

LUIS GALIANA MARTIN

Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid

LA PRACTICA URBANISTICA RECIENTE DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID (1985-1992). EL SUELO PUBLICO COMO ACTIVO INMOBILIARIO

RESUMEN - RÉSUMÉ - ABSTRACT

Tras la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de 1985, el Ayuntamiento de Madrid inició una intensa labor de preparación de suelo urbanizado. Su coincidencia en el tiempo con unos años de fuertes alzas especulativas ha generado unos elevados ingresos y un nuevo modo de financiación de las inversiones urbanísticas. Este modelo ha entrado en crisis con la actual contracción de la demanda y la consiguiente caída de los precios.

* * *

La pratique urbanistique récente de la Mairie de Madrid (1985-1992). Le sol urbain public comme actif immobilier.- Après l'approbation du Plan d'Aménagement Urbain de 1985, la Mairie de Madrid a commencé une intense préparation de sol urbain. Sa coincidence dans le temps avec des années de fortes hausses spéculatives a suscité des élevés rentrés d'argent et une nouvelle façon de financement des investissements urbaines. Cette modèle est entrée en crise à cause de l'actuelle réduction de la demande et la résultante chute des prix.

* * *

The recent urbanistic practice of Council of Madrid (1985-1992). The public built-up land as a real-state assets.- After the approval of the Madrid Town Planning of 1985, the Council of Madrid has begun an intense work of preparation of built-up land. Its coincidence in the time with some years of strong speculative rises has produced high income and a new financial method of the urbanistic investments. This model has entered in crisis with the actual contract on the demand and the consequent fall of the prices.

PALABRAS CLAVE: Operación urbana pública, renovación urbana, planeamiento urbano, periferia urbana, suelo urbano, Madrid.

MOTS CLÉ: Action urbanistique publique, rénovation urbaine, planification urbaine, banlieu, sol urbain, Madrid.

KEY WORDS: Public town-planning, urban renewal, urban planning, urban outskirts, urban land, Madrid.

I. PROMOCION PUBLICA DE SUELO Y DINAMICA PRESUPUESTARIA

La gestión urbanística municipal entre 1985 y 1992 ha estado marcada por un hecho fundamental, la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en 1985. Este plan, al que anima una profunda voluntad transformadora sobre la ciudad existente, abre un período de intensa actividad urbanística de directa gestión municipal. Dicha intervención se opera principalmente a partir de 1988, año en que es aprobado el programa de inversiones que da inicio a la mayor parte de las actuaciones que el nuevo plan atribuye expresamente a la iniciativa pública.

Porque, efectivamente, la aprobación en 1988 del 'Programa de urbanismo y vivienda' (GERENCIA; 1988), que tendrá su continuación en el 'Programa 1990-1991' (AYUNTAMIENTO; s.f.), supone, realmente, la concreción de la mayor parte de las determinaciones del plan general en cuanto a gestión urbanística de directa responsabilidad municipal. El planteamiento de este primer programa se producirá no sin una dura negociación política, fruto de la posición minoritaria de la corporación socialista en el poder en el momento de su aprobación.

El Programa, dividido en anualidades e incluido en los correspondientes presupuestos de inversiones, vio aprobada su anualidad correspondiente

a 1988 con los votos favorables de la derecha (Alianza Popular) y de los propios socialistas, mientras que el resto de los partidos votó en contra¹. Al año siguiente, por el contrario, se logró la aprobación por consenso de los distintos grupos políticos municipales, a partir del compromiso de una mayor gestión directa por parte del Ayuntamiento. El cambio de gobierno municipal, que pasa a ser de centro-derecha en el verano de 1989, no supondrá alteraciones en el desarrollo del Programa.

El objeto de disputa, y posteriormente de consenso, no era otro que la realización de una serie de operaciones urbanísticas denominadas 'Bolsas de deterioro urbano', unas, y 'Operaciones urbanas', otras, junto a una actuación general sobre viario y zonas verdes. Tanto las 'bolsas' como las 'operaciones' suponían la entrada decidida en el mercado de suelo urbanizado en unos momentos, además, de fuertes movimientos especulativos. Sus principales objetivos, según sus responsables, eran el rescate social de plusvalías y la contribución al crecimiento económico desde el fomento de la actividad urbanizadora (GERENCIA; 1988).

Como decíamos, el anuncio de la liberación y posterior puesta en el mercado de este suelo se efectúa en unos momentos de fuertes subidas de los precios de los productos inmobiliarios (oficinas, viviendas) que llegan a ser mayores aún en el suelo. En el caso de este último, que había experimentado un continuo descenso de valor entre 1978 y 1984, se advierte un brusco cambio de tendencia a partir de finales de 1985 y principios de 1986, en directa relación con el aumento de la demanda según las interpretaciones más habituales (COMUNIDAD; 1989). En relación con esta subida, ya desde mediados de 1987 se empiezan a escuchar voces en la administración regional y local sobre la necesidad de intervenir con actuaciones directas, que procuren suelo urbanizado barato.

En concreto, la administración urbanística municipal considera inaplazable una actuación amplia, que perseguiría simultáneamente dos objetivos. Por un lado contribuir a elevar la oferta de suelo urbanizado, en un momento de fuerte demanda, con objeto de atemperar las subidas de los productos inmobiliarios finales (viviendas y oficinas, principalmente); pero, al mismo tiempo, se considera que el Ayuntamiento debe lanzarse al mercado inmobiliario como un operador más, para, de este modo, aprovechar el fuerte tirón de la actividad inmobiliaria obteniendo el máximo beneficio posible para las arcas municipales.

Las declaraciones de las máximas autoridades urbanísticas municipales no dejan lugar a dudas sobre el particular. Se propugna la creación de una empresa municipal dedicada a la compraventa de suelo a precios de mercado, no sujeta a las restricciones administrativas propias de la Gerencia Municipal de Urbanismo; la apropiación pública de las plusvalías generadas en el proceso urbanizador es el fin que justifica tales medios. Ello sería posible gracias a la capacidad municipal de aplicar un determinado planeamiento sobre el suelo poseído, y el objetivo final se cifraba en controlar el 15 por 100 del suelo en el mercado².

Sin embargo, el Ayuntamiento no disponía de la suficiente capacidad ni financiera, ni de gestión, para abordar una actuación del volumen comentado. La colaboración con la iniciativa privada será la respuesta inmediata; colaboración que se articulará bajo diversas fórmulas (concesiones de expropiación, convenios expropiatorios, consorcios) que permitirían abordar de modo prácticamente simultáneo un buen número de actuaciones. El Ayuntamiento, que controlaría en todo momento el proyecto urbano, ofrecía participar en la empresa urbanística a cambio de financiación³.

Finalmente, esta colaboración con grupos inmobiliarios privados se verá, en parte, limitada. Las razones hay que buscarlas en los importantes beneficios obtenidos en la venta de suelo en los primeros momentos: estos ingresos, además de otorgar cierta capacidad financiera, hicieron pensar al gobierno municipal que la gestión directa del mayor número posible de actuaciones se traduciría en unos ingresos finales superiores. Ello se refleja en el consenso municipal alcanzado a finales de 1988, que opta por no utilizar en lo sucesivo la concesión de la capacidad expropiante a los particulares. Eso no impedirá, sin embargo, el uso de otras formas de colaboración, de modo individualizado, en la gestión de cada una de las operaciones.

El inicio del programa, a pesar de que los ingresos se verán diferidos por problemas en la resolución definitiva de los concursos (Campo de las Naciones), fue realmente espectacular. Ello, junto a la bonanza económica general que también contribuía a disparar el superávit presupuestario municipal, llevará a un replanteamiento del programa de inversiones. Este se hará más osado, con un mayor peso de las obligaciones municipales, confiando en las optimistas previsiones sobre los futuros ingresos por venta de terrenos que la coyuntura socioeconómica e inmobiliaria permitan prever.

De esta manera, a partir de 1989, en la Geren-

¹ AP dio su apoyo desde el momento en que se incluyeron diversas obras que figuraban en su programa (cierre del tercer cinturón, expropiaciones en el cuarto, subterráneo de Bailén, etc.). IU y CDS votaron en contra por la amplia cancha que se daba en el programa a la iniciativa privada, propugnando un protagonismo municipal más directo.

² *El País*, (edición Madrid), 10-3-87, pág. 21.

