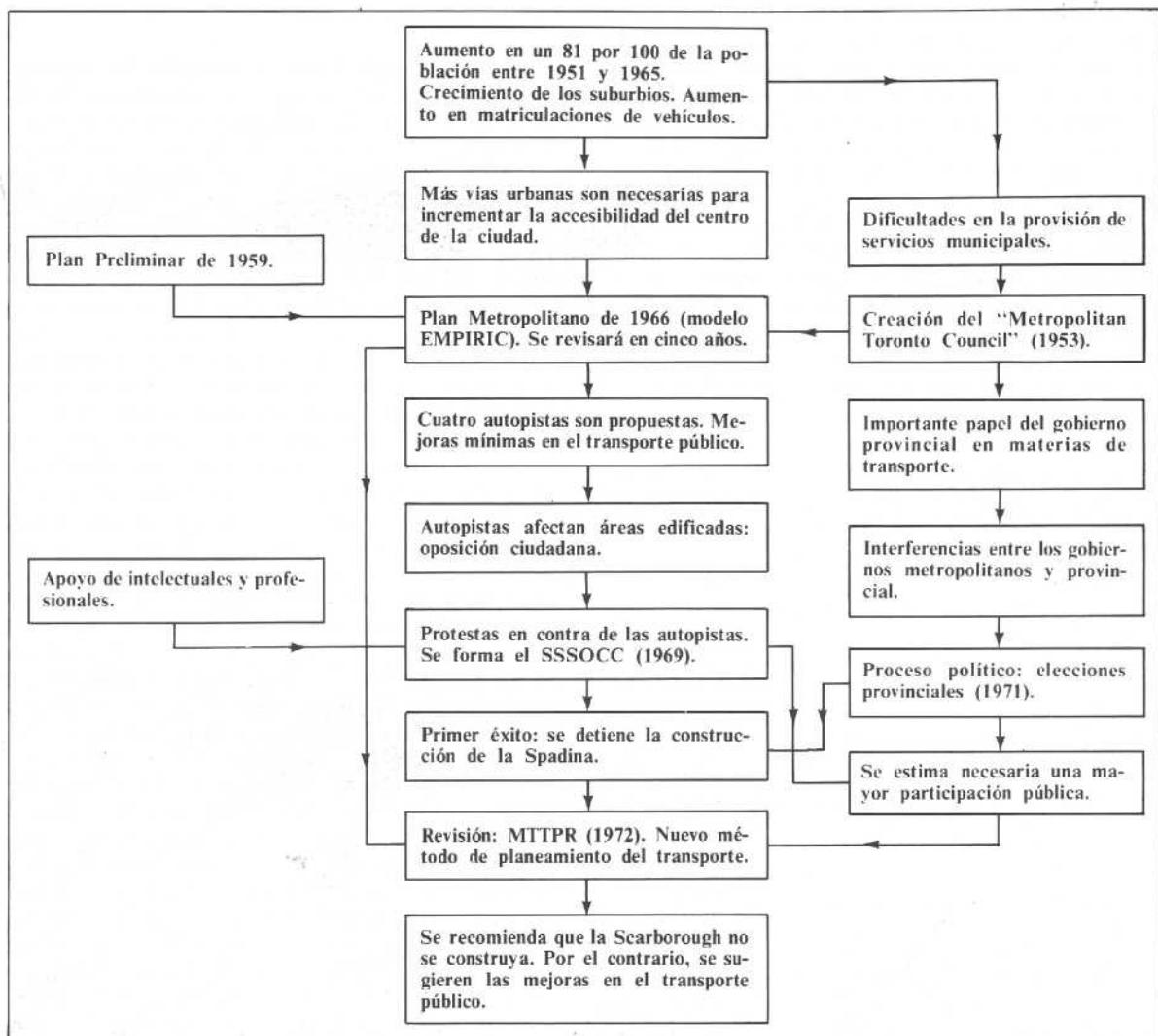


Figura 2.2. Esquema resumido del caso de Toronto

en carreteras urbanas. Sus planes se basaban en la idea de que los estándares de calidad ambiental deberían limitar la accesibilidad del automóvil, pero que esta accesibilidad podría ser incrementada invirtiendo mayores cantidades de dinero. Sorprendentemente, los planes propuestos por Buchanan, incluyendo sus planes de carreteras, eran muy similares a los de Abercrombie.

En 1964, se publicaron los resultados de la encuesta. Previamente, cuando la encuesta era puesta a punto, los partidos políticos coincidían en que dicha encuesta era necesaria como base para el programa de construcción que vendría a continuación. Esta es una de las principales razones por las que la encuesta tenía a priori una tendencia en favor de la construcción de autopistas (14). La otra razón principal era que el método del equipo consultor, siguiendo estándares similares a los de los

estudios americanos, se concentraba en modos privados de transporte, relegando el transporte público a una segunda categoría.

Existía todavía otro obstáculo a salvar antes de que la construcción de la propuesta red de carreteras pudiera empezar. La "Gran Conurbación" de Londres estaba entonces administrada por más de cien diferentes gobiernos locales (15). Esta fragmentación administrativa causaba retrasos y desorganización. El 1 de abril de 1965, fueron establecidos el Greater London Council (GLC) y un nuevo sistema administrativo de treinta y dos barrios. Sin embargo, las diferentes responsabilidades asignadas al MOT, el GLC, y los barrios con respecto a autopistas y planeamiento no fueron claramente definidas. Este hecho añadiría más confusión al proceso de planeamiento del transporte en la ciudad de Londres.

(14) Por ejemplo, a pesar del hecho de que en 1962 sólo el 38 por 100 de las unidades de familia poseían coches, "la encuesta estaba preparada de tal forma que ocho de cada diez de las unidades entrevistadas tenían al menos un automóvil". HART, D. A., *op. cit.*, p. 119.

(15) HALL, P. (1982): *Great Planning Disasters*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, p. 62.

Casi inmediatamente después de la creación de las nuevas unidades administrativas, el GLC anunció que un cinturón central de carreteras (el llamado "Motorway Box") iba a ser construido para aliviar la congestión del tráfico en Londres. Esta decisión fue bien recibida en general por ambos partidos, el Laborista (que le había propuesto inicialmente) y el Conservador, así como por las organizaciones relacionadas con el automóvil y la prensa. Por el contrario, este anuncio fue el comienzo de la formación de varias organizaciones locales de protesta que se oponían a los planes del GLC-MOT.

Cuatro años más tarde, en 1969, se publicaba el "Greater London Development Plan" (GLDP), el plan que iba a resolver los problemas del transporte de Londres. La red básica de carreteras se derivaba fundamentalmente de la propuesta de Abercrombie, que entonces cumplía veinticinco años y que estaba basada en un concepto monocéntrico de la ciudad. El GLDP, sin embargo, asumía unos postulados diferentes, considerando Londres como una ciudad polinuclear con seis centros suburbanos principales fuera del área central. Además, el GLDP estaba basado en los resultados de la encuesta llevada a cabo a principio de los sesenta y no intentaba mostrar el coste total, la cantidad de tierra necesaria, ni el número de familias que habría que desplazar.

Mientras tanto, la oposición en contra de los planes del GLC-MOT crecía. En 1970, habían aparecido más de cien grupos extendidos a todo lo largo del área metropolitana (16). Aunque estas organizaciones estaban principalmente preocupadas con partes específicas de la capital, algunas de ellas se agruparon bajo otras dos organizaciones con una perspectiva global de la ciudad: el London Motorway Action Group (LMAG) y el London Amenity Transport Association (LATA). Las quejas de los grupos individuales de protesta variaban desde la amenaza que las autopistas significarían para la existencia de una asociación de dueños de barcos en el Támesis, hasta el peligro que supondrían sobre el carácter arquitectónico de algunas áreas. Durante las elecciones al GLC de 1970, un grupo denominado "Homes before Roads" (Casas antes que autopistas) se presentó en algunas circunscripciones y fue capaz de atraer cien mil votos aunque no logró ningún escaño (17). Otros métodos de protesta consistieron en escribir cartas a la prensa, convocar mitines públicos, e incluso constituir una sociedad anónima para presentar una querella contra el GLC sobre la legalidad del plan.

Los grupos de protesta iban ganando terreno. Las propuestas para la red de carreteras tenían cada vez menos y menos ciudadanos que las apoyaran. La prensa, algunos profesores influyentes, la Town and Country Planning Association, el Royal Institute of British Architects y algunos miembros de los partidos políticos empezaron a levantar

sus voces en contra de los planes de autopistas. Sólo algunas organizaciones, como la British Road Federation, daban todavía algunos informes en favor del GLDP. La creciente oposición forzó al gobierno a anunciar una encuesta para averiguar y evaluar las quejas sobre el plan. Casi 28.400 quejas, 75 por 100 de las cuales estaban relacionadas con las autopistas, fueron recibidas entre 1970 y 1972 (18). La fuerza de la oposición motivó el nombramiento por el gobierno de un panel de alto nivel dirigido por un independiente para revisar el plan. Al mismo tiempo, profesores como Michael Thompson o Stephen Plowden (19) publicaron libros criticando duramente los planes. Los principales argumentos en contra de las autopistas giraban en torno a los siguientes puntos: *a)* la falta de integración de todos los sistemas de transportes, privados y públicos, a pesar del hecho de que, después de enero de 1970, London Transport (una de las dos organizaciones públicas de transporte) estaba bajo el control de GLC (British Rail, la otra organización, permaneció separada); *b)* la aplicación de un método de estilo americano en el planeamiento del transporte prestaba poca atención a la mejora de la calidad de servicio del transporte público, en una aglomeración urbana donde estos modos de transporte jugaban un papel fundamental; *c)* el plan no consideraba sus propios efectos sobre los tipos y preferencias de transporte; *d)* el plan ignoraba los considerables costes indirectos que la red de autopistas impondría; y *e)* finalmente, por estos y otros factores, no había una justificación económica para el sistema.

Enfrentándose a todas estas quejas, el panel tomó un camino intermedio entre las ideas de los contestatarios y el plan del GLC. Su estudio rechazaba la necesidad de satisfacer la demanda total de carreteras. Abogaba, por el contrario, por un sistema más integrado y equilibrado, que construyera tan pocos kilómetros de carreteras como fuera necesario. Parte de la demanda debería, en cualquier caso, ser satisfecha. Así el panel recomendaba una red mínima, más pequeña que la del plan del GLC, pero mayor que la preferida por los grupos de protesta.

Casi al mismo tiempo de la publicación de este estudio en 1973, el gobierno apoyó sus recomendaciones. Mientras tanto, desde su triunfo simbólico en 1970, los miembros del partido "Homes before Roads" habían estado ejerciendo presiones sobre los partidos políticos, especialmente sobre el partido Laborista. En las elecciones de 1973, cuando los planes de autopistas eran uno de los temas más debatidos, el partido Laborista incorporó el programa anti-autopistas en su campaña. Aunque el partido Conservador también se estaba moviendo en esa dirección, el mayor compromiso de los Laboristas les ayudó a recuperar el poder en el County Hall. En la primera mañana después de la victoria, se anunció que los planes de autopistas serían abandonados. El gobierno central adoptó asimismo la decisión del nuevo GLC. El

(16) HART, D. A., *op. cit.*, p. 159.

(17) HALL, P., *op. cit.*, p. 74.

(18) *Ibid.*, p. 74.

(19) PLOWDEN, S., *op. cit.*; y THOMPSON, J. M. (1969): *Motorways in London*. London, England: Gerald Duckworth and Co., Ltd.

argumento oficial fue que los tiempos habían cambiado (20).

Un resumen de la secuencia de los acontecimientos principales en el caso de Londres se indica en la figura 2.3.

3. ESTUDIO CONJUNTO DE LOS TRES CASOS

Los tres casos de estudio tienen una característica en común: ninguna de las autopistas propuestas que fueron objeto de la controversia jamás ha sido construida. En realidad, sólo algunos segmentos existen, segmentos que terminan, en la mayor parte de los casos, en intersecciones que no llevan a ningún sitio. En cada caso, la controversia sobre las autopistas fue resuelta favorablemente para los grupos en contra de su construcción. El proceso

significó la incorporación de la participación ciudadana en el proceso de planeamiento. El resultado general, en lo que se refiere a la construcción de autopistas, fue similar en los tres casos, como así fue el proceso general de la controversia. La figura 3.1 fue obtenida a partir de las figuras 2.1, 2.2 y 2.3. Estas figuras muestran cómo las variables que explican cada experiencia fueron similares en los tres casos, aunque estas variables tuvieran un significado distinto y unas implicaciones diferentes, dependiendo del lugar.

Los tres casos de estudio sugieren que la existencia de planes previos, desarrollados antes de los años sesenta (21), tuvieron una influencia muy importante en los planes que darían vida a la controversia (hasta el punto de que estos últimos planes hicieron poco más que confirmar los resultados de los antiguos planes, con una preferencia hacia modos privados de transporte). Es importante señalar, por tanto, que el desarrollo de sofisticados

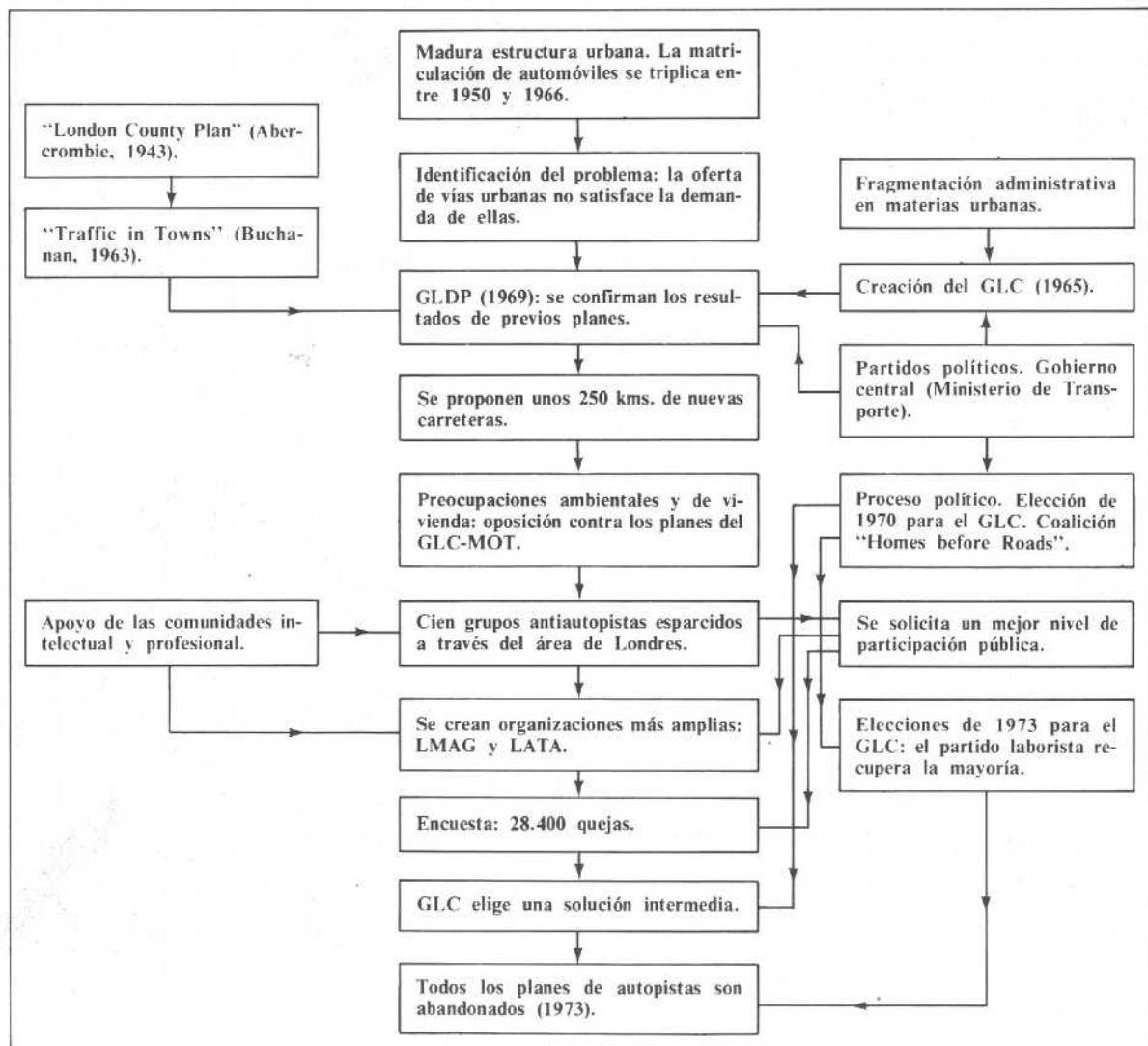


Figura 2.3. Esquema resumido del caso de Londres

(20) HALL, P., *op. cit.*, p. 80.

(21) En el caso de Boston: "Master Highway Plan" de 1948; en Toronto: "Preliminary Transportation Plan" de 1959;

en Londres: el "London County Plan" de Abercrombie de 1943.

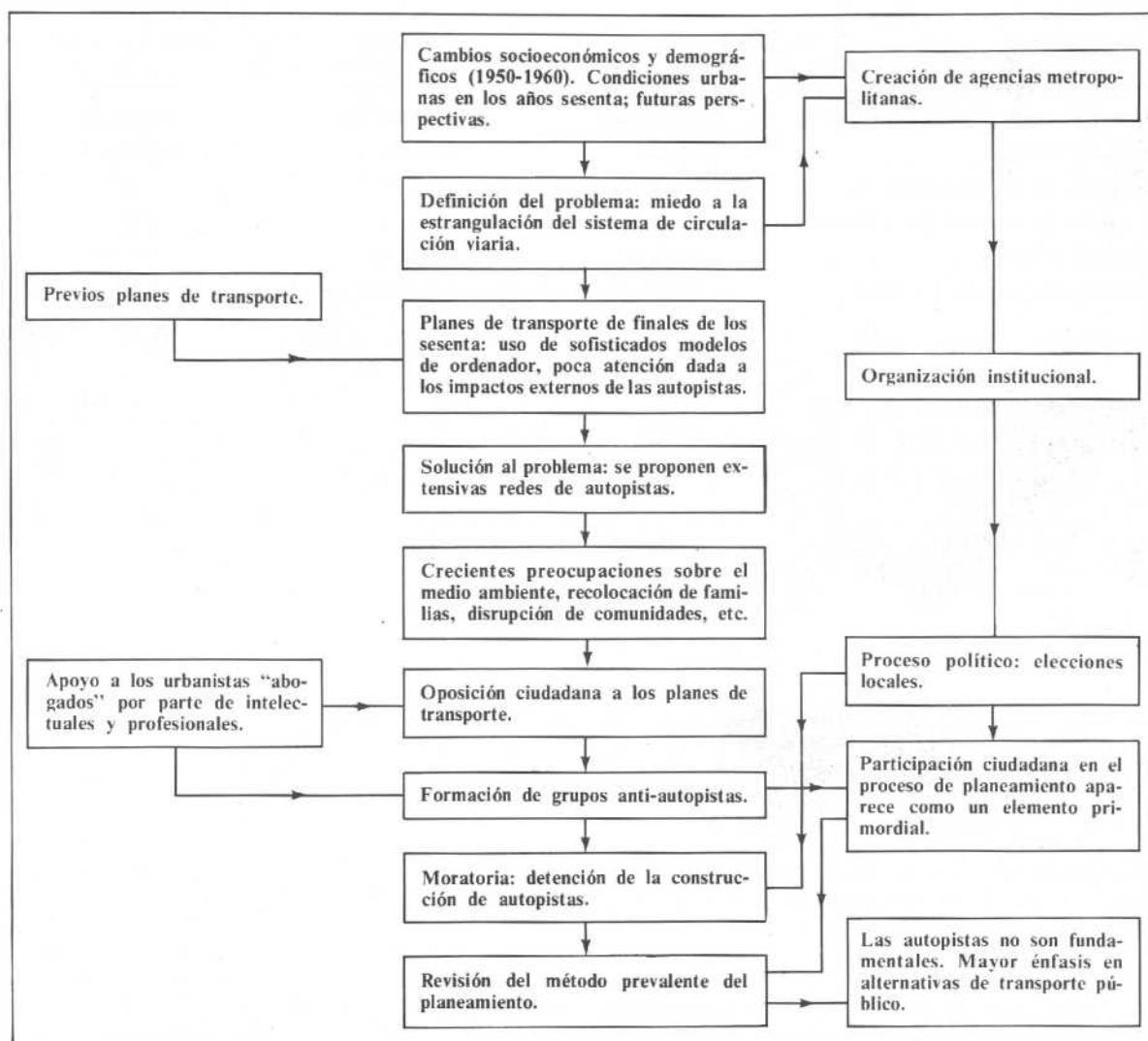


Figura 3.1. Resumen de los tres casos de estudio

modelos de ordenador añadieron poco a los antiguos planes a pesar de que éstos estaban mucho menos desarrollados técnicamente. Este aspecto es menos sorprendente si se tiene en cuenta que las variables de entrada, sin apenas consideración de los efectos externos de las autopistas, permanecieron casi las mismas.

En los tres casos, también hubo una falta de consideración casi total a modos de transporte alternativos. Este hecho se puede explicar fácilmente en el caso de Boston, una de las ciudades de la sociedad motorizada estadounidense, donde fuertes intereses en favor de las autopistas existían detrás de la industria del automóvil. Además, el Highway Trust Fund, apoyado por el gobierno federal, subvencionando el 90 por 100 de la financiación para la construcción de los tramos del Sistema de Autopistas Interestatal, tuvo un impacto fundamental en los planes de transporte del final de los años cincuenta y principio de los sesenta. La falta de consideración hacia modos de transporte público no tiene, sin embargo, una explicación tan fácil en Toronto, una ciudad con una densidad residencial alta y unos niveles de uso del transporte

público elevados; o en el caso de Londres, una ciudad histórica no adecuada para el transporte por automóvil. Sin embargo, en Toronto, el crecimiento de la población (particularmente en los suburbios), la influencia estadounidense y el dogma del momento de "carreteras para el progreso" tuvieron un importante impacto en la preferencia de las propuestas iniciales hacia la construcción de carreteras. De forma similar, en Londres, los altos niveles de congestión, y unas alarmantes predicciones en términos del número de automóviles y de la distribución de la población, reforzaron aún más la masiva y costosa construcción de autopistas propuesta por Abercrombie en 1943.

La figura 3.2 muestra la alteración de algunas variables socioeconómicas comparativas. Toronto muestra un incremento dramático de la población entre 1961 y 1971. Durante el mismo período, la provincia de Ontario experimentó un crecimiento del 47,8 por 100 en la matriculación de vehículos. En Massachusetts, este valor era del 42,8 por 100, mientras que en el área metropolitana de Londres, la matriculación de automóviles se triplicó entre 1950 y 1966. La población de Boston y Londres,

| | BOSTON (SMSA) | TORONTO | LONDON (GLC) |
|--|----------------------------------|----------------------------|----------------------------------|
| Población (1961)..... | 2.668.000 (a) | 1.919.409 (c) | 7.992.000 (d) |
| Población (1971)..... | 2.899.000 (a) | 2.628.043 (c) | 7.452.000 (d) |
| Población (1976)..... | 2.890.000 (a) | 2.803.101 (c) | 7.038.000 (d) |
| % cambio de población (1961-71)..... | 7,9 | 36,9 | -6,8 |
| % cambio de población (1971-76)..... | -0,3 | 6,7 | -5,6 |
| Densidad (1971)..... | 4.000 (b) | 8.600 (b) | 12.000 (e) |
| Matriculación de vehículos (1960)..... | 1.803.000 (a) (Massachusetts) | 2.062.484 (c) (Ontario) | N.A. |
| Matriculación de vehículos (1970)..... | 2.575.000 (a) (Massachusetts) | 3.047.599 (c) (Ontario) | 1.600.000 (f) |
| % cambio en matriculación de vehículos (1960-70)..... | 42,4 | 47,8 | Se triplicó entre 1950 y 1966 |

- (a) *Statistical Abstract of the U.S.: 1977 Edition*. U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, 1977.
 (b) PILL, JURI: *op. cit.*, p. 20.
 (c) *Canada Year Book 1976-1977*. Special Edition, published by authority of the Ministry of Industry, Trade and Commerce, Ottawa, 1977.
 (d) *Annual Abstract of Statistics, 1982 Edition*. Her Majesty's Stationery Office, Central Statistical Office, London, 1982.
 (e) Calculado considerando un área de 1.580 kilómetros cuadrados (equivalente a 610 millas cuadradas). *Ibid.*
 (f) "Motorways Delays Seen as Threat to Environment", *The Times*, London, January 20, 1971, p. 3.

Figura 3.2. Población y matriculación de vehículos en las áreas metropolitanas de Boston, Toronto y Londres

sin embargo, permaneció estable durante la década de 1960, creciendo ligeramente en Boston y decreciendo un pequeño porcentaje en Londres. El aspecto más importante en estas dos áreas metropolitanas, sin embargo, era la nueva distribución de la población con un decrecimiento en los barrios interiores y un incremento en las áreas suburbanas. La población del centro de Boston decreció un 8,1 por 100 durante el período 1961-1970 (22), y el centro de Londres perdió el 15 por 100 de su población entre 1961 y 1971 (23). Toronto, por el contrario, experimentó un rápido incremento de su población, que no fue acompañado por un decrecimiento en sus áreas centrales (de hecho, el área central creció un 1,5 por 100 entre 1961 y 1970) (24). Por último, la densidad de población en Londres era considerablemente más alta que en Toronto, y en Toronto más alta que en Boston.

Estas estadísticas comparativas ilustran varios puntos, en términos muy generales. En los tres casos, el crecimiento en la matriculación de automóviles justificó la alarmante posición de las instituciones públicas en relación con la necesidad de construir nuevas autopistas. El crecimiento de la población en Toronto reforzó este argumento, y así lo hizo también el movimiento de la población desde el centro hacia las afueras en los casos de Londres y de Boston. Por el contrario, las altas densidades de Londres y Toronto hacía difícil la construcción de nuevas autopistas en áreas edificadas. Además, estos niveles de densidad residencial ayudaban a la viabilidad de los sistemas de transporte público de Londres y Toronto, y en menor medida en el caso de Boston. Estos números por sí mismos no justifican o rechazan la aparición de la

controversia de las autopistas, pero contribuyen en cierta medida a su explicación.

La organización institucional jugó un papel muy importante en los tres casos. En Toronto y Londres, los entonces recientemente creados gobiernos metropolitanos (un poco más tarde, el GLC) trataban de clarificar sus competencias en el planeamiento de los sistemas de transporte en sus ciudades. En el caso de Toronto, el gobierno de Ontario asumió gran parte de las responsabilidades en el planeamiento del transporte debido a sus capacidades financieras. La decisión del Premier de la provincia de detener la construcción de la Autopista Spadina puso en una situación difícil las relaciones entre los gobiernos metropolitano y provincial. El MTTPR fue un intento por parte del gobierno metropolitano de recuperar el terreno perdido en el planeamiento del transporte.

En Londres, el Ministerio de Transporte del gobierno central tenía un importante poder de decisión sobre el sistema de transporte de la ciudad. La fuerte presencia de la política de partidos, sin embargo, hizo que las relaciones entre Downing Street y el GLC fueran fáciles, siempre y cuando el mismo partido tuviera ambas posiciones bajo su control en el mismo momento.

Finalmente, el gobierno del Estado de Massachusetts, debido a su localización privilegiada en el centro de la ciudad de Boston, jugó el papel de gobierno metropolitano en la controversia. El gobierno federal, con su importante capacidad financiera y los intereses de grupos industriales gravitando sobre él, tenía una definitiva y positiva actitud a la construcción del "Interstate Highway System". Una acción como la tomada por el go-

(22) Metropolitan Toronto Transportation Review, *Choices for the Future: Summary Report*, Toronto: Joint Program in Transportation, University of Toronto, York University, Transportation Reprint, núm. 12, August 1979, p. 7.

(23) *Encyclopedia Britannica*, Volume 14, William Benton, Publisher, Chicago, 1973, p. 266.

(24) Metropolitan Toronto Transportation Review, *op. cit.*, p. 7.

bierno de Ontario, eliminando la provisión de fondos, era impensable en el caso de Boston.

Los "Borough Councils" en Londres y Toronto y los "City Hall Councils" en el área metropolitana de Boston cumplieron una función parecida en la controversia. Las diferencias aparecen cuando se considera la actitud tomada por estas organizaciones en el problema del transporte. Los principales gobiernos municipales en el área de Boston reaccionaron rápidamente contra la construcción de autopistas de varios carriles que pasaban por sus circunscripciones. El alcalde de Boston jugó un papel fundamental expresando su parecer en contra de las autopistas más controvertidas y abogando por un sistema de transporte más equilibrado. Su papel, aunque con un sabor político fuerte, estaba limitado, sin embargo, por la baja capacidad financiera del municipio y por la superior autoridad legislativa del gobierno del Estado en cuestiones de planes de transporte a gran escala.

Los "boroughs" de Londres también presionaron en contra de la construcción de las autopistas pero sólo cuando se dieron cuenta de los problemas de vivienda que crearían y los, se decía, limitados beneficios que aportarían. En Toronto, los consejos de los "boroughs" tenían distintas preferencias en su apoyo de los movimientos anti-autopista. Cuando había expectativas de mejorar las condiciones económicas del barrio, el consejo se decidía a favor de las autopistas. La mayor parte de los consejos aprobaron la construcción de autopistas, puesto que esta construcción estaba subvencionada por otros barrios, debido al sistema unificado de impuestos. Los beneficios económicos por tanto normalmente superaban los costes.

Otro importante aspecto, común a los tres casos, es el impacto de las elecciones a nivel local y estatal. En cada caso, estas elecciones tuvieron un impacto profundo en el proceso de toma de decisiones. Aunque no se puede asegurar que los planes de transporte fueron el factor determinante en la decisión de los votantes sobre a quién votar, constituyeron uno de los temas más debatidos, con sus implicaciones en otras áreas críticas como la vivienda, el medio ambiente, la igualdad social, las comunidades de bajos ingresos, etc. En Boston, la moratoria declarada por el gobernador le ayudó a mantenerse en el cargo. Lo mismo ocurrió en Ontario cuando el "premier" detuvo la construcción de la Spadina. De forma similar, en Londres, el cambio del partido Laborista hacia una posición contra las recomendaciones del GLDP, le ayudó a recuperar el control del GLC después de haberlo perdido dos veces consecutivas.

Estos acontecimientos sugieren que una más continua y más directa forma de representación pública en las decisiones de los respectivos gobiernos era necesaria para evitar las frecuentes discrepancias entre lo que los ciudadanos querían y lo que los políticos elegidos planificaban. La solución

que se intentó fue la aplicación de procesos de participación pública en los proyectos que afectaban a las diferentes comunidades. El BTPR y el MTTPR fueron dos caminos seguidos para llevar a cabo esta participación y evitar el estancamiento.

Pero previamente a esta formulación del proceso de participación ciudadana, las comunidades trataron, por otros métodos, de hacer que sus voces se oyieran cuando los planes afectaban a sus entornos. Inicialmente, los ciudadanos se organizaron en pequeños grupos, tratando, no de enfrentarse al gobierno a todos los niveles, sino de lograr algunos cambios en el diseño de las autopistas. En la mayoría de los casos, estas propuestas no provocaron las respuestas adecuadas debido principalmente a que varias agencias gubernamentales estaban involucradas en el desarrollo de las propuestas de transporte (25).

La acción ciudadana fue inicialmente una movilización popular. La aparición de académicos y profesionales apoyando los movimientos anti-autopistas, y abogando por ellos, ocasionó la aparición de grupos más amplios con una perspectiva global de la ciudad. Estos grupos, con un mayor número de ciudadanos detrás de ellos, tuvieron más éxito en el desafío a los administradores públicos. A través de demostraciones callejeras, fueron capaces de lograr las primeras importantes concesiones para el movimiento anti-autopistas.

En Boston, además de las bases que le apoyaban, el GBC estaba compuesto por profesionales, trabajando en aspectos técnicos, definiendo estrategias políticas, y ejerciendo presiones a los diferentes niveles del gobierno; y por líderes de comunidades, organizando las mismas y canalizando sus demandas. Blancos y negros, grupos de rentas bajas y "suburbanitas" de rentas altas estaban representados en el GBC. En Londres, los grupos de protesta también tenían una mezcla de diferentes tipos de ciudadanos. Sin embargo, debido al hecho de que Londres tenía casi tres veces la población de Boston, no alcanzaron la cobertura, en términos relativos, que el GBC tuvo como única organización líder. En Toronto, los grupos eran más localizados. El SSSICC estaba enfocado en la Spadina, y contaba principalmente con ciudades de rentas medias-altas del barrio de York. Este movimiento fue, en gran medida, un caso de conflicto entre el centro de la ciudad y las comunidades suburbanas (26). El SSSOCC estaba bien organizado y respaldado por profesionales. Sin embargo, en el caso de Scarborough, los grupos de protesta eran más de tipo popular. A pesar del hecho de que en el momento de la controversia de Scarborough existía ya un proceso de participación, estos grupos carecían de los medios que el movimiento de la Spadina había tenido.

Las diferencias en la composición y alcance de los varios grupos anti-autopistas entre los tres casos puede ser explicado por las formas en que es-

(25) En el caso de Boston, por ejemplo, había cinco agencias principales: el Department of Public Works, The Metropolitan District Commission, el Massachusetts Turnpike Authority, el Massachusetts Port Authority, y el Boston Redevelopment Authority. LUPO, ALAN, *op. cit.*, p. 42.

(26) SOBERMAN, R. M. (1983): "Urban Transportation in

the U.S. and Canada: A Canadian Perspective". *The Logistics and Transportation Review*, Volume 19, núm. 2, p. 106.

(27) Por ejemplo, el movimiento de Jamaica Plain no estaba seguro de luchar contra la autopista o tan solo forzar algunos cambios de diseño (i.e., la depresión de la Autopista del Suroeste).

tos grupos percibían los problemas de transporte y respondían a esas percepciones. En Boston, a pesar de que algunos grupos tenían a veces sus dudas (27), el GBC alcanzó un consenso para enfrentarse a la construcción de cualquier autopista. Más tarde, con cierta desgana por parte de algunos de sus componentes, el GBC se movió hacia una posición en favor del transporte público como una alternativa a la construcción de autopistas. En Londres y Toronto, el caso fue distinto, en el sentido de que los grupos anti-autopistas estaban en contra de algunas carreteras específicas, pero no se oponían categóricamente a cualquier autopista en general. La necesidad de una posición en favor del transporte público no era tan fundamental en estos casos debido al mayor desarrollo de los sistemas de transporte público que estas ciudades ya tenían en el momento de la controversia. Particularmente en Londres, la falta de vivienda fue uno de los principales argumentos usado en contra de las autopistas, como el nombre de una de las coaliciones más activas, "Homes Before Roads", indicaba. En Toronto, el nivel de compromiso en favor de inversiones en transporte público tanto por parte del gobierno como de los ciudadanos había sido muy alto ya antes de la controversia. Además, el caos urbano era menos evidente en las ciudades canadienses en comparación con sus vecinas estadounidenses. Esto produjo una mayor apatía entre los ciudadanos canadienses y, por tanto, hizo más difícil la organización de grupos de ciudadanos (28).

