

# MADRID: ¿CAPITAL DEL DESARROLLO?

**U**NA de las ciudades que en el desarrollo urbano del país sigue asumiendo con mayor eficiencia las contradicciones que suscita la ausencia de legislación efectiva del suelo urbano y la falta de una auténtica planificación es, sin lugar a dudas, Madrid. Aun aceptando la tesis que mantienen algunos sociólogos urbanos de que toda evolución del proceso urbano es subsidiaria de un cierto grado de violencia en el entorno físico, es indudable que la violencia que se asienta y crece sobre el suelo de Madrid rebasa los límites teóricos de los pronósticos sociológicos.

El cambio de uso sobre el viejo campo de fútbol de Chamartín suscita, de forma patente, la pujanza de esta violencia sobre el entorno urbano que sufre la ciudad, al mismo tiempo que pone en evidencia su centro y periferia como uno de los factores menos evolucionados de la dinámica capitalista, la ocupación del suelo por la especulación seguirá destruyendo el espacio urbano como espacio físico de participación social, como ciudad, en definitiva, donde poder vivir. Madrid, desde sus coordenadas centralistas, parece destinado a ser un campo de experiencias en los diferentes

procesos de desarrollo alcanzados por el capital. Carente de una tradición urbana en su historia, se enfrenta con la alternativa metropolitana como un fenómeno de graves consecuencias.

## Madrid de los Austrias y los Borbones

Madrid surge, según nos cuentan las crónicas, como una pequeña fortaleza árabe hacia el si-

Sería más tarde Felipe II quien transformaría, como es sabido, la villa en capital de la nación. Hacia 1561, Madrid comenzaría a registrar los fenómenos de emigración y remodelación de la incipiente ciudad, pequeñas mejoras en la pavimentación y apertura de algunas calles, destinadas a configurar el carácter representativo de la ciudad.

El Madrid de los Austrias, en el año 1625, amplía los límites de la ciudad, acercándose a las puer-

te periferia urbana. Junto a esto se produce uno de los primeros fenómenos de cotización del suelo urbano.

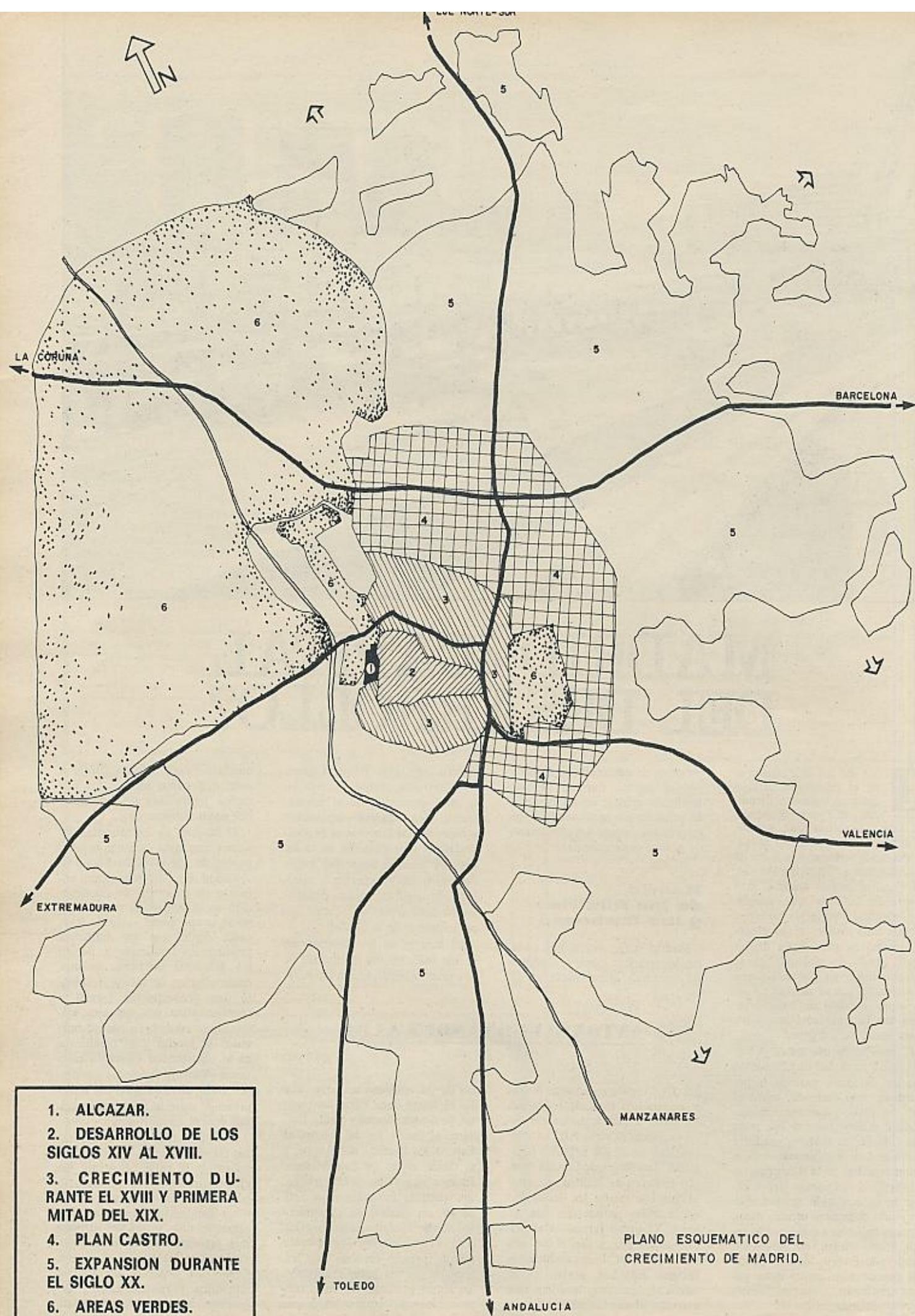
El Madrid de los Austrias favorece con esta política la ocupación de los espacios libres, la densidad de edificación, un aumento de la altura de construcción en la ciudad, el suelo urbano se ocupa como suelo de mercado, suelo que en definitiva produce un rendimiento. Serían los primeros Borbones quienes desarrollarían de forma incipiente una preocupación formal y representativa por los ejes viarios de la ciudad. La ciudad burguesa se realiza y se manifiesta en la continuidad viaria, la calle como elemento funcional y representativo, abandonando las zonas urbanas subsidiarias que resultan de esa simplificación.