³ Este sistema de proyectos integrados público-privados es muy utilizado en otros países, como Francia, donde viene a solucionar igualmente problemas de financiación local (VERPRA-ET; 1991).

cia Municipal de Urbanismo se pasará a elaborar unos presupuestos de inversiones expansivos, en total dependencia con unos elevados ingresos por el concepto de enajenación de suelo, entrando en una dinámica que no hará sino acentuarse y ampliarse en años posteriores. Se llega incluso a considerar las ventas de suelo como fuente de financiación de carácter general, superando su volumen presupuestado al de inversiones previsto.

Algunas cifras pueden ilustrar esto que decimos. En 1989 la previsión inicial por enajenación de terrenos quedó fijada en 15.000 millones, lo que suponía el 61,4 por 100 del total de ingresos. Sin embargo, el crédito definitivo se elevó finalmente a 25.556 millones (69,7 por 100 de los ingresos definitivos), de los que se liquidaron 22.764, el 81,4 por 100 de las obligaciones liquidadas por Gerencia. En 1990, frente a 39.000 millones previstos por venta de suelo, las inversiones programadas inicialmente fueron de poco más de 25.000; en 1991, a un esfuerzo inversor de 26.430 millones, se hacía frente con unos ingresos previstos por el mismo concepto —venta de suelo— que se elevaban a 27.760 millones (84 por 100 del total de ingresos).

Esta dinámica financiera entró en quiebra en el momento en que la venta de terrenos dejó de suministrar dinero al presupuesto, al menos en la cuantía prevista. Los retrasos en la gestión urbanística directa y las dificultades para verificar con éxito las subastas, que empezaron a quedar desiertas con cierta asiduidad, provocan que en octubre de 1991 se congelen las inversiones por falta de dinero. La liquidación final del presupuesto de aquel año señaló que sólo se había gastado el 25 por 100 del monto total de inversiones, fruto de unos ingresos por enajenaciones que sólo alcanzaron el 41 por 100 de lo esperado. A mediados de 1992, la situación no había mejorado: la Gerencia necesitaba vender suelo por valor de 40.000 millones para cuadrar su presupuesto, de los que sólo había conseguido 1.600, y eso que las inversiones municipales habían descendido un 50 por 100 con carácter general.

¿Qué consecuencias se derivan de la quiebra de este modo de financiación? En primer lugar la inseguridad en la realización de las inversiones, que además no se produce de manera general sino selectiva. Al respecto hay que recordar que el Ayuntamiento había creado sociedades anónimas o consorcios para el desarrollo de algunas operaciones, que se presumían rentables, que siguieron desarrollándose de manera autónoma, sin verse afectadas por la ralentización del gasto inversor. No sucede lo mismo con las actuaciones en principio deficitarias, como la mayor parte del subprograma

‘Bolsas ...’, ampliado en 1990: una buena parte de las mismas vieron como la inversión prevista se traspasaba de un presupuesto al siguiente sin que fuese contraído ningún gasto o se diese inicio a las obras.

Por otro lado, la perentoria necesidad de liquidez de Gerencia obliga a una administración del patrimonio tendente a la descapitalización municipal, y, además, en unas condiciones y a unos precios que en ocasiones no parecen muy favorables: la consecución del máximo beneficio, o mejor dicho, del mayor ingreso, no casan bien con la gestión de un bien público. Frente a la lucha contra la especulación como objetivo principal, sin renunciar a participar en las plusvalías urbanísticas, se pasa a una captación indiscriminada de estas últimas, recurso alternativo que puede suplir las insuficiencias presupuestarias.

En definitiva, se llega a la consideración del Patrimonio Municipal de Suelo, antes que nada, como un activo inmobiliario, susceptible de una elevada rentabilidad, y sobre el que se apoyará económicamente la política inversora del área urbanística. Cuando los ingresos no se producen de la manera prevista, la actividad inversora prácticamente desaparece, o busca vías alternativas de financiación, poniendo de nuevo la vista en la colaboración con la iniciativa privada⁴.

II. EL PLAN DE 1985 Y EL PAPEL DE LA INICIATIVA URBANÍSTICA PÚBLICA

El plan de 1985 opta de una manera decidida por la transformación interna de la ciudad construida. La estrategia para este cambio cualitativo se fundamenta en un fuerte protagonismo municipal en la planificación y control del desarrollo urbano a través de intervenciones directas, positivas, sobre la ciudad: operaciones rehabilitadoras que se constituyen en motor de la transformación urbana. Dichas operaciones son los principales instrumentos de esta intervención, que se establece principalmente a dos escalas: por un lado operan sobre el espacio concreto de sus estrictos límites, reordenando dicho ámbito, pero, por otro, poseen una voluntad de incidencia sobre espacios más amplios. Este último objetivo se consigue a través, bien de importantes operaciones urbanas, bien de la suma de un conjunto de pequeñas actuaciones que consiguen la recualificación de un sector completo.

Su proceso de formulación responde, pues, a los objetivos generales del plan. De acuerdo con ellos se detectan áreas problemáticas, susceptibles de una intervención remodeladora, o se fijan secto-

⁴ En este sentido debe mencionarse la política de construcción pasos subterráneos. El Ayuntamiento otorga la concesión de estos pasos a la iniciativa privada, que debe sufragar la obra, a

cambio de la explotación de una edificabilidad en forma de garajes por un período determinado.

res especialmente indicados para acoger operaciones de fuerte carga estructural. Sobre estos ámbitos de importancia estratégica, se establece la iniciativa pública de su planeamiento, el sistema de actuación (expropiación, sobre todo), así como las principales determinaciones en cuanto a usos característicos, intensidad de los mismos, llegando incluso a prefi- jar a grandes rasgos la imagen final del sector al se- ñalar las principales soluciones que deben emplear- se en cuanto a ordenación viaria, tipos edificatorios, etc.

Dentro de ellas distinguiremos entre grandes operaciones urbanas y pequeñas actuaciones. En ambos casos son áreas remitidas a planeamiento posterior, de iniciativa pública por el sistema de expropiación, y en las que se mantendrá la dirección pública a lo largo de todo el proceso (EZQUIAGA; 1988). El criterio para distinguir entre unas y otras no será únicamente el tamaño, también la voluntad de incidencia de unas y otras sobre el resto de la ciudad. Mientras que las primeras pretenden consti- tuirse en focos de transformación urbana, con efec- to sobre ámbitos más amplios, las segundas poseen unas ambiciones menores, en general resumidas en el propio contenido de la actuación.

Nos encontramos ante un proceso inacabado, de futuro incierto en algunos casos, aún en pleno desarrollo, y ante el que es difícil predecir cual va a ser su grado de influencia en el desarrollo de la ciu- dad. Sin embargo, su nivel de realización actual nos permite hablar de un período, regido por las direc- trices recogidas en el plan de 1985, que se ha carac- terizado por un fuerte protagonismo público en el control y el crecimiento urbanos, unido a una vo- luntad de apropiación de plusvalías de origen urba- nístico, cuya continuación en años venideros parece problemática.

1. LAS VIAS DEL PROCESO

Cuando la administración urbanística madrile- ña apuesta decididamente por intervenir directa- mente en la ciudad es consciente de su incapacidad, financiera y de gestión, para abordar una actuación de las dimensiones planteadas. Ello provoca que, desde dicha administración, se asuman una serie de principios que regirán su intervención posterior:

- colaboración con la iniciativa privada;
- utilización de fórmulas de gestión que per- mitan eludir las restricciones administrativas;
- autonomía de cada una de las actuaciones.

Estos principios se traducirán en el uso de va- rias fórmulas gestoras en el desarrollo de los dife- rentes sectores de actuación:

1) **actuación directa**, por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo, con todas las dificultades que la práctica administrativa introduce en la agili- dad de las operaciones. Se ha utilizado, sobre todo,

en actuaciones con abundante propiedad previa del suelo por parte del municipio (Aluche, El Espini- llo), o también en operaciones deficitarias, con gra- ves problemas de realojo (Avda. de Daroca, El Querol);

2) **sociedades anónimas**, de capital íntegra- mente municipal y controladas por la corporación. Son creadas para un determinado proyecto: Campo de las Naciones; Puente de Ventas; Estación Sur de Autobuses. Reciben los terrenos expropiados por Gerencia y se encargan de su urbanización, promo- ción y venta, buscando la agilidad gestora de la em- presa privada. Funcionan bajo el principio de equi- librio presupuestario (sin excluir aportaciones en metálico a los presupuestos municipales), y su vida finaliza con el término del proyecto;

3) **consorcios**, con otros organismos públicos (RENFE). Sistema empleado para la ejecución del Pasillo Verde Ferroviario, en el que la inversión y los posibles beneficios finales se dividen entre am- bos socios;

4) **concesión de la expropiación** a particula- res mediante concurso (Art. 114.2 de la Ley del Suelo). El espíritu de esta colaboración con los pri- vados queda resumido en las siguientes palabras del concejal de Urbanismo:

“La novedad está en el momento en que se in- corporan, no en que participen. (...) Lo que ocurre ahora es que no tenemos dinero para expropiar, pa- ra urbanizar y para esperar tres años hasta que lo pueda vender. Por eso lo vendo sobre plano” (ECHENAGUSIA; 1988).