Otro aspecto que merece atención en relación con el tema de participación ciudadana es el papel jugado por los urbanistas en lo que respecta a los movimientos ciudadanos. En Boston, la creación del UPA significó el comienzo de una era de fuerte planeamiento de "abogacía". Una de las razones más importantes de la aparición de este tipo de planeamiento fue que, en aquel momento, los intereses de algunos sectores de la población estaban mejor representados en el proceso de planeamiento que otros. Ciudadanos de bajos ingresos normalmente carecían de representación, y sufrían más los efectos de planes sofisticados que no consideraban adecuadamente sus entornos. (Era más barato y más fácil derruir edificios de familias de rentas bajas que aquellos de familias de rentas más altas.) Existía también una falta de consideración del balance en favor de los que usaban el automóvil privado (por tanto, dueños de automóviles) asociado con la construcción de infraestructuras de transporte sin la provisión de adecuados sistemas de transporte público. UPA apareció como una organización no-lucrativa integrada principalmente por profesionales voluntarios que creían que los intereses de la gente de bajo nivel de ingresos debían ser articulados en el proceso de planeamiento. Este papel del urbanista fue crucial en el desarrollo de la controversia en Boston. A través de su asistencia técnica a comunidades de rentas bajas, UPA y, más tarde, el GBC, fueron capaces de dar la vuelta a las políticas de transporte en Massachusetts. Los urbanistas "abogados" trabajando en horas extras y durante los fines de sema-

na fueron capaces de probar, incluso a través de técnicas estadísticas, que los planes del gobierno no eran necesariamente la respuesta correcta a los problemas de transporte.

En Toronto, la situación era diferente en el caso de la Spadina. Esta autopista iba a pasar por áreas habitadas por gentes de rentas medias y medianas-altas. Estas comunidades eran capaces de hacer que sus voces se oyera fácilmente después de que varios conocidos profesores de la Universidad de Toronto (que también se iba a ver afectada por el trazado de la autopista) apoyaran sus quejas en contra de la autopista. El gobierno conservador de la provincia no dudó en aprobar la cancelación de la autopista. En el caso de la Scarborough, sin embargo, el número de comunidades de rentas bajas era mayor y el papel de la "Scarborough Coalition" fue fundamental para articular los intereses de las mismas.

En el caso de Londres, varios profesionales y urbanistas apoyaron el movimiento anti-autopistas, uniéndose e incluso dirigiendo algunos de los más activos grupos de protesta. Además de ellos, dos organizaciones con una influencia nacional, la Town and Country Planning Association y el Royal Institute of British Architects, condenaron fuertemente los planes del GLDP. Este hecho, no presente en Boston y Toronto, fue debido a la mayor preponderancia del área metropolitana de Londres dentro del contexto nacional.

Los tres casos nos llevan a pensar que los urbanistas tuvieron que abandonar una posición "neutral" (si esta posición acaso puede existir), y tomar un lado en la controversia. El papel político del urbanista fue crucial para alcanzar el final de la controversia. Su papel revistió diversas formas, desde el consejo técnico y planeamiento de "abogacía", especialmente en el caso de Boston, hasta el apoyo y aliento a los grupos anti-autopistas. Estos acontecimientos desbordarían la imagen del urbanista como un simple técnico.

4. CONCLUSIONES

Los tres casos ponen de relieve cómo "la relación entre problemas y organizaciones tienen un efecto importante en el proceso de planeamiento" (29). Existen diferencias, sin embargo, en las causas básicas que generan la percepción de los problemas y en las maneras como las organizaciones reaccionan ante esas percepciones. En los tres casos, el problema de transporte fue visto como un problema de falta de oferta para satisfacer una demanda. Sin embargo, la búsqueda de una solución para satisfacer esa demanda comprendía un nivel más amplio de problemas urbanos, incluyendo finanzas públicas, renovación urbana, seguridad vial, modos públicos de transporte, y bienestar general de la población.

En Boston, el "Federal Highway Trust Fund" impulsó la construcción de un sistema de autopistas que apenas afectaría las finanzas locales. En algunos momentos, parecía como si los planes se

(28) SOBERMAN, R. M., *op. cit.*, p. 106.

(29) HART, D. A., *op. cit.*, p. 25.

llevaran a cabo para satisfacer los requerimientos de los programas financiados por el gobierno federal, aun cuando no existía una necesidad real para ellos. En Londres, una ciudad madura, con altas densidades de población, el problema fue visto en términos de la provisión de servicios de transporte, y fue altamente influido por una antigua e inflexible visión "orgánica" de la ciudad y de su sistema de carreteras. En Toronto existieron una mezcla de intereses financieros y una preocupación por no obstaculizar el crecimiento económico del área metropolitana. Además, en Londres y Toronto, los planes estuvieron fuertemente influidos por las ideas y métodos desarrollados en Estados Unidos.

Las reacciones de las organizaciones de protesta a las percepciones de los problemas de transporte, y a los planes de transporte que fueron eventualmente generados, estuvieron afectadas por varios factores y actitudes. En algunos casos, la falta de unidades de vivienda fue el argumento fundamental; en otros, las preocupaciones ambientales o el desbaratamiento de los barrios fueron más importantes. Estas reacciones influyeron asimismo en la composición y alcance de los grupos participantes. Las características socio-económicas y antropológicas de la población también explican algunas de las diferencias entre los diversos grupos. Finalmente, el encuadre institucional y las peculiaridades del entorno político justifican gran parte de las variaciones entre las múltiples facetas del resultado final de la controversia: la detención de la construcción de las autopistas y el abandono de los planes de transporte propuestos.

Los grupos anti-autopistas no fueron unos movimientos de clase, pero se enfrentaban usualmente contra los planes del "establishment". El choque apareció debido a los conflictos inherentes en la provisión de ciertos tipos de bienes públicos. Bienes públicos entendidos en el sentido de aquellos bienes por los que el público está dispuesto a pagar pero que el sector privado no está motivado a proveer. Las carreteras urbanas son un ejemplo de bienes que no dan (al menos inmediatamente) beneficios al capital privado y, en consecuencia, deben ser provistos por el sector público (30). El conflicto aparece en cuanto no todos los miembros de la sociedad pagan o se benefician de igual forma; en cuanto algunos están deseosos de tener los bienes en cuestión, mientras para otros estos mismos bienes no son en absoluto importantes.

Estos aspectos traen a discusión la cuestión de la escala de los planes. Autopistas, con acceso limitado a sus vecindades, benefician a los usuarios, sin mucha compensación a las comunidades que atraviesan. En Toronto, la Spadina iba a mejorar la accesibilidad del barrio de North York al centro de la ciudad. El consejo municipal de este barrio lógicamente apoyaba la autopista, puesto que no iba a afectar demasiado a las comunidades de North York (el trazado de la autopista iba hacia el sur desde el sur de este barrio) y sus costes iban a ser pagados por el área metropolitana en su con-

junto y el gobierno provincial de Ontario. La posición del consejo municipal de North York no consideraba, por tanto, los efectos de la autopista en otros barrios por los que pasaba. En Boston, los tramos del Sistema Interestatal estaban planificados para facilitar los viajes desde los suburbios al centro de la ciudad y (también se dijo) desde Maine hasta Florida. Por el contrario, las comunidades localizadas a lo largo de la autopista no iban a recibir ningún beneficio directo e inmediato. Aun más, estas comunidades tendrían que soportar inconveniencias como, por ejemplo, ruido, polución del aire, y desbaratamiento (a menos que fueran recolocadas).

Estos ejemplos ilustran las dificultades para medir factores que afectan con intensidades desiguales a diferentes sectores de la población, a pesar del hecho de que la estimación de los beneficios netos para la sociedad puede resultar positiva. La distribución de beneficios y costes es, de este modo, una de las semillas de la controversia. Las autopistas son un ejemplo clásico de los problemas que aparecen en el planeamiento y diseño de cualquier tipo de infraestructura de transporte de gran escala localizada dentro de un área urbana.

Este problema de escala está también relacionado con el marco institucional y con las dificultades de alcanzar una consistencia regional o nacional y, al mismo tiempo, una cierta independencia local. En Toronto, el planeamiento del transporte urbano correspondía en gran medida a las instituciones locales, con las limitaciones impuestas por la disponibilidad de fuentes municipales de financiación y el nivel de asistencia financiera ofrecido por el gobierno provincial. Sin la necesidad de satisfacer requerimientos para financiación federal, como en el caso de Boston, el planeamiento podía responder mejor a las aspiraciones y capacidades locales. Por el contrario, un planeamiento a una escala reducida puede inducir a que se haga demasiado énfasis en temas a corto plazo, en detrimento de objetivos más amplios con beneficios más elevados para la sociedad en conjunto. El dilema no tiene una solución fácil.

La composición de los grupos participantes nos lleva también a otras cuestiones interesantes relacionadas con las instituciones burocráticas. Es de interés señalar que los grupos de planificadores del transporte dentro del movimiento anti-autopista estaban compuestos principalmente por economistas y científicos sociales más que por ingenieros (31). Economistas y sociólogos tuvieron una influencia fundamental en el cambio de rumbo del método de planeamiento del transporte. Dentro de estos grupos institucionales, los proponentes de las autopistas estaban compuestos en su mayoría de técnicos con una educación específicamente ingenieril y una orgullosa competencia profesional. Su filosofía general estaba basada en conceptos de eficiencia en el movimiento de personas y de bienes. El hecho de que hubiera otras alternativas para solucionar el problema, u otras consideraciones

(30) Es problemático cobrar a los usuarios de vías urbanas en base a lo que consumen (según utilicen una vía urbana o no, y por cuánto tiempo) porque no es técnicamente posible hacerlo sin causar una congestión intolerable. Un intento reciente es

el caso de Hong Kong que ha aplicado un sistema electrónico de seguimiento de vehículos, cobrando a los usuarios cada mes por el uso de ciertas vías.

(31) HALL, PETER. *op. cit.*, p. 83.

políticas y sociales, era de difícil asimilación para estos grupos de técnicos.

La fragmentación organizativa de los diferentes gobiernos, con departamentos especialmente diseñados para la construcción de carreteras, y mayores dotaciones de fondos para esa construcción (pero no para inversiones en transporte público) fueron otras dos razones que reforzaron el comportamiento burocrático. El cambio institucional y organizativo se presenta así como un instrumento que puede permitir alcanzar objetivos específicos y, particularmente, hacer el proceso de planeamiento más sensible a las demandas de la población. Un buen ejemplo es el caso de Boston y la institucionalización de un mecanismo participativo después de la experiencia del BTPR (32).

Los tres casos también demuestran que la participación ciudadana constituye una parte fundamental del proceso de planeamiento. Además, esta participación debe ser continua y dinámica en el sentido de que, puesto que grandes obras públicas requieren un largo período desde el comienzo de su planificación hasta el final de su construcción, el proceso participativo debe permitir responder a los cambios que se produzcan a lo largo de tal período. Un proceso continuo y dinámico eliminaría la desconfianza que usualmente se presenta entre los intereses participantes (una característica común en los tres casos). La articulación de un proceso de participación a través de los adecuados cambios institucionales y el establecimiento de mecanismos legales reforzaría la legitimación del proceso de planeamiento y sus resultados. Estos elementos llevarían, en última instancia, al paso de una democracia representativa hacia otra participativa, más directa, en la que los ciudadanos cuyos entornos diarios se ven afectados por una decisión formarían parte del proceso de formación de esa decisión.

Existen varios aspectos importantes que deben acompañar el intento de articulación de un proceso de participación permanente y válido (33). En-

tre ellos están adecuados mecanismos de formalización, formas efectivas de asegurar que las opiniones y las ideas de los ciudadanos sean oídas, y un buen nivel de compromiso legal sobre las decisiones que se adopten durante el proceso de planeamiento. Además, el apoyo de la participación debe ser alcanzado a través de la asignación de fondos públicos para el proceso de participación, y la provisión de asistencia técnica a las organizaciones de ciudadanos. Puesto que las diferencias entre los intereses de los participantes pueden aparecer, en ciertos casos, irreconciliables, la dificultad de alcanzar un consenso sugiere la idea de que la decisión final debe ser dejada en manos del que toma las decisiones. El proceso de elecciones locales cumpliría entonces la función de confirmar la validez de las decisiones.

La controversia de las autopistas también trajo otro interesante dilema: el papel del urbanista. En un extremo se situaban los técnicos quienes, ignorando factores sociales y políticos, tomaban decisiones que no eran realistas y adecuadas para ser aplicadas. En el otro extremo, estaban aquellos urbanistas que, tratando de alcanzar sonadas decisiones políticas, dejaban de ser urbanistas y se convertían en políticos. Este análisis comparado induce a pensar que el urbanista ideal es quizás un híbrido (34) que adopta las ventajas de ambas orientaciones, incorporando la acción política dentro del proceso técnico. El urbanista ideal consideraría las probabilidades de que posibles propuestas sean llevadas a cabo, aconsejando a los que toman las decisiones y al público en general sobre las futuras consecuencias de acciones alternativas.

La amplitud de este artículo no permite una discusión plena del papel ideal del urbanista, que depende de factores externos específicos de cada situación. Este papel no puede ser expresado en términos generales (y probablemente nunca lo será), aunque quizás existe un cierto método que podría ser recomendado dentro de cada contexto. La controversia de las autopistas dio su oportunidad al planeamiento de "abogacía".

BIBLIOGRAFIA

- "All-party Team Joins GLC Election Fight", *The Times*, London, March 17, 1970, p. 4.
- BARRISTER, D. and HALL, PETER (eds.) (1981): *Transport and Public Policy Planning*, London: Mansell.
- COLLINS, M. F., and PHAROAH, T. M. (1974): *Transport Organization in a Great City: The Case of London*, London: George Allen and Unwin, Ltd.
- DUNN, J. A. (1981): *Miles To Go: European and American Transportation Policies*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- GAKENHEIMER, RALPH (1976): *Transportation Planning as Response to Controversy: The Boston Case*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- GRANT, J. A. (1977): *The Politics of Urban Transport Planning*, London: Earth Resources Research, Ltd.
- (32) LANE, J. S., and KATHLEEN E. S. H. (1977): "Organization for Regional Community Participation: The Boston Approach", *Transportation Research Record* 654, Washington, D.C.: National Academy of Sciences, pp. 6-11.
- (33) Algunas de estas ideas están inspiradas en un seminario desarrollado en el M.I.T. sobre "Estudio Comparativo de Políticas de Vivienda en Massachusetts y Andalucía", celebrado el 15 de noviembre de 1983. El seminario estaba dirigido por el Prof. Gakenheimer, y tuvo al Prof. Castells y al Prof. Susskind como panelistas en el tema de participación pública.
- (34) Terminología tomada de: HOWE, ELIZABETH (1980): "Role Choices of Urban Planners", *Journal of the American Planning Association*, October 1980, pp. 398-409.
- "Labour Urge Ringrail System and Reopening of Blackfriars to King's Cross Line to Ease Traffic", *The Times*, London, April 10, 1973, p. 4.

- LANE, JONATHAN S., and KATHELEEN E. STEIN HUDSON (1977): "Organization for Regional Community Participation: The Boston Approach", *Transportation Research Record 654*. Washington, D.C.: National Academy of Sciences, pp. 6-11.
- "London Ringway Plan Put Back 10 years", *The Times*, London, January 22, 1970, p. 2.
- LUPO, ALAN; COLCORD, FRANK; and FOWLER, EDMUND P. (1971): *Rites of Way: The Politics of Transportation in Boston and the U.S. City*. Boston: Little, Brown and Company.
- Metroplan Concept and Objectives: A Summary*, Municipality of Metropolitan Toronto, Planning Department, 1976.
- Metropolitan Toronto Transportation Planning Review, *Choices for the Future: Summary Report*, Toronto: Joint Program in Transportation, University of Toronto, York University, Transportation Reprint núm. 12, August 1979.
- PARKINSON, TOM (1973): "Toronto Puts Public Transport First", *Railway Gazette International*, June, pp. 212-215.
- PEATTIE, LISA (1968): "Reflections on Advocacy Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, March, pp. 80-88.
- PEATTIE, LISA (1970): "Drama and Advocacy Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, November, pp. 406-411.
- PILL, JURI (1979): *Planning and Politics: The Metro Toronto Transportation Planning Review*. Cambridge, Massachusetts: The MIT PRESS.
- PLOWDEN, STEPHEN (1972): *Towns against Traffic*, London: Andre Deutsch.
- "Ringways Are Not the Only Answer", Editorial article, *The Times*, London, February 20, 1973, p. 15.
- ROSE, ALBERT (1972): *Governing Metropolitan Toronto: A Social and Political Analysis, 1953-1971*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- SARGEN, FRANCIS W. (1974): "Funding: Transit Goals and Dollar Priorities in Massachusetts", *Mass Transit*, July, pp. 6-9.
- SLOAN, ALAN K. (1974): *Citizen Participation in Transportation Planning: The Boston Experience*, Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company, 1974.
- SOBERMAN, R. M. (1983): "Urban Transportation in the U.S. and Canada: A Canadian Perspective", *The Logistics and Transportation Review*, Volume 19, núm. 2, pp. 99-109.
- THOMSON, J. M. (1969): *Motorways in London*. London, England: Gerald Duckworth and Co., Ltd.
- THOMSON, J. M. (1977): *Great Cities and Their Traffic*, London: Victor Gollancz, Ltd.

LAS GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES DE MADRID

Cristina Sanabria Brassart

Las grandes superficies comerciales presentan una gran originalidad no sólo como tipo comercial, sino también porque son un nuevo agente urbano con unas estrategias peculiares de producción del espacio y con capacidad para generar planeamiento urbanístico. El estudio del caso de Madrid muestra una mayor concentración y dimensión de las grandes superficies comerciales de Madrid en comparación con la de otras ciudades españolas, una distribución y localización no uniformes en el medio urbano y una gran variedad de tipos morfológicos. La gran diversidad de los procesos de promoción de suelo para la instalación de las grandes superficies comerciales no permite que se pueda hablar, en el caso de Madrid, de un único modelo, dado que cada caso concreto constituye un tipo específico de operación.

1. INTRODUCCION

A pesar de la reconocida importancia que tiene el comercio urbano como actividad económica y como uso del suelo con gran capacidad estructurante, apenas existen estudios que permitan conocer en detalle las características comerciales de las ciudades españolas (1). A su vez, el hecho de que el comercio —o, al menos, determinados tipos de comercio urbano— puedan ser considerados como

Cristina Sanabria Brassart es Geógrafa.

El presente trabajo constituye un resumen de la Memoria de Licenciatura de la autora, presentada en la Universidad Autónoma de Madrid en julio de 1985, por lo que la información posterior no se recoge.

(1) Entre otros estudios, se pueden destacar: GOMEZ MENDOZA, J. (1983): "Estructuras y estrategias comerciales urbanas en España", en *Ciudad y Territorio*, vol. 55, núm. 1, pp. 5-23, Madrid; IRESCO (1977): *Las nuevas formas comerciales*, Colección Estudios IRESCO, Madrid; IRESCO (1977): *Los hipermercados: efectos urbanísticos y comerciales en Barcelona y su área metropolitana*, Colección Estudios IRESCO, Madrid;

Madrid's large commercial floor spaces

The superstores, a specific form of retail unit, are certainly distinctive not only because of their originality as commercial units but also because they can be considered as a new urban agent that has been promoting urban development (renovation and new operations) and the capacity to generate urban plans. The case study conducted in Madrid shows a larger concentration and dimension of Madrid superstores as against those in other Spanish cities, their non-uniform location and distribution and a great diversity in the external features of these stores. The variety of urban land development processes for the superstores installation does not allow for the formulation a single model for this as all the operations were carried out in different ways.

posibles instrumentos de ordenación y transformación del territorio, confiere a esta función urbana un interés particular y plantea nuevos problemas, para cuya resolución parece imponerse el conocimiento preciso de nuestro entorno más inmediato. En el intento de estudiar el sistema comercial madrileño, nos hemos inclinado, en un primer estudio, por el análisis de las grandes superficies comerciales (2), tipo comercial suficientemente definido y con una serie de rasgos que le distinguen de

IRESCO (1983): *Estudio comercial y urbanístico del eje "Plaza de Callao-Puerta del Sol"*, Colección de Catálogos y Monografías, Madrid; NIÑO VADILLO, P. (1979): "Niveles de abastecimiento de Madrid", en *Ciudad y Territorio*, vol. 51, núm. 4, pp. 51-63, Madrid; TERAN, F. (1978): "El planeamiento ante las nuevas formas comerciales", en *Ciudad y Territorio*, vol. 50, número 1, pp. 75-85, Madrid.

(2) El término "gran superficie comercial" agrupa toda una serie de unidades comerciales cuya superficie de venta es superior a 400 m². Puede hacerse una diferenciación entre la gran superficie comercial formada por la agrupación de varios comercios de pequeñas dimensiones (Mercados de Abastos,

otras formas de comercio. Como consecuencia de su propia dimensión, las grandes superficies son importantes consumidoras de suelo —en general como propietarias—, a la vez que constituyen poderosos agentes urbanos con unas estrategias propias de producción de espacio urbano y con capacidad para generar planeamiento urbanístico. Por otra parte, por su vinculación con grandes empresas son potenciales creadoras de un importante volumen de empleo y pueden actuar como verdaderos grupos de presión. Derivado de su condición de comercio de masas dan lugar a un número muy importante de desplazamientos por motivos de compra e influyen así en los diversos medios de transporte urbano. Finalmente, por la especificidad de su función, que puede ir asociada a otras funciones terciarias, generan efectos como: terciarización, contribución a la rentabilidad diferencial del suelo, etc.

Todos estos rasgos nos permiten hablar de la doble dimensión geográfica del comercio de gran superficie: como tipo comercial, al cual habría que caracterizar, y como agente urbano, cuya capacidad real de actuación y gestión debe ser ponderada. Creemos que la caracterización de este tipo comercial pasa por dos niveles de aproximación: un nivel general, en el cual se analizarán las características geográficas de las grandes superficies comerciales de Madrid y se compararán con el modelo español; y otro nivel más concreto, en el cual se realizará un estudio de localización y el análisis morfológico de estas unidades comerciales. Por otro lado, y con el fin de realizar su dimensión urbana y urbanística se estudiarán los procesos de gestión y promoción de suelo en los que han intervenido las grandes superficies comerciales, bien entendido que no se trata de operaciones ni muy numerosas ni de gran extensión, pero que tienen un peso específico considerable por cuanto suponen el desarrollo de procesos estructurales y cambios funcionales de gran significación para el conjunto de la ciudad.

2. CARACTERISTICAS GENERALES DE LAS GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES DE MADRID

Los rasgos característicos de las grandes superficies comerciales que han sido analizados hace no mucho tiempo (3) se mantienen e incluso se agudizan en el caso de Madrid. Por lo que se refiere a la aparición y evolución de estas formas comerciales encontramos en Madrid una situación doble y paradójica. Por una parte, Madrid ha sido cuna y campo de ensayo de formas comerciales como los grandes almacenes y almacenes populares, de tal forma que su desarrollo en Madrid ha ido marcando la pauta de su evolución en España. Podemos decir que las grandes empresas de distribución que gestionan los grandes almacenes y los almacenes

populares son grandes empresas madrileñas, siendo sus establecimientos de Madrid los pioneros. Existen algunas excepciones, como son Sepu y Almacenes Simeón, empresas que llegan a Madrid desde otras localizaciones originarias (Cataluña y Galicia, respectivamente). Si bien Madrid precede al resto de las ciudades españolas en la aparición de los grandes almacenes y almacenes populares, también acusa con anterioridad una posible saturación de éstos. Efectivamente, cuando a pesar de los efectos de la crisis económica, la apertura de los almacenes por secciones continúa, Madrid no es precisamente la ciudad elegida por las empresas comerciales. Tanto para los grandes almacenes como para los almacenes populares madrileños puede considerarse el año 1975 como el momento de estabilización a partir del cual sólo se abre un gran almacén; los almacenes populares se localizan en núcleos periféricos de Madrid en la búsqueda de un mercado más dinámico.

Por lo que se refiere a los supermercados, Madrid concentra un número importante del total nacional, aunque Barcelona le supera en número de establecimientos y Valencia está en el mismo rango. En general, el ritmo de aperturas ha sido constante, tanto en España como en Madrid. Es así el supermercado la fórmula que menos ha acusado las consecuencias de la crisis económica, por cuanto se constata la tendencia a la apertura continua de locales y ésta no registra —al contrario que las otras grandes superficies comerciales analizadas— cambios sustantivos en el patrón locacional de dicha fórmula comercial.

No ocurre lo mismo con los hipermercados, los cuales como ya señaló J. Gómez Mendoza (3) se van instalando paulatinamente en España, cubriendo de forma progresiva las distintas regiones. En este caso, no es Madrid la ciudad elegida como sede de introducción y experimentación de esta nueva fórmula comercial, retrasándose su primera implantación un par de años con respecto a los primeros centros españoles, aparecidos en Cataluña. Junto con este relativo retraso, es destacable el vacío que se produce en Madrid entre 1976 y 1981, período en el que España pasa de tener de quince a treinta y un establecimientos. Sin embargo, entre 1981 y 1983 se abren cinco hipermercados, completando el número total de siete existentes en Madrid. La explicación de una evolución tan peculiar, que no se parece en absoluto a la de ninguna otra zona, creemos que se encuentra en dos hechos. Por una parte, en la existencia de una crisis del planeamiento madrileño que se refleja en el cuestionamiento del plan especial que establece las bases para la creación de comercios de gran superficie y posterior suspensión de los efectos del mismo. De esta forma, transcurren tres años desde que aparece el Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano (PEGECM, 1975) hasta que se adjudican las concesiones para la realización de los centros comerciales (4). Por

(3) GOMEZ MENDOZA, J.: *op. cit.*

(4) Se trata de un tipo de centro comercial realmente "sui generis" formado por un hipermercado y un pequeño número de comercios independientes que consumen un porcentaje de suelo realmente bajo con respecto al hipermercado.

| ESPAÑA | | | MADRID | | | | | |
|----------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------|-------------------|------------------------------|----------|------------------------------|--------|
| N.º establecimientos | Sup. total (m ²) | Sup. media (m ²) | N.º establecimientos | % respecto España | Sup. total (m ²) | % España | Sup. media (m ²) | |
| G. Almacenes | 70 | 785.119 | 11.216 | 11 | 15,71 | 219.600 | 27,97 | 19.961 |
| A. populares | 183 | 345.207 | 1.186 | 30 | 16,39 | 40.668 | 12,64 | 1.456 |
| Supermercados | 757 | 558.203 | 737 | 78 | 10,30 | 61.931 | 11,09 | 794 |
| Hipermercados | 48 | 328.775 | 6.808 | 7 | 14,58 | 58.141 | 17,79 | 8.306 |

* Fuentes:

- Anuario Mercado Español (BANESTO), 1982.
- Guía Nacional Autoservicios Alimenticios, 1982.
- Revista Distribución/Actualidad, octubre, 1984.
- Información empresarial.

Figura 1. *Datos generales de las grandes superficies comerciales en España.*

otro lado, coincide con una crisis de las propias empresas comerciales —como consecuencia quizás de la crisis económica— que les ha llevado a retrasar la entrada en funcionamiento de los hipers de 1978 a 1981.

Resultado de esta evolución general es la existencia de un importante desarrollo —en cuanto al número y características dimensionales— de las superficies comerciales en Madrid (Figura 1).

A la importancia de la concentración numérica de grandes superficies en la provincia de Madrid hay que añadir lo relativo a la dimensión de estos centros, para comprobar el carácter selectivo de las grandes superficies comerciales. En el caso de los grandes almacenes, las empresas, siguiendo la tendencia nacional (El Corte Inglés tiene menor número de centros pero de una superficie considerablemente mayor que Galerías Preciados), exageran en Madrid sus características: el mayor número de centros y los de mayor tamaño se encuentran en Madrid. Superficies de 30.000 y 40.000 m² (Figura 2) son inusuales en otras localidades españolas. Es además significativo que algunos de los establecimientos madrileños sigan creciendo y ampliando continuamente su superficie de venta, como es el caso de El Corte Inglés de Princesa y el de la Castellana.

Los almacenes populares dan una media inferior a la española por la existencia de toda una serie de unidades que, como se observa en la Figura 3, cuentan con una superficie comercial muy reducida, lo cual incluso puede llevarnos a cuestionar su consideración como almacén popular. Los almacenes Simago, a pesar de ser los más numerosos y tener una superficie media de 2.000 m², no han conseguido elevar esta media superficial.

Los supermercados (Figura 4) dan una media superficial superior a la nacional, quizás por el mayor peso de grupos comerciales con alto grado de organización en comparación con otras provincias españolas, entre las que se encuentran Barcelona, Vizcaya y Valencia. Estos grupos, por lo general, controlan supermercados de mayor tamaño que los comerciantes independientes. Es especialmente significativo el caso del grupo Aurrerá (en la actualidad controlado por Simago, S. A.), que en los primeros años de los setenta montó una red de supermercados de superficies muy grandes, cuando esta fórmula estaba todavía penetrando en España. A pesar del éxito que ha tenido en algunos

casos, el hecho de que se hayan cerrado cuatro de los nueve establecimientos que tenían lleva a pensar que eran superficies de tamaño excesivo y de mantenimiento problemático en épocas de dificultades económicas.

El caso de los hipermercados es también curioso pues, contrariamente a la tendencia evolutiva española, los hipermercados madrileños de mayor superficie son los que se han abierto en el período 1981-1983 (Figura 5), mientras que los primeros (1975-1976) surgieron con superficies medias menores que la media que en esos momentos daba España. En sentido inverso a lo ocurrido con los supermercados, que últimamente buscan unidades más pequeñas, parece que las empresas de hipermercados a partir de una primera fase de tanteo en Madrid, se deciden en los años ochenta a introducir establecimientos mayores.

Cabe señalar que, junto con la vocación madrileña de las empresas de grandes almacenes y almacenes populares, en tiempos pasados (1960-1970) empresas extranjeras del ramo —Woolworth Co. y Sears-Roebuck Co.— eligieron Madrid como mercado y no otras ciudades españolas. Su fracaso comercial no creemos que relativice el valor de la elección de Madrid como núcleo de primera implantación.

3. LA LOCALIZACION DEL COMERCIO EN GRANDES SUPERFICIES: UN USO SELECTIVO EN EL MEDIO URBANO MADRILEÑO

La concentración de las grandes superficies comerciales en el centro de la ciudad manifiesta una evidente polarización y selección espacial, cuya explicación se encuentra no sólo en las exigencias de localización de cada forma comercial sino fundamentalmente en el hecho de que la propia realidad urbana condiciona el sistema comercial e impone sus leyes diferenciales en el espacio. El análisis detallado de la evolución y la distribución de las grandes superficies en Madrid corrobora la hipótesis formulada.

La figura 2 muestra cómo los grandes almacenes, partiendo del centro urbano, se van extendiendo hacia el norte, siempre apoyándose en —o creando— zonas de nueva centralidad. Los primeros centros surgen en el casco en las décadas de los

treinta y los cuarenta: Sederías Carretas, que luego se convertiría en Galerías Preciados, y El Corte Inglés. A partir de las pequeñas tiendas especializadas que eran, van ampliando sus locales en los años cincuenta y sesenta, consolidándose como comercios de gran superficie de desarrollo central. Una vez superada esta etapa de conformación y adquirida la categoría de gran almacén, entre 1964 y 1975 se produce su verdadero crecimiento. En este período no sólo levantan nuevos edificios en las fincas que ya poseían en el centro de la ciudad, sino que abren una serie de establecimientos, ensayándose nuevas localizaciones. Estas localizaciones tienen en común su vinculación a zonas de centralidad creciente, independientemente de que ésta tenga lugar de forma espontánea (Barrio de Salamanca) o de forma planificada (conjunto AZCA). Además, todo parece indicar que la aparición de un gran almacén promueve la apertura de otros en su entorno más o menos inmediato. A partir de 1975, no se abre ningún almacén más. Sólo en 1983 aparece un tipo interesante. Se inaugura en Madrid el primer gran almacén integrado en un centro comercial periférico (La Vaguada). Junto con una nueva localización se está probando, pues, un nuevo tipo de asociación comercial. A la vista de esta evolución, se deduce que los grandes almacenes se sitúan en zonas céntricas o de centralidad reciente y que tienden a asentarse unos junto a otros buscando centros intercambiadores de tráfico o rupturas de carga. Si observamos la localización de los grandes almacenes en el conjunto de la ciudad, comprobamos que la evolución tiene un rumbo norte, lo que nos lleva a plantearnos si, al igual que los grandes almacenes se localizan selectivamente en el conjunto nacional a favor de zonas más desarrolladas, actúan de forma selectiva en el medio urbano, buscando sectores de mayor nivel de renta y con mayor dotación de otros equipamientos.

La estrategia y demandas de localización de los almacenes populares se aprecia en la figura 3. Los primeros almacenes aparecen en la década de 1920-30, en que comienza a funcionar Almacenes Progreso, en la plaza de Tirso de Molina. Al igual que los grandes almacenes, no surgen como tal tipo comercial, sino que durante un largo período de tiempo desempeñaron una función de pequeña tienda, con alto grado de especialización y con una localización predominante en el casco y en un solo sector del extrarradio madrileño (el eje comercial de Bravo Murillo, entre Cuatro Caminos y Tetuán). En los sesenta tienen lugar dos hechos significativos. Por una parte, se constituyen Simago, S. A. y Galerías Preciados Inversiones y Servicios —GALEPRIX—, que introducen el modelo genérico de almacén popular y que abren un número muy considerable de centros en muy poco tiempo. Por otra, los almacenes populares se lanzan hacia nuevas zonas urbanas (otros sectores del extrarradio, periferia y núcleos periféricos). A partir de 1975 se interrumpe el ritmo de crecimiento y

el escaso número de centros que se abren se localizan fuera del municipio de Madrid. En general, los almacenes populares han demostrado cierta timidez en sus estrategias de localización al instalarse bien en zonas céntricas, bien en ejes comerciales de barrios de gran densidad poblacional. Respecto a la zona céntrica se aprecia una localización menos dependiente del núcleo central por antonomasia (Gran Vía - Puerta del Sol) de los grandes almacenes. Así, se ubican preferentemente en el casco sur, en relación con mayores densidades de población y menores niveles de renta, como corresponde a su tipo comercial. Por otro lado, no aparecen repartidos de una forma regular como lo demuestra la falta de representación significativa en el sur de la ciudad, al no existir ningún almacén popular ni en Carabanchel, ni en Villaverde, ni en Mediodía, distritos, por otra parte, con densidades de población muy elevadas. En este caso, como en otros aspectos, el sur aparece con un déficit dotacional notable.

Los supermercados manifiestan la mayor selección espacial. Como se observa en la figura 4, se trata de una localización predominante en los distritos centrales de la ciudad de Madrid, en zona de Ensanche o de prolongación de Ensanche. Es sintomática la falta de supermercados en el casco (Distrito 1) y en el Ensanche Sur (Distrito 2). Cabe preguntarse entonces, y frente a la pretendida ubicuidad de los supermercados como fórmula comercial, qué factores condicionan y explican una localización tan selectiva. La explicación puede estar en el nivel socioeconómico de la población residente. La polarización espacial expresa una vez más la situación de los supermercados como indicador del nivel de desarrollo económico y de un tipo de consumidor muy específico. La figura 6, que relaciona el status socioeconómico mayoritario en cada distrito (5) y el nivel de dotación en supermercados, confirma la estrecha correlación entre estas dos variables. El hecho de que las estrategias de localización de los supermercados sean las mismas a lo largo de todo el período estudiado (gran desarrollo central y menor expansión periférica), y de que, a diferencia de los grandes almacenes y almacenes populares, se ensayan en menor grado nuevas localizaciones, puede deberse a la gestión de los supermercados por comerciantes independientes. A un menor grado de organización empresarial puede ir asociado un menor riesgo empresarial que, en el aspecto locacional, se traduciría en la búsqueda de localizaciones más seguras y ensayadas con anterioridad. Por lo que se refiere a la localización concreta, se comprueba una ubicación más libre, en el sentido de que no necesitan estar en calles de gran tránsito o intercambiadores de tráfico, lo que parecía ser una exigencia para los grandes almacenes y almacenes populares. Por otro lado, hay que tener presente que algunos de los supermercados se integran en unidades comerciales más amplias (grandes almacenes y almacenes populares). Una vez más es relevante que sólo

(5) Se toma como indicador del status socioeconómico, el número de profesionales por cada mil habitantes, que corresponde a las dos primeras categorías que maneja el Censo de Población de 1981 ("Profesionales, técnicos y similares" y

"Personal directivo de la Administración Pública y directores y gerentes de empresa"). *Resultados Provinciales* (Tabla 10). I.N.E.

aparezcan en determinados grandes almacenes (los que se encuentran en los distritos de mayor status social).

Los hipermercados madrileños se diferencian, en función de su localización, en dos tipos: periféricos o periurbanos y los instalados en el medio urbano propiamente dicho (Figura 5). En términos generales, los periféricos, situados junto a importantes vías de comunicación, han aparecido con anterioridad, si bien existe un caso excepcional (Jumbo), que en 1975 se ubica en una zona residencial de la prolongación del Ensanche. Aparte de este caso, Madrid confirma la tendencia a la localización periférica de los hipers en los primeros momentos de su desarrollo y su posterior desplazamiento hacia el centro urbano a medida que la crisis económica hace más costoso el traslado de la clientela a la periferia. Pero a la dimensión temporal hemos de añadir otros factores que influyen en la localización de los hipermercados madrileños. En primer lugar, algo absolutamente original: la localización de tres hipermercados ha sido establecida por la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid —COPLACO— que oferta el suelo para la instalación de éstos y así determina su localización. También hay que considerar la estrategia de la propia empresa comercial. Este factor explicaría que la empresa Jumbo Comercial, S. A. se instale en una zona consolidada, apartándose de las estrategias de localización de las empresas francesas (hipermercados Pryca, Continente y Alcampo). Asimismo se aprecia una localización selectiva en el conjunto de la ciudad, pues sólo un hipermercado aparece en el sur, mientras que los restantes se encuentran en el norte.

4. LA INSERCIÓN DE LAS GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES EN LA TRAMA URBANA

Junto con sus originales estrategias de localización, las grandes superficies comerciales tienen unas estrategias de consumo de suelo y de asociación con otros usos urbanos cuyo análisis nos va a permitir aportar nuevos datos a la caracterización de este tipo comercial, e igualmente hacer hincapié en la dimensión del comercio de gran superficie como agente urbano. Vamos a tratar a continuación dos problemas: cómo las grandes superficies compatibilizan la necesidad de consumir mucho espacio con sus exigencias de localización y qué asociaciones buscan con otros usos urbanos. El hecho de que se ubiquen en una zona u otra de la ciudad (6) va a determinar tanto su morfología externa como el tipo de gestión para su instalación. Dada la amplitud e interés de esta última cuestión, su estudio se realizará en el siguiente apartado.

Los grandes almacenes se insertan en la trama urbana y resuelven sus necesidades de espacio de varias formas. En primer lugar, instalándose en amplias parcelas, que generalmente resultan de la

unión de varias preexistentes. De ello se derivan procesos de concentración de la propiedad urbana y operaciones de remodelación que suponen la desaparición de una parte de la ciudad y su sustitución por otra funcional y morfológicamente diferente. Otro mecanismo estriba en conseguir un gran volumen edificable por metro cuadrado. En este sentido gran parte de los grandes almacenes madrileños disponen de un buen número de plantas subterráneas (tres, cuatro o cinco) no sólo destinadas a aparcamiento sino cada vez más a la venta. También se ha constatado la existencia de procesos de expansión paulatina que consisten en ir adquiriendo locales aledaños al edificio primitivo, y que sin duda reflejan inmejorablemente la expansión continua de determinados establecimientos (El Corte Inglés de la Castellana y el de Princesa). Por lo general, los grandes almacenes no conviven a nivel de parcela con otros usos; es decir, ocupan los edificios en exclusividad. Si tomamos como marco de referencia un sector más amplio, se pone de manifiesto la tendencia mayoritaria a

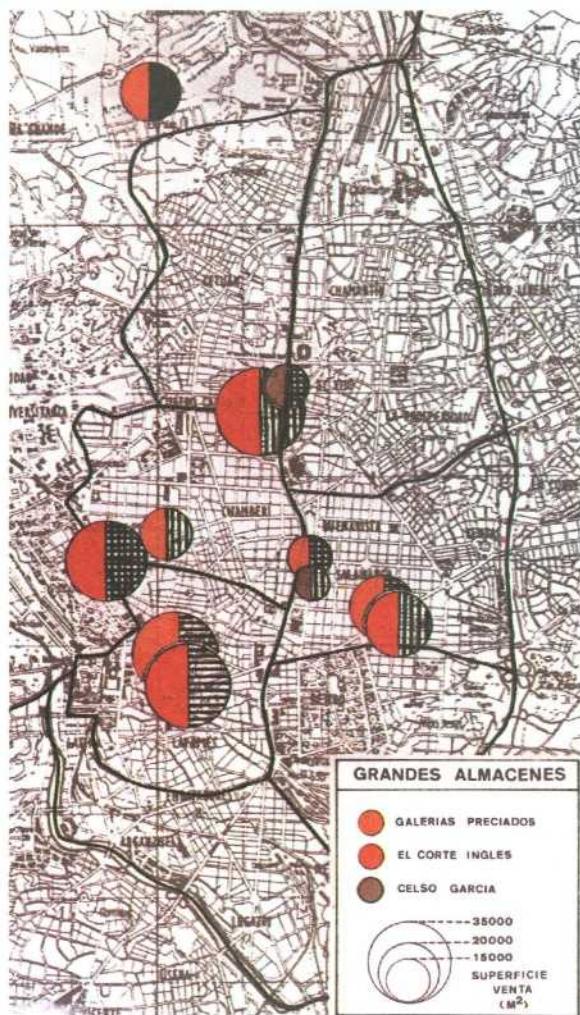


Figura 2. Localización de los grandes almacenes de Madrid.

En líneas horizontales: Establecimientos abiertos entre 1940 y 1960; en líneas verticales: establecimientos abiertos entre 1960 y 1970; en trama de cuadros: establecimientos abiertos entre 1970 y 1980; en negro: establecimientos abiertos entre 1980 y 1985.

* Fuente: elaboración propia.

(6) En este caso, utilizamos el término "zona" haciendo referencia a las distintas unidades morfológicas en que se divide la ciudad: Casco, Ensanche, Extrarradio y Periferia.

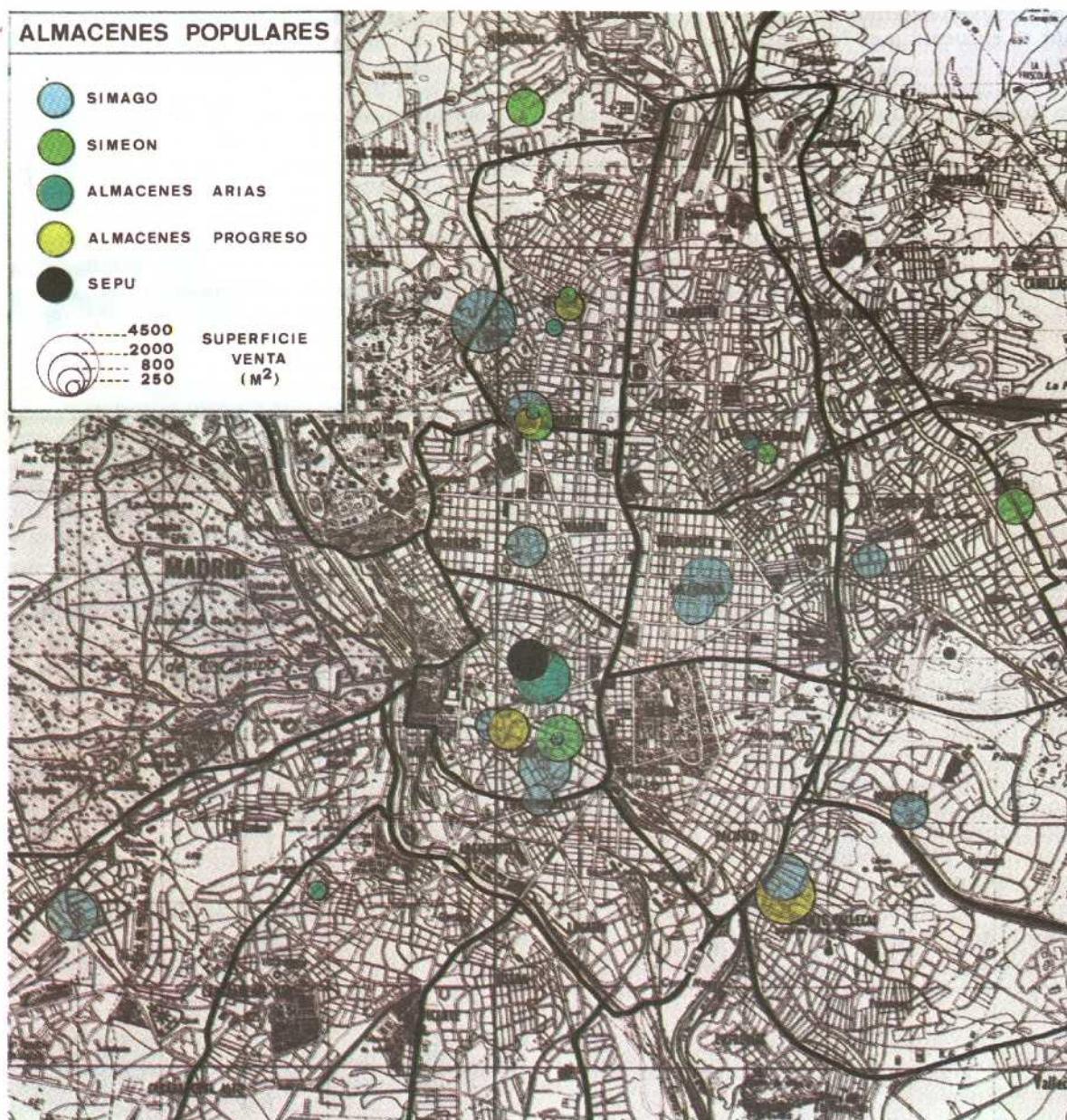


Figura 3. Localización de los almacenes populares de Madrid. * Fuente: Elaboración propia.

vincularse con otras actividades centrales. Por un lado, actividades comerciales, sean de tipo tradicional a base de pequeños locales a nivel de calle y con alto grado de especialización —a los que en general potencian—, sean de tipo moderno, mediante la instalación en centros comerciales (Galerías Preciados en el centro comercial de La Vaguada). Por otro, la asociación con oficinas también es común, asociación que en algunos casos reviste la forma de conjuntos terciarios, integrados por hoteles, oficinas y gran almacén (El Corte Inglés de Princesa y Galerías Preciados de Serrano, por ejemplo).

En algunos aspectos, los mecanismos desarrollados por los almacenes populares para instalarse en el medio urbano recuerdan a los del gran almacén. Teniendo en cuenta la gran variabilidad de la superficie de los establecimientos (Figura 3) y dada

la existencia de algunos almacenes muy pequeños, no podemos hablar de una forma general, aunque sí existe una serie de características que se cumplen en muchos casos. Las parcelas que ocupan, en general, son grandes (la superficie media es de aproximadamente 1.000 m²) y sólo los almacenes del extrarradio se alojan en parcelas más pequeñas. Sin embargo, los almacenes populares no modifican el parcelario ni suelen generar operaciones de remodelación urbana tan importantes como los grandes almacenes. Pero, a diferencia de los supermercados e hipermercados que son establecimientos más estáticos, y al igual que los grandes almacenes, amplían sus locales a medida que lo van necesitando, bien adquiriendo las plantas superiores del mismo edificio en el que se encuentran (Almacenes Progreso en Tirso de Molina) o bien los locales a nivel de calle de los edificios vecinos (el

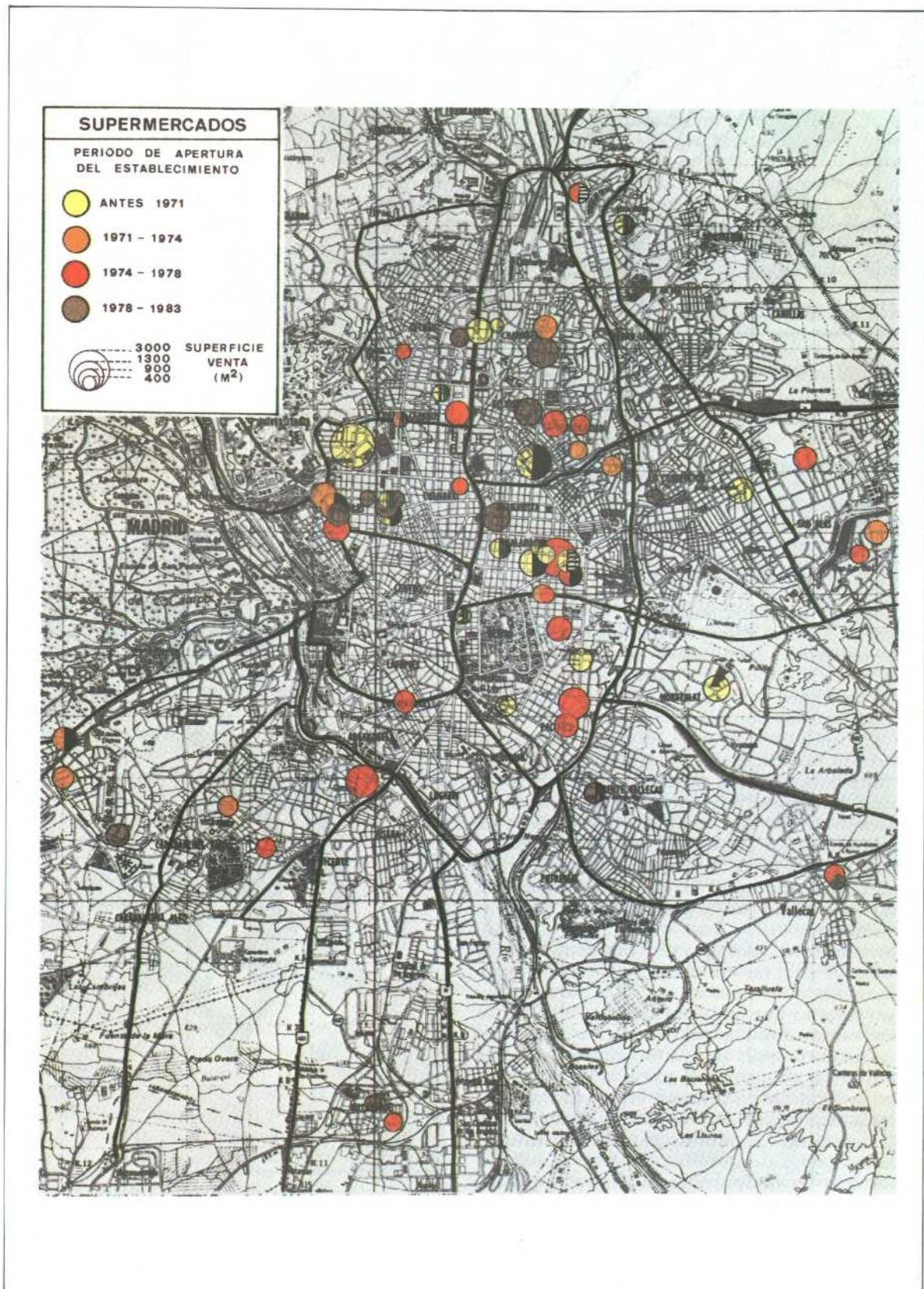


Figura 4. Localización de los supermercados de Madrid.
Los círculos que aparecen con trama corresponden a supermercados actualmente cerrados. En líneas verticales: supermercados cerrados entre 1974 y 1978; en líneas horizontales: supermercados cerrados entre 1978 y 1982; en negro: supermercados cerrados entre 1982 y 1985.

* Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía Nacional de Autoservicios de Alimentación.

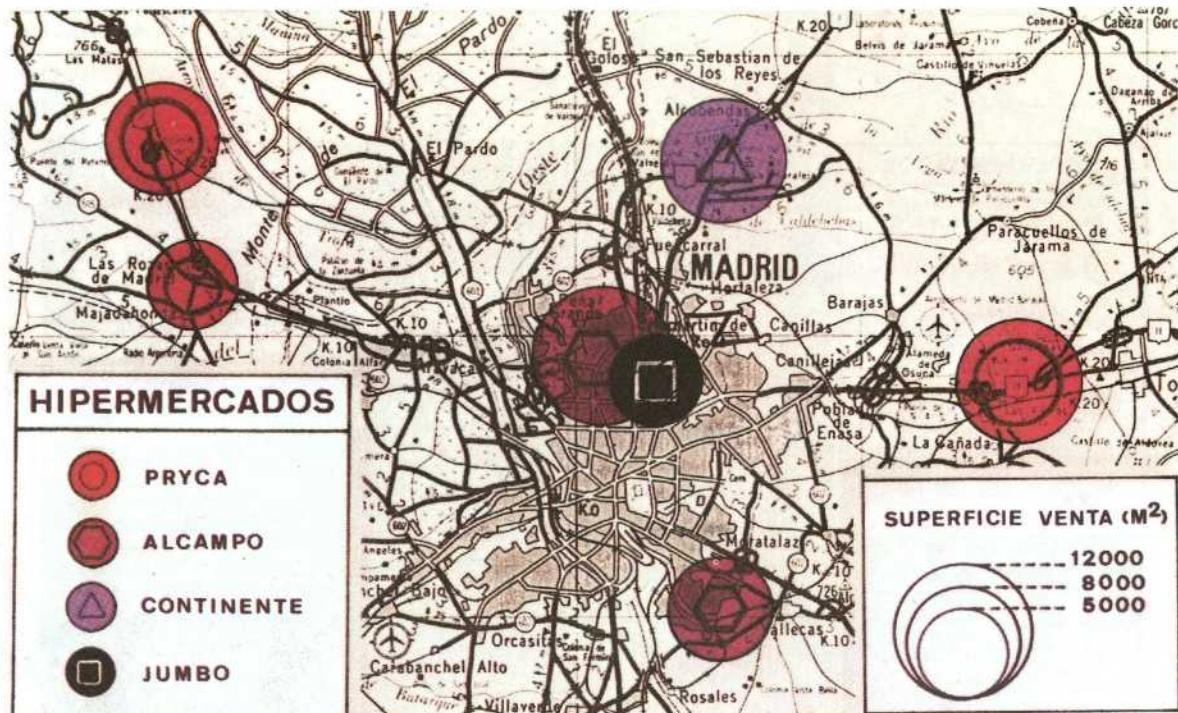


Figura 5. Localización de los hipermercados de Madrid. * Fuente: Elaboración propia.

actualmente desaparecido Simeón en Cuatro Caminos). No suelen poseer los inmuebles en exclusividad compartiendo el espacio con otros usos; en las zonas terciarizadas lo hacen con usos propiamente terciarios (oficinas, hoteles); en las zonas menos afectadas por estos procesos conviven con uso residencial. A nivel de sector, la asociación con el uso residencial es más evidente. Incluso en las zonas afectadas por procesos de terciarización tienden a mantener una cercanía a los sectores residenciales (casco sur de Madrid). Es patente la adaptación de los almacenes populares al paisaje urbano de cada zona, a pesar de que pueden producir ciertas discordancias morfológicas, siempre menos ostensibles que las producidas por los grandes almacenes.

Los supermercados también encuentran en las parcelas de gran tamaño (la superficie media supera ligeramente los 1.000 m²) el medio para establecerse, parcelas que en la práctica totalidad de los casos estudiados soportan edificios modernos (construidos después de 1960). Relacionando esto con el hecho de que buena parte de los supermercados se localizan en el Ensanche, queda claro que se trata de edificios renovados. La remodelación suele tener lugar a nivel de parcela, consistiendo en la sustitución de un edificio por otro. A lo largo del estudio realizado hemos creído ver la participación del supermercado como elemento asociado en operaciones de remodelación de gran envergadura destinadas a vivienda de calidad. Esto no hace más que confirmar la vinculación del supermercado como fórmula comercial con determinados estratos de la población, a los que estas operaciones de remodelación van destinadas. No obstante, existe una gran diferencia entre el significado de la aparición de un supermercado, que no puede ser considerado como elemento estructurante, y el

de un gran almacén o un hipermercado que son comercios que generan una repercusión en la ciudad mucho mayor. En cuanto a la combinación con otros usos, en éste más que en ningún otro

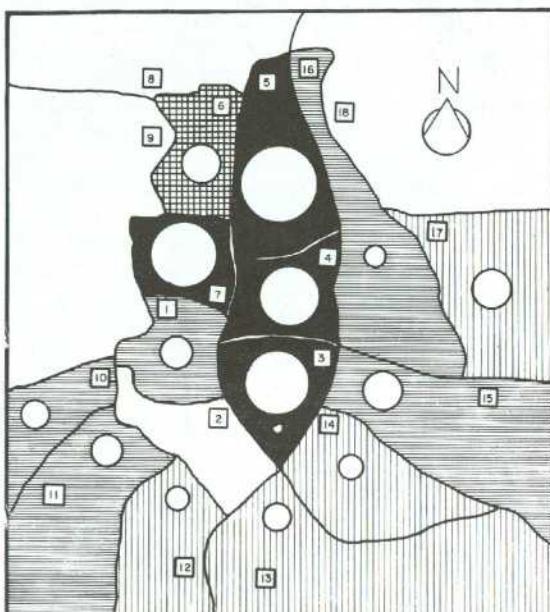


Figura 6. Dotación de supermercados en los distritos madrileños.

Círculos de radio proporcional a los metros cuadrados de supermercados por cada mil habitantes. En blanco: distritos sin supermercados. En líneas horizontales: clase baja (menos de 30 profesionales/1.000 hab.); en líneas verticales: clase media-baja (30-60 profesionales/1.000 hab.); en trama de cuadros: clase media-alta (60-90 profesionales/1.000 hab.); en negro: clase alta (más de 90 profesionales/1.000 habitantes). En cuadro: número del distrito.

* Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población, 1981, y Guía Nacional de Autoservicios de Alimentación, 1982.

caso, se asocia al uso residencial y se adapta perfectamente al tipo de la edificación sin provocar discordancias morfológicas.

El hipermercado, al ubicarse sobre todo en las periferias urbanas y en muchos casos en zonas sin urbanizar, tiene un comportamiento totalmente diferente. No se inserta en el medio urbano, sino que se yuxtapone a él. En principio no buscan la asociación con otros usos y su mayor exigencia es disponer de un fácil acceso. Sin embargo, ultimamente se da una tendencia a completar los hipers con galerías de tiendas especializadas y zonas dedicadas al ocio. El caso madrileño muestra cómo el hipermercado, a partir de un modelo inicial estereotipado de edificio exento parecido a una nave industrial con una infraestructura muy ligera y localizado en zona periurbana, ha tenido que adaptarse a la nueva situación económica, lo que se traduce en cambios en su morfología. Desde posiciones periféricas se ha adentrado en la ciudad y se ha visto obligado a destinar a aparcamiento en vez de a venta parte de la superficie edificada. Así, por ejemplo, uno de los hipermercados madrileños (Alcampo en Vallecas), de las tres plantas en altura que tiene dedica las dos superiores a aparcamiento.

De todo lo visto se desprenden dos conclusiones. En primer término, que el tejido urbano ha manifestado cierta elasticidad y facilidad de acogida de las grandes superficies comerciales, aunque en algunos casos ello haya podido ir acompañado de procesos "traumáticos", como consecuencia de la aparición de determinados edificios o la alteración de ciertos sectores urbanos con gran carga histórica. Un segundo rasgo evidenciado es la gran variedad de tipos morfológicos de las grandes superficies comerciales en Madrid. En los supermercados y especialmente en los almacenes populares se ha constatado una mayor diversidad de tipos (desde locales pequeños, antiguos y en mal estado de mantenimiento, hasta grandes y modernos establecimientos) mientras que los grandes almacenes e hipermercados presentan una mayor uniformidad. Esto nos ha llevado a pensar que parece existir una relación entre el grado de organización empresarial de las grandes superficies comerciales y su homogeneidad fisonómica. Esto ha quedado comprobado no sólo para los hipermercados y grandes almacenes, sino también para cadenas de almacenes populares del tipo Simago. Pueden darse numerosas explicaciones a este hecho, que van desde la contratación de los mismos equipos de construcción para todos los edificios, hasta la voluntad implícita de la empresa por mantener una misma fisonomía con el fin de lograr un más fácil reconocimiento por parte de la clientela.

5. OPERACIONES DE PROMOCION DE SUELO EN RELACION CON LA APARICION DE LAS GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES

Una vez perfilado el tema desde el punto de vista morfológico y de las estrategias de consumo de suelo, pasamos a estudiar las estrategias de pro-

ducción del espacio urbano de los grandes almacenes y de los hipermercados. Los almacenes populares y los supermercados no pueden ser considerados como productores de espacio urbano ni tampoco como agentes estructurantes, pues no conforman específicamente ningún sector urbano. Su aparición es siempre resultado de la función preponderante de un determinado sector, generalmente residencial, a la que estas unidades comerciales complementan. Por otro lado, no son operaciones de gran envergadura. Su instalación no presenta problemas importantes ni tampoco necesitan de un tratamiento urbanístico especial para su entrada en funcionamiento.

Todo lo contrario ocurre con los grandes almacenes y los hipermercados. A la importancia de estos procesos de promoción de suelo hay que añadir su más sutil significado. La sustitución de un uso urbano por otro, en el caso de los grandes almacenes y de algunos hipermercados, y los cambios radicales introducidos en la calificación del suelo, de rural a urbano-comercial en lo referente a los hipermercados localizados en zona periurbana, suponen importantes modificaciones en el valor del suelo. A su vez, estas nuevas actividades implantadas están provocando un impacto y efectos-tipo muy concretos. De esta forma, las transformaciones detectadas en zonas rurales suponen la extensión de la ciudad y las transformaciones intraurbanas apuntan a procesos de remodelación e igualmente a la extensión del fenómeno de centralidad. Con el fin de profundizar en ello hemos realizado una serie de cuadros (Figuras 7, 8 y 9) que recogen la información de cada una de las operaciones de suelo, haciendo hincapié en las modalidades de actuación de los agentes implicados en ellas: los propietarios del suelo antes del comienzo del proceso, los gestores de la operación de promoción del suelo y la administración municipal, cuya actuación se manifiesta por medio de los planes o instrumentos urbanísticos que permiten el desarrollo de la operación.

Hemos distinguido las operaciones de los grandes almacenes en tres tipos, en función del grado de participación de las empresas comerciales: aquéllas en las que la empresa gestiona la operación sin intervención de ningún otro agente; aquéllas en las que participan, por lo menos, dos empresas, una de las cuales es la del gran almacén; y, finalmente, otro tipo en el cual el gran almacén aparece una vez se ha gestionado la promoción y se limita a comprar un inmueble o solar, en mejores o peores condiciones. En este último caso, el gran almacén es un elemento al margen de la organización de la operación inmobiliaria. Existe una correspondencia entre la modalidad de la gestión de la transformación del suelo y la finalidad de la misma, comprobándose que si su objeto es exclusivamente la instalación de un gran almacén, no aparecen otras empresas, mientras que si el fin de la operación es la creación de un conjunto terciario (oficinas, hotel, comercio de gran superficie) el gran almacén aparentemente pierde su protagonismo como gestor del proceso de transformación urbana.

Los grandes almacenes surgen y se desarrollan en los años cincuenta, sesenta y principios de los

| | I EN EXCLUSIVIDAD | | | | II EN COMBINACION CON OTROS AGENTES | |
|---|---|---|--|--|---|--|
| Nombre y localización del Gran Almacén. | EL CORTE INGLES (Preciados). | GALERIAS PRECIADOS (Callao) *. | CELSO GARCIA (Serrano). | GALERIAS PRECIADOS (Goya). | EL CORTE INGLES (Goya). | EL CORTE INGLES (Princesa) *. |
| Inauguración. | 1940 (1940-1970). | 1943 (1943-1970). | 1967. | 1974 (1971-1974). | 1966 (1962-1966). | 1974 (1966-1974). |
| Transformación originada por la promoción. | De usos varios a Gran Almacén. | De usos varios a Gran Almacén. | De residencial a Gran Almacén. | De uso conventual a Gran Almacén. | De uso industrial a Gran Almacén. | De uso residencial a varios usos terciarios. |
| Superficie afectada por la promoción. | 6.500 m ² . | 4.000 m ² . | 800 m ² . | 2.000 m ² . | 2.000 m ² . | 13.000 m ² . |
| Superficie que adquiere el Gran Almacén. | 6.500 m ² . | 4.000 m ² . | 800 m ² . | 2.000 m ² . | 2.000 m ² . | 2.600 m ² . |
| Objeto de la promoción. | Instalación de un Gran Almacén. | Instalación de un Gran Almacén. | Instalación de un Gran Almacén. | Instalación de un Gran Almacén. | Instalación de un Gran Almacén. | Instalación complejo terciario TRIANGULO PRINCESA. |
| Plan o figura planeamiento que permite el desarrollo promoción. | Plan de Alineaciones de la zona interior de Madrid (1947). | Plan de Alineaciones zona interior de Madrid (1947). | Ordenanzas Municipales de Suelo y de la edificación (1950). | Plan Parcial de Reforma Interior del Antiguo Ensanche (1972). | Ordenanzas Municipales de suelo y de la edificación (1950). | Sucesivos planes parciales y proyectos de Urbanización (1968-1973). |
| Propietarios originales del suelo. | 8 parcelas de superficie variables y usos diversos: casas de vecindad, Instituto de Idiomas, Teatro, etc. | 20 parcelas ocupadas por usos variados: casas de vecinos, "Sociedad Internacional de Coches Camas". | 1 parcela destinada a viviendas en alquiler, propiedad de Nicomedes García Gómez y Juliana Gallego Tejedor. | 3 parcelas propiedad de la Comunidad de Religiosas Agustinas Magdalenas del Beato Orozco. | Renault Frères, Sociedad Española de Automóviles posee 2 fincas desde 1919 y en 1962 las agrupa y divide en 5 diferentes: | Barrio de Pozas: 20 fincas dedicadas a viviendas en alquiler. |
| Modalidad de adquisición del suelo por parte del Gran Almacén. | 1940: adquisición de 1 parcela, 3.700.000 pesetas. 1956: César Rodríguez González aporta otra finca. 1963-64: adquisición de 5 fincas. 1970: compra de la última finca. 1975: declaración Obra Nueva tras demolición inmueble antiguo. Valor edificio construido: 425 millones de pesetas. | Por compra y algunas de ellas por expropiación: demolición y Obra Nueva. | 1967: compra del edificio por 15 millones de pesetas (contado y plazos), por "Celso García, S. A.". Demolición y Obra Nueva. | 1971: venta a Galerias Preciados por 80 millones de pesetas (al contado). Demolición y Obra Nueva. Valor edificio construido: 200 millones de pesetas. | 1962: venta de 4 fincas a Inmobiliaria Felipe II, Sociedad Anónima por 20.100.000 pesetas, y una a Sociedad Explotadora de Espectáculos por 2.400.000 pesetas. Quiebra de las Sociedades. 1964: venta a El Corte Inglés de las cinco por 25 millones de pesetas. Valor edificio construido: 166 millones de pesetas. | 1966: compra por parte de Inmobiliaria Pozas, S. A., probablemente relacionada con Inmobiliaria Metropolitana, S. A. En la última fase de la operación (1972) entra en juego El Corte Inglés. |

Fuentes: Elaboración propia a partir de la información del Registro de la Propiedad Inmobiliaria y planes urbanísticos y * A. Alvarez Mora: *La remodelación del centro de Madrid*, Editorial Ayuso, Madrid, 1978.

G.S.C.: Grandes Superficies Comerciales.

Figura 7. Operaciones de promoción de suelo en relación con la aparición de grandes almacenes. Operaciones gestionadas por la empresa del gran almacén.

| II EN COMBINACION CON OTROS AGENTES | | | | | |
|---|---|---|---|---|--|
| Nombre y localización del Gran Almacén. | GALERIAS PRECIADOS (Arapiles). | GALERIAS PRECIADOS (Serrano). | EL CORTE INGLES (Castellana). | CELSO GARCIA (Castellana). | GALERIAS PRECIADOS (La Vaguada). |
| Transformación originada por la promoción. | Uso industrial a conjunto residencial y comercial. | Residencia a conjunto terciario (hotel, oficinas...). | De solar a centro comercial y financiero. | De solar a centro comercial y financiero. | De solar a centro comercial. |
| Superficie afectada por la promoción. | 67.500 m ² . | 14.000 m ² . | 200.000 m ² . | 200.000 m ² . | 50.000 m ² . |
| Superficie que adquiere el Gran Almacén. | — | 3.000 m ² . | 8.000 m ² . | 2.600 m ² . | — |
| Objeto de la promoción. | Conjunto Residencial Vallehermoso-Centro Arapiles. | Complejo terciario Serrano 47. | Complejo comercial y financiero AZCA. | Complejo comercial y financiero AZCA. | Desarrollo del Centro Comercial Metropolitano Barrio del Pilar. |
| Plan o figura del planeamiento que permite el desarrollo de la promoción. | Plan parcial aprobado en 1945 para el conjunto Conde del Valle Suchil. | Ordenanzas Municipales de Suelo y de la Edificación (1950). | Plan Parcial de 1966 referente al conjunto AZCA. | Plan Parcial de 1966 referente al conjunto AZCA. | Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano (1975). |
| Propietarios originales del suelo *. | Vallehermoso, S. A. (Cía. Metropolitana de Contratación y Transportes, S. A. entre 1921 y 1954) reconvierte unas cocheras de la E.M.T. en conjunto residencial. | Vallehermoso, S. A. absorbe a VICOVI, S. A. propietaria del suelo como consecuencia de una herencia de los accionistas de VICOVI (palacete de D. Enrique Crooke y Larios). | Asociación Mixta de Compensación de la Manzana 4 de la Zona Comercial de Avda. Generalísimo (AZCA). | Asociación Mixta de Compensación de la Manzana 4 de la Zona Comercial de la Avda. del Generalísimo (AZCA). | Sociedad "Centro Comercial Madrid Norte, S. A.". |
| Modalidad de adquisición del suelo por parte del Gran Almacén. | 1962: Compra de 10 locales comerciales por parte de FINCOSA. 1967: FINCOSA aporta estos 10 locales a Galerías Preciados, S. A. 1974: compra de otros 4 locales comerciales a "Spanish Realty Investments Co.", por 154 millones de pesetas. | Vallehermoso, S. A. alquila a Galerías Preciados, S. A. los locales destinados a Gran Almacén. Entre 1970 y 1983 habían sido utilizados por Sears Roebuck Co. como Gran Almacén. | 1968: Corte Inglés adquiere una finca por 170 millones de pesetas (contado y a plazos). 1977: compra de una segunda finca por 211.365.000 pesetas. 1981: compra de dos fincas por 27.250.000 pesetas. | 1971: compra conjunta de esta parcela por: — Promociones Gas Madrid. — Promociones García Domínguez (61.610.372 pesetas). — CEPA. Precio total pagado: 181.610.153 pesetas. | Finca privativa 5. ^a del Centro Comercial La Vaguada, la cual ha sido vendida a la Sociedad francesa IBERENIN, S. A. y arrendada en su totalidad a Galerías Preciados. Superficie finca privativa 5. ^a : 15.200 m ² . |

* Constan como propietarios del suelo aquéllos que realizan la promoción del suelo, a los que compran el suelo las G.S.C.