Los procesos de adquisición del suelo reflejan igualmente esta voluntad colaboradora de los res- ponsables municipales. La expropiación (que en ocasiones podía ser concedida a particulares) deja de ser la única o principal vía, dando paso a otras opciones: los convenios expropiatorios y las com- pras en régimen de derecho privado. El convenio se materializa mediante el pago al propietario del sue- lo con parte de la edificabilidad resultante, lo que supone una menor conflictividad del proceso y per- mite avanzar en el mismo sin necesidad de desem- bolsos previos. Esta fórmula, aplicada de modo in- dividualizado, conducirá a tratamientos arbitrarios y desiguales respecto a los distintos propietarios. En ocasiones excepcionales, por último, se ha recu- rrido a compras amigables de terrenos (Campo de las Naciones).

La enajenación de la edificabilidad resultante estará presidida, con carácter general, por la bús- queda del máximo beneficio. La subasta, en conse- cuencia, será el procedimiento más utilizado; a los concursos se recurrirá con menor frecuencia, con ocasión de grandes operaciones singulares (Campo de las Naciones), o en la venta de suelo para vivien- das de precio tasado. Hay que recordar que en buen número de casos, la gestión previa ha podido supo-

ner la transferencia de la edificabilidad resultante: concesión de la capacidad expropiante o convenios expropiatorios.

2. LAS GRANDES OPERACIONES URBANISTICAS

Las tres principales características que definen lo que aquí vamos a considerar como gran operación urbanística son su dimensión, su capacidad estructurante sobre ámbitos más amplios y la responsabilidad de su iniciativa a cargo de los poderes públicos (MOYA; 1991). La dimensión de los distintos proyectos es muy variable, desde las 18 Ha de la Gran Vía de Hortaleza hasta las más de 400 del PAU 1 (Olivar de la Hinojosa). En general, las mayores, sobre todo las más periféricas, presentan grandes zonas verdes que elevan la superficie total, como sucede en los tres PAU; por el contrario, las de menor superficie centran sus objetivos en la promoción de suelo lucrativo.

Pero más que por su superficie, aspecto que no debe menospreciarse, el carácter de gran operación viene dado, sobre todo, por su voluntad de influir en la estructura y futuro desarrollo de la ciudad (LEIRA; 1989). En palabras de la administración urbanística:

“Se trata de actuaciones con una gran capacidad potencial de constituirse en polos generadores y centralizadores de la actividad urbana. (...) se trata de crear focos de actividad urbana con un impacto enriquecedor sobre unos ámbitos circundantes mucho más amplios” (GERENCIA; 1988).

La amplitud de dicho impacto es, obviamente, variable: máxima en Campo de las Naciones o Pasillo Verde, con efectos recualificadores de largo alcance; menor en otras, cuya influencia difícilmente sobrepasará su ámbito más inmediato (Gran Vía de Hortaleza, Aluche). En ocasiones el efecto

difusor se ve favorecido y acentuado con la iniciativa pública en otras ‘áreas de intervención’ cercanas, como sucede en el caso de la Avenida de Córdoba (Oeste de San Fermín, Rancho del Cordobés), o de la Estación Sur de Autobuses (Méndez Alvaro, Méndez Alvaro/Delicias, Adelfas).

Respecto al carácter público de su iniciativa, su justificación atiende a diversos razonamientos. El primero de todos es su importancia estructural, clave para el cumplimiento de las determinaciones del plan. Por otro lado, los poderes públicos facilitan a través de estas actuaciones la implantación de determinados usos que exigen grandes superficies, difíciles de conseguir por otros medios (MAS; 1989). Pero, junto a estas consideraciones generales, también hay que tener en cuenta que, en ocasiones, se opera sobre suelos que en buena medida son ya de titularidad pública (Puente de Ventas, Aluche, Pasillo Verde Ferroviario, El Espinillo). Por último, pero no con una importancia menor, tenemos un considerando económico y social, el deseo de participación pública en las plusvalías generadas en el proceso urbanístico, en momentos de elevada rentabilidad del negocio inmobiliario.

En todos los casos nos encontramos ante procesos de promoción de suelo urbanizado lucrativo, acompañados de acciones dotacionales de desigual intensidad. Destaca, en este sentido, el fuerte peso del terciario, presente en la totalidad de las actuaciones bajo diversas formas (edificios exclusivos de oficinas, hoteles, grandes superficies comerciales). Menor importancia posee, en cambio, el suelo residencial, en general con destino para viviendas a precio tasado. La contribución al sistema dotacional se refleja, sobre todo, en la construcción de equipamientos especializados, de importancia metropolitana (recinto ferial, palacio de congresos, estación central de autobuses), incluso de parques de importancia singular (Parque Juan Carlos I, en el Olivar de la Hinojosa). Pero junto a ellos se sitúa otro ni-

CUADRO I

GRANDES OPERACIONES URBANISTICAS EN DESARROLLO DEL PLAN GENERAL DE 1985

Nombre	Superficie (Ha)	Edificabilidad		Zonas verdes (Ha)	Nº. de viviendas
		Resid(m ²)	Terc/Ind(m ²)		
1. CAMPO DE LAS NACIONES (PAU 1)	432,3	30.000 (*)	464.570	235	250 (*)
2. ANILLO VERDE VALLECAS (PAU 13)	267,7	298.600	47.200	211,6	3.069
3. PASILLO VERDE FERROVIARIO	157,4	147.622	225.168	76,5	1.100
4. ANILLO VERDE VICALVARO (PAU 12)	69,2	48.418	3.360	56 (*)	560
5. AVDA.DE CORDOBA (EL ESPINILLO)	49,8	268.202	50.748	13	2.300
6. CENTRO INTEGRADO DE ALUCHE	27,1	100.000 (*)	25.000	5,6	1.000 (*)
7. ESTACION SUR DE AUTOBUSES	25,1	—	151.600	4,2	—
8. PUENTE DE VENTAS	24,1	53.836	10.000	0,7	460
9. GRAN VIA DE HORTALEZA	25,0	63.300	10.900	2,7	554
TOTAL	1.077,7	1.009.978	988.546	605,3	9.293

Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo (diversos documentos).

(*) Cifra aproximada.



Fig. 1. Grandes operaciones urbanísticas en desarrollo del Plan General de 1985 (Ver Cuadro I).

vel de equipamientos y de zonas verdes, más ligado a las necesidades de la población residente en ámbitos más cercanos. Por último, mencionar la acometida de algunos tramos de la red viaria de cierta importancia, incluidos en el denominado por el plan de 1985 'viario estructurante'.

Uno de los principales objetivos que se pretenden con estas implantaciones es el de crear nuevas áreas centrales, en parte como opción de estructura urbana, en parte como respuesta a la fuerte demanda de suelo terciario que se está experimentando en el centro de la ciudad, con la consiguiente elevación de los precios del suelo que ello conlleva. Esto se consigue con la promoción de enclaves terciarios que proporcionen centralidad absoluta a sectores periféricos, escasamente atractivos hasta ese momento para este tipo de usos (CANOSA; 1991). Se confía en los grandes equipamientos, en los complejos de oficinas y, con mayor frecuencia, en las grandes superficies comerciales como motores de posteriores procesos de terciarización en la zona donde se implantan; estas últimas juegan, así mismo, un papel dotacional importante, comportándose de alguna manera como elementos focali-

zadores en la estructuración de ámbitos periféricos.

En ocasiones estas operaciones no se plantean sobre suelo vacante, sino que sustituyen determinados usos de escasa valoración urbana (industriales, ferroviarios), que ocupan extensas áreas, en determinados casos en posiciones de considerable centralidad (Pasillo Verde). La simple supresión de estos usos trae consigo un considerable efecto recualificador sobre la totalidad del sector, tanto mayor desde el momento en que son sustituidos por otros de especial calidad ambiental.