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de la Propiedad Inmobiliaria y planes urbanísticos.

Figura 8. Operaciones de promoción de suelo en relación con la aparición de grandes almacenes. Operaciones no gestionadas directamente por la empresa del gran almacén.

| I OPERACIONES DE PROMOCION DE SUELO GESTIONADAS POR LAS G.S.C. | | | | | II OPERACIONES DE PROMOCION DE SUELO NO GESTIONADAS DIRECTAMENTE POR LAS G.S.C. | | |
|--|--|--|--|--|---|---|--|
| Nombre y localización hipers. | PRYCA (Las Rozas). | CONTINENTE (Alcobendas). | PRYCA (San Fernando de Henares). | JUMBO (Pio XII - Madrid). | PRYCA (Majadahonda). | ALCAMPO (Vallecas-Madrid). | ALCAMPO (La Vaguada). |
| Inauguración. | Mayo 1981. | Abril 1982. | Septiembre 1983. | Junio 1975. | Diciembre 1976. | Febrero 1982. | Octubre 1983. |
| Transformación originada por promoción. | Suelo rústico a urbano-comercial. | Suelo rústico a urbano-comercial. | Suelo rústico a urbano-comercial. | Uso industrial a uso comercial. | De solar a uso residencial y otros. | Uso industrial a residencial y otros. | Solar a centro comercial. |
| Superficie afectada por promoción. | 300.000 m ² . | 300.000 m ² . | 313.000 m ² . | 50.000 m ² . | 162.000 m ² . | 50.000 m ² . | 50.000 m ² . |
| Superficie que adquiere la G.S.C. | 300.000 m ² . | 300.000 m ² . | 313.000 m ² . | 22.000 m ² . | 22.000 m ² . | 15.000 m ² . | — |
| Objeto de la promoción. | Instalación Centro Comercial Equipamiento Exterior, Las Rozas. | Instalación Centro Comercial Equipamiento Exterior, Alcobendas. | Instalación Centro Comercial Equipamiento Exterior del Jarama. | Centro Comercial y Conjunto residencial. | Conjunto residencial. | Instalación Centro Cívico-Comercial Avda. Albufera, 153. | Desarrollo Centro Comercial Metropolitano, Barrio del Pilar. |
| Plan que permite el desarrollo de la promoción. | Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano (PEGECM). | Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano (PEGECM), 1975. | Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano (PEGECM), 1975. | Proyecto transformación volúmenes manzana Pío XIII, Madreselva, Palmito y Alfonso XIII, 1974. | Plan parcial para la Supermanzana J2-J5 y T-12 de Majadahonda, 1974. | Plan parcial de Edificación Abierta Vallecas, 1974. | Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano, 1975. |
| Propietarios originales del suelo. | 1. Familias Bravo de la Cueva; Bravo Riaza; Bravo Bustillo; Bravo S. Juan; Riaza Vilarsau (163.144 m ²). 2. Matrimonios Alvarez-Fernández y Granaños-Múgica (36.822 metros cuadrados). 3. Pablo España (34.200 m ²). 4. Otros (19.995 m ²). | 1. Familias Gibaja Casario; López Gibaja; Méndez Gibaja; Méndez Muñoz; Aguado Méndez; Aguado Díaz (50.810 m ²). 2. Otilio Gómez (51.725 m ²). 3. Federico Minguez (50.000 m ²). 4. Rafaela Gómez Berganza (24.392 m ²). 5. Otros (21.388 m ²). | Hermanos Figueroa Melgar, herederos de don Alfonso Figueroa y Bermejillo; 3. ^{er} Duque de Tovar y 10. ^{er} Marqués de Gauna (nieto del Conde de Romanones). | Estudios cinematográficos Sevilla-Films - Propietario de dos fincas adquiridas entre 1940-1950. | 1. Cia. Mercantil Noras, S. A. (12.050 m ²). 2. Justo Palomar Aznar (2.193 m ²). 3. Jesús Cosin García (6.787 m ²). | 1. Familia Folgueras-Cerámica Folgueras, S. A. (40.579 m ²). 2. Familia Villota (6.889 m ²). 3. Cuatro propietarios independientes (2.888 m ²). | Sociedad "Centro Comercial Madrid Norte, S. A.". |
| Modalidad de adquisición del suelo por parte de la G.S.C. | Compra directa a cada uno de los propietarios. Precio total: 226.422.750 pesetas. | Expropiación de cada uno de los propietarios a favor de SAUDISA. Precio total: 181.375.250 pesetas (contado y plazos). | Compra directa por Comer Center, S. A., 151.956.000 pesetas (50 por 100 al contado y 50 por 100 aplazado). | Compra conjunta por parte de Jumbo (60 por 100) e Inmobiliaria Planalto (40 por 100), 219.078.000 pesetas. | 1. 1970: Compra por Cia. Mercantil Inmob. Simane, S. A., treinta y cinco millones quinientos mil pesetas. 2. Aportación a Promotora de Hipermercados, S. A.: Terreno, 78 millones; Edificio: 444 millones. | 1. 1980: Compra por Sociedad Hispana de Desarrollo a Edihotel, S. A. 130 millones de pesetas (contado y plazos). 2. 1981: Alcampo compra a Sociedad Hispana de Desarrollo, 235.038.900 pesetas (contado y a plazos). | Compra de finca privativa 4. ^a (20.270 metros cuadrados) del Centro Comercial La Vaguada: 1.350.000.000 pesetas (totalmente desembolsados). |
| Cesiones al Ayuntamiento. | 98.795 m ² . | 150.000 m ² , según Estudio de Detalle en trámite. | 143.000 m ² . | 6.931 m ² . | — | — | — |

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Registro de la Propiedad Inmobiliaria y planes urbanísticos.

G.S.C.: Grandes Superficies Comerciales.

Figura 9. Operaciones de promoción de suelo en relación con la aparición de hipermercados.

setenta. Los planes urbanísticos vigentes no consideran explícitamente este fenómeno porque está empezando a desarrollarse, aunque se aprecia el paso desde una libertad total, sin cortapisas, para la implantación de grandes superficies comerciales, a una situación menos permisiva y, en todo caso, más consciente de los efectos que puede generar. El año 1970 aparece como el punto de inflexión en esta evolución del planeamiento. El que El Corte Inglés, S. A. solicite una licencia de ampliación y reforma de su establecimiento de la calle Preciados que en un principio le fue denegada, el que el Plan de Reforma Interior del Antiguo Ensanche no considere aconsejables los grandes almacenes (7) y la aparición en 1975 del Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano que regula la implantación de las grandes superficies comerciales, refleja una nueva actitud por parte de la administración. No obstante, la puesta en práctica de la nueva política urbanística se retrasa sensiblemente, de tal forma que los grandes almacenes no se encuentran con problemas para su implantación y se edifican de acuerdo con dos procedimientos: por la vía de las ordenanzas municipales o planes parciales zonales, que consideran la operación como la implantación de un uso urbano específico en una zona concreta de la ciudad; o mediante una normativa específica que atribuye el uso comercial a un determinado sector de la ciudad (complejo AZCA).

El estudio de los propietarios del suelo antes de la intervención de la empresa comercial indica con qué tipo de agentes urbanos tratan estas sociedades. Se distinguen dos tipos de propietarios. Por una parte, aquéllos que podrían ser caracterizados como propietarios urbanos de corte tradicional que poseen los inmuebles desde bastante tiempo antes de efectuarse su adquisición por parte de las empresas de grandes almacenes. En el casco, la propiedad aparece más fragmentada (mayor número de parcelas afectadas en el proceso), mientras que en el Ensanche está más concentrada. El otro tipo presenta características radicalmente distintas: una propiedad ya no tradicional, sino moderna, de tipo capitalista. Son empresas inmobiliarias: Vallehermoso, S. A., vinculada en varias operaciones a Galerías Preciados, S. A.; la Asociación Mixta de Compensación AZCA, integrada por varias sociedades inmobiliarias; y Centro Comercial Madrid Norte, S. A., filial de la sociedad francesa ENIN, empresa dedicada a la promoción de centros comerciales.

Por lo que se refiere a la modalidad de adquisición del suelo, se observan dos estrategias diferentes. Mientras que El Corte Inglés, S. A. adquiere, por compra todas las fincas, todo parece indicar que Galerías Preciados, S. A. opta indistintamente por la compra o por el arrendamiento de los locales; de hecho, dos de los cinco centros que tiene en Madrid son alquilados. Quizá este dato refleje la inestabilidad de su situación en el pasado reciente,

pues son precisamente sus establecimientos abiertos en los últimos años (1983, La Vaguada y Serrano) los que detenta en régimen de alquiler. En todo caso, carecemos de datos sobre el canon de arrendamiento. De ello se deriva que el patrimonio inmobiliario de El Corte Inglés, S. A. es bastante más importante en Madrid que el que tiene Galerías Preciados, S. A. Observamos que la adquisición del solar y en especial la edificación del inmueble suponen desembolsos importantes (Figuras 7 y 8), a pesar de la poca fiabilidad de los precios recogidos en los cuadros, en función de las limitaciones inherentes a la fuente utilizada. La posesión de este patrimonio inmobiliario otorga a estas empresas el carácter de gran propietario urbano y, así, a la rentabilidad de la posesión de un bien de uso, hoy por hoy competitivo, se incorpora la rentabilidad añadida de la propiedad de solares con centralidad creciente.

En lo que respecta a los hipermercados, el más tardío desarrollo de esta fórmula comercial explica que partamos de unos presupuestos urbanísticos distintos. Encontramos dos situaciones. Por una parte, tres hipermercados —Pryca en Majadahonda, Jumbo, y Alcampo en Vallecas— han surgido a partir de instrumentos de planeamiento de ámbito zonal. Aunque las figuras empleadas son diferentes, tienen un espíritu similar al no considerar como factor estructurante la aparición del hipermercado. Su implantación pudo realizarse merced a cambios en la calificación del suelo, posibilitados por la Ordenanza de Transformación (Pryca en Majadahonda y Jumbo) o por la existencia de figuras urbanísticas que asignaban un uso determinado a una zona, sin entrar en consideraciones minuciosas acerca de las formas que tal uso debía revestir (Alcampo en Vallecas). Por otro lado, los cuatro procesos responden a la existencia de un plan de carácter especial: el Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano. Aparecido en 1975, supone el primer intento por parte del organismo metropolitano madrileño de abordar el tema comercial en exclusividad, teniendo en consideración la gran capacidad estructurante de esta actividad en el uso del suelo urbano y con la pretendida necesidad de paliar un déficit importante en este equipamiento. A la vez, la administración metropolitana se hace eco del gran interés de las empresas por disponer de grandes superficies comerciales para su instalación en Madrid, lo que le lleva a ofertar directamente el suelo, tomando así una participación muy activa en el proceso. Después de que surgieran los cuatro hipermercados amparados en esta figura urbanística no se ha vuelto a plantear el establecimiento de ningún otro.

En lo referente a los propietarios del suelo, en las operaciones en el medio urbano encontramos como propietarios a personas jurídicas. En un caso, tenemos una sociedad —Sevilla Films, S. A.— que posee el suelo desde los años cuarenta y lo ha utilizado como suelo industrial. En otros dos

(7) El Plan Parcial de Reforma Interior del Antiguo Ensanche, aparecido en 1970 y aprobado definitivamente por COPLACO en 1972, considera que "estos edificios (los grandes almacenes) son los que producen mayor congestión de tránsito peatonal y de vehículos y necesitan además de grandes zonas de

aparcamiento que, por lo general, suelen resolver a su costa, aunque nunca de una forma total, lo que produce congestión en su entorno, llegando a veces a lugares considerablemente distantes. No son, pues, aconsejables, desde el punto de vista urbanístico" (Memoria del Plan, p. 37).

casos, los antiguos propietarios se han convertido en sociedades con el fin de cambiar de uso el suelo que venían ocupando desde bastante tiempo atrás. En el último caso, aparece como propietario la ya mencionada "Centro Comercial Madrid Norte, S. A.". La propiedad aparece así unificada desde el principio. En el medio rural, los propietarios son personas físicas. Sólo en uno de los hipermercados estaba unificada la propiedad. En los dos restantes, las parcelas son pequeñas. Debido a la existencia del PEGECM podemos decir que estos propietarios pierden su papel como agente activo al establecer COPLACO la localización de los Centros de Equipamiento Exterior. Sin duda, se ven beneficiados mediante esta nueva clasificación del suelo.

En cuanto al protagonismo que toman las empresas comerciales como gestoras del proceso, en los cuatro hipermercados localizados en suelo urbano (Jumbo, Pryca de Majadahonda, Alcampo de Vallecas y Alcampo de La Vaguada) se aprecia una participación diferente. En el caso de Jumbo, aunque en combinación con una inmobiliaria, la empresa toma un indudable protagonismo en la operación, promoviendo el proyecto de transformación de volúmenes que garantizaría la legalidad del cambio de uso. En el extremo opuesto está el hipermercado Alcampo de La Vaguada, el cual se limita a adquirir unos locales comerciales.

La modalidad de adquisición del suelo ha sido mediante compra excepto en un caso en que ha sido por expropiación. Aunque ésta era la modalidad que contemplaba el PEGECM para los "centros exteriores" sólo se utilizó en un caso, y en los restantes se optó por la compra, quizás por ser un procedimiento más sencillo y rápido que la expropiación. El enorme interés de las empresas promotoras de hipermercados por la adquisición del suelo les lleva a pagar precios muy elevados, tanto en zona urbana como en zona rural. En este sentido, es revelador el hecho de que en 1971 el Ministerio de la Vivienda compra, en la Carretera Nacional VI, una finca de 425,5 hectáreas por un precio de 224 millones de pesetas, precio aproximadamente igual al que paga, en 1979, Promotora de Hipermercados, S. A. por una finca de 26 hectáreas cercana a la primera. Los ocho años medios no justifican la diferencia extraordinaria en el precio. Por otro lado, cabe pensar que las empresas de hipermercados han tenido mayor poder de acción y presión sobre los antiguos propietarios que las empresas de grandes almacenes, debido a que la Administración les proporciona como instrumento de actuación la expropiación forzosa, lo que garantiza la viabilidad de la operación.

Como conclusión general en lo referente a estas operaciones de promoción de suelo, sin duda lo más notorio es la gran diversidad de procesos que hace difícil que podamos hablar de verdaderos modelos, dado que cada caso concreto constituye un tipo específico de operación. Esto está en relación con la dispersión, tanto cronológica como de localización, de la implantación de las grandes su-

perficies. Cronológicamente, la evolución manifiesta la tendencia a un mayor control por parte de la Administración Pública, bien regulándolas, bien facilitando los procesos, sentando las condiciones para su desenvolvimiento. Por su parte, la localización nos remite al carácter de los antiguos propietarios, del uso del suelo y de las mayores o menores expectativas de beneficio que ofrezca la zona. Así, en zonas cotizadas, es común la presencia de agentes de tipo inmobiliario que introducen una complejidad que es inexistente en aquellas zonas en que la carencia de interés especulativo determina procesos más simples, existiendo una relación directa entre la empresa comercial y los propietarios en origen del suelo. Constatamos también que el comercio en grandes superficies es un uso que por tener una gran capacidad económica —y consecuentemente con ello poder pagar grandes sumas para la adquisición del suelo— está contribuyendo a la rentabilidad diferencial del suelo, lo que asemeja las grandes superficies comerciales a otros usos urbanos, como pudieran ser las oficinas.

6. CONCLUSION

Este trabajo ha conseguido la caracterización de una actividad/uso urbano que, efectivamente, presenta unos rasgos peculiares que se resumen en su relevancia como actividad económica, contribuyendo las grandes superficies comerciales quizás más que ningún otro tipo de comercio a la rentabilidad diferencial del suelo y a la generación de un importante volumen de empleo; como uso de suelo, manifiesta una distribución y localización geográficas no uniforme e igualmente tienen una dimensión urbanística que no tienen otros tipos comerciales, como lo demuestra el que motivaran la aparición del primer plan madrileño en materia comercial (PEGECM).

No queremos finalizar sin señalar que las grandes superficies comerciales en Madrid se encuentran en una situación de incertidumbre ante el futuro. Por una parte, la municipalidad no las contempla de forma explícita en el último Plan General y parece apostar por una política comercial basada en otras unidades comerciales. Por parte de la propia empresa comercial, estamos asistiendo a un replanteamiento, tal vez ante una saturación del mercado en grandes superficies comerciales, tendente al establecimiento de unidades comerciales más pequeñas y de más fácil instalación y mediante la alianza (a través de sistemas franquiciados) con pequeños comerciantes, tendencia que puede constituir una estrategia. Tal y como señala P. Palu "el capital nacional pacta con la pequeña burguesía del negocio local, que encuentra en dicha ayuda los medios de aumentar sus lugares y formas de rédito. El capital, por su parte, ahorrando inversiones, logra, por una serie de transferencias y tributos, recobrar a expensas del pequeño capital parte creciente de la plusvalía hasta ahora distribuida" (8).

(8) PALU, P. (1981): "Restructuration du commerce et aménagements", en *Revue Géographique des Pyrénées et du*

Sud-Ouest, vol. 52, núm. 4, pp. 431-440. Toulouse (en el resumen del artículo).

PARQUE COSTERO SUR

Fundación CEPA

Este trabajo es una síntesis del largo camino recorrido por la Fundación CEPA para llevar a buen término el Proyecto del Parque Costero del Sur.

Se describen en él las características actuales, los tipos de paisaje y los rasgos histórico-culturales del lugar donde se asienta el Parque, que se convertirá en una gran zona recreativa cercana al área metropolitana de Buenos Aires y en una de las reservas ecológicas y culturales de valor continental.

Dentro de los usos del futuro Parque, destaca singularmente el concepto de "reserva abierta", en contraposición al de "reserva cerrada", lo cual permitirá compatibilizar las exigencias de preservación de los ecosistemas naturales con las exigencias socio-económicas de mantenimiento de la rentabilidad de los recursos productivos agropecuarios del área.

Por último, se hace referencia a los apoyos recibidos a todos los niveles, que culminaron con la declaración del Parque por la UNESCO como Reserva Mundial de Biosfera Natural y Cultural.

1. UNA DECISION TRASCENDENTE

Este proyecto fue propuesto y desarrollado por la Fundación CEPA —Centro de Estudios y Proyectación del Ambiente—, y posteriormente obtuvo el aval del Programa MAB de UNESCO, el que con fecha 8 de diciembre de 1984 lo declaró Reserva Mundial de Biosfera natural y cultural. Próximamente, se pondrá en marcha la primera de las etapas de esta obra, denominada PARQUE COSTERO DEL SUR.

Se tratará de un nuevo Parque Provincial y será una de las grandes zonas recreativas cercanas al área metropolitana de Buenos Aires y una de las reservas ecológicas y culturales de valor continental.

Hacia 1975, CEPA detectó la existencia de este

Fundación CEPA. Centro de Estudios y Proyectación del Ambiente.
La Plata - Argentina.

The Southern Coastal Park

This work is a summary of that long process by which the CEPA Foundation successfully carried through their Southern Coastal Park Project.

The present day characteristics, types of landscape and historical —cum— cultural features of the park's placement are here described as its relevance not only as a vast recreation zone for near-by Buenos Aires but as one of the ecological and cultural reserves of a continental standing as well.

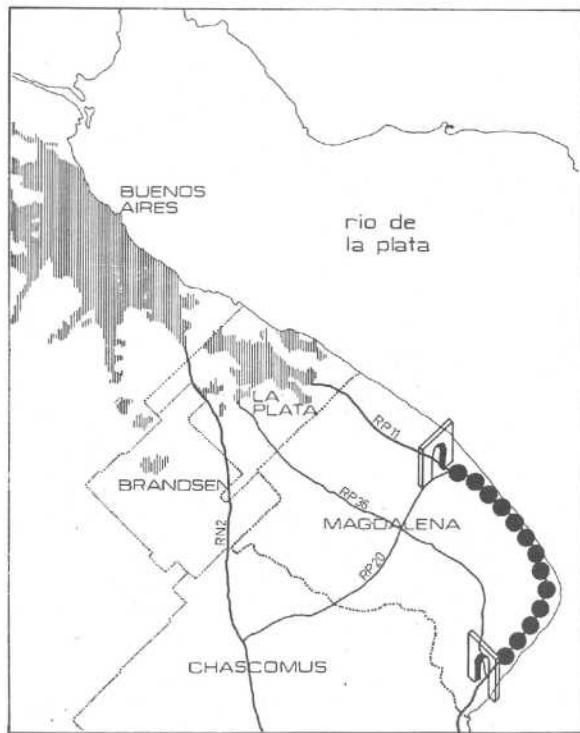
Among the other benefits of the future park, its being conceptualized as an "open reserve" as against a "closed" ditto is worth underlining as this allows for the running in tandem of such demands inherent upon the preservation of natural ecological systems with those social —cum— economic requirements imposed upon it by the need to maintain the viability of the agricultural and fishing assets of the area.

The article ends by acknowledging the support the project received at all levels, support that was crowned by the park's being scheduled by the UNESCO as a World Cultural and Natural Biosphere Reserve.

área singular, la que rápidamente encontró su nombre en la conjunción de "parque" (por ser concebida como parque social y natural), "costero" (por ser íntegramente una franja costera sobre el Río de la Plata) y "sur" (por estar también al sur de dicho río y de la conurbación de Buenos Aires y La Plata).

A partir de 1980, la Fundación decidió retomar la idea, a tal punto que al desarrollarla obtuvo el consenso local, realizando un anteproyecto definitivo hacia 1982, que fue elevado a la Comisión Nacional del Programa MAB. Esta lo aprobó y lo elevó a París para su definitiva declaración como Reserva de Biosfera Mundial.

En 1983, luego de estudios de prefactibilidad realizados por CEPA mediante un encargo de UNESCO, se demostraron las ventajas de la idea y su fácil concreción. A partir de diciembre de ese año, las nuevas autoridades advirtieron la magnitud del proyecto y mediante la iniciativa de la Ad-



Plano 1. Plano de localización del Parque Costero del Sur, en la provincia de Buenos Aires.

ministración de Parques Nacionales y la propia Municipalidad de Magdalena se consiguió rápido apoyo, decidiendo el propio gobernador de la provincia de Buenos Aires, doctor Armendáriz, apoyar el Proyecto, que fue declarado "de interés provincial" por Decreto 1537, del 22 de marzo de 1985, y recomendar su inclusión —aunque modesta— dentro del Presupuesto provincial.

En la actualidad ha concluido el proceso de gestación y la realidad de este nuevo parque provincial está por comenzar.

Es evidente que se tratará de un proyecto relevante en la historia del partido de Magdalena y de la Provincia, dándole la misma un apoyo preferencial, además del apoyo recibido a nivel nacional e internacional.

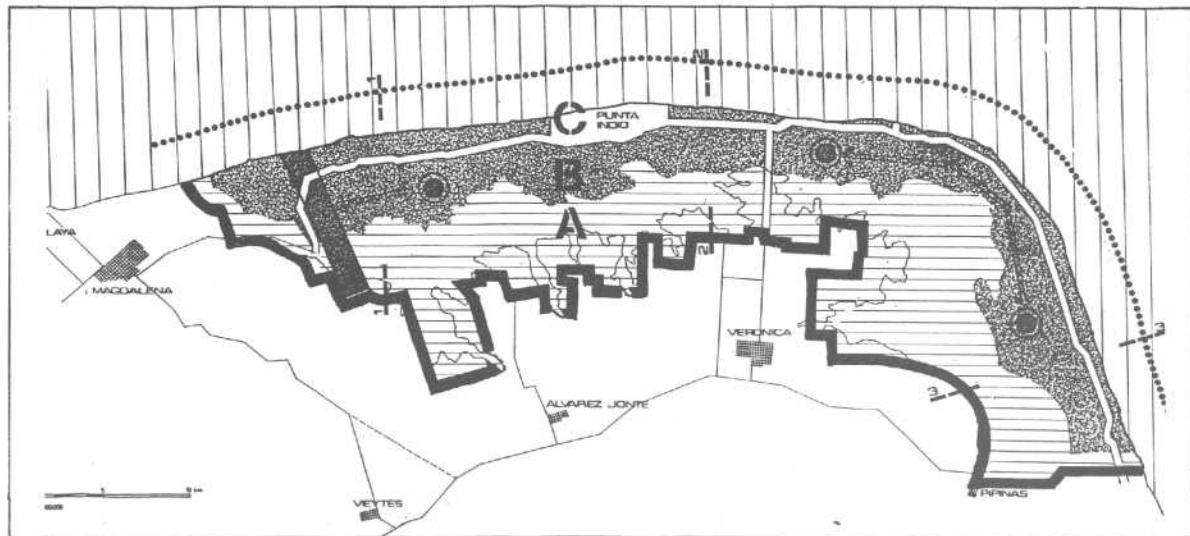
2. CUALES SON LAS CARACTERISTICAS ACTUALES DEL AREA

El partido de Magdalena es uno de los 122 partidos en que se halla subdividida la provincia de Buenos Aires; cuenta con unos 22.000 habitantes distribuidos en una superficie de 3.000 km². Su localización en el extremo sur de la costa occidental del Río de la Plata, fue el origen de su poblamiento y ha sido uno de los factores condicionantes de su realidad actual.

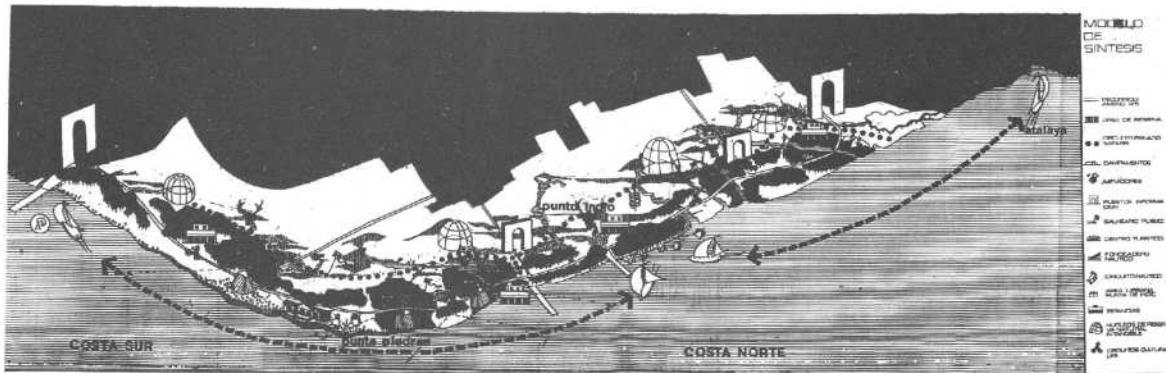
Lo que fue un puesto de avanzada en la frontera contra el indio (Magdalena, fundada en 1735, con su puerto de Atalaya, salida de la producción de cueros salados, tomó vigor en aquel que se llamó "el pago de la Magdalena" que se extendía desde el sur de Quilmes hasta el río Salado).

Desde siempre, el tramo de ruta 11 que va desde la ciudad de Magdalena hasta la Bahía de Samborombón —y en particular hasta la desembocadura del río Salado— fue un recorrido provinciano, tranquilo, jalónado por estancias de raigambre histórica donde la naturaleza permaneció casi intacta; 100 kilómetros de recorrido ameno, zigzagueante, consolidado por la conchilla, que le confiere permanente transitabilidad y otorga esa presencia plena de identidad con el paisaje natural y la escala intimista del área.

La ciudad de Magdalena, con sus casi 7.000 habitantes y su encanto de viejo asentamiento pampeano (con algunos monumentos arquitectónicos dignos de poner en valor), provoca al visitante su primera "puerta" a la sorpresa. Pareciera como si desde allí, y una vez que se toma el "camino de la



Plano 2. Plano esquemático del Parque, donde se observan las rutas de ingresos al mismo, su organización lineal a lo largo de la ruta 11 y la localidad bañearia de Punta Indio como asentamiento principal. El sector A (45.000 Ha.) corresponde al área de amortiguación o defensa del parque propiamente dicho. El sector B (de 27.500 Ha.) es el área de reserva propiamente dicho, dentro de la cual aparecen con grises más intensos los núcleos intangibles. El sector C (de sólo 1.100 Ha.) corresponde al área de uso turístico intensivo que incluye la ruta 11, Punta Indio y todos los equipamientos.



Plano 3. Perspectiva aérea de la propuesta vista desde el río. En el plano se observa las puertas de entrada al parque, los circuitos náuticos, los laboratorios de crfa, los cascos de las viejas estancias.

costa" con la característica luminosidad del acondillado, se diese un salto en el tiempo y el espacio, trasladándose a tierras extrañas y exóticas.

Pero como se trata de un exotismo propio, que el habitante de las costas del Río de La Plata ha podido experimentar (aun depredado, corrompido) en las riberas del Delta del Paraná, en las costas de Quilmes y de La Plata, se trata de una novedad cuyo mensaje es fácilmente comprensible y que despierta sentimientos de teluricidad e identidad.

Además, lo sorprenden las visuales espectaculares hacia un estuario que aquí es más plateado, pues se está haciendo mar. Puede pescar (y cuando la corvina negra viene a comer los cangrejos de la bahía, puede hacerlo a niveles de cantidad y calidad quizás únicos). Puede cazar, en las épocas permitidas y dentro de normas estrictas, como ya en pocas zonas de la provincia podría hacerlo. Puede contemplar fauna en otras partes extinguida y flora aún autóctona. Y puede encontrar playas de suave arena y de aguas menos turbias y no contaminadas.

3. TIPOS DE PAISAJE NATURAL

El Parque se inicia a 110 kilómetros de Buenos Aires y a sólo 60 de La Plata, inmediatamente después del predio del Regimiento 8 de Tanques, con asiento en Magdalena. A partir de allí, en sus casi 100 kilómetros de largo costero, por un ancho promedio de 7, su superficie prevista alcanza casi 75.000 hectáreas.

El doctor Jorge Morello, Presidente de Parques Nacionales, ha sostenido que "si se quiere conocer la pampa como la vio Darwin, es necesario visitar el Parque Costero del Sur". Por su parte, la profesora Elena Chiozza, Vicepresidenta de la Asociación Argentina de Ambientalistas, evalúa el Parque como una suerte de representación de todo el conjunto de los ecosistemas pampeanos; tal su diversidad y el estado de preservación del medio natural.

En realidad, el arrinconamiento que ha sufrido esta zona, entre el desarrollo del eje ruta 2, la ribera rioplatense y la Bahía de Samborombón, quizás explica que se hallan refugiado aquí cientos de especies de fauna y flora autóctonas. Con estas ca-

racterísticas geográficas sumadas al atraso económico y la baja rentabilidad del agro local, se mantuvieron casi exclusivamente actividades ganaderas extensivas (de baja depredación natural) y sólo pequeños núcleos de población.

En esas condiciones típicamente de interfase ecológica (o ecotonos), como toda zona de transición entre dos geosistemas —en este caso el río y la pampa— es natural que se concentre una gran diversidad de nichos (poblaciones faunísticas) y que se ofrezcan también diversidad de hábitat o paisajes. En esa diversidad los antagonismos son frecuentes y la lucha entre los avances y la actividad biológica de los ecosistemas vecinos suele generar impactos negativos. En el Parque esto es evidente en la erosión que provoca el embate de las sudestadas del río, que está carcomiendo sus costas de manera alarmante y que exige una urgente solución; y también resalta aquella diversidad biológica con la baja estabilidad resultante de la condición de interfase, que requiere un manejo extremadamente delicado tanto del suelo como de la fauna, flora y el paisaje resultante, para evitar su rápido deterioro.

Para un observador atento, se hace evidente desde una primera visita la excepcionalidad natural del área, pero también la necesidad de intervenir con urgencia y decisión, para manejar el área de modo de preservarla de impactos tanto naturales como producto de la actividad humana desaprensiva.

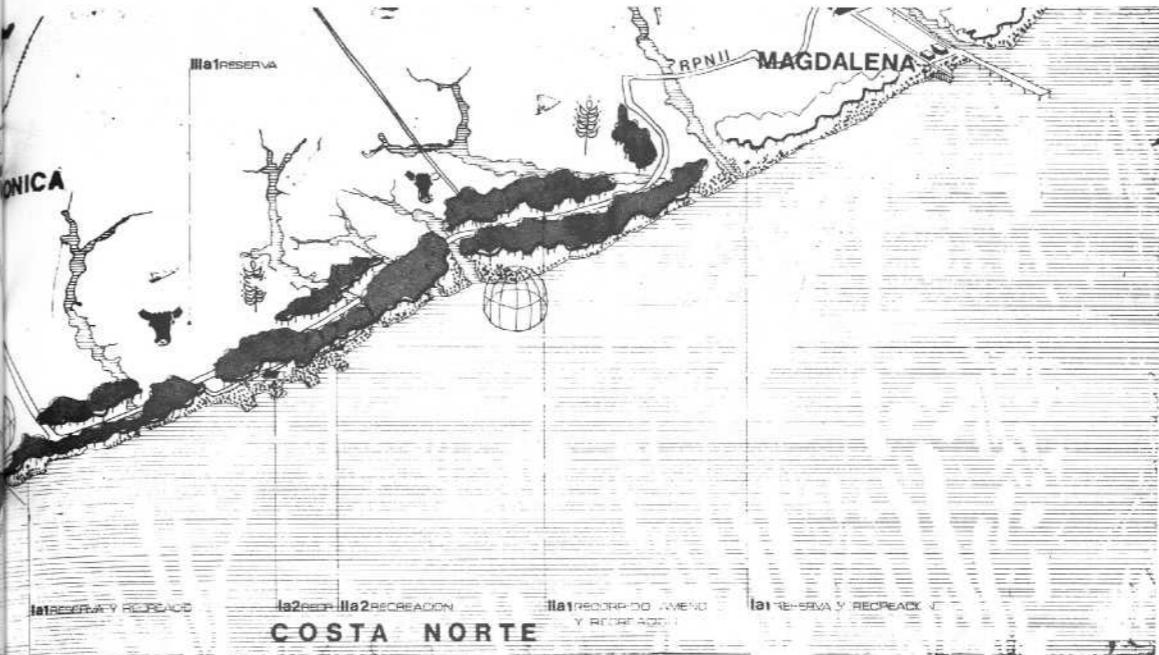
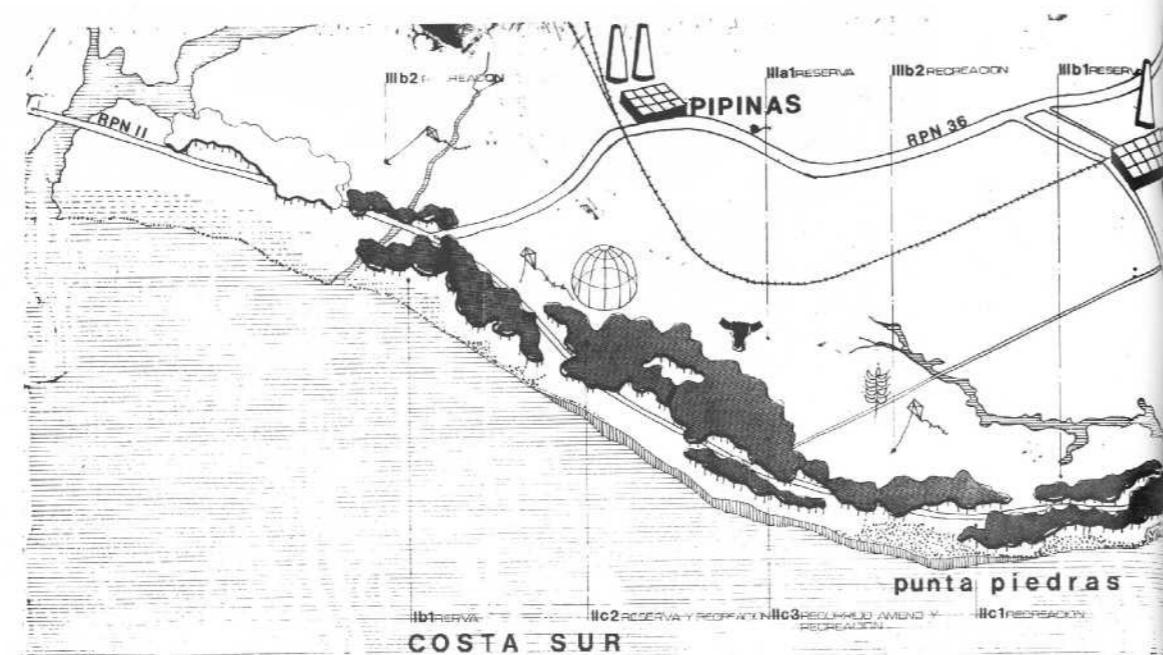
La variedad descrita ofrece un atractivo suplementario en este Parque: la misma se organiza perceptivamente con una gran claridad, que mantiene sin embargo una alta diversidad. La estructura paisajística puede clasificarse en tres paisajes dominantes:

1. *El paisaje costero*, zonas inundables alternadas con playas de fina arena amarilla y barrancas de caláceo.