La situación de las operaciones se caracteriza por una elevada variabilidad, que va desde posiciones dentro del área central a otras insertas en pleno suelo rústico. Con carácter general, atendiendo a los aspectos localizacionales, pueden distinguirse hasta tres tipos de situaciones:

- áreas situadas en el interior de la M-30 (Pasillo Verde Ferroviario) o en directo contacto con esta autopista (Puente de Ventas, Estación Sur de Autobuses);
- vacíos intraperiféricos, delimitados por espacios edificados de diversa condición (El Espinillo, Aluche, Gran Vía de Hortaleza);

– límites del espacio edificado, sobre suelos todavía rústicos (Campo de las Naciones, Anillo Verde de Vicálvaro y Vallecas).

A. Campo de las Naciones (PAU 1, Olivar de la Hinojosa)

La insuficiencia de las instalaciones feriales en Madrid era un hecho palpable, que se aborda de una manera decidida en la redacción del Plan General. En estas circunstancias, la existencia de un importante paquete de suelo municipal con una localización particularmente favorable para este tipo de instalaciones hace del polígono del Anillo Verde de Hortaleza el destinatario de este equipamiento. Dicho polígono se situaba en el límite del espacio construido, a mitad de camino entre el centro de negocios madrileño (AZCA) y el aeropuerto; desde el punto de vista de las comunicaciones se situaba en el cruce entre dos importantes vías en proyecto: el cuarto cinturón, entre la N-I y la N-II, y la autovía Cuzco-Barajas (esta última finalmente construida pero perdiendo su condición de vía rápida). Propiedad del suelo y situación favorable se unen para justificar la elección de un emplazamiento.

En el plan de 1985 el sector queda definido como área remitida a planeamiento posterior, mediante la redacción del correspondiente programa de actuación urbanística. Quedaban delimitadas 418,9 Ha para realizar un parque suburbano (250 Ha), donde ubicar un nuevo recinto ferial (100.000 m² edificados). Como acompañamiento de esta instalación se señalaba una franja de suelo destinada a industria y oficinas, y un pequeño ensanche residencial unifamiliar junto al barrio de San Antonio.

Mediante la necesaria modificación del plan general (2-X-86), al redactar el programa de actuación urbanística se introducirá un considerable aumento de la edificabilidad: 50.000 m² más para el Ferial y 150.000 m² de uso terciario (oficinas y hoteles) para un área de acompañamiento no considerada hasta el momento. Finalmente en la franja dedicada a industria limpia se ha pasado de los 50.000 m² de usos lucrativos a 120.000, permitiendo además un mayor componente terciario. Junto con la

edificabilidad residencial nos ponemos en una edificabilidad total en torno a los 500.000 m², fundamentalmente terciaria, y ciertamente excesiva si la consideramos como complemento de un parque suburbano dentro del Anillo Verde.

Los inicios del proceso de compra de los terrenos fueron anteriores a la fijación de un planeamiento más o menos definitivo, continuándose una vez redactado éste. Dicho proceso, todavía pendiente de finalización, se prolonga durante más de una década, y en el mismo, bajo la sombra de la expropiación pura y simple, se han utilizado todo tipo de procedimientos: expedientes expropiadores propiamente dichos, compras directas (previas a la aprobación del plan general), convenios expropiatorios; modos de actuar todos ellos que nos ilustran perfectamente sobre la gestión patrimonial de la Gerencia Municipal de Urbanismo durante estos últimos años.

Buscando la máxima agilidad en la gestión del proyecto se crea la empresa municipal Campo de las Naciones, S.A. (cuyo capital pertenece íntegramente al Ayuntamiento de Madrid), encargada de promover el área de actividades terciarias e industriales y de realizar el parque suburbano, previa la aportación del suelo por parte de la GMU. Por otro lado, se crea otra sociedad pública, Recintos Ferials de Madrid, S.A. (REFEMASA), constituida a partes iguales por el Ayuntamiento, la Comunidad de Madrid e IFEMA, para la construcción del recinto ferial propiamente dicho.

Las parcelas de la zona de edificabilidad terciaria e industrial fueron sacadas a concurso, al estimar poco aconsejable gestionarlas directamente por la iniciativa pública. Tras un largo y controvertido proceso, la edificabilidad terciaria (oficinas y hoteles) ha ido a parar a grandes grupos inmobiliarios y financieros, nacionales e internacionales. Los ingresos totales de la empresa Campo de las Naciones se cifran, sólo por enajenación de terrenos en 40.000 millones. Una parte importante de dicha cantidad ha sido transferida a la Gerencia Municipal de Urbanismo, como ingresos patrimoniales en concepto de venta de suelo. Por otro lado se han

CUADRO II
ADJUDICACION DE SUELO EN EL CAMPO DE LAS NACIONES

Adjudicatario	Uso	M ² Edif.	Mill.pts.	Pts/m ²	Año
FERROVIAL	OFICINAS	17.522	4.445	253.681	1989
HISPAMER	OFICINAS	17.522	4.442	253.510	1989
SEMORE	OFICINAS	14.446	3.904	270.248	1989
CONYCON-COYSA-VALLEHERMOSO-IBERVIAL	OFICINAS	35.044	6.672	190.389	1989
ACCOR	HOTELES	32.733	4.700	143.586	1990
BANCO BILBAO VIZCAYA-METROVACESA	INDUSTRIA/OFICINAS	107.303	15.828	147.508	1991-2
REFEMASA	FERIAL	210.000	—	—	—
AYUNTAMIENTO	PALACIO CONGRESOS	30.000	—	—	—
		464.570	39.991	—	—

Fuente: Información prensa escrita (*El País*).

CUADRO III

USOS DE SUELO EN EL AMBITO DEL PASILLO VERDE FERROVIARIO

Uso	Estado previo a la actuación (m ²)	Previsión PG 1985 (m ²)	Previsión MPG (*) (m ²)	Diferencia MPG/PG1985 (m ²)
FERROVIARIO	864.519	371.757	162.841	- 208.916
RED VIARIA	145.628	202.374	290.677	+ 88.303
ESP. LIBRES	477.345	667.843	764.678	+ 96.835
DOTACIONAL	27.544	240.718	231.155	- 9.563
RESIDENCIAL	420	21.292	54.483	+ 33.191
TERCIARIO	0	0	64.409	+ 64.409
INDUSTRIAL	59.270	61.358	5.922	- 55.436
	1.574.726	1.565.342	1.574.165	+ 8.823

(*) Modificación Plan General.

Fuente: Expediente de modificación del Plan General en los terrenos del PVF (Gerencia Municipal de Urbanismo).

efectuado cuantiosas inversiones en la construcción del Ferial (9.300 millones, un tercio del gasto total) y del Palacio Municipal de Congresos (más de 10.000 millones); así mismo, se han satisfecho los gastos de urbanización y del parque, cuyo presupuesto final parece haberse disparado. El balance definitivo supone, aparte de unos ingresos líquidos de considerable importancia para la Gerencia de Urbanismo, la consecución de un importante patrimonio para el Ayuntamiento (recinto ferial, palacio de congresos, parque) de explotación rentable. Para valorar su impacto urbanístico, sin embargo, habrá que esperar algunos años antes de emitir un juicio.

B. La operación 'Pasillo Verde Ferroviario'(PVF)

La operación PVF es uno de los procesos de cambio de uso de mayor trascendencia en los últimos años en el área central de la ciudad. Casi 100 Ha de suelo ocupadas por usos ferroviarios e industriales, altamente infrautilizadas, dejan paso a implantaciones terciarias y residenciales, junto a diversos equipamientos, en un proceso gestionado directamente por RENFE y el Ayuntamiento, que busca la rentabilidad del proceso remodelador como fórmula para acometer la modernización del trazado ferroviario. Se enmarca en un proceso más general de renovación/sustitución de los usos tradicionales (ferroviarios e industriales) del sector por los residenciales y terciarios. En este sentido, supone la eliminación de los últimos elementos ambientalmente incómodos y peligrosos, buscando unos efectos regeneradores y cualificadores sobre la zona.

El papel de la RENFE, administradora del patrimonio ferroviario, ha resultado decisivo en este proceso. Si hasta hace pocos años se caracterizaba por una política de ventas esporádicas, en relación con las necesidades de explotación (cierre de líneas no rentables, ventas de sus estaciones), actualmente ha pasado a un planteamiento de conjunto, que pretende la revalorización y rentabilización del extenso

patrimonio que acumula. La fórmula más utilizada es la del convenio con Ayuntamientos y otros organismos públicos, que faciliten la venta de los terrenos por medio de una adecuada calificación de los mismos, a cambio de cesiones, mejora de la red, etc. En ocasiones, como en Madrid o Sevilla, se llega a fórmulas consorciadas para la promoción directa del suelo y su posterior colocación en el mercado. En este sentido, RENFE sigue los pasos de otras compañías, como es el caso de la British Rail, que en el bienio 1988-89 obtuvo sus mayores beneficios procedentes de los resultados de sus operaciones inmobiliarias (ROBERT; 1991).