2. *El paisaje de albardón de conchilla* o cordón conchil, formado por las sucesivas acciones de la erosión marina que conforma la espina de la ruta 11 y sobre la cual se monta la última estribación de la selva en galería del talar.

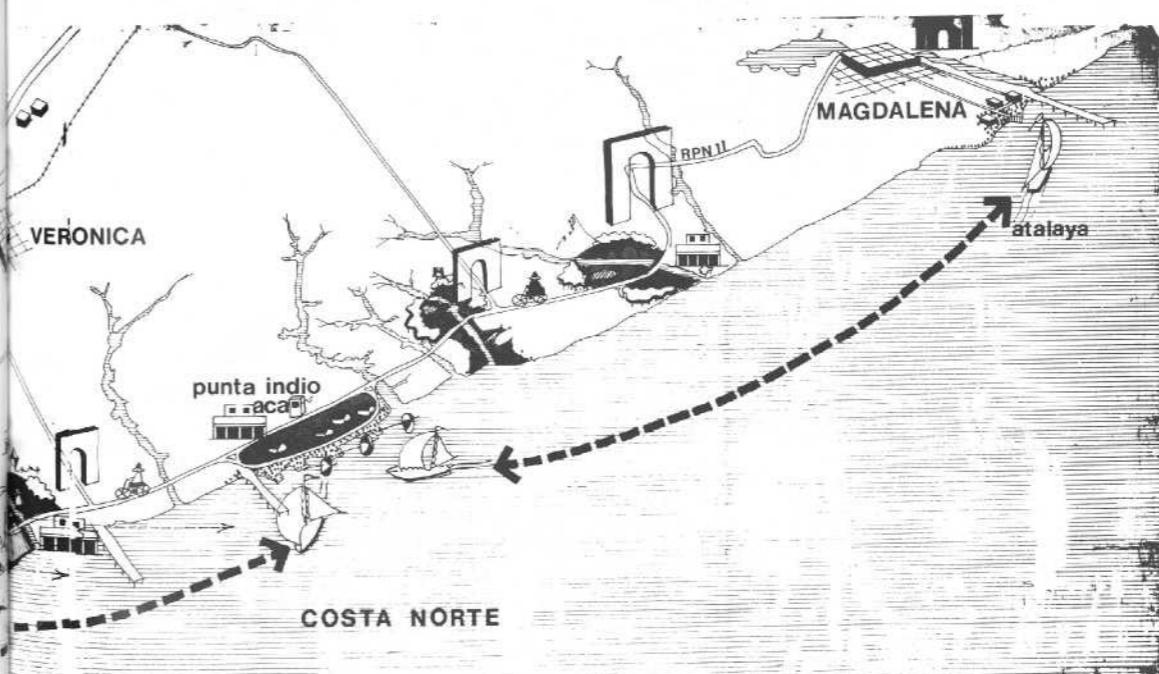
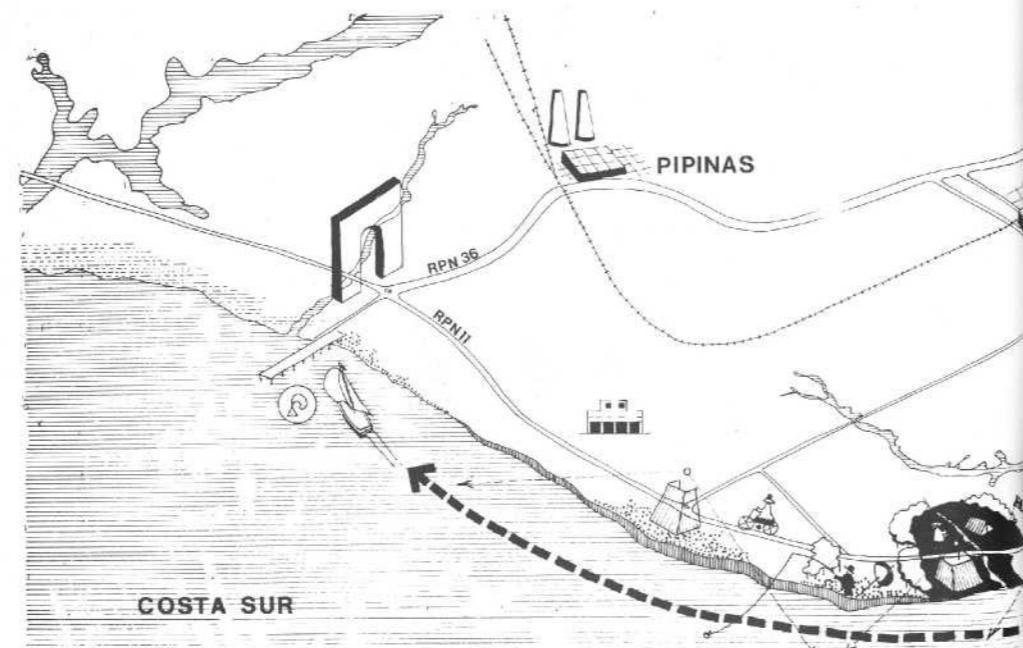
3. *El paisaje de los altos y bajos occidentales*, complejo de bañados de rica fauna y médanos de conchilla, con talares.

Esta diversidad se multiplica por los cambios fi-



Plano 4.
Unidades de paisaje, donde se observa la espina vertebradora de la ruta principal número 11, que recorre el albardón paralelo a la costa, poblado por el bosque en galería del talar.

UNIDADES OPERATIVAS DE PAISAJE



Plano 5.
Unidades de uso recreativo y cultural, donde se destacan el balneario de Punta Indio, las estancias, los campamentos, los espigones y los fondeaderos náuticos.

UNIDADES ANTROPICAS

sonómicos y funcionales entre el sur y el norte de la franja, las masas forestales, el perfil y el color del río y otras variantes.

Es difícil imaginar la riqueza de estas combinaciones, si además le sumamos el valor del patrimonio cultural, sus costumbres, las fiestas gauchescas y la edificación popular, que son de un encanto y una pureza pampeana únicos, como relicto de una vida y un país casi extinguido.

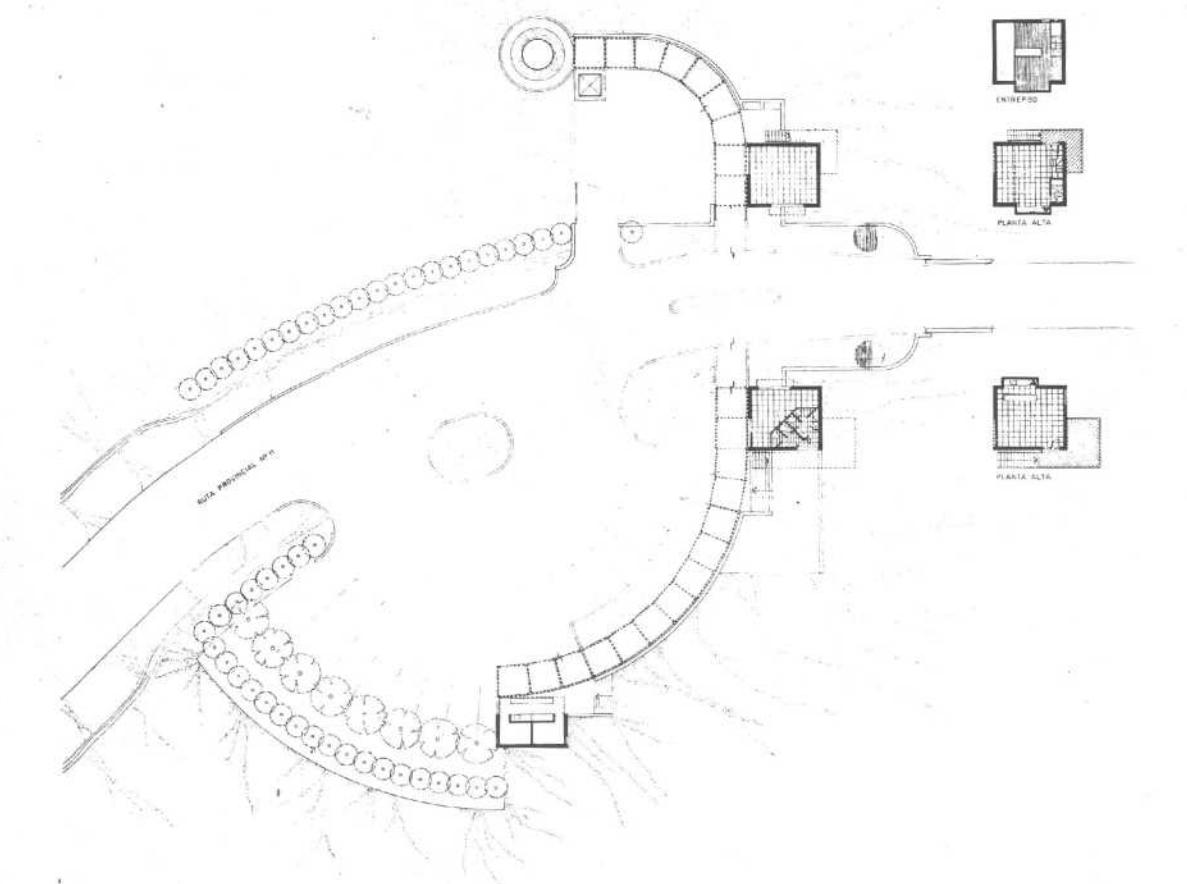
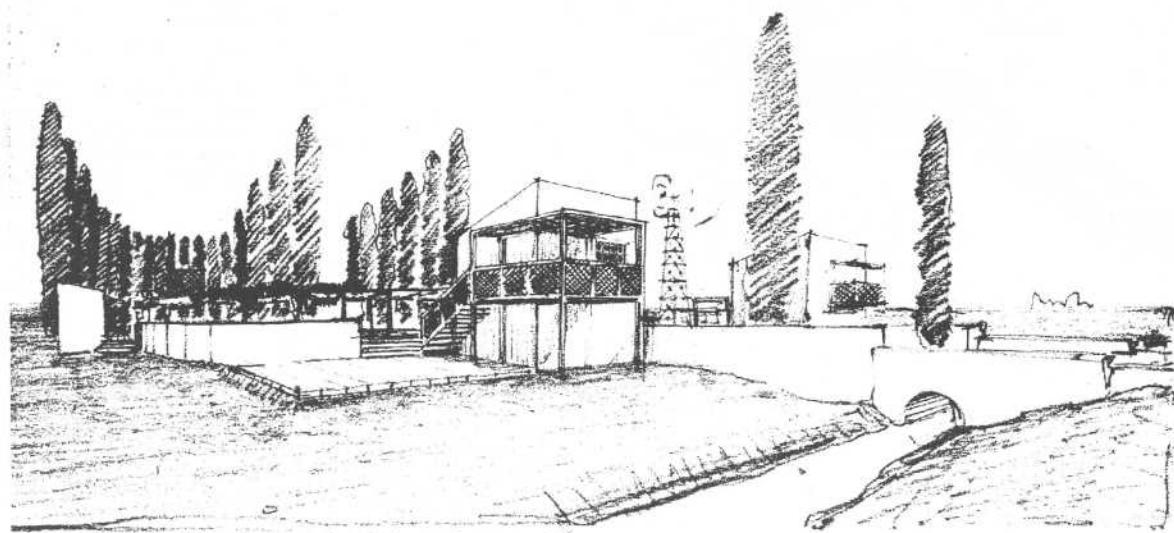
4. LA PRESENCIA HISTORICA Y CULTURAL

Ciertamente la preservación de la naturaleza no contaminada provee un goce estético y una satisfacción ética, y por ello es también un valor cultural (científico, histórico, artístico). Pero cuando a ello se añúa la presencia consciente de la mano del hombre, artificializando dicho medio a través de la

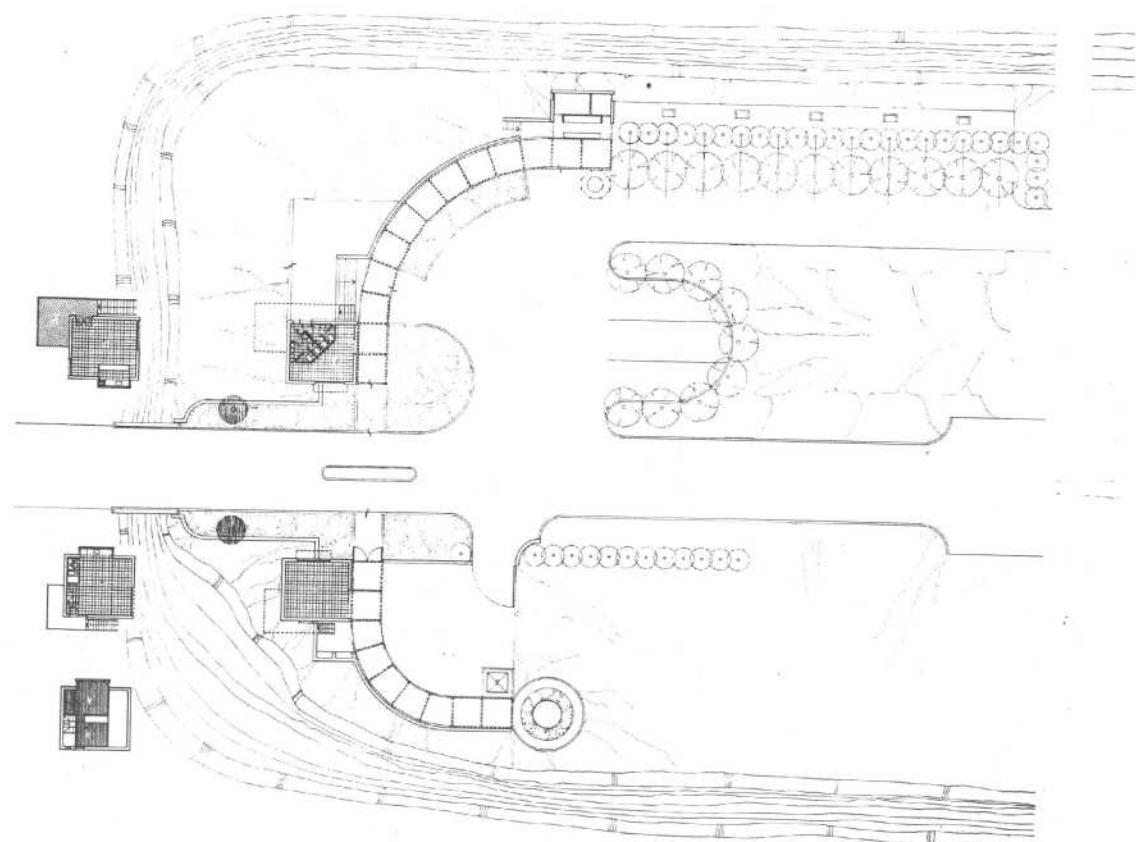
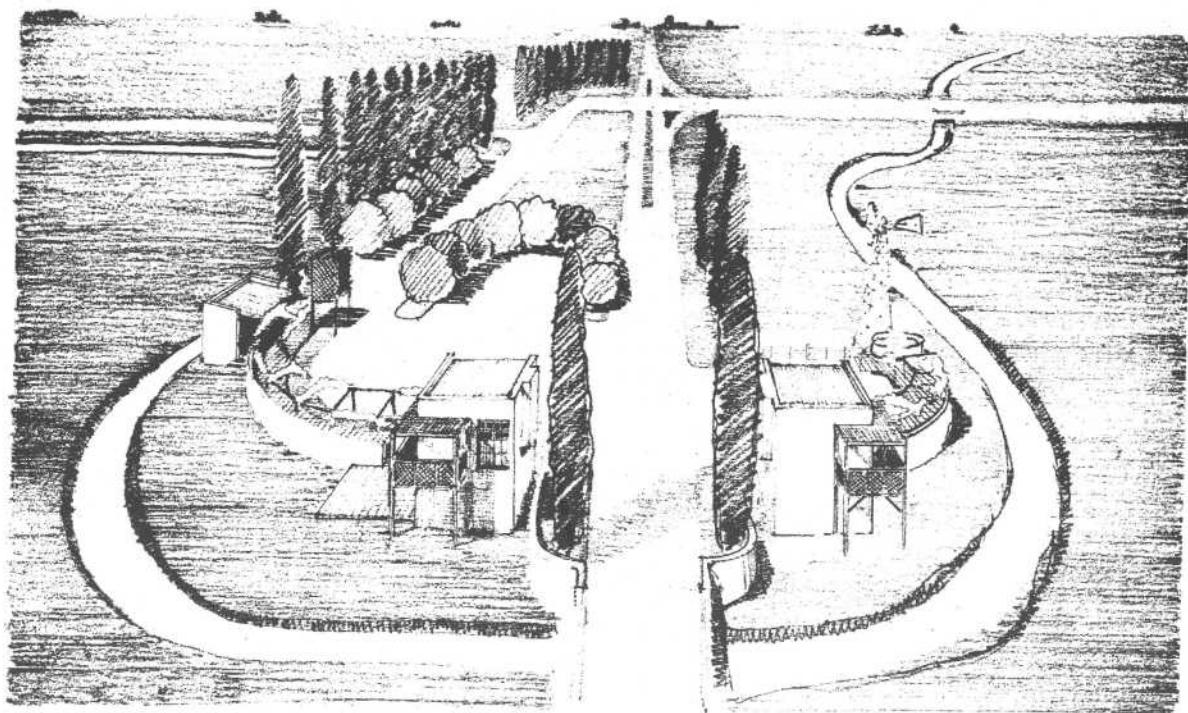
historia y enriqueciendo esas construcciones con su presencia telúrica, el "valor" del área se multiplica y su preservación se torna más imperiosa. Esta presencia antrópica ha dejado rasgos evidentes a partir de los últimos doscientos años. En la zona existieron estancias pioneras en la avanzada contra el indio y la conquista del desierto (Rincón de Noario, Rincón de López, etc.), pero de ellas no queda traza visible. No debe descartarse su cita-

PROPIUESTA

ción a modo de referente histórico y costumbrista (mojones, placas, exposiciones, información turística, etc.), pero no parece probable su consideración como patrimonio. En cambio a partir de 1850 se consolidaron nuevos establecimientos, servidos por el ferrocarril y preparados para la nueva Argentina agropecuaria exportadora. Estos establecimientos fueron fijando una población rural plena de acentos folklóricos, que aún hoy perduran vigo-



Planta y perspectiva del parador norte.



Planta y perspectiva del parador sur.

rosos. Se destacan entonces varios cascos espectaculares, en algunos casos con jardines trazados versallescamente y en los otros con parques naturales y/o exóticos de inusitada magnitud e identidad con el paisaje natural. En dichos establecimientos es posible leer la tipología de modos de producción rural que se fue gestando de acuerdo a la evolución del mercado y la tecnología; actividad extensiva, actividad extensiva selectiva, cría de animales de raza; se pueden observar con fascinación casos en los cuales la actividad productiva no tenía ninguna sofisticación ni complementación (contrastando con el casco principesco de espaldas a la actividad en sí misma) y otros en que la estancia era una verdadera fábrica con cientos de empleados viviendo en ella como en una ciudad autosuficiente (y en donde el proceso productivo puede seguirse para adelante y para atrás en toda su cadena de transformación).

La lectura socio-económica e histórico-política que puede hacerse a partir de testimonios tan completos, resulta una experiencia cultural estimulante por su variedad y riqueza. La arquitectura, el diseño industrial (o artesanal), el paisajismo, el mobiliario, las piezas de arte allí colecciónadas, hablan elocuentemente de tantas historias como disciplinas del conocimiento convergieron a formarlas. Pero en ocasiones se excede esos mismos niveles, para desvelarse una suerte de "Urbanismo rural", en los increíbles conjuntos plurifuncionales distribuidos en decenas de hectáreas, caso rarísimo entre los asentamientos pampeanos (sobresalen en este sentido las Estancias Juan Gerónimo y Santa Rita).

5. EL CONCEPTO DE "RESERVA ABIERTA" Y LA ZONIFICACION DEL PARQUE

Desde su origen, en la idea del Parque fructificó una postura bastante diversa de la tradicional en las reservas naturales. El enfoque se apoyaba en la conceptualización que viene haciendo el Programa MAB de UNESCO de la necesidad de preservar estas áreas con carácter de "reserva abierta" en lugar de las consabidas "reservas cerradas". Donde cerrado equivale a conservacionismo absoluto, que excluye la presencia del hombre con sus actividades; y abierto a preservación dinámica, evolutiva, que permite y alienta la presencia humana, en tanto la misma, regulada para un manejo adecuado y una explotación económica controlada y limitada, se ha demostrado el mejor custodio de una adecuada regulación del metabolismo de la naturaleza.

Esta tesis en realidad es aún más apropiada para un área como la del Parque, en la cual se alían los testigos de la naturaleza autóctona con aquéllos de una presencia histórica y cultural relevante. Ha sido la presencia del hombre la que confirió su carácter definitivo a esta zona, con sus patrimonios arquitectónicos, costumbristas, folklóricos, artesanales, y que con un decantado manejo natural permitió la supervivencia de las especies naturales en sus ecosistemas originales.

Gran número de iniciativas de reserva abierta

natural han sido llevadas a cabo con la tutela del Programa MAB desde 1971 en adelante, y sus resultados son alentadores. Pero en el caso de la conjunción de reserva integral de biosfera natural y cultural, el criterio se impone con mayor garantía de éxito. Cabe consignar que en este sentido, el Parque Costero del Sur es un caso único en Sudamérica y uno de los escasos ejemplos mundiales, razones que motivaron el interés de UNESCO en el Proyecto, así como el entusiasmo con el cual desde el inicio fue encarado el mismo.

Para aplicar el enfoque MAB se adoptaron sus tres tipos de unidades o áreas de preservación: los núcleos testigos de tipo intangible; el entorno de los mismos, o la reserva propiamente dicha; y el área externa de amortiguación, donde se ejerce el criterio de reserva abierta.

Si en la reserva propiamente dicha se permite una actividad productiva *restringida*, en el área de amortiguación, la actividad puede ser mayor pero siempre *controlada*.



En el caso del Parque esto permitirá compatibilizar, mediante las normas de uso y manejo correspondientes, las exigencias de preservación de los ecosistemas naturales para beneficio de la cultura y la ciencia, con las exigencias socio-económicas de mantenimiento de la rentabilidad de los recursos productivos agropecuarios que el área viene practicando históricamente.

En otras palabras, por este enfoque y por tratarse de una reserva provincial, no sólo no se modificará la actual situación de la tenencia de la tierra, sino que se protegerá y se auspiciará, en general, a que se mantenga el uso actual.

6. EL USO TURISTICO

Otro concepto fundamental en la definición de la idea es el de "parque social". Con ello se define que la reserva debe ser abierta no sólo al uso económico productivo dentro de los límites admisibles, sino al goce social.

Esto se basa ante todo en la aptitud intrínseca del área (bellezas del paisaje, patrimonio a visitar y conocer, oferta recreativa y deportiva excepcional, a sólo 100 kilómetros de la enorme área metropolitana, tan demandante de espacios abiertos y naturaleza en plenitud). Nuestros parques nacionales se encuentran a más de 500 kilómetros, en el mejor de los casos, del Gran Buenos Aires, y aun los parques provinciales están muy alejados de la gran demanda de esparcimiento, haciendo caro y difícil su goce para la gran mayoría de la población.

Sin embargo, también se ha tenido en cuenta que el Parque Costero del Sur es una ocasión de desarrollo económico para esta marginada zona

| PATRON DE USO | TIPO ESPACIAL | Descripción de atributos |
|---|---------------|---|
| A-Oferta recreativa | | |
| A1 RECORRIDO AMENO RUTA 11 | | TRAZADO SINUOSO Y PAISAJE AMENO, INCLUYE EN SU RECORRIDO LA CASI TOTALIDAD DE LAS AREAS QUE COMPOEN UN ECOsistEMA PAMPLANO.- |
| A2 RECORRIDO AMENO PEATONAL | | APERTURACION AL DOMINIO A LO LARGO DE LOS ARROYOS QUE PERMITA ESTRUCTURAR UNA TRAMA DE RECORRIDOS PEATONALES. APLICACION LEY 8912.- |
| A3 CAMPAMENTOS | | CAMPAMENTOS DE 5 HA CADA UNO, EQUIPADOS CON SANITARIOS Y EN AREAS SITUADAS EN CORRESPONDENCIA CON LA RUTA Y LOS CURSOS DE AGUA.- |
| A4 MIRADORES | | MIRADORES DE 5 METROS DE ALTURA Y CAPACIDAD PARA 10 PERSONAS.- |
| A5 CENTRO DE INFORMACION Y CONTROL | | AREA DE INGRESO CON PUESTO DE PAGO, GUARDAPARQUE E INFORMACION TURISTICA. EQUIPAMIENTO DE SERVICIOS RUTEROS. APROX. 200 metros cuadrados. |
| A6 CENTRO RECREATIVO COSTERO | | EQUIPAMIENTO PARA EL USO DEPORTIVO Y RECREATIVO EN LOS TRAMOS DE LA COSTA DE MAYOR INTERES PAISAJISTICO.- |
| A7 CENTRO TURISTICO | | AREA DE 20 HA LOCALIZADA EN PUNTA PIEBAS, TURISMO SOCIAL ORGANIZADO, HOTEL, RESTAURANT, FILETAS, ETC. |
| A8 BALNEARIOS PUBLICOS | | FORMACION DE PLAYAS DE ARENA CON EQUIPAMIENTO TURISTICO PUBLICO PROVISTAS DE DEFENSAS PARA EVITAR EL DESBANCAMIENTO DE LA COSTA.- |
| A9 HONDEADEROS NAUTICOS | | PEQUEÑO PUERTO DE PROTECCION QUE POSIBILITE EL RECORRIDO DEL RIO DE LA PLATA HACIA EL SUR.- |
| A10 RECORRIDO AMENO ANTRACCION | | ESTABILIZACION DE UN SERVICIO RECREATIVO DE LANCHA DE TURISMO QUE POSIBILITE UN RECONOCIMIENTO INSOLITO DEL AREA.- |
| A11 APERTURACION DE DOMINIO RUTA 11 COSTA DEL RIO DE LA PLATA | | NO MODIFICAR LUGOS ACTUALES, NI TALAR ARBOLES, NI ENTRAR DENTRO DE FLORALES. APLICACION DE LA LEY 8912.- |
| A12 AREA URBANA PUNTA INDIO | | APLICACION DEL PLAN DIRECTOR URBANO Y CODIGOS EDIFICIOS.- AREA RESIDENCIAL NO DISPONIBLE COMO ESPACIO RECREATIVO PUBLICO.- |
| ANEXO: OFERTA RECREATIVA ZONAL | | TRAMA DE ESPACIOS ABIERTOS HERQUATICOS DE TIPO OCASIONAL ACCESIBLES PARA LOS DEMANDANTES DEL AREA.- |
| B-Oferta cultural | | |
| B1 ESTANCIAS | | PATRIMONIO CONSTRUIDO DE VALOR HISTORICO Y MONUMENTAL A PRESERVAR.- |
| B2 NUCLEOS DE RESERVA NATURAL INTANGIBLE | | NUCLEOS INTANGIBLES DE RESERVA DE FAENA Y FLORA. SUPERFICIE APROXIMADA: 100 ha, CON UN AREA DE AMORTIGUACION BIENALVENTE.- |
| B3 CIRCUITOS CULTURALES PUBLICO PERMANENTE PUBLICO SEMI-PERMANENTE PUBLICO PRIVADO (SAFARI'S) | | TRAMA DE VINCULACION ENTRE LOS RIOS R1 Y R2 FORMADA POR LA RUTA, CAMINOS PERPENDICULARES Y SENDEROS A TRAVES DE CAMPOS Y BANADOS (SAFARI'S).- |
| ANEXO: OFERTA CULTURAL ZONAL | | TRAMA DE ESPACIOS ABIERTOS CULTURALES DE TIPO OCASIONAL, ACCESIBLES PARA LOS DEMANDANTES DEL AREA.- |

Plano 6. Detalle de la propuesta de la nueva oferta recreativa y cultural donde se observan diecisiete actividades puestas en valor.



Foto 1. Aspecto característico de la costa del parque, con aguas limpias sobre el Río de la Plata. Se alternan zonas anegadizas con juncales, zonas de playas de arena y zonas de barrancas.



Foto 2. Un aspecto del monte de tala, en uno de los sectores más espectaculares, hay ejemplares centenarios y de más de quince metros de altura.

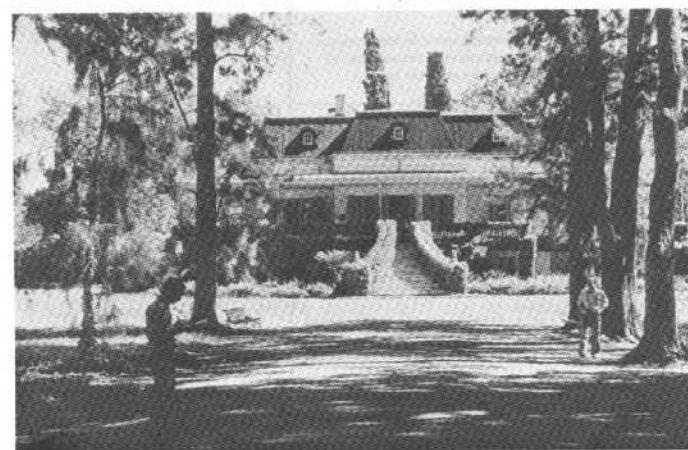


Foto 3. Aspecto del casco principal de la estancia Luis Chico, palacete del siglo XIX rodeado de un espléndido parque de 300 Ha. Es uno de los patrimonios monumentales del Parque que merecerán una acción integral de preservación.



Foto 4. Uno de los pabellones de la estancia Santa Rita, excelente ejemplar de arquitectura vernácula del siglo XIX. El conjunto formado por más de diez pabellones, constituye una suerte de urbanismo rural de alto valor e insólito encanto.

bonaerense. Con suelos agrarios sólo de mediana aptitud, esta zona puede tener o un destino de futuro industrial, que destruiría sus valores naturales y por qué no su identidad histórica; o un destino de desarrollo histórico (la industria sin chimeneas) compatible en cambio con la preservación.

Autoridades y pobladores locales asumen esta última alternativa como de invaluables beneficios. Saben que el Parque, funcionando en pleno de aquí a algunos años, generará cientos de empleos y múltiples actividades económicas, provocando un despegue tantas veces ansiado en la postergada zona. Pero para este despegue los magdalenses han demostrado también una actitud apropiada, por su natural identidad con sus valores y sus patrimonios, por su generosa hospitalidad, por la tenue aunque firme tradición de miniturismo que Punta Indio (el único asentamiento turístico en esta costa) mantiene desde hace cincuenta años.

En el Proyecto se han tenido en cuenta varias acciones turísticas de relevancia, contenidas en el área específica destinada a tal fin, de manera de no afectar con impactos negativos la zona de reserva ecológica. Playas, fondeaderos náuticos, espigones (para defensa de costas y uso deportivo), campamentos, miradores, senderos peatonales, de a caballo o bicicleta, son algunas de estas acciones. E incluso se analiza la posibilidad de crear un centro de turismo social.

Todo el conjunto prevé equipamiento de apoyo y en especial, la erección de dos centros de recepción al turista (pueblos ecológicos) con casa de guardaparque, centros de interpretación de la reserva, sanitarios y puerta simbólica del Parque. Cada uno de estos centros se instalará sobre la ruta 11, en los extremos norte y sur del Parque.

Se realizaron ya estudios preliminares de impacto de todas estas acciones, de modo de evitar que deterioren sea el patrimonio natural como el cultural.

7. COMO SE MANEJARA EL PARQUE

Para una iniciativa de avanzada y en cierto modo inédita en el país, se ha estudiado un criterio de manejo de la idea (y de gestión del desarrollo de la misma, su concreción y su posterior evolución) que es también novedoso.

La provincia de Buenos Aires (a través del Ministerio de Asuntos Agrarios) y la Administración de Parques Nacionales convinieron actuar conjun-

tamente, aportando Parques su asesoramiento en el manejo de reservas naturales de magnitud. Ambos organismos integrarán la Comisión Organizadora del Parque, a la cual se incorporan también la Municipalidad de Magdalena (quien actuará de local y deberá supervisar directamente el manejo de la reserva y sus actividades turísticas) y la Fundación CEPA (en su condición de autora de la idea y de su Proyecto y encargada por el Programa MAB de los estudios técnicos iniciales).

Esta Comisión pondrá en marcha todas las actuaciones y requerirá de los organismos competentes nacionales y provinciales el apoyo que cada obra demande. Se prevé la formación de una Comisión Asesora Honoraria, integrada por representantes de los vecinos del Parque, y también por entidades de bien público vinculadas en especial al destino del área, de modo de garantizar una amplia participación en las decisiones y en la evolución de la iniciativa.

8. LA PRIMERA ETAPA Y LA INAUGURACION

Se iniciará de inmediato el trabajo técnico, previsto en un año de duración, para realizar el Proyecto Ejecutivo del Parque y las primeras obras.

La primera etapa del mismo, deberá permitir un manejo preventivo del Parque y su habilitación provisional. Esto se realizará con los modestos fondos dispuestos en el Presupuesto 1984, pero en forma decidida para evitar alteraciones que puedan ser irreversibles como también para que pueda iniciar desde ya el disfrute del Parque.

El grupo técnico para el Proyecto estará formado por un Equipo Central de Planificación, a cargo de la Fundación CEPA, y dos subgrupos asesores, uno de Parques Nacionales para el manejo de la reserva, y otro del Ministerio de Asuntos Agrarios, para el manejo de los recursos naturales.

Se prevé contar con apoyo técnico y subsidios económicos de otros organismos, en particular del Programa MAB de UNESCO.

Se espera poder inaugurar simbólicamente el Parque a fines de año, acontecimiento que puede ser entendido no sólo como un hecho relevante para la ciencia, la cultura y la dignidad social de los argentinos, sino como un síntoma evidente de la puesta en marcha concreta de esta nueva etapa nacional.