Al igual que el Campo de las Naciones, el PVF surge de una modificación del plan de 1985. Como en el Ferial, la primera intención era mucho más modesta, centrada en la recuperación para la ciudad de los terrenos que ocupaban las antiguas estaciones de Imperial, Peñuelas y Delicias-Cerro de la Plata, sobre las que se plantearon importantes acciones dotacionales (equipamientos y zonas verdes). No se consideraba en ningún caso el posible enterramiento de la vía. Esta idea surgió posteriormente, y con ella cambiaba por completo el sentido de la operación, desde el momento en que se plantea una completa redefinición del trazado ferroviario y de su uso. Ello se tradujo en la necesidad de cuantiosas inversiones, cuya financiación se estimó conveniente realizar mediante un aprovechamiento inmobiliario mucho más intensivo de los terrenos liberados.

Aunque el sistema de actuación aprobado para el desarrollo del PVF haya sido la expropiación, la fórmula elegida para gestionar esta gran operación es la del consorcio urbanístico, formado por RENFE y el Ayuntamiento. Ambos socios aportan a la nueva entidad los suelos que poseen en el sector y se hacen cargo conjuntamente de las inversiones necesarias para su desarrollo (infraestructura ferroviaria, urbanización, suelo expropiado a otros propietarios, etc). La operación ha sido planteada en términos de equilibrio presupuestario, pero en caso de

obtener beneficios estos se dedicarán a la mejora de los equipamientos o podrán repartirse al 50 por 100.

El planteamiento financiero original descansaba en un proceso de obtención de ingresos paralelo a la realización de las obras, de modo que no fuera necesario recurrir a fuentes exteriores de financiación. Sin embargo, el retraso en las operaciones de venta de suelo ha obligado a recurrir a créditos, con el suelo enajenable como aval. A mediados de 1992 ya se habían obtenido 17.000 millones por venta de suelo. Sin embargo, mientras que las primeras subastas se han desarrollado con éxito, con precios por encima de los de salida, en la tercera subasta, celebrada en mayo de 1992, ya han quedado parcelas a las que no ha acudido ningún postor. La crisis del sector inmobiliario puede afectar a la rentabilidad de la operación, que deberá recurrir de forma obligada a los créditos si no quiere malvender los solares en momentos de precios bajos para el suelo urbanizado.

C. Gran Vía de Hortaleza

La operación Gran Vía de Hortaleza se articula en torno a la creación de un nuevo viario que da continuidad en la periferia al eje transversal este-oeste formado por las calles de Sor Angela de la Cruz, Alberto Alcocer y Costa Rica. Ello supone, en definitiva, la unión directa entre el centro terciario de la Castellana con el nuevo Ferial, e, indirectamente, con el aeropuerto, a través del nuevo acceso al mismo desde la Vía borde de Hortaleza. En realidad se trata de un antiguo proyecto de la Red Arterial de 1972, la autopista Cuzco-Barajas, y su realización ha sido hoy día posible gracias a la reserva de terrenos efectuada para dicha vía rápida. La vía proyectada en origen ha pasado a convertirse en un eje de característica más urbanas, trazado entre Arturo Soria y la M-40. Además del trazado del vial propiamente dicho, se procede a ordenar sus bordes mediante nuevas construcciones residenciales al tiempo que se incorpora un centro integrado cívico y comercial en su misma mediana, equipamiento que puede convertirse en elemento de atracción para el conjunto del distrito.

Para su desarrollo, el Ayuntamiento sacó a concurso la concesión para ejecutar por el sistema expropiatorio el PERI 18.5. El adjudicatario, a cambio de los solares lucrativos resultantes (63.300 m² residenciales y 10.900 de edificabilidad terciaria comercial), quedó sujeto a las siguientes obligaciones, conforme al concurso celebrado:

- pago de expropiaciones, hasta 916,4 millones de pts.;
- contribución al realojamiento, 150 millones;
- pago de un canon al Ayuntamiento por valor de 5.684 millones;
- ejecutar las obras de urbanización por un valor de 1.548 millones, de acuerdo con un proyecto municipal;

- promover las parcelas resultantes en el plazo de 2 años.

El adjudicatario estaba obligado igualmente a constituir una sociedad mercantil, en la cual podrían participar los propietarios de suelo incluidos en el proyecto expropiatorio. Los propietarios interesados quedaron obligados a adquirir un porcentaje de acciones del capital social de la empresa igual a su participación en la superficie total del polígono.

En total la empresa adjudicataria ha debido invertir cerca de 8.300 millones de pesetas a lo largo de varios años para acceder a una edificabilidad de 74.200 m² para residencia y un centro comercial, lo que supone un precio medio de unas 128.000 pts/m². El Ayuntamiento, mediante este sistema, además de sacar adelante una operación de importancia estructural, ha ingresado directamente más de 5.000 millones sin tener que ejecutar prácticamente ninguna inversión. En alguna medida los resultados para el Municipio pueden compararse a los que se obtienen a través de los convenios: se posee el control sobre todo el proceso sin necesidad de ejecutarlo directamente. Igual que en los procesos conveniados, los propietarios de cierta entidad inmersos en el proceso expropiatorio tienen la posibilidad real de incorporarse a la promoción de suelo, lo que de alguna manera elimina buena parte de la carga sancionadora que cualquier expropiación lleva implícita.

D. Avenida de Córdoba (El Espinillo)

La Avenida de Córdoba no es sino la antigua entrada de la carretera de Andalucía a Madrid, y con este nombre se hace referencia a la nueva vía que sobre ella pretende conformarse. La base del proceso está en la construcción de la nueva variante de la autovía de Andalucía, que ha permitido una considerable reducción del flujo de tráfico que antes soportaba esta carretera.

Cuando el Plan General fija como una de sus más importantes metas la regeneración urbana de toda esta zona, no se limita a plantear un cambio funcional centrado en la carretera, sino que programa una acción más amplia, que incide directamente sobre sus márgenes, remodelándolos, introduciendo nuevos usos, mejorando su calidad ambiental y procurando una ordenación de los mismos que permita y fomente las relaciones entre los espacios ya construidos. En este proceso se da un papel protagonista a la acción urbanizadora de carácter público mediante tres áreas de intervención (El Espinillo, Rancho del Cordobés y Oeste de San Fermín), la más importante de las cuales pasamos a continuación a comentar en sus aspectos más importantes.

El Espinillo constituía un amplio espacio absolutamente desestructurado (unas 50 Ha, mayoritariamente vacantes), entre las carreteras de Andalucía, M-40, San Martín de la Vega y Villaverde-Vallecas. La operación planteada ha querido convertir-

se en el comienzo del proceso regenerador de la Avenida de Andalucía, proceso que se pretende difundir a los sectores limítrofes. Básicamente, se ha programado un frente de usos terciarios sobre dicha Avenida, junto con una gran actuación residencial (2.300 viviendas sociales). Los problemas de conectividad han sido objeto de especial atención, intentando conseguir que aparezca un eje de relación norte-sur al este de la Avenida, mediante acciones concretas sobre el viario secundario, localizando en El Espinillo cierto volumen dotacional y, sobre todo, con la presencia de una nueva gran superficie comercial aprovechando un punto de gran accesibilidad, el nudo M-40/Avda. de Córdoba.

3. PEQUEÑAS ACTUACIONES PUBLICAS

En general, podemos hablar de enclaves urbanos que han quedado al margen en los procesos de consolidación urbanos. Sin embargo, la simultaneidad de su planteamiento, y la denominación conjunta de 'Bolsas de deterioro urbano', ocultan en parte lo heterogéneo de la operación planteada, donde se mezclan los problemas sociales con los

puramente urbanísticos. La presentación oficial de esta iniciativa prima la vertiente social de la misma, en ocasiones se habla directamente de 'bolsas de pobreza' (EZQUIAGA; 1988), destacando como principal objetivo eliminar un considerable volumen de infravivienda (si bien no en todos los alojamientos así considerados puede hablarse de tal situación).