LA CANALIZACION DEL SEGRE EN LA SEU D'URGELL.

Una experiencia de obra pública sin expropiación

Ramón Ganyet Solé

El presente artículo trata de la gestión de una obra de canalización del río Segre, para proteger a sus márgenes de las avenidas catastróficas.

En primer lugar se centra el problema con una referencia de antecedentes históricos y con una descripción de los efectos de las riadas, con especial inciso en la última riada de noviembre de 1982.

El tema central del artículo lo constituye la forma de conseguir las 30 hectáreas de terreno necesarias para la ocupación de las nuevas obras, sin recurrir al procedimiento de expropiación.

Finalmente, se describen aspectos complementarios de la obra como la corrección de límites municipales, la creación de un parque urbano con destino deportivo y recreativo y la integración general de la obra en el contexto urbano de la ciudad de la Seu d'Urgell.

ANTECEDENTES HISTORICOS

Las avenidas de los ríos y sus consecuencias producen catástrofes naturales de hondo arraigo popular, y los daños provocados por los excesos del río Segre entre Alás y La Seu d'Urgell sobre tierras, caminos, molinos, edificios y puentes están ampliamente documentados. Las avenidas extraordinarias más conocidas se produjeron en los años 1617 (año del diluvio), 1726, 1750, 1772, 1853, 1907, 1937 y 1982. De los archivos municipales se han recogido testimonios de que seguidamente a estas grandes avenidas se planteaba la necesidad de encauzamiento y canalización del río en la parte próxima a la ciudad de La Seu d'Urgell, destinada principalmente a huertas familiares. El proyecto técnico y la forma de financiarlo se había preparado cada vez de forma distinta y su análisis

Ramón Ganyet Solé es Ingeniero de Caminos y Coordinador Municipal para la Canalización del Segre.

**The channeling of the River Segre at Seu de Urgell:
a public works experience without expropriation**

This paper explains the project for channeling the Segre River in order to protect its banks against floods.

First there is a description of the historical background behind this initiative and the effects of floods in the area, special emphasis being given to the last of November 1982.

The central idea of the article turns on the way in which 30 Ha of land which are necessary for the construction of the project could be obtained without having to resort to an expropriation.

Finally there is a description of some collateral consequences of the project such as the changing of municipal boundaries, the plan for a new urban park with sports and recreational facilities, and the relating of the project with the city of La Seu d'Urgell and its surroundings.

es muy ilustrativo de la sociedad del momento. A finales del siglo XVIII el sistema fiscal es de concepción local y la financiación propuesta para financiar el proyecto se apoya en las contribuciones sobre los diezmos, los rendimientos de los terrenos de propios, los arbitrios sobre los abastos provenientes del exterior (carne, sal, aceite, pesca salada y vino) y los peajes sobre los puentes. En la segunda mitad del siglo XIX la desamortización de Madoz afecta plenamente la zona de ribera del Segre en La Seu d'Urgell con una amplia privatización de las tierras lindantes al río y con la posibilidad de financiar una parte sustancial de las obras con el 80 por 100 del producto de la enajenación de bienes de propios y de la Iglesia. El papel capital de la Iglesia en una pequeña ciudad de 3.000 habitantes, donde el obispo seguía la tradición medieval de poder temporal sobre amplios dominios pirenaicos, se puede intuir en la propuesta de financiación total de las obras de canalización ofrecida por el Obispo Caixal (1858), en unas condiciones

que hoy nos sorprenden por la globalidad del proyecto y por su extraordinaria visión de futuro (1).

Durante el siglo XX tres grandes avenidas (1907, 1937, 1982) han provocado los desvelos de los ciudadanos de La Seu d'Urgell para que el Estado se haga cargo de las obras correspondientes. La aparición del Estado como protagonista de todas las obras importantes se patentiza en la demanda de intervención que el Ayuntamiento, políticos influyentes y el propio Obispo formulan después de cada riada. La suerte se truncó en todas aquellas ocasiones, especialmente en la riada de 1937 que se presentó en plena guerra civil. Sin embargo, las circunstancias han sido propicias para que ahora se inicie un proceso de ordenación territorial sobre el cual los habitantes locales venían postulando y aspirando desde hace varios siglos. En la historia local, el ritmo de interés y preocupación por la canalización del río Segre ha sido muy humanamente cíclico: inmediatamente después de cada riada toda la presión social se dirige al problema del río; a medida que avanzan los años sin que se produzca otra avenida, la conciencia popular se relaja y olvida paulatinamente los daños materiales para pasar a los recuerdos casi románticos de los viejos del lugar. Pero en la memoria colectiva local estaba inscrita de forma clara la canalización del río como una asignatura pendiente; que el Obispo Caixal no la había realizado porque los propietarios se negaron a cederle las tierras que pedía para el mantenimiento de la obra, y que los beneficios sociales que se podían derivar de la ordenación y protección de las huertas tenían un alto contenido popular. No es pues de extrañar que el Plan General de Ordenación de La Seu d'Urgell aprobado en 1980, recomendase vivamente un Plan Especial para la obra de canalización del Segre y que aparte de proteger los terrenos colindantes se previese la formación de una zona verde destinada a Parque Público. Ni tampoco puede sorprender el que después de una crecida del río en junio de 1981 el Ayuntamiento iniciase los trámites para la redacción del oportuno proyecto. Consultas a la Confederación Hidrográfica del Ebro y al Servicio Territorial del Medio Natural llevaron a la delimitación de los terrenos de la ribera por el procedimiento previsto por una expeditiva ley franquista de 1941 (2), y a los primeros contactos formales entre los propietarios afectados y el Ayuntamiento de La Seu d'Urgell.

CONSECUENCIA DE LAS RIADAS DEL SEGRE

El río Segre nace en territorio francés y después de atravesar la Cerdanya entra en un congosto en el que el río tiene mayor pendiente y por tanto más capacidad de erosión de materiales. El régimen del río es nivopluvial y su régimen hidráulico es torrencial en los primeros cien kilómetros de recorrido. Los materiales arrastrados por el río, en ocasión de avenidas, se multiplican y aumentan en dimensión hasta lo que permite la pendiente y la velocidad de las aguas. Las partes más finas van en suspensión enturbiendo las aguas. Las piedras mayores se arrastran por el fondo y constituyen auténticos proyectiles que fomentan la erosión y destrucción de lo que encuentran a su paso. Las grandes avenidas suelen provocar la caída de árboles situados en el alveo del río y sus troncos son arrastrados con las aguas.

Próximo a La Seu d'Urgell, el río Segre pierde pendiente al entrar en la zona aluvial de confluencia con el río Valira. Precisamente este terreno de aluvión es el que ha permitido un relativo desarrollo agrícola y la propia existencia de la ciudad de La Seu d'Urgell. La pérdida de pendiente del río supone una disminución de velocidad de las aguas y en régimen de avenida se provoca el depósito de los materiales arrastrados por el río. Sistématicamente, pues, primero los árboles y los bolos grandes, y después las gravas y arenas, se depositan durante las avenidas del Segre en la zona aluvial de La Seu d'Urgell, situada entre la población de Alàs y La Seu d'Urgell. El caudal de aguas, que en valores medios estadísticos es de $14 \text{ m}^3/\text{sg}$, en régimen de avenida puede alcanzar varios centenares de m^3/sg . Con el efecto tampon de algunos árboles varados en el río y los arrastres depositados, el río embravecido acomete contra zonas laterales destrozando a su paso tierras, edificios y todo lo que encuentra de frente. La anchura de ocupación del río que normalmente es de 25 metros, en algún punto puede llegar a 600 metros de anchura.

Al final de la riada, cuando las aguas se amasan, en un paisaje desolador se aprecia que el río, en esta zona aluvial, ha cambiado de cauce y se ha desplazado hasta 300 metros de su anterior posición. Pasado el fuerte impacto psicológico, la vida sigue, y la capacidad humana de reacción empuja otra vez a la reconstrucción de los caminos, edifi-

(1) AL MUY ILUSTRE SR. ALCALDE Y AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE SEO DE URGEL.
M.I.Sr.

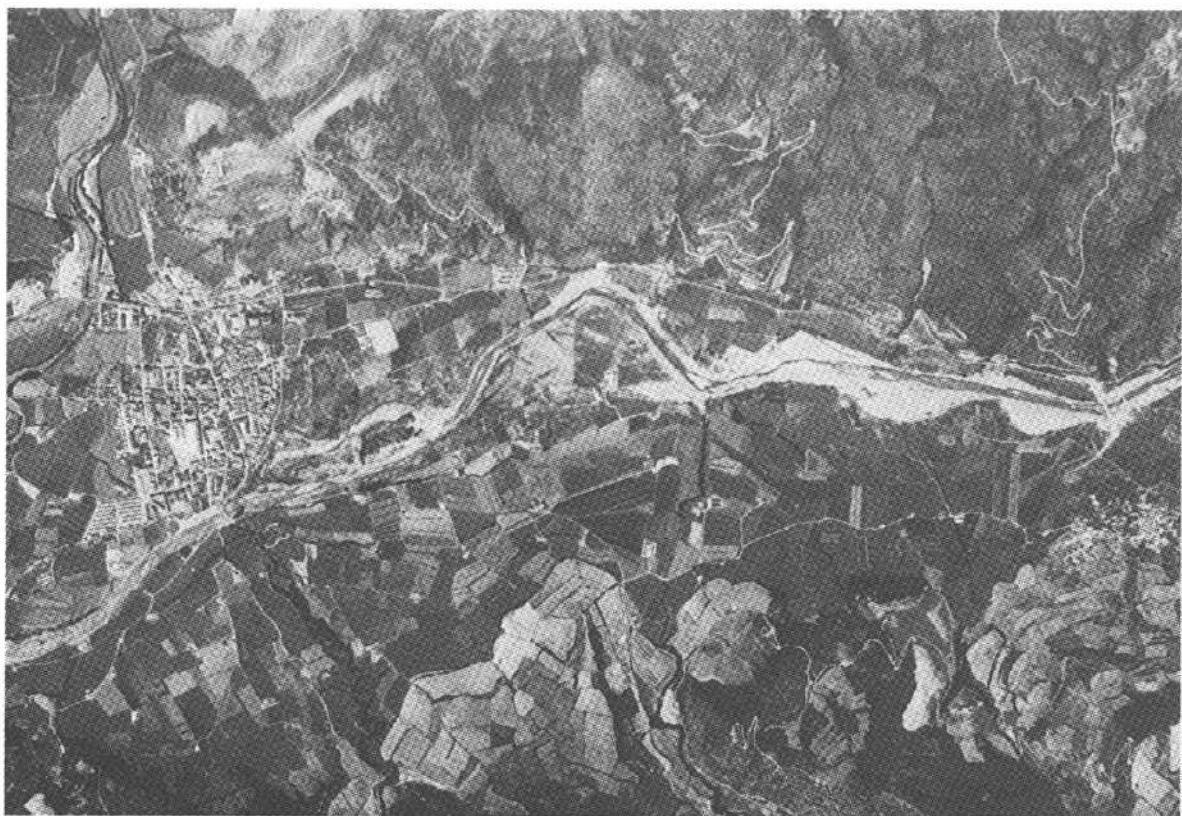
La desolación que causó el río Segre en las huertas de esta Ciudad, cabeza de mi diócesis, en mayo de 1853 afligió en gran manera mi corazón que mira como a hijos queridos todos sus habitantes y desde que llegué a ella en junio del mismo año. Desde entonces, formé el proyecto de procurar por cuantos medios pudiese que se canalizase el río y se le imposibilitase de hacer estragos en cuanto humanamente se pueda.

Con este fin lo he observado varias veces; he examinado los males hechos que son ya muy grandes, y al observar éstos he visto que está amenazando destruir lo que nos queda de huertas por esta parte y aun la misma ciudad.

Si no hubiese sobre mí el peso de un nuevo Seminario, que el cambio de circunstancias y la supresión de las Universidades de Cervera y Huesca hacen indispensables, me ofrecería a V.S. con

todos los recursos, aunque bien limitados que la economía pude de poner en estos tiempos a disposición de un obispo. Sin embargo, me ofrezco a emprender inmediatamente que la estación lo permita la ejecución de las obras, empleando en ella veinte mil reales al menos en el primer año y doce a lo menos en lo sucesivo, hasta que podamos estar humanamente seguros de que no volverá a destruir nuestros trabajos y la belleza de las huertas de La Seo de Urgel.

Pero para ello exijo como primera condición el que los Sres. Alcaldes y Ayuntamientos, que son y serán de La Seo de Urgel, se obliguen a hacer respetar y santificar el día santo del domingo y demás días festivos, porque no dudo que sus profanaciones son la causa de tantos desastres y que no pondrán obstáculo alguno a que se levante de nuevo la capilla de S. Armengol, nuestro patrón baluarte que defendía la Ciudad y sus huertas contra las avenidas del río, debiendo ser desde hoy el patio que ocupaba propiedad del obispo.



Fotografía aérea de 1984.

cios y tierras afectadas. Pero un cambio sustancial se ha producido: algunos propietarios han perdido sus tierras y el río las ha ocupado; en contrapartida, el río ha dejado secos antiguos lechos que hacía muchos años que venía ocupando. Algunos viejos propietarios recuerdan que aquellas tierras eran suyas y ahora ven con satisfacción el retorno de sus posesiones. Otras tierras, sin embargo, quedan baldías bien porque sus propietarios no se fían de la volubilidad del río, bien porque sus antiguos propietarios han desaparecido. Poco a poco éstas serán ocupadas por vecinos, generalmente pobres, necesitados de tierra, a los que no les preocupa excesivamente la seguridad jurídica de las tierras que ocupan. En algún caso son los propietarios de

las tierras anegadas en la última riada que se trasladan a ocupar —en compensación— terrenos dejados, abandonados por el río.

Este proceso, repetido con una frecuencia de treinta años, con más o menos amplitud, ha comportado algunas consecuencias sobre los terrenos inundables de las márgenes del río. Por de pronto, una sensación de inseguridad sobre todas las tierras afectadas, que automáticamente se ha traducido en la ausencia de inversiones importantes como por ejemplo mejora de campos o construcción de edificios de importancia. Pero también una relativa inseguridad jurídica sobre la propiedad por la dificultad de reconocer los límites respectivos después de una riada, la desaparición de toda o parte

2.^o Que ha de dispensar a las obras toda su protección, castigando o haciendo castigar por quien corresponda a los que destruyan, corten sus árboles o de otro modo las perjudiquen.

3.^o Que el Ayuntamiento ha de ceder la propiedad perpetua al obispo firmante y a los que él quiera cuarenta y cinco varas de tierra a uno y otro lado del río, además de las sesenta que tendrá su cauce, siete por parte del lado del cauce de los torrentes que desaguan en el mismo río y en el de las Torres veinte por la parte opuesta a las aguas, empezando diez varas más arriba de donde comienzan las obras hasta su entrada en el río, y las cuarenta y cinco laterales a éste desde la palanca hasta cincuenta pasos más arriba de las últimas obras; y además veinte jornales de tierra contiguos a las cuarenta y cinco varas laterales por la parte de Alás y a esta parte del río para construir allí una casa de recreo para los seminaristas. Antes de todo se fijará bien la demarcación de todo.

4.^o Que antes de empezar las obras el Iltre. Ayuntamiento impetrará del Gobierno todas las facultades necesarias; adquirirá para la obra todos los terrenos necesarios según lo dicho en la condición tercera; indemnizará a todos los perjudicados con ellas dándoles su equivalente en otra parte, especialmente a los pobres, y hará que los vecinos de Urgel, Alás, Pla, etc.,

abran una acequia de la mitad de cauce de dos varas de ancho y una de profundidad en su mínimo por donde puedan echarse y correr las aguas en toda su longitud y ser el preliminar del canal.

El obispo que firma se compromete por sí y por sus herederos a conservar el canal mientras se le cumpla a él lo estipulado y a invertir y hacer que se inviertan, si algún beneficio se reporta, en favor del Seminario diocesano si éste lo necesita, y si no de alguna casa de beneficencia de Urgel o su Diócesis. Además, si el obispo firmante muriese antes de estar completada la canalización sobredicha y sus herederos o sucesores no quisieran concluirla o concluirla no quisieran conservarla, me comprometo a ceder a la Ciudad de Urgel y a sus moradores los derechos por mí en esto adquiridos. Y como mis deseos son el mayor y más pronto bien de la Seo, me reservo poder asociarme otro sujeto que contribuya con cantidades iguales a las arriba dichas, pero entonces mis ofrecimientos sólo serán por mitad.

Dios guarde a V.S. muchos años. Urgel, 17 de diciembre de 1858.

José, Obispo de Urgel.

(2) Ley de 18 de Octubre de 1941 sobre repoblación forestal de riberas de ríos y arroyos.

de una parcela, la aparición de nuevas parcelas sobre el lecho abandonado del río bien sea por propietarios "trasladados" desde su recientemente ocupada parcela, bien sea por nuevos poseedores de facto (uso) que con el tiempo podían venir a ser propietarios (dominio).

El propio catastro de las tierras rústicas cuando llega a la zona del río pierde seguridad en la definición y localización de las tierras. A la precariedad de los documentos catastrales se viene a añadir la movilidad del río y por complementariedad la "movilidad" de las tierras de cultivo.

LA RIADA DE 1982

Los días 7 y 8 de noviembre una nueva riada de magnitud importante, incluida en lo que la Prensa en aquel momento llamó las Inundaciones de Catalunya, afectó especialmente la zona aluvial del Segre en La Seu d'Urgell. El caldo de cultivo psicológico para iniciar un proceso de racionalización con la canalización del río estaba preparado. Las tierras quedaron gravemente dañadas, el río se había "trasladado" sensiblemente, los propietarios estaban indecisos sobre la actitud a tomar y la Administración se había sensibilizado para ayudar a los damnificados.

La zona, entre otras, fue declarada zona catástrofica. Se decretaron de urgencia varios decretos de ayuda por parte del Gobierno Central (3) y el Estado, Generalitat de Catalunya, Diputación de Lérida, Ayuntamientos y vecinos afectados empezaron la tarea de reconstrucción.

Para el área objeto de este artículo hubo desde el principio una consideración especial, atendiendo a su singularidad, adoptándose los siguientes principios básicos:

1. *Preparación de un proyecto de canalización del río* entre el puente de Alás y el puente de La Palanca, que con independencia absoluta de la propiedad de la tierra diese amplias seguridades de protección en el futuro.

2. *Definición de un polígono de actuación* compuesto por todas aquellas tierras que habían sido mojadas en parte o en su totalidad por las aguas de la riada de 1982.

3. *Aportación gratuita de tierras* necesarias para la realización de obras, con una contribución proporcional a la superficie y al riesgo de inundación existentes.

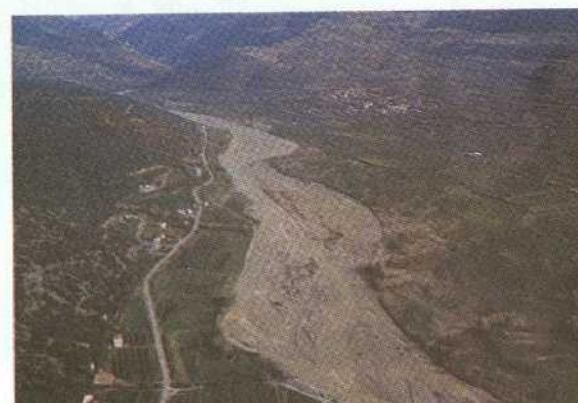
4. *Reordenación de la propiedad afectada* por la implantación del nuevo proyecto aplicando la legislación y la filosofía de Concentración Parcelaria.

5. *Construcción de nuevos caminos, acequias y desagües* en función de la nueva situación de propiedad.

Para su puesta en práctica dos organismos debían llevar la iniciativa: la Confederación Hidrográfica del Ebro en cuanto se refiere a las obras del río, y el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, IRYDA, por todo lo referente a la Recuperación y Redistribución de Tierras.



Riada de 1982: La Seu d'Urgell.



Riada de 1982: Alás.

EL PROYECTO DE LA CONFEDERACION

Inmediatamente después de la riada, el 9 de diciembre de 1982, el Director de la Confederación decidía redactar un proyecto ambicioso que contemplase la protección de las tierras entre Alás y La Seu d'Urgell. El Instituto Cartográfico de Cataluña realizó el plano fotogramétrico que permitió iniciar inmediatamente los estudios correspondientes.

El proyecto fue encargado a EUROESTUDIOS, S. A. y preparado con relativa celeridad. Para su definición se contó con el asesoramiento del ingeniero hidráulico canadiense Charles R. Neill.

El proyecto afecta 4.100 metros del río Segre. Se ha previsto una sección trapecial de 83 metros de anchura en la parte superior, y de 70 metros en el fondo del cajero.

La pendiente media del río será de 8,7 por 1.000 en la parte alta, y de 7,4 por 1.000 en la parte baja. Los radios de las curvas son de 500 metros como mínimo. Los taludes del canal van protegidos con tres tipos de escollera: grande para los taludes exteriores a las curvas; mediana para las secciones rectas, y pequeña para los taludes interiores. Esta escollera va convenientemente cimentada bajo el nivel del cauce.

Las avenidas que permite desaguar esta sección son:

(3) Reales Decretos-Leyes 20 y 21, de 23 de octubre y 12 de noviembre de 1982. Ordenes Ministeriales de 15 de noviembre y

— Avenida de 700 m³/sg. equivalente a una frecuencia estadística de retorno de cincuenta años, en la parte protegida del canal.

— Avenida de 1.250 m³/sg., equivalente a una frecuencia estadística de retorno de quinientos años en el canal protegido con una mota de un metro de altura suplementaria.

La altura de la lámina de agua prevista para una avenida como la de 1982 es de 2,40 metros de altura y la velocidad del agua de 3 m³/sg.

Esta obra comporta una excavación de 600.000 m³ de tierras y un terraplén de 150.000 m³. El proyecto contempla la incorporación de todos los torrentes que desaguan en la zona y la toma de los cuatro canales de riego para las fincas colindantes.

La cesión de los terrenos ocupados por la obra la hicieron voluntariamente el 97 por 100 de los propietarios ocupantes del 99 por 100 de los terrenos durante el mes de diciembre de 1984.

La ejecución de la obra fue definitivamente adjudicada el mes de diciembre de 1985 por un presupuesto de 237 millones de pesetas, con un plazo de ejecución de veintiocho meses.

LA REORGANIZACION DE LA PROPIEDAD

Inmediatamente después de la riada de 1982, el Ministerio de Agricultura, entre otras administraciones, puso en marcha, a través del IRYDA, la reconstrucción de las tierras afectadas por la crecida de las aguas y por la erosión de la avenida.

Las ayudas para las tierras se concretaron en la O.M. del 31-1-1983 en tres tipos de actuaciones: las tierras designadas como gravemente dañadas fueron subvencionadas con el 40 por 100 del coste de reparación; las tierras designadas como arrasadas podían ser reparadas directamente por el IRYDA asumiendo la totalidad de los gastos; para las tierras arrasadas se podían acoger a una redistribución de la propiedad en unas determinadas condiciones que coincidían con anteriores normas de cambios en la estructura de la propiedad agraria.

De común acuerdo con los Ayuntamientos y con los propietarios afectados, se decidió segregar de toda la zona de operaciones el polígono de tierras comprendido entre Alás y La Seu d'Urgell, para efectuar en él una reforma estructural en profundidad.

Primera fase: El reconocimiento de propiedad

Un paso previo a cualquier intervención territorial como la que se propuso realizar consiste en la investigación de la propiedad.

El polígono de intervención estaba definido por todas aquellas parcelas que habían sido mojadas en parte o en totalidad por las aguas de la riada de 1982. Se hizo pues, en primer lugar, una delimitación provisional del límite de inundación y sobre una fotografía aérea de 1978, la más reciente de las que cubría la totalidad de la zona afectada, se determinó el área implicada.

A partir de los elementos existentes se encargó a una Empresa de Servicios un primer parcelario de

la zona. Básicamente los elementos que se tuvieron en cuenta fueron:

— Un plano parcelario 1/2.000 foto-restituido de las fotografías aéreas de 1978.

— Los datos del Avance Catastral apoyado sobre una fotografía aérea de 1954.

— Las parcelas o restos de parcelas todavía remanentes después de la riada.

Se nombró una Comisión de "prácticos", conocedores del lugar, para asesorar en la investigación de la propiedad y se logró un primer documento provisional para enero de 1984.

Las dificultades principales que de entrada se detectaron las podemos resumir en los aspectos siguientes:

— El carácter "cambiante" de los límites de las parcelas, sobre todo provocado por la propia "movilidad" del lecho del río.

— La dificultad de definir exactamente el límite entre tierra y agua, toda vez que la ocupación en planta por el río depende en cada punto del caudal del momento.

— La imposibilidad práctica de analizar con resultados efectivos el Registro de Propiedad. La probada y generalizada falta de rigor topográfico en la definición de fincas en los títulos de propiedad del sistema registral español es una dificultad suplementaria.

— Las imprecisiones del Avance Catastral, su relativa obsolescencia (treinta años) y su falta de definición en grandes masas arrasadas un año antes de su confección (1953), debían "relativizar" la preciosa información que contenía.

— La desaparición absoluta de algunas parcelas por los efectos devastadores de la riada de 1982.

— La situación de "posesión" de algunas parcelas por parte de cultivadores que habían recuperado la tierra después de una riada, conociendo aproximadamente a sus propietarios en algunos casos, y desconociéndolos en absoluto en otros.

Para suprir las deficiencias se nombró una Comisión de Encuesta que entrevistando uno a uno a todos los propietarios potenciales recogió una valiosa información a la vez que les informaba del planteamiento del proceso de aportación y redistribución de tierras.

La Comisión formada por un Concejal, un Funcionario Administrativo y un Técnico pidió sistemáticamente a los propietarios sus títulos de propiedad y llenó una ficha de cada parcela en la cual se hizo constar:

— Las referencias del propietario.

— Las características físicas de la parcela: Superficie, límites, vecinos.

— La superficie consignada en el Catastro.

— La superficie indicada en la escritura o documento de propiedad (en general la manifestación de herencia).

— Las ayudas solicitadas al IRYDA para recuperación de tierras.

— Las circunstancias especiales de la parcela: edificación, pozo, valla, etc.

Entre tanto, se diseñó una estrecha colaboración entre los dos Ayuntamientos implicados: Alás y La Seu d'Urgell. El procedimiento de consulta con los propietarios fue similar en ambos municipios.

Durante la consulta fueron debidamente informados los Presidentes de Comunidades de Regantes y el Presidente de la Cámara Agraria.

El paciente trabajo se extendió desde enero hasta abril de 1984, al final del cual se preparó un dossier en el que figuraba la documentación siguiente:

1. Solicitudes de los propietarios de las tierras.
2. Relación de propietarios del polígono interesado.
3. Relación alfabética de propietarios de parcelas.
4. Fichas de las parcelas.
5. Relación de documentación técnica existente.
6. Plano parcelario a la escala 1/2.000 con la clasificación de tierras.
7. Plano del proyecto de Confederación a la escala 1/2.000.
8. Plano escala 1/2.000 con indicación de parcelas solicitantes.
9. Plano escala 1/1.000 complementario a las parcelas solicitantes.

Esta documentación fue entregada al Presidente de IRYDA en Lérida el 10 de abril de 1984. De las solicitudes de los propietarios (el 90 por 100 de todos los afectados), se desprendió una Resolución del 2 de mayo por la cual se creaba un equipo de estudio de la Reparcelación de tierras, compuesto por funcionarios del IRYDA (Madrid y Lérida), funcionarios del IRYDA desplazados sobre el terreno, y personal del Ayuntamiento de La Seu d'Urgell. Dichos estudios comprendían:

- La definición del polígono de reparcelación.
- La clasificación de las tierras según su riesgo de inundabilidad y estado de cultivo antes de la riada.
- Correcciones y ajustes al Plano Parcelario.
- Examen de los títulos de propiedad.
- Proyecto de Orden Ministerial de reparcelación de Tierras.

Segunda Fase: La estrategia de cesión de terrenos

La definición precisa de los terrenos interesados por la operación de Canalización del Segre permitió concretar las superficies de tierras que debían destinarse para la realización de la obra.

La superficie total del polígono de actuación es de 179 Ha. Dentro de ella se reconocieron 150 Ha. de los propietarios (incluida la zona correspondiente a las crecidas ordinarias de frecuencia decimal), 19 Ha. del cauce estricto del río y el resto 10 hectáreas de caminos, acequias y desagües.

El nuevo proyecto contempla para el nuevo cauce del río con sus motas de protección correspondientes una superficie de 42 Ha. Además, para la infraestructura complementaria de caminos, acequias y desagües convenientemente mejorada, se calcularon que hacían falta unas 17 Has.

(4) ORDEN de 29 de octubre de 1984 por la que se establecen las normas para la redistribución de tierras en la zona de Alás-Seo de Urgel afectadas por las inundaciones de 1982, en la provincia de Lérida.

Primero. De acuerdo con lo señalado en la Orden de 31 de enero de 1983, por la que se desarrollan los Reales Decretos-



Fotografía aérea de 1954.



Fotografía aérea de 1978.



Fotografía aérea de 1981.

Sólo para la obra de canalización debía reservarse para el río una superficie de 42 — 19 = 23 hectáreas, y para la mejora de la infraestructura territorial unas 7 Ha. (la superficie exacta no se conocería hasta la redacción de los proyectos correspondientes). En total se necesitaban 30 Has. de tierra.

El planteamiento, reglamentado por la O.M. del 29-10-1984 (4) para conseguir las tierras necesarias consiste básicamente en:

leyes 20/1982, de 23 de octubre ("Boletín Oficial del Estado" del 24) y 21/1982, de 12 de noviembre ("Boletín Oficial del Estado del 15), por el IRYDA se llevará a cabo en la zona de Alás-Seo de Urgel la redistribución de tierras adecuada al nuevo trazado del río Segre y a las nueve redes de caminos, acequias y desagües, dentro del marco de actuación especial a que

— La declaración de utilidad pública de la Redistribución de tierras.

— El principio de "concentración" de todas las tierras afectadas, después del reconocimiento de la propiedad existente: (Bases de la Redistribución).

— La cesión de superficie de terreno, por todos y cada uno de los propietarios, en función del riesgo de inundabilidad de sus tierras. Las tierras reconocidas a los propietarios iban a ser reducidas en porcentajes variables:

a) Las tierras que no fueron inundadas en la avenida de 1982 no tendrían reducción.

b) Las tierras que fueron inundadas en la avenida de 1982 tendrían una reducción en función de su clasificación. Las parcelas o partes de parcelas situadas en la zona de inundación ordinaria (frecuencia estadística decenal) podían llegar a tener una reducción hasta del 65 por 100 de su superficie. Las parcelas o parte de parcelas situadas en la zona de inundación extraordinaria (frecuencia estadística cincuentenaria), podían llegar a tener una reducción hasta del 12 por 100 de su superficie. El porcentaje exacto de reducción de cada clase de tierra sería fijado a posteriori de haber efectuado todos los proyectos correspondientes, y la reducción de propiedad se establecería en la misma proporción de 65 a 12 para las clases de tierra descritas (5).

c) Además de estas reducciones, la totalidad de las tierras incluidas en el polígono de redistribución definido en la O.M. tendrían una pequeña deducción (no superior al 3 por 100) para contribuir a la mejora de las infraestructuras territoriales (caminos, acequias, desagües). También cabe citar que las tierras yermas y baldías se reconocieron sólo en el 95 por 100 de su superficie, primando

se refiere el primero de los Decretos citados y disposiciones que los desarrollan.

Segundo. A fin de realizar la redistribución de tierras de una forma equitativa entre los propietarios afectados se tomará como base el procedimiento de concentración parcelaria regulado en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, si bien con las particularidades que se señalan en la presente Orden.

Tercero. La delimitación de la zona será en principio la siguiente:

Cuarto. La Comisión Local, que colaborará en los trabajos de redistribución, tendrá la composición que se señala en el párrafo 1º del artículo 16 de la expresa Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y con la representación paritaria de Alás y Seo de Urgel, formando parte de la misma los Alcaldes y los Presidentes de las Cámaras Locales Agrarias, así como agricultores representantes de los mayores, medianos y pequeños propietarios elegidos para cada uno de los dos Municipios medianamente las correspondientes asambleas de propietarios afectados por la redistribución de tierras en la zona.

Quinto. Por cuanto la superficie de las nuevas masas de cultivo resultará inferior a la de las antiguas parcelas, se hace preciso establecer una reducción respecto a las tierras aportadas, que tenga en cuenta por otra parte la distinta afectación de éstas por las inundaciones.

A este respecto se considerarán tres sectores: el sector bajo, integrado por las tierras inundadas próximas al actual cauce del río Segre, delimitado conforme al expediente de estimación de riberas publicado por la Sección Territorial del Medio Natural de la Generalidad en el "Boletín Oficial de la Provincia de Lérida" de 4 de diciembre de 1982 y conforme a los acuerdos al efecto de los Municipios de Alás y Seo de Urgel; el sector medio, integrado por las tierras que no estando incluidas en el sector bajo, también fueron inundadas en 1982; y el sector alto, integrado por las restantes tierras de la zona.

así a todo aquel que mantenía en cultivo sus tierras.

A fin de establecer una adecuada participación se eligió una comisión paritaria —Comisión Local— formada por representantes de Ayuntamientos, Cámaras Agrarias y representantes de agricultores grandes, medios y pequeños.

El planteamiento de la O.M. citada recoge subsidiariamente toda la legislación de Concentración Parcelaria de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973.

Tercera Fase: Las Bases de la Redistribución

Con estas referencias de actuación se empezó un largo proceso administrativo consistente en establecer para cada parcela la correcta titularidad jurídica y la superficie correspondiente convenientemente clasificada en tres *clases de tierra*.

En total se reconocieron:

- 459 parcelas.
- 283 propietarios.

La investigación correspondiente y su publicación duraron ocho meses para las Bases Provisionales. A ellas se presentaron setenta y dos recursos.

La resolución de Recursos y la propuesta de Bases Definitivas duraron cinco meses más. Ahora se ha cerrado el proceso administrativo de resolución de los veinte Recursos presentados y la aprobación de las Bases Definitivas es firme.

Cuarta Fase: El Proyecto de Redistribución

El conocimiento de las Bases Definitivas permite conocer con precisión la superficie de tierra asignada a cada clase.

A los propietarios de tierras del sector alto, no se les aplicará reducción; a los propietarios de tierras en los sectores medio y bajo se les aplicarán las reducciones necesarias para obtener el reajuste preciso entre el valor total de las tierras aportadas en la zona y el valor total de redistribuir sin que dichas reducciones hayan de sobrepasar previsiblemente el 12 por 100 y el 65 por 100 de sus aportaciones en tales sectores, y en todo caso manteniendo esta proporción.

Sexto. Con independencia y además de las reducciones expresadas en el punto anterior, a todos los propietarios se les aplicará una deducción no superior al 3 por 100 del valor de su aportación reducida, es decir, del resultado de aplicar las reducciones antes señaladas, al objeto de disponer así de superficies de masa común en cada uno de los términos afectados en cuantía proporcional a las aportaciones de ambos términos para el ajuste de adjudicaciones.

De tales tierras de masa común aquéllas que, una vez firme el acuerdo de redistribución resulten sobrantes, podrán ser utilizadas durante un plazo de tres años, contados a partir de la firma del mismo para subsanar los errores que se advierten cuando sea procedente, y transcurrido dicho plazo se adjudicará a los Municipios de Alás y Seo de Urgel.

Séptimo. Se facilita al IRYDA para aplicar al proceso de redistribución de tierras, el procedimiento simplificado a que se refiere el artículo 201 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, si razones técnicas y de reducción de tiempos así lo aconsejan y a propuesta de la Comisión Local.

(5) Conviene hacer hincapié en que la Ley de Aguas de 1879 y la nueva Ley de Aguas de 1985 convierten a toda la zona del álveto del río correspondiente a la Crecida Ordinaria como terreno de Dominio Público. Por ello la supuesta y aparentemente exagerada reducción de propiedad del 65 por 100 de las tierras puede tener una muy diferente lectura como reconocimiento de propiedad hasta más del 35 por 100 de terrenos situados en la zona de Dominio Público.

La definición del proyecto de nuevos caminos, acequias y desagües, conjuntamente con el Proyecto de Canalización del Río, permiten conocer la superficie total de tierras restantes, a distribuir entre todos los propietarios reconocidos.

En primer lugar se han calculado, con estos datos, los coeficientes exactos de Reducción de Superficie. Se ha llegado así a:

- Reducción para el sector Alto 0 por 100
- Reducción para el sector Medio.. 11,2 por 100
- Reducción para el sector Bajo.... 60,5 por 100

Se estimó como técnicamente razonable una deducción generalizada del 2 por 100 de superficie (Masa Común) con la misión de permitir ajustes territoriales y constituir un banco de tierra para corregir eventuales errores o correcciones a posteriori de la Redistribución de Tierras (6).

Con estos datos se ha podido hacer un listado de propietarios con la superficie de tierra que debe asignársele en la futura ordenación parcelaria.

El mecanismo siguiente ha sido una doble consulta a los propietarios para saber dónde querían su nueva parcela. En una primera aproximación se ha hecho una asignación de propietarios en grupos de parcelas (Masas) definidas perfectamente por los nuevos elementos de la infraestructura territorial (básicamente caminos).

El Proyecto de Redistribución es un Plano donde vienen recogidas las obras de infraestructura a realizar y la nueva parcelación.

Este plano después de haber sido consultado individualmente a cada propietario ha sido publicado un mes para la oportuna presentación de alegaciones. La aprobación del "Proyecto" de Redistribución equivale de hecho a la aprobación del nuevo Plano Parcelario.

Fase Final: El Acuerdo de la Redistribución

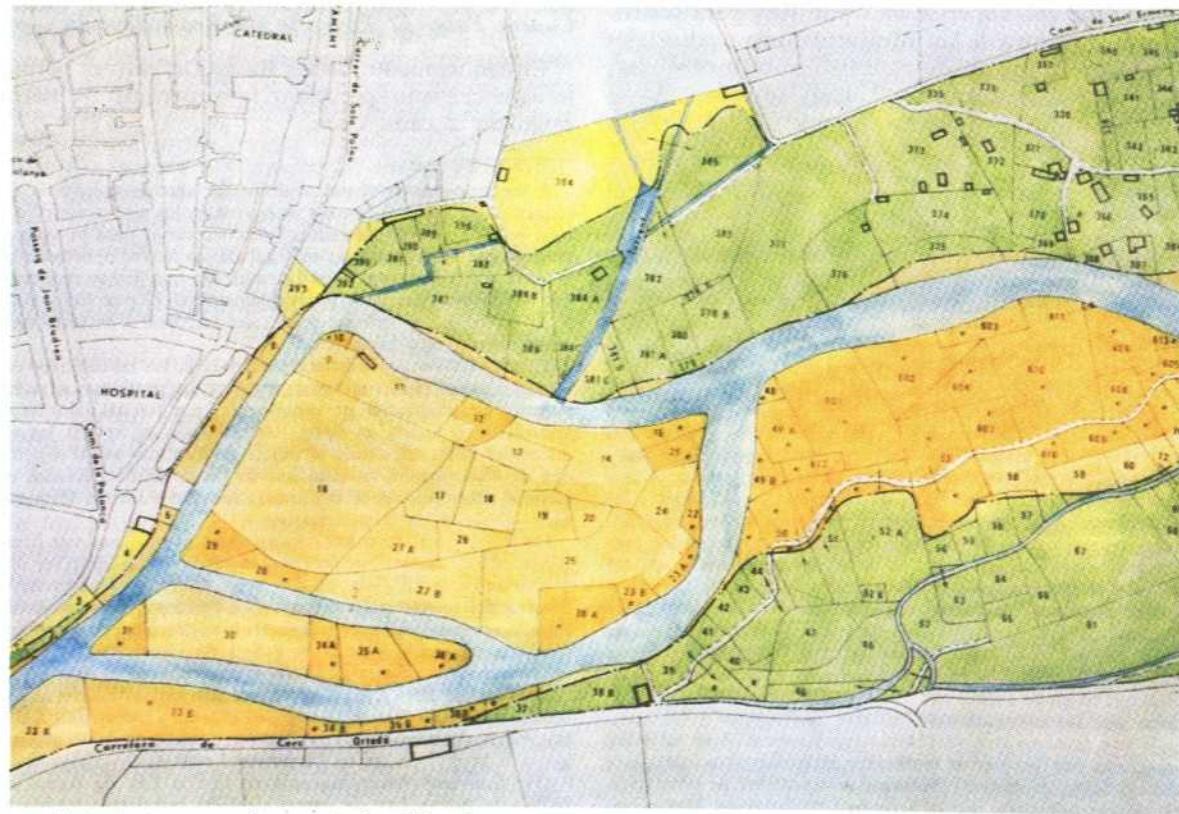
Una vez el Proyecto haya sido definitivamente aprobado, siguiendo la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, se llega al Acuerdo de Concentración (en este caso de Redistribución) consistente en la definición del nuevo estado parcelario con la referencia de todos los propietarios, sus derechos jurídicos y la superficie y situación de su nueva parcela.

El Acuerdo se concreta después en el Acta de Reorganización de la Propiedad que da pie a la preparación del Título de Propiedad, debidamente cumplimentado y registrado.

La fase final de la operación consiste en la ocupación de la parcela de cada propietario, en un mismo día, por grupos territoriales de parcelas (posiblemente terceras partes).

UN PROBLEMA MARGINAL: EL CAMBIO DE LIMITES DE TERMINOS MUNICIPALES

El 80 por 100 de las tierras afectadas por estos proyectos pertenecen al Municipio de La Seu



Parcelario de la zona próxima a la Seu d'Urgell.

(6) El procedimiento está perfectamente reglamentado y muy experimentado en la Concentración Parcelaria que se ha efectuado en muchos municipios españoles.

d'Urgell. El 20 por 100 restante pertenece al Municipio de Alàs. El río Segre en la parte superior del Polígono de Actuación establece el límite entre términos municipales.

El proyecto de Canalización del río modifica el trazado del río por causas que son debidas a la voluntad política y administrativa. Si como parece lógico se sigue guardando el límite entre términos municipales en el centro del nuevo cauce, se producirá una reducción de superficie del término Municipal de Alàs y un aumento de la misma magnitud para el término Municipal de La Seu d'Urgell.

Para evitar malestar entre municipios vecinos y la incomodidad de traspaso de tierras vecinales de un municipio a otro se ha establecido un pacto entre ambos Ayuntamientos para proponer la modificación de los límites entre términos, dentro del polígono de Redistribución, hasta restablecer las proporciones relativas de superficie de cada término municipal.

LOS EQUIPAMIENTOS DEPORTIVOS COMPLEMENTARIOS

La reordenación de la propiedad ha dado a los Ayuntamientos una oportunidad magnífica para situar sus terrenos comunales en los espacios más interesantes para sus equipamientos sociales.

El Ayuntamiento de Alàs ha programado una reserva de espacio, en un punto de buena accesibilidad, para la construcción de un campo de fútbol. Vieja aspiración de un pequeño pueblo que siempre ha chocado con dificultades para conseguir los terrenos necesarios en una zona suficientemente llana.

El Ayuntamiento de La Seu d'Urgell, recogiendo las disposiciones de su Plan de Ordenación Urbana y añadiendo nuevas ambiciones ciudadanas ha proyectado un parque público de 3 Has. con una fuerte destinación deportiva. Una vía de circunvalación al casco urbano y un colector general de saneamiento de aguas residuales. En este parque deportivo (7) se ha previsto:

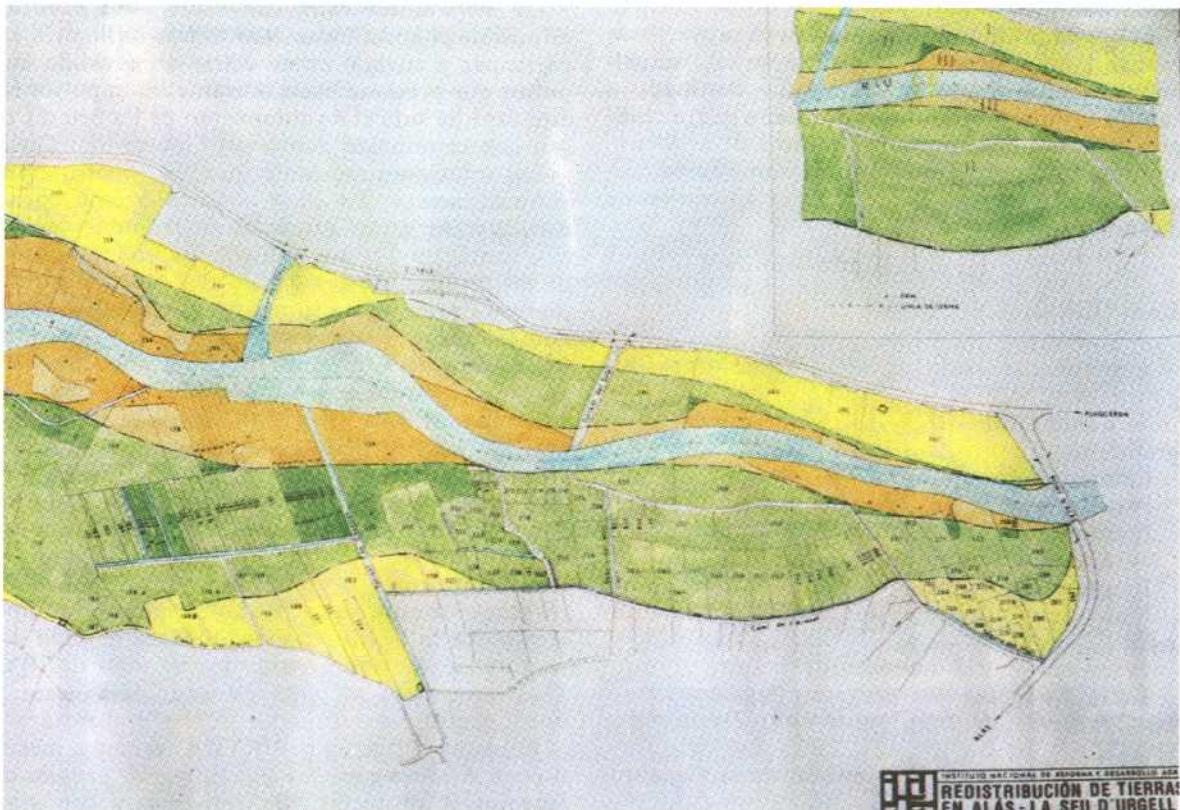
- Un canal de aguas tranquilas, de 600 metros de longitud, con una función mixta deportiva y recreativa, finalizado en un pequeño estanque de 60 metros de longitud por 40 metros de anchura.

- Un canal de aguas bravas, de 400 metros de longitud y 6 metros de desnivel total, para la práctica del canoë-kayak en su modalidad de Slalom.

- Un circuito de esquí de ruedas, de 1.800 metros de longitud, para el entrenamiento de corredores de esquí de fondo durante los meses de verano, con un destino complementario como paseo peatonal.

- Un rocódromo (boulder) para entrenamiento y enseñanza de técnicas de escalada.

- Un edificio de servicios.



Clasificación de tierras según su riesgo de inundabilidad.

(7) Los deportes singulares que se practican en la Comarca de La Seu d'Urgell son el piragüismo de aguas bravas (Canoë-Kayak) y el esquí de fondo, con una organización de clubs ampliamente implantados en las competiciones nacionales y ex-

tranjeras. La candidatura de Barcelona para organizar los Juegos Olímpicos de 1992 ha propuesto esta zona como sede deportiva para las pruebas de Slalom en aguas bravas. Su construcción está en fase de estudio por el COOB 92.

— Una zona verde destinada a parque urbano. Por los canales de agua se pueden derivar hasta 15 m³/sg. mediante una compuerta reguladora, desde el cauce principal del río. La utilización del canal de aguas bravas es posible a partir de 5 m³/sg.

Los estudios previos a este parque deportivo han tenido etapas progresivas. Para la infraestructura general de vialidad, hidráulica y colector general de saneamiento se contó con la experiencia de EUROESTUDIOS, S. A. Para el canal de aguas bravas se cuenta con el asesoramiento de O. Cibak y A. Kazda, expertos en la construcción de este tipo de canales en Checoslovaquia. La integración urbana del parque con el núcleo del casco antiguo de la ciudad de La Seu d'Urgell ha sido objeto de una experiencia de intercambio pedagógico entre las Escuelas de Arquitectura de la Universidad de Darmstadt (Alemania Federal) y de la Universidad Politécnica de Barcelona en el Vallés.

En diversas ocasiones se han expuesto al público los trabajos de proyecto de estas instalaciones deportivas, especialmente desde que se incluyó este parque deportivo como una de las instalaciones de la Candidatura de Barcelona para la organización de los Juegos Olímpicos de 1992.

Dentro de la amplia ordenación de la zona del río se ha previsto también la rehabilitación de viviendas y el saneamiento de fachadas de los edificios de la vieja ciudad que preside el área de actuación.

El conjunto de todo este ambicioso proyecto de parque urbano deportivo y recreativo está actualmente siendo objeto de un estudio destinado a centrar las diversas opciones de diseño (torre olímpica, accesibilidad peatonal, edificio de servicios, ajardinamiento, equipamiento de iluminación, riego, etc...), y eventualmente a elegir un equipo de diseño y proyecto.

LAS OBRAS EN CURSO

Actualmente están adjudicadas las obras siguientes:

— *Canalización del Río*: Confederación Hidrográfica del Ebro:

Empresa Ferrovial.

Plazo de ejecución: veintiocho meses.

Presupuesto: 240 millones de pesetas.

— *Recuperación de tierras arrasadas*: IRYDA.

Empresa TRAGSA.

Plazo de ejecución: en función de la Canalización.

Presupuesto: 212 millones de pesetas.

Están aprobados los proyectos siguientes:

— *Proyecto de Obras y Mejoras Territoriales*: IRYDA.

Plazo de ejecución: en función de la Canalización.

Presupuesto: 129 millones de pesetas.

— *Colector General de Saneamiento*: Ayuntamiento de La Seu d'Urgell.

Plazo de ejecución: doce meses.

Presupuesto: 14 millones de pesetas.

Y están pendientes de ejecución algunos de los

proyectos del Parque Urbano de La Seu d'Urgell. Parece ser que los trabajos podrían estar finalizados para finales de 1988 y la redistribución de la propiedad efectuada por terceras partes al final de cada una de las anualidades correspondientes (que además coinciden con el ciclo vegetativo agrícola).

La adjudicación del proyecto de Canalización del Segre por parte de la Confederación Hidrográfica sufrió del mal que aqueja a la gran mayoría de las obras públicas españolas: las bajas excesivas de las ofertas. Como suele suceder la adjudicación de la obra entra en el círculo vicioso de la eliminación de la concurrencia, del enrarecimiento de la relación entre funcionario responsable y la Empresa adjudicataria cogida con la necesidad de hacer beneficios con unos precios "reventados", de la incómoda salida hacia los reformados del proyecto y del aumento previsible de los costos del proyecto hacia la liquidación final cercana al importe del presupuesto inicial subastado.

REFLEXIONES EN TORNO A ESTOS PROYECTOS

La Canalización del Segre, una vieja aspiración de la ciudad de La Seu d'Urgell, se ha puesto en marcha tras un largo proceso de negociación y coordinación administrativa. De este proceso quería subrayar algunos aspectos relevantes.

La coordinación entre administraciones públicas es posible cuando todas ellas tienen un interés en participar y cuando existe detrás un decidido impulsor que presione hacia adelante. El impulsor en este caso ha sido el Ayuntamiento de La Seu d'Urgell con el respaldo activo del Gobernador Civil.

Las soluciones racionales pueden imponerse sin enfrentamientos. La clave consiste en una buena participación de los afectados en reuniones públicas, contactos directos y la voluntad de resolución de los problemas. A pesar de ello debe quedar un margen de discrepancia para ser resuelto por la vía administrativa (Recursos).

Las decisiones trascendentales las toman las personas y la visión de futuro en algunos altos cargos es determinante para la orientación de las operaciones. El Director de la Confederación, el Director General de Estructuras Agrarias del IRYDA y el Jefe de Concentración Parcelaria han jugado un papel singular en la concatenación de actuaciones administrativas.

A pesar de ello, los problemas no se resuelven sin el trabajo de base, necesario y ordenado. El equipo técnico de la Confederación, el funcionariado del Ayuntamiento y sobre todo los técnicos de IRYDA han puesto un gran esfuerzo para llevar a buen puerto los resultados de los trabajos.

La Administración del IRYDA trabaja a menudo con métodos y medios muy rutinarios propios de tecnologías obsoletas. Sin embargo, y con gran sorpresa de todos, esta forma de trabajar "conecta" con la mentalidad primaria del mundo agrario y obtiene espectaculares resultados.

La puesta en marcha de la máquina de la Administración suele ser difícil. Su paso lento corresponde al de una maquinaria pesada. Pero una vez

en funcionamiento, la Administración constituye un empuje imparable cuya inercia vence todos los obstáculos del camino.

La decisión y financiación de los estudios previos o proyectos básicos (topografía, informes preliminares, etc.) son mucho más difíciles de aprobar que la de los grandes proyectos y obras implicados, siendo los primeros esenciales para la determinación de los segundos y mucho más económicos.

El proceso aquí descrito de Canalización del río Segre no hubiera sido posible sin dos *circunstancias excepcionales*. Por el aspecto psicológico los propietarios habrían mostrado mayores reticencias si no se hubiese producido previamente el fuerte "shock" emocional de las inundaciones de 1982. Por el aspecto crediticio se ha dotado al proyecto de unas facilidades financieras derivadas de la *declaración de zona catastrófica* por parte del Gobierno de la Nación.

Los proyectos para valorarse en toda su magnitud deben llegar hasta los niveles de detalle. Los suplementos de buen "acabado" de un proyecto tienen casi siempre un efecto altamente positivo sobre su integración final. La dimensión de reserva de espacios públicos, la promoción deportiva, la concepción de la red viaria global del entorno urbano, la integración paisajística, la ordenación de los huertos familiares (licencias urbanísticas de cajas de utensilios y cercas), la cesión de espacio público para huertos familiares (al estilo de las Schrebergarten alemanas), entre otros, son mu-

chos de los aspectos que no hemos abordado en este artículo pero que merecen también atención especial.

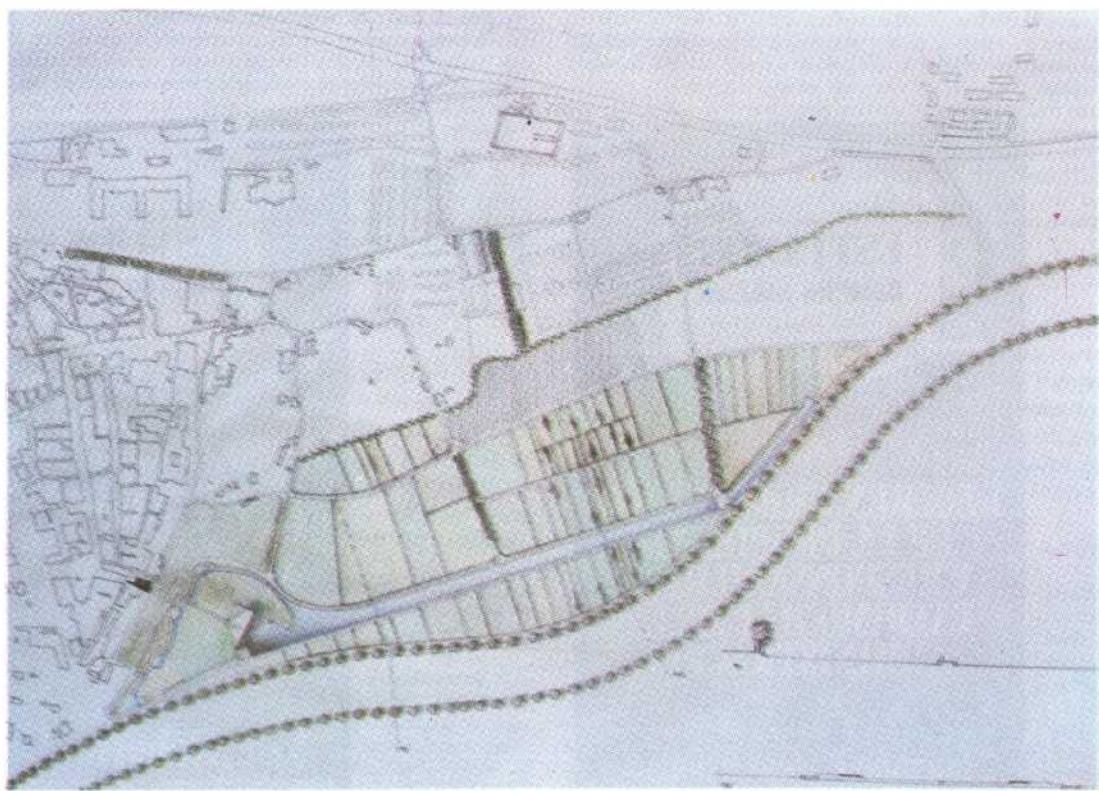
ALGUNAS CONCLUSIONES

La reordenación territorial de la zona aluvial del río Segre entre Alás y La Seu d'Urgell parte de un proyecto de canalización para protegerse de las avenidas del río. El método de gestión de los terrenos necesarios sin recurrir a la expropiación ha llevado a los organismos implicados hacia un planteamiento de Redistribución de la Propiedad con lo cual se derivan varias mejoras agrícolas a las tierras afectadas.

Como complemento a todo el proyecto se han introducido reformas de carácter urbano que contemplan la potenciación del tráfico de circunvalación, el saneamiento de aguas residuales y la construcción de un parque deportivo y recreativo.

Todo ello con un telón de fondo de equipamiento público con posibilidades de ser integrado en la euforia de la organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992.

En conjunto, cabe pensar que se pueden invertir diez años en esta obra general (desde 1982 a 1991), que para su concepción habrán pasado diez empresas, que la realización supondrá una inversión de unos 1.000 millones de pesetas y que habrá culminado varios siglos de voluntad de protección contra el agua como agente natural devastador.



Reordenación final y proyecto deportivo.

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

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

José M.^a Ezquiaga Domínguez

Madrid: operation demolition...

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

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

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

1. EL CENTRO COMO PROBLEMA

1.1. Introducción histórica (1)

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

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

La desaparición de la cerca dará lugar a una di-

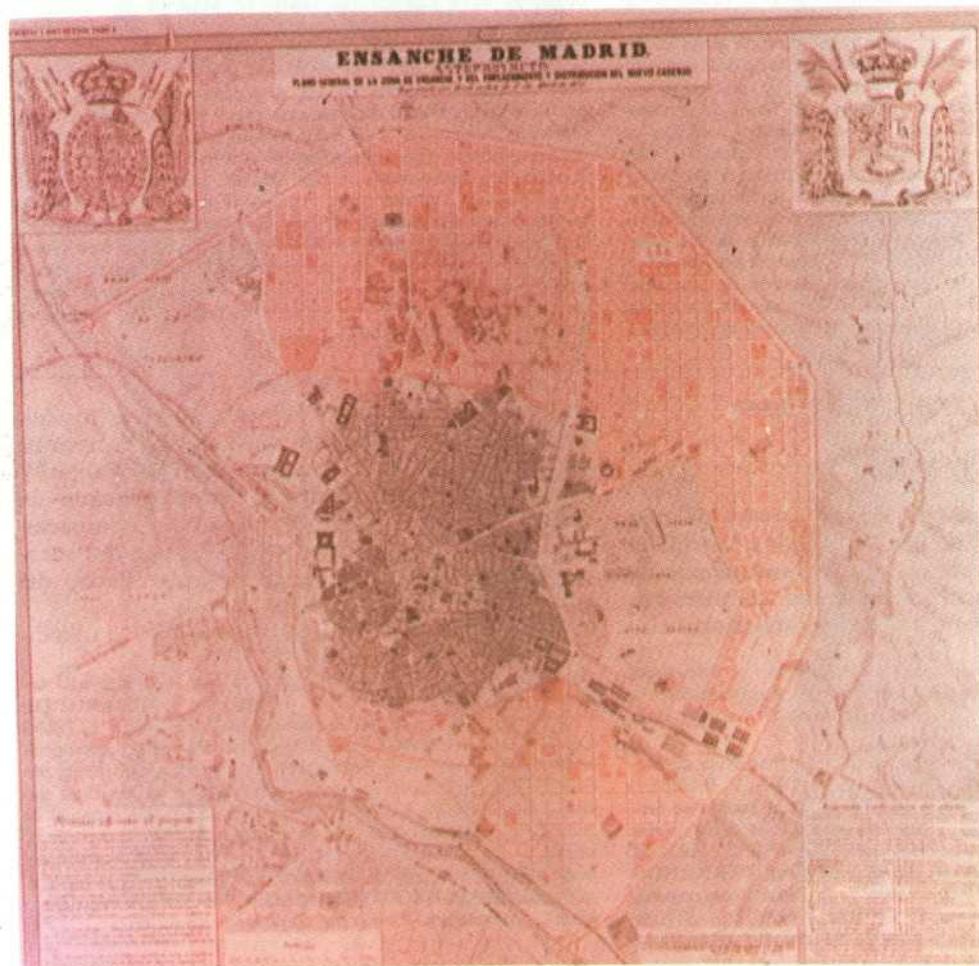
José M.^a Ezquiaga Domínguez es Arquitecto y Sociólogo. Jefe del Departamento de Planeamiento del Ayuntamiento de Madrid y Profesor Asociado de Planeamiento Urbanístico de la E.T.S. de Arquitectura de Madrid.

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

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



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



Plano del
Ensanche de
Madrid.
Carlos M.^a de
Castro. 1859.

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

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

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

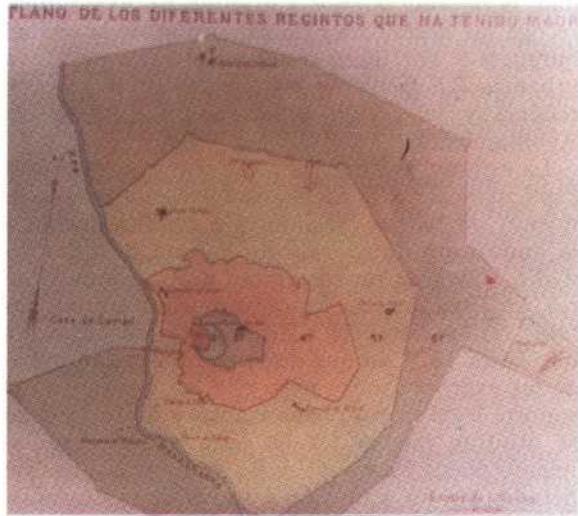
El resultado de este proceso ha sido que la ciudad, que en 1930 contaba con 950.000 habitantes, pasa a constituir en 1980 una aglomeración metropolitana de 4,5 millones de habitantes, cuyo núcleo central —el municipio de Madrid— concentra unos 3,5 millones de habitantes en 120.000 edificios, de los cuales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

1.2. La estructura morfológica de la ciudad

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

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

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



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

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

1.3. La intervención en el Centro Histórico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"1. Será obligatoria la cornisa o alero de coronación; 2. Se prohíben los huecos apaisados; 3. En general, y siempre que no esté justificado el empleo de ventanas, se adoptarán balcones, volados o simplemente antepechados; 4. Los elementos de cerrajería serán a base de líneas verticales o formando dibujos dentro de los tipos empleados en Madrid hasta 1870; 5. Se prohíben en fachada los antepechos de fábrica, así como las balaustradas no construidas con piedra natural o mármol; 6. Se prohíben los elementos decorativos estridentes y que no estén ambientados dentro de las normas empleadas en Madrid hasta 1870 (Período Neoclásico)" (7).

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. ESTRATEGIAS DEFENSIVAS DE SALVAGUARDA DE LA CIUDAD EXISTENTE

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

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

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

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

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

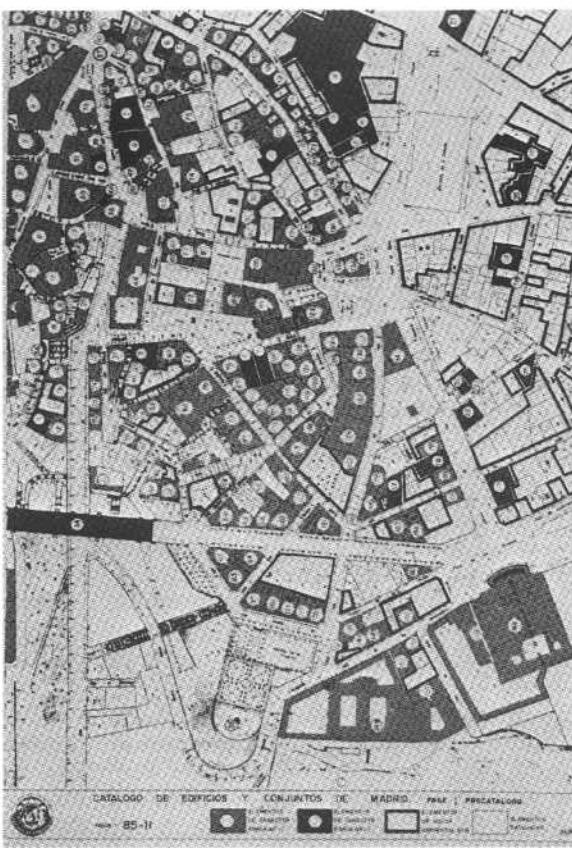
El *Precatálogo* (o más precisamente Catálogo de Edificios y Conjuntos de Madrid, Fase I), íntegramente

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

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

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

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



Pre-catálogo - 1977.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

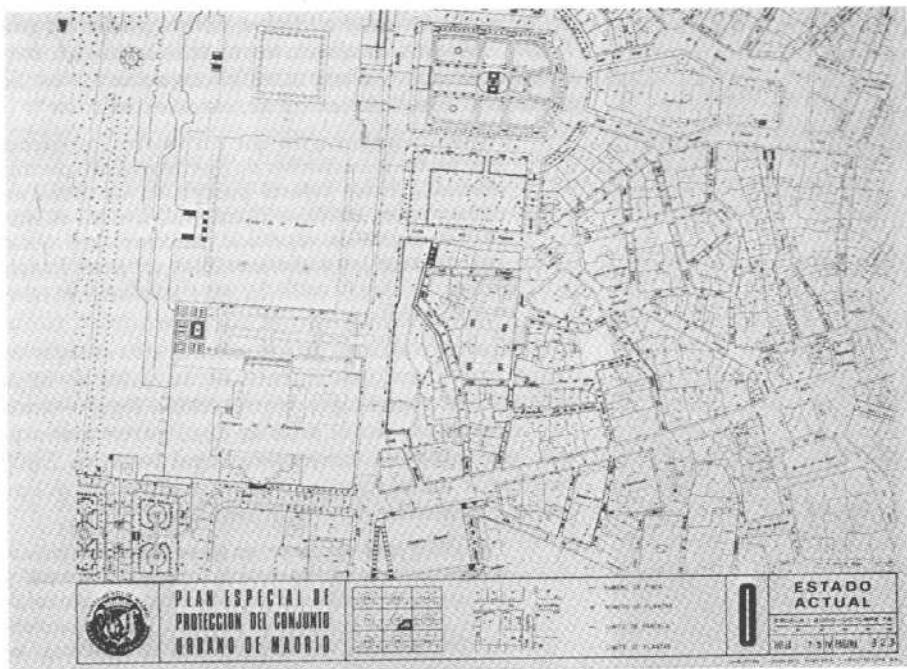
Hay pues, una interiorización tanto a nivel del propio lenguaje del documento como a nivel conceptual de la "*cultura de la protección*", forjada en torno al análisis tipo-morfológico de la ciudad tradicional, plasmada la consideración de la "ciudad como una arquitectura" y la articulación del espacio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

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

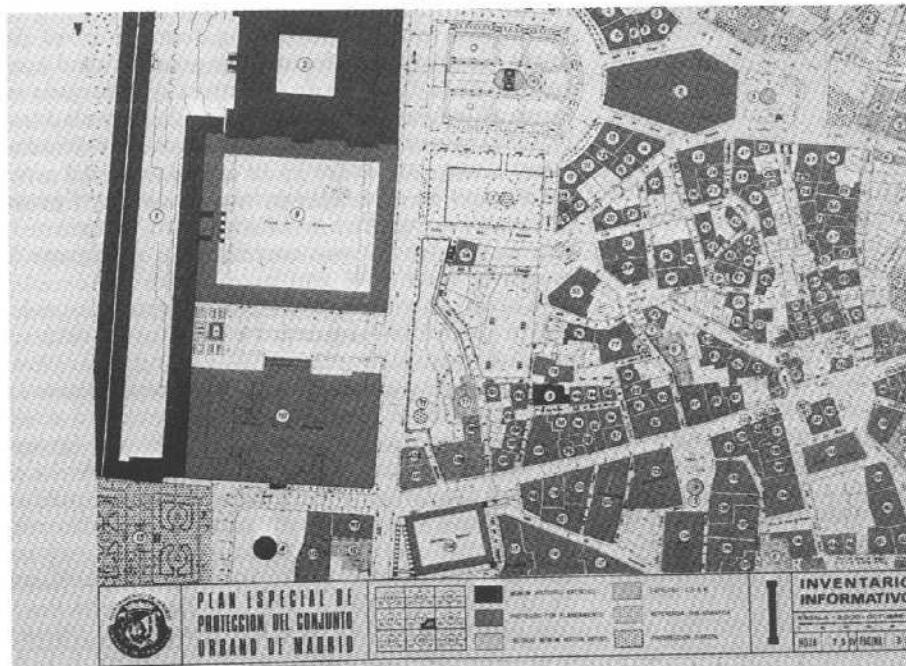
rrío Histórico, vid. FERNANDO CASTAN (1967): "Defensa del Barrio Histórico de Madrid", *Villa de Madrid*, núm. 26.