Sin obviar este problema social, derivado de la existencia de verdaderos núcleos de viviendas marginales, aspecto que es igualmente atendido, los verdaderos objetivos de la operación son los de dar solución a determinados problemas urbanísticos (prolongar ejes viarios, remate de ordenaciones inacabadas, eliminación de vacíos urbanos, colaborar en procesos recualificadores dentro de operaciones más amplias, etc.), en sectores imposibles de abordar sin la intervención directa de los poderes públicos a través del sistema expropiatorio.

La necesidad de la intervención pública en dichas zonas se deriva, según palabras de los responsables municipales, de la imposibilidad de evolucionar por sí mismas, con el único concurso de sus propietarios, hacia las determinaciones señaladas por el planeamiento general en vigor (ECHENA-

CUADRO IV

PEQUEÑAS ACTUACIONES EN DESARROLLO DEL PLAN GENERAL DE 1985 (PROGRAMAS 1988-89/1990-91)

Nombre	Superf. (Ha)	Edificabilidad (m ²)			Núm. Viv.	Z. Verde (m ²)	Sup. Equip. (m ²)
		Total	Terc/Ind	Resid.			
1. Arroyo de los Pinos	39,3	127.000	—	127.000	1.366	210.000	20.520
2. Méndez Alvaro	20,5	170.020	160.020	10.000	100	18.800	—
3. El Querol	20,4	176.000	9.100	166.900	1.455	28.000	36.000
4. Avda. de Daroca	17,6	112.000	41.000	71.000	734	21.000	24.800
5. Barrio del Carmen	16,9	62.000	—	62.000	620	11.000	16.000
6. Oeste de San Fermín	15,4	105.000	26.800	78.200	718	18.000	21.000
7. Adelfas	12,8	91.615	32.601	59.014	620	19.705	18.259
8. El Parral	10,8	68.400	—	68.400	720	34.700	1.900
9. Martínez de la Riva	10,1	141.236	—	141.236	1.300	5.125	12.166
10. Rancho del Cordobés	10,0	68.000	32.600	35.400	306	2.130	9.500
11. M. Arteaga/J. Verdaguier	9,9	18.200	—	18.200	182	6.700	1.350
12. La Viña	9,2	60.000	—	60.000	600	35.000	15.200
13. Colonia Campamento	8,7	60.000	40.460	19.540	200	19.000	5.570
14. Fuencarral-Malmea	8,1	60.020	60.020	—	—	36.000	5.000
15. Glorieta Elíptica	7,8	61.500	6.300	55.200	400	2.700	8.000
16. Emerenciana Zurilla	7,2	44.000	—	44.000	440	4.000	—
17. Colonia Parque Europa	6,9	45.223	14.600	30.623	340	16.670	9.300
18. M. Alvaro/Delicias	5,1	48.000	38.420	9.580	103	15.900	—
19. Avda. Pamplona	4,7	16.850	—	16.850	117	2.230	1.125
20. Tiziano-Dulcinea	3,4	35.340	—	35.340	348	4.392	4.463
21. Emilio Ferrari	3,1	29.712	—	29.712	297	2.860	4.412
22. Cerro Belmonte	3,0	14.750	—	14.750	150	3.300	—
23. C/ Téllez	2,6	54.912	28.326	26.586	280	1.158	5.000
24. Sor Angela de la Cruz	2,7	26.000	4.800	21.200	260	2.800	—
25. Pte. Vallecas Norte	2,4	39.000	—	39.000	400	5.900	1.330
26. Villa Jimena	1,8	12.000	—	12.000	110	4.500	—
27. Casco Carabanchel Bajo	1,5	17.000	—	17.000	170	1.600	400
28. Pte. Vallecas Sur	1,0	9.000	—	9.000	90	—	5.000
29. Ofelia Nieto	1,8	10.375	—	10.375	110	2.094	2.242
Total	264,7	1.783.153	595.047	1.288.106	12.536	535.214	228.537

Fuente: Programas de Urbanismo 1988-89 y 1990-91 (Gerencia Municipal de Urbanismo).



Fig. 2. Pequeñas actuaciones en desarrollo del Plan General de 1985 (Programas 1988-89/1990-91) (Ver Cuadro IV).

GUSIA; 1988). En general son sectores de propiedad fragmentada, habitada por una población de escasos recursos, con abundantes inquilinos y precaristas, y en cuya transformación se hace siempre necesario abordar costosos procesos de realojo. A esta situación se ha llegado, en ocasiones, por decisiones de planeamientos anteriores: delimitación de unidades de desarrollo imposible (La Viña), reservas de suelo para determinadas actuaciones viarias que, al dejar fuera de ordenación la totalidad del sector, han impedido una renovación similar a la ocurrida en zonas adyacentes (Sor Angela de la Cruz, Avda. de Daroca).

La mayor parte de estas áreas se localizan en la periferia más reciente, aunque también las encontramos en el suburbio histórico (Tetuán, Guindalera, Puente de Vallecas). En todos los casos se trata de sectores que, en el momento de su incorporación al crecimiento urbano, ocupaban posiciones marginales, pero que el posterior desarrollo de la ciudad ha colocado en situaciones mucho más ventajosas, en ocasiones junto a las zonas más cotizadas de la misma (Sor Angela de la Cruz, por ejemplo).

Cuando se trata de sectores residenciales, tanto

en el antiguo Extrarradio como en la periferia, nos hallamos, habitualmente, ante magníficos ejemplos de la morfología urbana primitiva de estos ámbitos, con los tipos edificatorios característicos del momento de su creación, al no haber sido sometidos prácticamente a ningún tipo de proceso renovador. En otras ocasiones, son implantaciones industriales en estado de deterioro más o menos avanzado, o en lugares sometidos a procesos de recualificación (Méndez Alvaro). En la mayoría de los casos, sobre todo en la periferia, abundan los espacios libres, no urbanizados y carentes de todo uso.

Los problemas urbanísticos que se plantean en estas áreas son así mismo diferentes en función del tejido urbano característico del ámbito donde se encuentren y de las distintas lógicas de formación y crecimiento que caracterizan a los mismos. Por ello se debe diferenciar, en primer término, entre las áreas residenciales y las industriales, y entre las primeras las que pertenecen a los restos del suburbio histórico y las de sectores más periféricos.

Los tejidos residenciales característicos del suburbio histórico, aún presentes en Tetuán o Puente de Vallecas, se muestran hoy día con un alto grado

de consolidación, aunque al mismo tiempo, y salvo excepciones, se hallan profundamente renovados. El principal problema urbanístico que aqueja a estas áreas es el de su insuficiencia viaria, fruto de la excesiva densificación que han experimentado y de la propia lógica de su formación —que no contemplaba una ordenación conjunta sino individualizada para cada una de las antiguas promociones de suelo—, así como la persistencia de enclaves con una elevada presencia de vivienda inadecuada. Ejemplos de actuación en estos tejidos son las áreas de Avda. de Pamplona o Tiziano Dulcinea.

En otras ocasiones, es la sobreimposición de tramas viarias ajenas al propio tejido la que provoca la necesidad de actuaciones expropiatorias. A veces, ello se hace preciso para la propia verificación de las nuevas vías (El Parral, Sor Angela de la Cruz), mientras que en algunos casos simplemente se realiza para adecuar unos frentes dignos hacia las mismas, como sucede en el tramo de la M-30 a su paso por el Puente de Vallecas.

El conflicto entre las diferentes lógicas de crecimiento se hace particularmente intenso en la periferia. Aquí, junto a los restos de sectores suburbanos recientes (años 40 y 50), se han desarrollado intensos procesos de promoción de suelo residencial, en polígonos, que acogen normalmente promociones residenciales en bloque abierto. Las diferentes ordenaciones viarias de ambos tipos de crecimiento admiten pocas soluciones de contacto, lo que exige la remodelación de los enclaves de casitas bajas para rematar buen número de ordenaciones inacabadas (Arroyo de los Pinos-Cerro Belmonte-Emerenciana Zurilla, El Querol, Barrio del Carmen).

Con carácter excepcional hay que hablar de terrenos parcialmente expropiados con anterioridad y destinados a la ubicación de viviendas prefabricadas provisionales (La Viña, Rancho del Cordobés). En torno a estos poblados se habían generado asentamientos clandestinos, que provocaban la necesidad de un fuerte esfuerzo de realojo para la ordenación de los mismos.

En los tejidos industriales, por último, las áreas planteadas obedecen más que nada a una voluntad pública de intervención, proponiendo un cambio de uso, de industrial a residencial y terciario en las mismas, recualificando los sectores en que se hallan insertos al hilo de operaciones más amplias (Méndez Alvaro, Avda. de Córdoba). Únicamente en el caso de Fuencarral-Malmea se plantea la continuidad del uso industrial, eliminando un enclave residencial preexistente, absolutamente fuera de ordenación, que generaba trastornos y dificultaba la ampliación del área. A veces, la construcción de grandes infraestructuras ha producido efectos semejantes, como sucede en la Colonia Campamento, junto a la Estación de Chamartín.

Ante estos problemas, los planteamientos mantenidos por los responsables municipales se moverán, básicamente, entre dos soluciones: la remodelación

completa del área delimitada, o, cuando ello no ha sido posible, o aconsejable, la demolición y sustitución de algunas edificaciones concretas, incluidas en ámbitos más extensos de carácter discontinuo, que permitan abordar y solucionar los problemas detectados en el sector sin necesidad de extender la actuación expropiadora a toda su extensión. Mientras que en el suburbio histórico se ha optado casi siempre por la opción renovadora, en la periferia, por el contrario, se han abordado mayoritariamente procesos de remodelación, tanto sobre los tejidos residenciales como sobre los industriales.

El objetivo general, común a prácticamente todas las operaciones remodeladoras, es el de abordar un proceso recualificador sobre determinadas tramas urbanas, de escasa calidad y variable grado de deterioro, sustituyéndolas por un conjunto edificado de mayor calidad (y también con un aprovechamiento urbanístico más intensivo). Esta acción, en algunos casos, ha permitido efectuar verdaderas operaciones de 'reforma interior' (apertura de nuevas vías), mientras que en otros simplemente se han rematado ordenaciones adyacentes inacabadas. En la práctica totalidad de las ocasiones el saldo final ha arrojado igualmente una elevación del nivel dotacional y de zonas verdes del sector.

Cuando el planteamiento se limita a renovaciones concretas de determinadas edificaciones, particularmente deterioradas o localizadas de modo inconveniente, la finalidad hay que buscarla en una mejora de la accesibilidad interna del sector o en un tratamiento, que se queda casi en lo puramente estético, de la fachada que el mismo ofrece hacia el exterior.

En cuanto a las ordenaciones internas planteadas en estas pequeñas actuaciones todas ellas tienen una característica en común: la integración de las mismas en las tramas urbanas adyacentes, procurando establecer una correcta continuidad con las mismas. De esta manera, tanto las soluciones morfológicas elegidas como los tipos edificatorios utilizados estarán en relación con los tejidos en que se hallen insertas. Así, en el antiguo extrarradio, se optará por tramas ortogonales y tipos propios de la manzana cerrada, mientras que en sectores periféricos se utilizará el bloque abierto y, en ocasiones, la vivienda unifamiliar en hilera. Esta integración será mayor, lógicamente, cuanto menor sea la superficie delimitada; cuando el área tratada supera ciertos umbrales aparecen ordenaciones propias y diferenciadas, casi siempre a partir de un eje central, aunque siempre armónicas con las morfologías más próximas.

La gestión urbanística de la mayor parte de estas operaciones está siendo llevada directamente por la GMU. Dicho organismo, una vez aprobado el plan general, comenzó el complejo proceso de redacción de los numerosos documentos de planeamiento necesarios para el desarrollo de estas áreas. Una vez dicho proceso se hallaba suficientemente

avanzado, se planteó su ejecución, integrándolas en un primer programa (1988-89), que se verá completado con otro posterior (1990-91), con lo que se remataba la acción municipal directa.

La decisión de desarrollar de manera simultánea 19 de estas pequeñas áreas (el subprograma 'Bolsas ...') se produce no sin arduas negociaciones políticas, y, además, en un momento de grave escasez de suelo urbanizado en Madrid y de fuertes alzas especulativas del mismo. La simultaneidad de su planteamiento, que no de su ejecución, hay que interpretarla como una cuestión de imagen, justificada desde la Gerencia por la necesidad de incidir de una manera decidida en el mercado inmobiliario de la ciudad, poniendo suelo en el mercado a precios no especulativos.

Así mismo, esta misma simultaneidad provocaba la necesidad de un fuerte volumen inversor para su desarrollo, del que el Ayuntamiento no parecía disponer. Ante esta situación la salida planteada fue la de incorporar a la iniciativa privada al proceso. Dicha incorporación no se haría al final, en la venta de los solares, sino desde el mismo momento de la expropiación, aprovechando la normativa legal en materia de concesión de expropiaciones a particulares.

Conforme a estos planteamientos, seis de estos proyectos salieron a concurso, adjudicándose cinco de ellos y quedando uno desierto. La iniciativa privada se hacía cargo de los gastos de expropiación, urbanización y realojo, a lo que se añadía el pago de un canon al Ayuntamiento (si bien dicha cantidad podía ser favorable a los licitadores cuando se pensaba que la operación podía ser deficitaria). Se estimaba que el conjunto del subprograma 'Bolsas ...' estaba presupuestariamente equilibrado, de tal manera que las operaciones con beneficio financiaban las que podían arrojar algún déficit. Sin embargo, en la práctica, se han llevado a cabo de manera independiente, por lo que las que arrojan pérdidas están teniendo mayores problemas para su desarrollo.

A. Operaciones de 'reforma interior':

Sor Angela de la Cruz

El principal objetivo de la operación es la apertura de un nuevo viario que remata el eje transversal este/oeste que se extiende desde el paseo de la Dirección hasta los nuevos recintos feriales: en concreto la finalización del último tramo de la calle de Sor Angela de la Cruz. Al mismo tiempo, y como objetivo secundario, se procedía a eliminar un enclave de vivienda popular, en desigual estado de deterioro, que además del obstáculo físico que suponía, ocupaba una privilegiada localización en las proximidades del centro de negocios del eje Castellana.

El concurso de adjudicación del área se preparó calculando una cifra en torno a los 1.500 millones de pesetas de gastos. Se estimó que con los

23.250 m² edificables que salían a la venta no era posible rentabilizar dicha inversión, por lo que el Ayuntamiento consideró esta 'bolsa' como deficitaria, asignándole un canon a favor del futuro adjudicatario de 395 millones de pesetas. Sin embargo, los responsables de las dos ofertas presentadas no opinaron lo mismo, pues en ambos casos renunciaron a cobrar el canon municipal. SEINSA ofreció 1.571 millones para cubrir los gastos de expropiación, urbanización y realojo (67.570 pts/m² de repercusión), mientras que PRYCONSA, adjudicataria final, se elevó hasta los 2.584 millones por los mismos conceptos, de lo que resulta un precio medio de repercusión de 111.140 pts/m².