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

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



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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

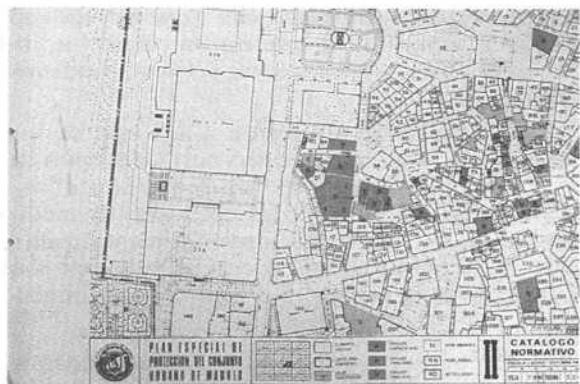
c) *Normativa de protección.* Cada uno de los niveles de protección tiene unas normas propias de protección. Así, el nivel de "protección básica" incluye primariamente medidas defensivas de modificación de las determinaciones del planeamiento vigente que pudieran entrar en contradicción con el estatuto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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

En relación con la singularidad se distinguen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) Delimitación de áreas homogéneas. Constitu-



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

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

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

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

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

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

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

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

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

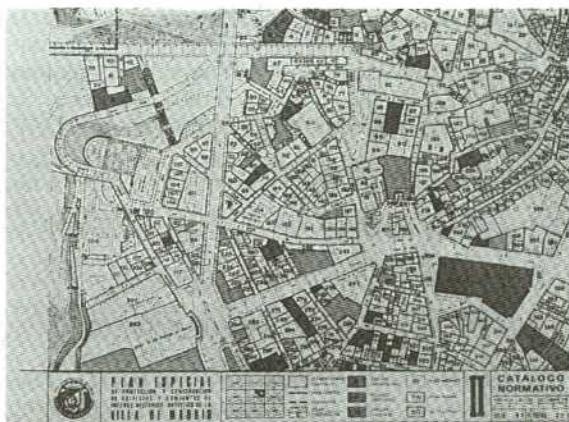
— "Rehabilitación extensiva". Se define como rehabilitación extensiva el proceso de rehabilitación que tenga por marco unidades de manzana completa, constituidas por más de una parcela o propiedad. Las condiciones para considerar este supuesto de rehabilitación se definen de forma análoga al caso anterior.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

2.2. El Plan Especial Villa de Madrid

2.2.1. Antecedentes

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

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



Plan Especial Villa de Madrid. Primera versión, 1978.

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

- "protección genérica",
- "protección individualizada"

deducidas de los elementos básicos señalados para conservar:

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

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

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

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

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

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

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

— Suspensión del planeamiento vigente en las zo-



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— Ajustando las alturas de los edificios a los límites señalados por las normas del Plan General.
— Eliminando la edificación abusiva permitida bajo cubierta.

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

— Eliminando los cuerpos y volados cerrados.
— Reduciendo los vuelos.

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

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

c) *Desarrollar las condiciones estéticas*.

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

— Devolviendo el plano de fachada al plano de alineación.

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

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

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

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

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

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

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

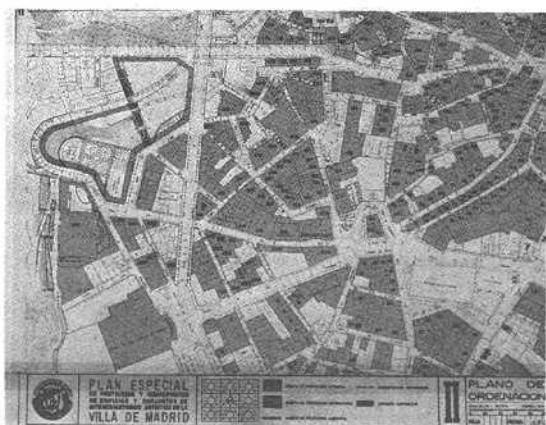
— Financiación a propietarios y usuarios.

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

— Devoluciones e intereses sobre créditos recibidos por el Fondo.

— Obras coherentes con las finalidades del Fondo.

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



Plan Especial Villa de Madrid. Segunda versión, 1980.

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

2.2.2. Contenido normativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

admitiéndose en el proceso aportaciones de nuevo diseño.

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

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

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

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

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

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

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

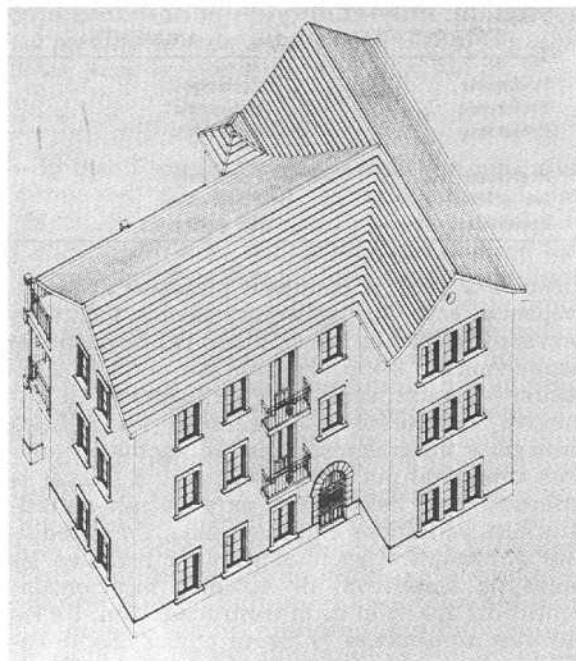
Por último, la distinción entre obras preferentes y no preferentes implica una diferente tramitación, por cuanto el control administrativo es mayor en éstas últimas. Ello implica la presentación de una documentación justificativa adicional a la normalizada del resto de las licencias y previa a la solicitud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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las normas genéricas se basan en los siguientes criterios:

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

— "Grado de protección integral". Protege la totalidad de cada edificio en él incluido, preservando todas sus características arquitectónicas, su forma de ocupación del espacio y demás rasgos singulares. Este nivel de protección se destina a aquellos conjuntos o edificios que presenten las características de: a) Presentar un valor arquitectónico sustantivo por ejemplificar adecuadamente un momento determinado del hacer arquitectónico de singular interés; b) Encontrarse en la actualidad escasamente modificado respecto a su situación original; c) No existir expectativas en los usuarios de incrementos de los aprovechamientos en superficie, producto de obras costosas de transformación estructural.

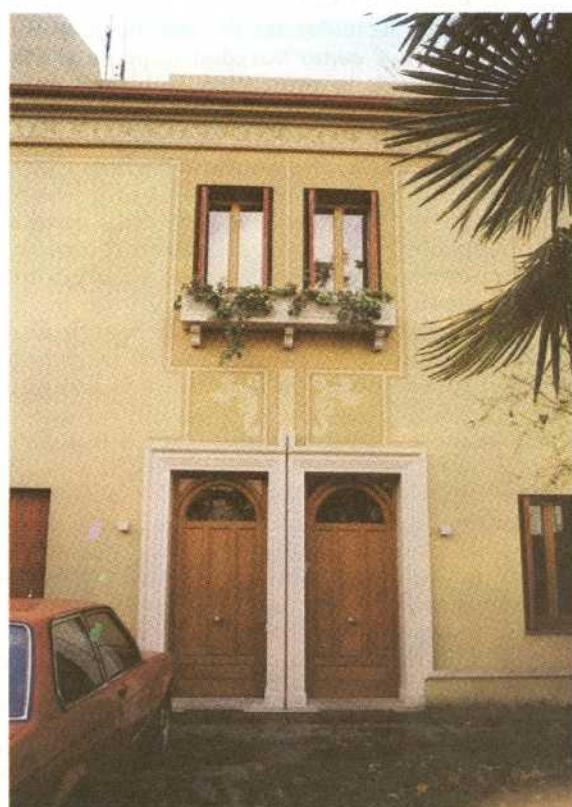
— "Grado de protección estructural". Protege la conservación del carácter originario de la colonia, producto de la singular combinación de llenos y vacíos, imagen de los elementos constructivos y los usos en ellos contenidos y trama urbana. Se destina a aquellos edificios que sólo cumplen dos de las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

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

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



Colonia Cruz del Rayo, 1984.



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

— "Mantenimiento", dirigidas a preservar las condiciones de higiene y ornato de las edificaciones.

— "Restauración", dirigidas a restituir las condiciones originales del organismo arquitectónico.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Daño no reparable técnicamente por los medios normales.
- Coste de la reparación superior al 50 por 100 del valor del edificio.
- Encontrarse en circunstancias urbanísticas que aconsejan la demolición.
- Presentar serias deficiencias en cuanto a salubridad.

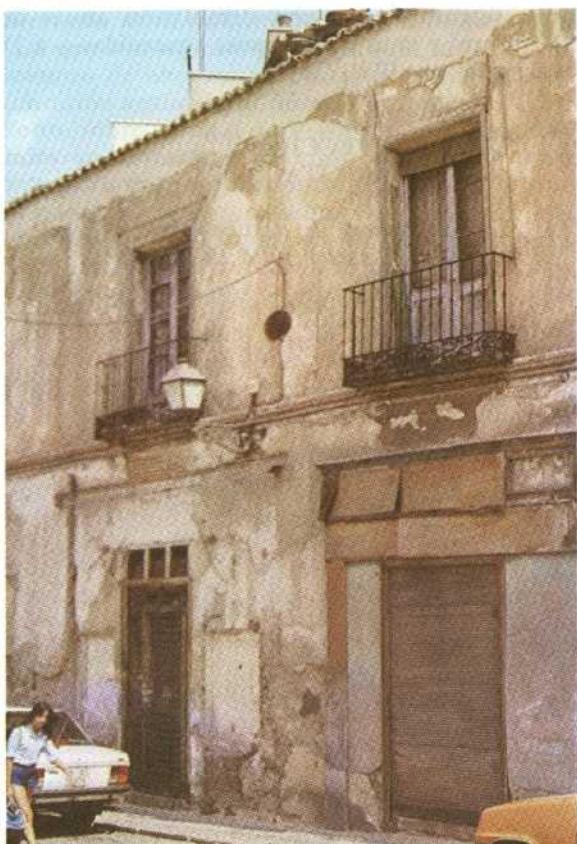
Hay que señalar que la situación de "*fuerza de ordenación*" puede producirse por un mero desajuste del edificio existente respecto a las alineaciones oficiales y que tal situación de hecho conllevará el impedimento de realizar obras de consolidación, aumento de volumen, o mejora, aunque se permiten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

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

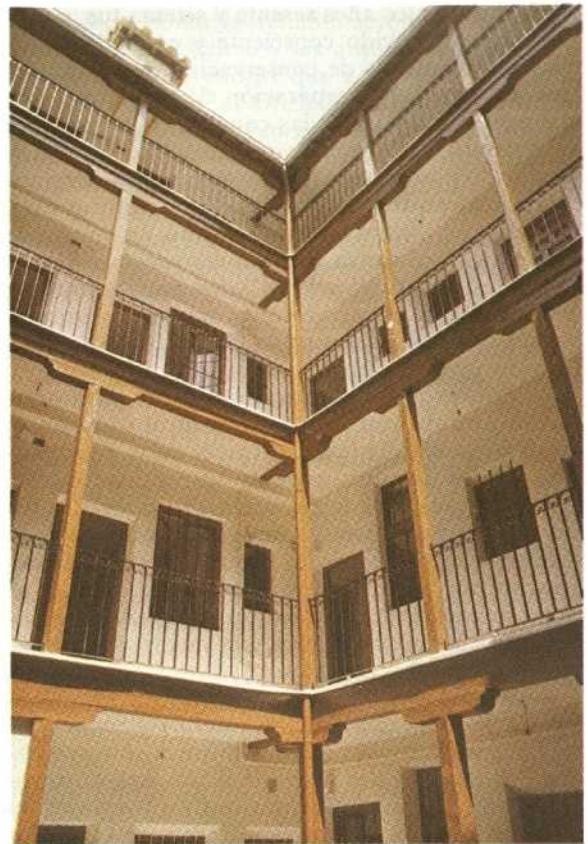
(31) Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido de 1976, art. 181.

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

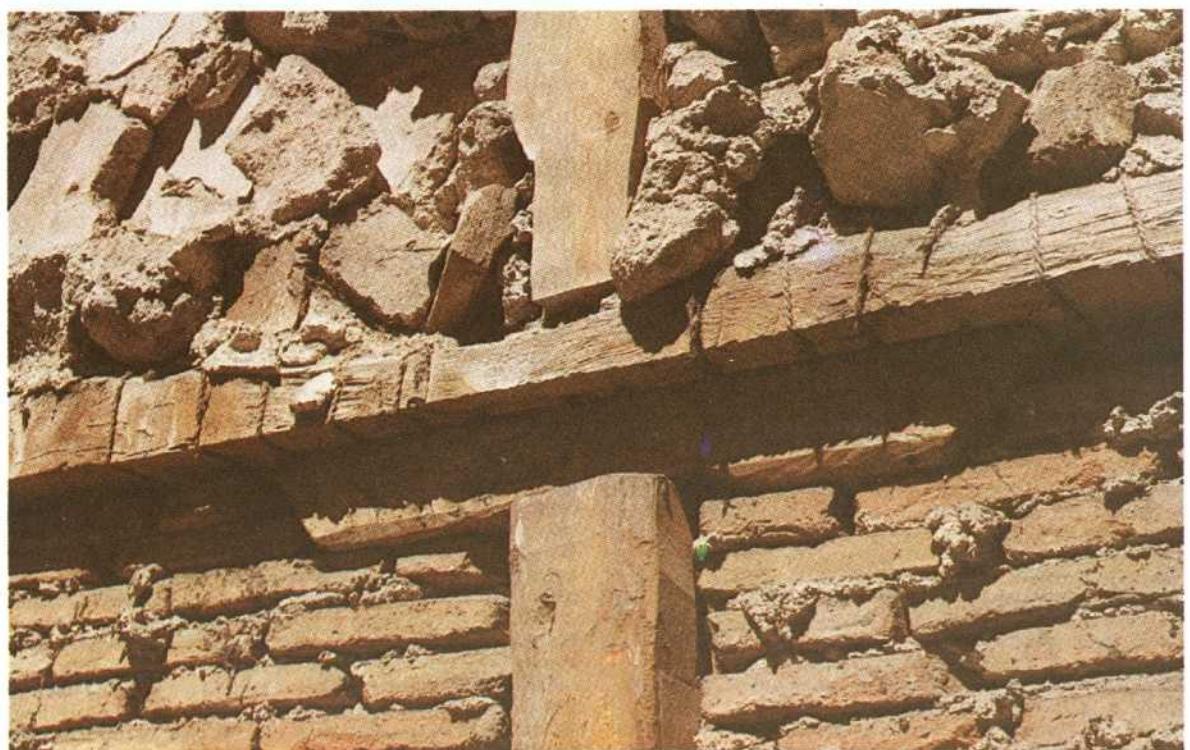
(33) "Reglamento de Edificación forzosa y Registro Municipal de solares", de 5 de marzo de 1954. Sobre el tema, vid. A. CANO MATA: "Ruina y demolición de edificios declarados monumentos histórico-artísticos", en *Revista de Administración Pública*, núm. 87, 1978 y, en especial, el más exhaustivo estudio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



Ruina en la Gran Vía de San Francisco, 1985.



Tipología de corrala, calle Barco, 31, 1983.



Estructura mixta característica del Casco Histórico madrileño.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ce — por edad,

Cu — por uso,

Cc — por estado de conservación,

la nueva norma admite solamente dos, resultando:

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

Va el valor actual del edificio,

Vr el valor de reposición,

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

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

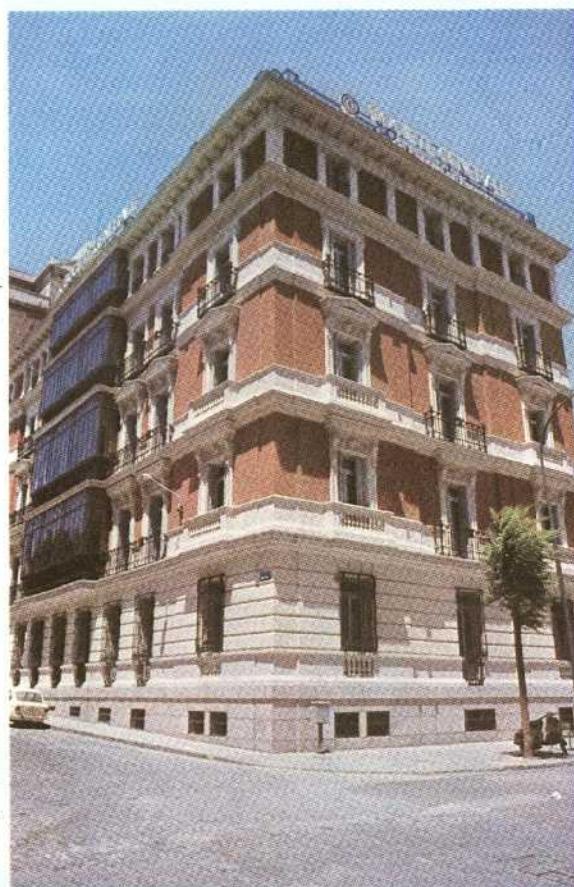
Cu el coeficiente de uso que en realidad se refiere al estado de

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

3. DE LA PROTECCION A LA REHABILITACION

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

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



Palacio de Gamazo en la calle Génova, 1984.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Inmueble rehabilitado en la calle Jovellanos, 1984.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

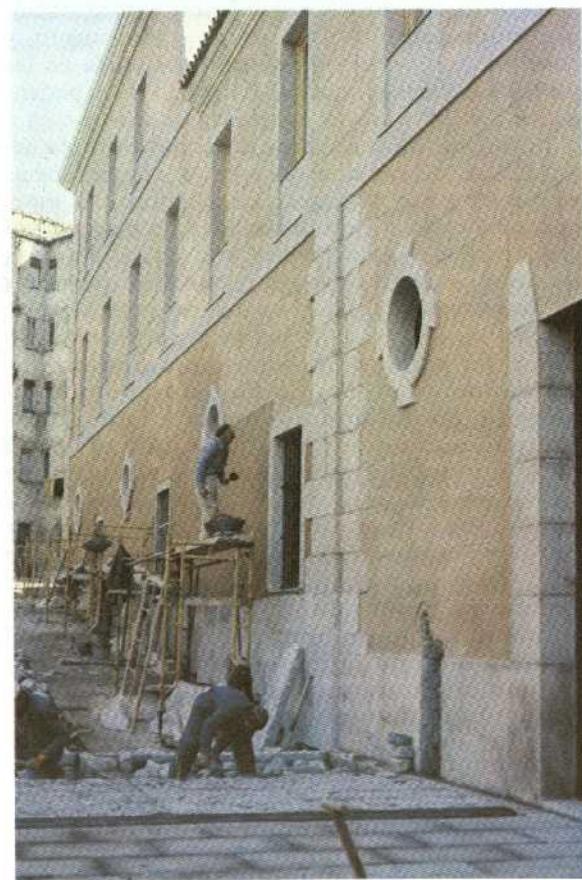
Ayuntamiento de Madrid", Madrid (ejemplar multicopiado), página 11.



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



Cuartel del Conde Duque, 1986.



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

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

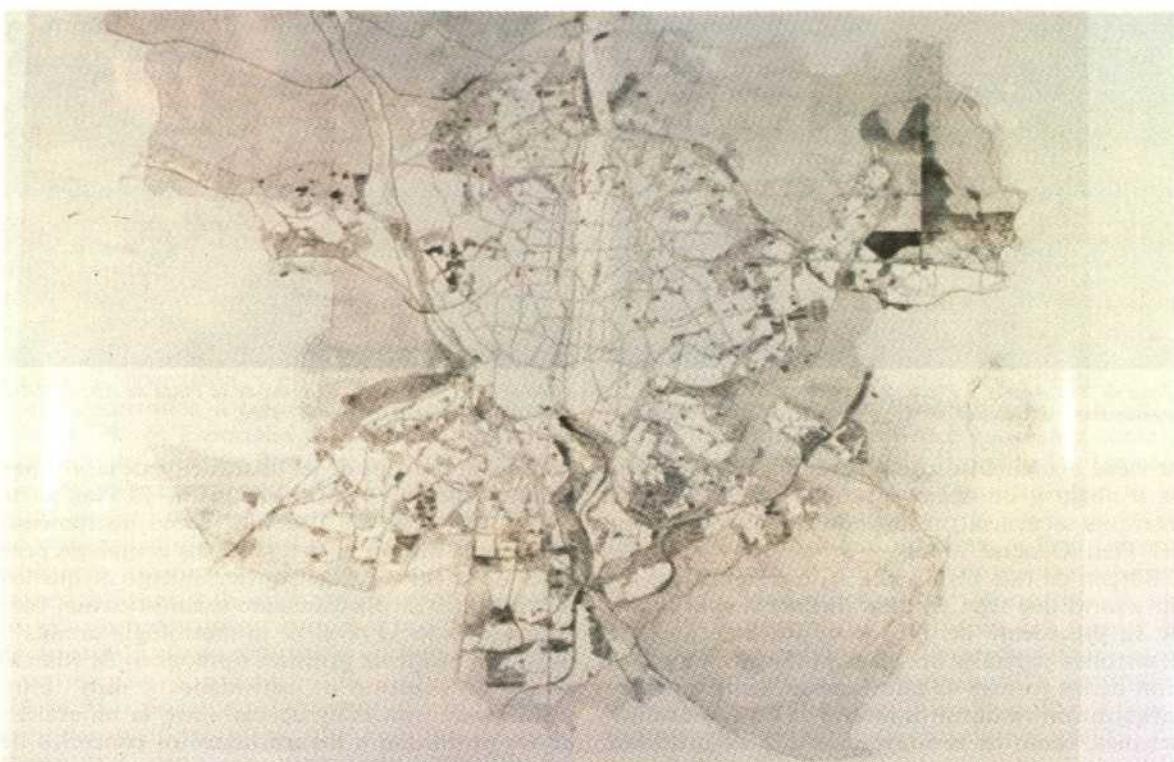
A nivel administrativo y al objeto de facilitar el contacto directo con los interesados han sido creados órganos descentralizados del propio Ayuntamiento denominados "*Oficinas de Barrios en Rehabilitación*" (OBR), con ubicación física en las zonas de actuación y con la finalidad de informar a los vecinos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

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

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

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

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



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

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

4.1. *La "vuelta" sobre la ciudad existente*

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

Para lograr este objetivo, el Plan cuestiona la metodología tradicional del planeamiento a grandes escalas, sustituyéndola por un proceso dialéctico entre la reflexión globalizadora y la formalización individualizada de las partes de la ciudad, que hemos denominado como "recomposición de la unidad desde lo concreto" (45). Ello implica en palabras de Eduardo Leira que de la reflexión globalizadora no se derivan linealmente los objetivos de forma de la ciudad. "Esta encierra una cierta autonomía apoyada en la interpretación de la ciudad misma y el modo de producirse. No obstante, existen significativas relaciones entre ambas líneas de aproximación, relación dialéctica entre lo que



Plan General de Madrid. Clasificación del Suelo, 1985.

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



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



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

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

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

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

4.2. Diversificación de los instrumentos de intervención del Plan

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

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

(47) J. M.^a EZQUIAGA: “Planes...”, op. cit., pág. 15.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(52) Ibidem, pág. 195.

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

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

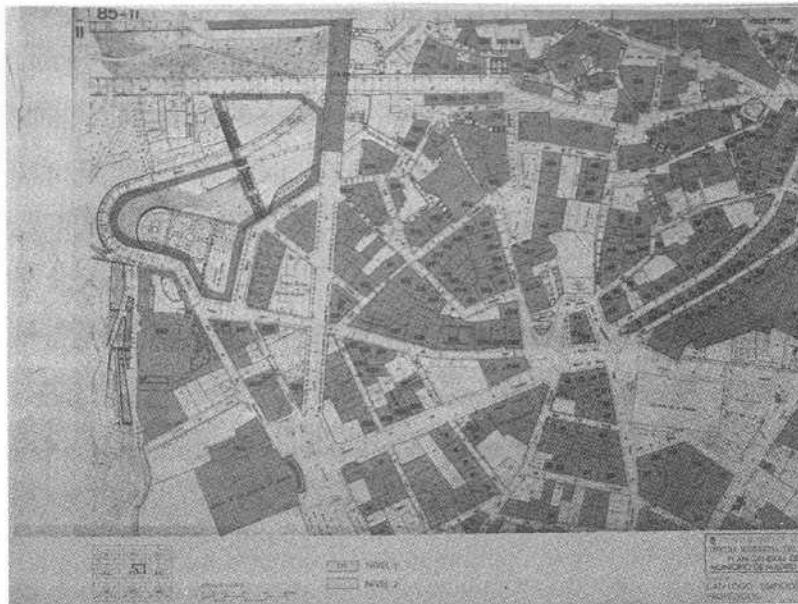
Sin embargo, otra consecuencia de esta acción ha sido no enfatizar el tratamiento pormenorizado de los elementos arquitectónicos individuales. El Plan General recoge sin adiciones, el catálogo de su antecedente: el Plan Especial Villa de Madrid. En tal sentido, no se produce un avance conceptual respecto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

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

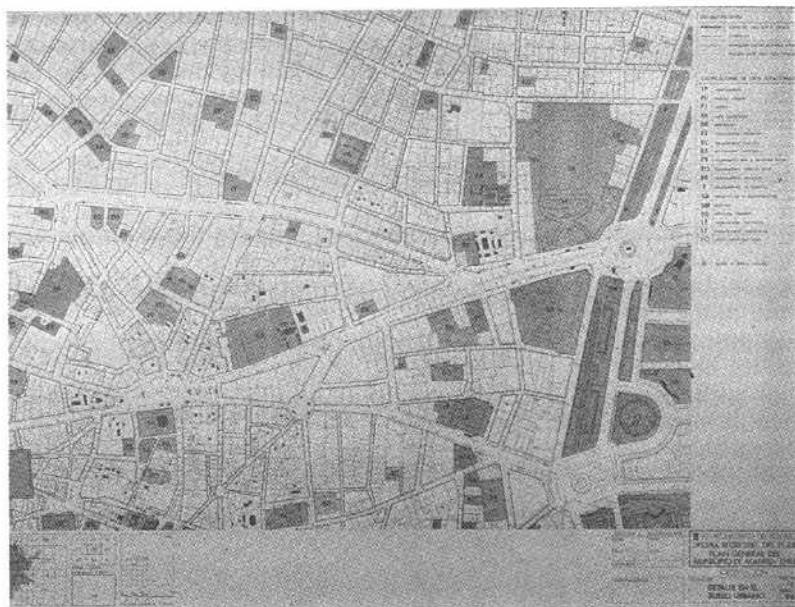


Ambito de la Zona número 1 "Conservación ambiental" en el Plan General de Madrid, 1985.

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



*Catálogo del
Plan General, 1985.*



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

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

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

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

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

— "Obras de conservación" o mantenimiento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Li es la longitud de cada unidad de proyección.

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

- Para el grado 1.º $Ec < 0,222 Xp S$
 - Para el grado 2.º $Ec < 0,250 Xp S$
- siendo:

Xp la altura media ponderada calculada anteriormente.

S la superficie de la parcela edificable.

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

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

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

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

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

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

RECENSIONES

URBANISTICA DE LAS GRANDES CIUDADES DEL MUNDO ANTIGUO
Por Antonio García y Bellido
Instituto Español de Arqueología. C.S.I.C.
Madrid, 1985.
2.^a edición acrecida. Colección Biblioteca Arqueológica.

Existen en la actualidad numerosas publicaciones en materia de urbanismo, o de Urbanística, como gustaba llamarla el autor de esta obra. Textos en los que una prolífica exposición hace que se pierda el propio contexto de su contenido, o libros excesivamente preciosistas en los que su contenido les transforma en un simple artículo de consumo, que se hojean, pero no se leen. Libros-objeto, en suma.

No es este el caso que nos ocupa. Reedición de la obra primera, editada en 1966, y mucho más completa que aquélla, supone un esfuerzo docu-

mental que permite cubrir con las nuevas aportaciones complementarias una visión "antológica" del Autor en este campo. Escrita con una frescura erudita que solamente la labor paciente y sistemática puede ofrecer, hace que Antonio García y Bellido mantenga su actualidad y obligue a una medida reflexión sobre el entendimiento de la ciudad antigua, que va realizándose sin esfuerzo a lo largo de su lectura. El texto se enriquece con una documentación gráfica de la mano del autor, en su mayoría, y fotográfica, novedosa y de gran interés.

Analizando el texto, podría dividirse, en grandes líneas, en un análisis inicial del mundo prehelénico, que abarca las ciudades del Indo, Nilo, Mesopotamia y Egeo. De la planta en retícula del mundo griego y helenístico. Roma y la romanización urbana. Y las ciudades antiguas peninsulares. El apéndice, que constituye más de la tercera parte de esta edición, recoge, en cinco anexos, estudios relativos a la forma en que se fundaron y construye-

ron las ciudades antiguas, tanto propiamente ibéricas, como de implantación romana o apoyadas en aquéllas. Merece especial atención el anexo referente al Castro de Coaña, en Asturias, con las dos reconstrucciones ideales del poblado dibujadas por el Autor, así como el que estudia la "casa redonda", en el que se hace un barrido geográfico de su implantación en el mundo antiguo y reciente, no solamente ibérico, y en el que se aclara la influencia celta en los pueblos hispanos.

Entre las ciudades del Indo, destaca Mohenjo-Daro, con una organización programada del espacio y una relación entre la ciudad y su infraestructura de agua y alcantarillado, entre otros aspectos, que no se repite hasta los palacios minóicos. Tras un tratamiento de la ciudad del Nilo no tan detallado como el resto, sin duda por la ausencia de datos fiables en el momento de su elaboración, el análisis de ciudad mesopotámica, centrado en Babilonia, nos ofrece una imagen de la misma que es el hilo conductor de toda la obra, en la que la configuración de la traza, la localización de los barrios, el funcionamiento de la ciudad y la descripción del caserío hacen sentir a la ciudad religiosa y guerrera tras su recinto imponente y amurallado.

Las ciudades del Egeo, crecidas en torno a un núcleo político, religioso o militar, diferenciado claramente entre espacio mural del resto anónimo, dan paso a las ciudades griegas, en las que la persona y obra de Hippódamos de Miletó, al que se atribuye la invención de la planta ortogónica, es base de obligada referencia. La organización del sistema hipodámico, en el que no se concibe la

cuadrícula como una plantilla rígida, sino como una forma de ordenar el espacio, en la que las vías se cortan en ángulo recto, localizándose en el centro los edificios públicos, tales como el mercado, los templos y la plaza; en la periferia, los de recreo, como los teatros y estadios que servirán de pauta para el hacer ciudad de los griegos, que Roma hereda, y recibe a su vez la cultura hispana.

Otro aspecto importante que conlleva la lectura de esta obra es la sensación continua de sentir el pulso de las ciudades que en ella se estudian, de tener la impresión de estarlas viviendo. La descripción de Roma, ciudad que recoge en su época todas las virtudes y defectos de la vida urbana, es, en este caso, un resumen de todo ello. La escasez de la vivienda, la carestía del suelo, la forma de tenencia, el abastecimiento de agua, el alcantarillado, la estuarria, su incendio y las repercusiones en la ordenación de la ciudad, los problemas de circulación, los ruidos, la actividad comercial, la disciplina urbanística, la distribución social de la ciudad..., nos presenta una realidad bien documentada de su pulso urbano, sin que, por ello, se pierda el rigor histórico, pues no se busca una extrapolación temporal imposible, sino ampliar, por medio de los distintos componentes de la ciudad, la facilidad de su entendimiento.

Es ésta, por tanto, una publicación recomendable como libro de texto, de estudiante y de estudiado, que sabe a poco, que respirar en sus páginas ayuda a apreciar y a valorar un producto, la ciudad antigua, que, recuperado ahora, paradójicamente empieza a generar plusvalías.

Pedro Blanco Alvarez

EL ESPACIO EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA. LA POLITICA REGIONAL

Autores: Laureano Lázaro y Mercedes Molina.

La entrada de España en el marco de las Comunidades Europeas ha dado lugar a una proliferación de publicaciones de distinto signo y objetivos sobre la problemática europea y, particularmente, sobre el tema "regional" en su seno.

Desgraciadamente, muchas de estas publicaciones no son más que refritos de discutible utilidad o, cuanto menos, con discutibles aportaciones al tema que supuestamente desarrollan. Hoy, por suerte, no vamos a hablar de una de estas publicaciones, sino que nos referiremos a una meritaria obra, con claro conocimiento de causa, en el que el tema de la Región y la Comunidad Económica Europea aparece tratado a un nivel clarificador y útil.

No obstante, y aun destacando la utilidad general del libro, hay que reconocer que no todo él presenta homogeneidad en el tratamiento y en su interés. De hecho, la primera y segunda parte, dedicadas a determinar los objetivos y significación de la regionalización espacial presentan, cuanto menos, ciertos aspectos discutibles. Discutibilidad

muy directamente ligada a la resistencia que suele existir entre los economistas para pasar de la dimensión regional a la dimensión espacial. Espacio y región no son dos conceptos sinónimos aunque el segundo tenga una dimensión espacial. Y la diferencia no es baladí, sirviendo para comprender por qué el análisis regional no es idéntico al análisis territorial o por qué la planificación económica regional, tradicionalmente entendida, tiene todavía algunos aspectos que acoger de la planificación territorial para poderse considerar como una verdadera planificación integral del territorio, como una verdadera ordenación territorial.

Lo anterior no se puede señalar como demérito de los planteamientos realizados en la primera parte citada del libro. Esta se mueve por los conocidos caminos de la región como ámbito administrativo de control-gestión territorial ("En efecto, un espacio individualizado en unidades menores constituye un territorio más manejable para poder analizar con profundidad cuáles son sus características más notables, qué rasgos definen su idiosincrasia y cómo se encuentran en interacción, de ahí que podamos llegar a un conocimiento más profundo", página 7), analizando en un reducido y positivo resumen las distintas definiciones que desde la geografía, economía, etc., se han propuesto y se han aplicado para la delimitación de las regiones.

La segunda parte del libro nos introduce en la diversidad espacial de la Comunidad Económica Europea, con excesiva generalidad en cuanto se refiere a la consideración del medio físico y con un poco más de detalle cuando se centra en el epígrafe socioeconómico.

La tercera y cuarta parte de libro, sobre la Región y la Comunidad Económica Europea y sobre la Política Regional Comunitaria y la economía de mercado, respectivamente, implican un análisis de mayor utilidad, tanto al nivel de la información proporcionada como al del tratamiento efectuado de la misma. Los distintos mapas que ilustran los sucesivos epígrafes permiten una clara percepción de las desigualdades y problemática señalada en el texto. Los epígrafes dedicados a tipología regional y a los problemas regionales de mayor trascendencia, presentan un indudable interés aun dentro de las necesarias limitaciones de tratamiento del tema en un libro del alcance del que comentamos. Igualmente, la descripción resumida de las distintas etapas características de la política regional comunitaria tienen un indudable interés tanto informativo como formativo.

Pero son, sin lugar a dudas, los capítulos cinco a nueve los que constituyen la mejor y mayor aportación del texto al análisis de la política regional,

en general, y al análisis y compresión del FEDER en particular.

El conocimiento en profundidad del tema que subyace en los distintos apartados de estos epígrafes y la disponibilidad y reflejo de la información precisa, constituyen, indudablemente, una de las principales razones que avalan la calidad del libro obtenido.

Para terminar, hemos de referirnos, necesariamente, a las conclusiones recogidas en el libro. Conclusiones que empiezan siendo optimistas ("La política regional comunitaria [PCR] nació débil, como sucede a veces con los hijos tardíos, aunque con el tiempo está ganando peso cuantitativo y cualitativo", página 217), para adquirir tonos más realistas, tanto por la debilidad estructural de esta política, como por su verdadero significado para la mayoría de los integrantes de la C.E.E.

Si bien, como hemos señalado, es indudable que en el libro se exponen enfoques y opiniones polémicos, precisamente por ello, pero sobre todo por sus indudables aportaciones al tema de los FEDER y a la política regional comunitaria, es un libro por cuya publicación hemos de felicitarnos y felicitar igualmente a la editorial por su inclusión en la serie de títulos realizados sobre la Política Comunitaria Europea.

Antonio Blanco Alvarez

CIUDAD Y TERRITORIO

OCTUBRE-DICIEMBRE 1986

NUMERO 70