B. Operaciones de recualificación:

Méndez Alvaro-Delicias

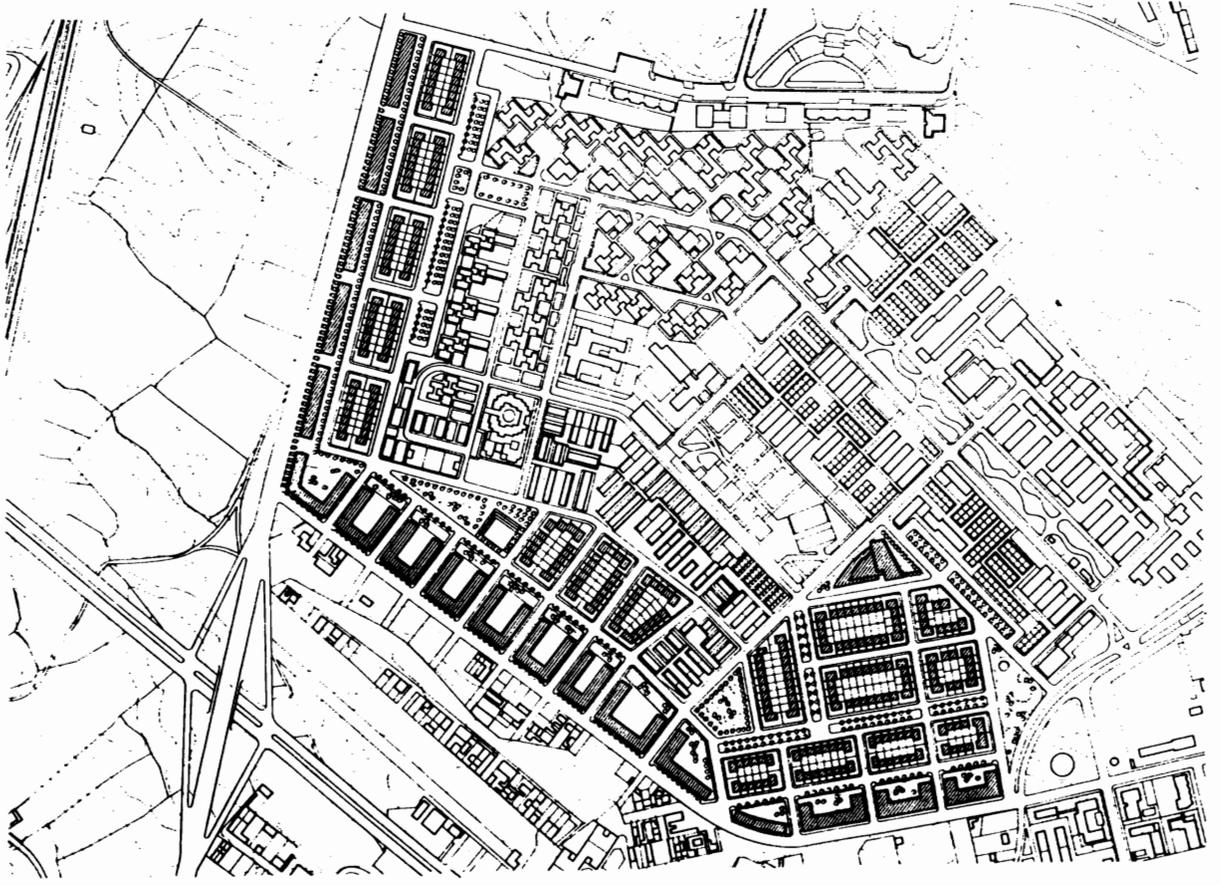
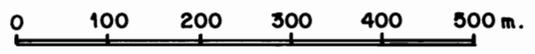
Esta actuación hay que relacionarla con otras intervenciones municipales a lo largo de la calle Méndez Alvaro, cuyo objetivo es una recualificación general de esta zona industrial con vistas a la formación de un nuevo eje de características principalmente terciarias, en una suerte de prolongación del eje Prado-Recoletos-Castellana hacia el sur. El importante enclave comercial y de oficinas creado en la Estación Sur de Autobuses debe considerarse la locomotora de este proceso, complementado con otras dos áreas sometidas a planeamiento municipal



Fig. 3. Sor Angela de la Cruz. Estado previo y esquema propuesto (Fuente: GERENCIA; 1988).



Estado Actual



Esquema Propuesto

Fig. 4. El Querol. Estado previo y esquema propuesto (Fuente: GERENCIA; 1988).

(Méndez Alvaro y Méndez Alvaro/Delicias), planteadas para resolver los problemas concretos que dificultan la renovación de las mismas.

La ordenación en Méndez Alvaro/Delicias pretende, en particular, solucionar la apertura del parque Tierno Galván a la calle de Méndez Alvaro, a través de un bulevar y una pasarela que den acceso al mismo. Al efecto, se procede a expropiar algunas parcelas industriales, de grandes dimensiones y en desuso, que afean la fachada al parque, sustituyéndolas por nuevos edificios residenciales e industriales. El ámbito delimitado incluye un pequeño núcleo residencial, de viviendas colectivas entre medianerías, que se conservan, incorporadas a la nueva ordenación, además de las tres grandes parcelas industriales mencionadas; en ellas, una vez finalizada la actividad, ha tenido lugar un proceso de ocupación ilegal por parte de familias gitanas, que han formado un pequeño núcleo chabolista en su interior.

Puesta a concurso la adjudicación del área, la concesionaria ha sido Menalvaro, S.A. (en realidad Vallehermoso, S.A.) que ofreció 1.579 millones (1.101 de canon al Ayuntamiento y 478 para los gastos de expropiación, urbanización y realojo) por los 48.000 m² edificables, de lo que resulta un precio de casi 33.000 pts/m² de repercusión.

C. Operaciones de remate en ámbitos periféricos: El Querol

El Querol es un claro ejemplo de la voluntad del plan general de 1985 de terminar físicamente la ciudad, actuando a todas las escalas. Se trata, en concreto, de eliminar los restos de un antiguo sector de urbanización marginal más amplio (Querol-Valdevivar), que había permanecido sin remodelar, y que se situaba entre dos polígonos residenciales de promoción posterior: uno de vivienda pública, Manoteras, y otro privado, el Pinar de Chamartín. Sobre estas áreas marginales, que el Plan denomina 'intersticiales', se plantean operaciones de remate o 'sutura', que pretenden, por un lado, eliminar estos tejidos degradados, y por otro, dar continuidad a los sectores periféricos adyacentes, ya construidos, pero que muestran dificultades de relación entre unos

y otros. La remodelación de este amplio sector dará lugar a un sector residencial, de vivienda social en su mayor parte, que en buena medida continuará el carácter que hoy día posee el polígono de vivienda pública de Manoteras.

III. CONCLUSION

La práctica urbanística llevada a término en Madrid durante los últimos años parece conducir a un modelo de gestión propio y diferenciado. Por lo que se refiere al suelo público, el recurso al mismo queda limitado a una utilización en cuestiones perfectamente concretas (suelo tasado para vivienda social, reformas urbanas, operaciones de reequilibrio territorial); no parece posible que se constituya en el modo normal de obtener suelo urbanizado, por más que, coyunturalmente y en ciertos momentos, haya tomado un protagonismo importante. Por otro lado, se consolida una opción posibilista en la manera de entender la práctica urbanística, en la que el convenio y la negociación con los particulares y promotores adquieren una condición de normalidad que hasta ahora no habían tenido, marcados por el carácter excepcional de tales acuerdos.

Este recurso limitado a la acción pública directa para obtener suelo urbanizado y los acuerdos negociados con los propietarios en el proceso de gestión del mismo pueden, en el marco de una práctica conjunta, constituirse en las bases de este nuevo modelo. Las propias plusvalías obtenidas en estos procesos se deberían convertir en la necesaria fuente de financiación, en una dinámica que permitiera tanto la participación pública en dichas plusvalías como la posibilidad de desarrollo por los propietarios de parte de la edificabilidad de sus terrenos. Esto último eliminaría en buena medida el carácter de sanción, por la desigualdad de trato que supone, inherente a la pérdida de la titularidad del suelo, aunque sea con pago indemnizatorio de por medio. Eliminada la vía de la nacionalización/municipalización del suelo, este tipo de soluciones se convierten en una práctica menos injusta que la expropiación no negociada.

BIBLIOGRAFIA

- AYUNTAMIENTO DE MADRID. EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA: *Áreas de planeamiento municipal. Programa 1990-1991*, (folleto sin pie de imprenta).
- CANOSA ZAMORA, E.: "Transformaciones recientes en la periferia noreste de Madrid: el Campo de las Naciones", (en) *XII Congreso Nacional de Geografía. Sociedad y Territorio*, Valencia, AGE-Universitat de València, pp. 419-424.
- COMUNIDAD DE MADRID. Consejería de Política Territorial: *Medidas sobre políticas de suelo*, Madrid, 1989, 128 p.
- ECHENAGUSIA, J.: "Entrevista a Jesús Espelosín. Hacer cumplir el Plan", *Alfoz*, núm. 52, 1988, pp. 15-18.
- ENGUITA, A.: "El programa 'linkage' de la Boston Redevelopment Authority", *Urbanismo-COAM*, núm. 5, 1988, pp. 77-87.
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, J.M.: "Estrategia inmobiliaria y gestión pública en la ejecución del plan de Madrid", *Alfoz*, núm. 52, 1988, pp. 39-47.
- GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO: *Un Proyecto para Madrid: Programa de urbanismo y vivienda*, Madrid, 1988, 136 p.
- LEIRA, E.: "Una apuesta por la transformación", *Urbanismo-COAM*, núm. 7, 1989, pp. 8-22.
- MAS HERNANDEZ, R.: "Dinámica actual de los espacios urbanos", *XI Congreso Nacional de Geografía*, Madrid, AGE- Universidad Complutense, 1989, vol. IV, pp. 201-245.
- MOYA, L.: "Las grandes operaciones urbanísticas", *Urbanismo-COAM*, núm. 12, 1991, pp. 16-27.
- ROBERT, J.: "Les gares et l'urbanisme à Londres. La politique de British Rail dans les années 80", (en) BEAUJEU-GARNIER, J.; DÉZERT, B.: *La grande ville: enjeu du XXI^e siècle. Mélanges en hommage à Jean Bastié*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991, pp. 313-326.
- VERPRAET, G.: "Le dispositif partenarial des projets intégrés. Pour une typologie des rapports publics/privés", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, núm. 51, 1991, pp. 103-112.