Madrid, con la gestión de Carlos III, configuraba sobre la Castellana y la calle de Alcalá los ejes representativos y simbólicos, aunque la estructura económica, fundamentalmente agraria, impedía una evolución urbana más próxima a los ensanches iniciados por las Cortes europeas. Carlos III organiza un Madrid simbólico y representativo, alejándose del resto de la ciudad,

gló IX. Adquiere durante la Reconquista una limitada población en torno a sus trazados de defensa. Hacia el siglo XIII se contabilizan de 10.000 a 13.000 habitantes. Los Reyes de Castilla otorgan el Fuero de Madrid al consejo que controlaba las decisiones de la villa; parece que fue Alfonso XI quien formalizó el primer municipio, y con él los primeros intentos de ensanche de la antigua fortaleza árabe, alcanzando los límites geográficos que marcaba el río Manzanares.

tas de las antiguas murallas. Hacia el Norte llega hasta las puertas de Conde Duque y Santa Bárbara; al Sur, a las de Toledo; al Este, a los campos del Retiro, y al Oeste, a las de San Vicente. Junto a esta delimitación urbana, los Austrias iniciaban, con Felipe IV, un control del crecimiento de la ciudad. Esta decisión política de controlar el crecimiento urbano favorece una valoración de los solares urbanos, las zonas próximas al viejo centro y los que surgen en la na-

## ANTONIO FERNANDEZ ALBA



1. ALCAZAR.
2. DESARROLLO DE LOS SIGLOS XIV AL XVIII.
3. CRECIMIENTO DURANTE EL XVIII Y PRIMERA MITAD DEL XIX.
4. PLAN CASTRO.
5. EXPANSION DURANTE EL SIGLO XX.
6. AREAS VERDES.

PLANO ESQUEMATICO DEL CRECIMIENTO DE MADRID.

# MADRID: ¿CAPITAL DEL DESARROLLO?

que permanecía inalterable en su organización medieval. Se iniciaban a nivel de ambiente urbano consideraciones formales muy características de lo que se ha llamado la fruición en la ciudad burguesa, acentuar la apariencia de la imagen y eludir las realidades urbanas efectivas (1).

Madrid inauguraba el siglo XIX muy alejada de las corrientes ideológicas de lo que posteriormente sería la ciudad industrial, y más tarde se transformaría en ciudad del capitalismo industrial. Esta circunstancia, entre otras, le iba a permitir al capital agrario-mercantil permanecer inalterable hasta muy mediada la segunda mitad del siglo XX. Sus grandes reservas de terrenos, en propiedad como suelo rural y en potencia como suelo urbano, serían utilizadas por la expansión del capitalismo industrial.

Sin duda, la especulación del suelo habría de ser uno de los fenómenos de mayor rentabilidad dentro de la expansión urbana de la ciudad. La resistencia a los diferentes planes de urbanización que aparecen en el siglo XIX sobre posibles opciones al crecimiento de la ciudad justifican en parte el carácter conservador del capital centralista, que no quiere arriesgar en la industria los altos intereses que el suelo rural le va a producir al verificarse la expansión de la ciudad.

Madrid seguía en los primeros años del siglo XIX soportando las fronteras urbanas marcadas por los Austrias, con una ausencia, tanto en los intelectuales como en el pueblo, de tradición urbana, una escasa infraestructura de servicios y una alta densidad de edificación en sus barrios, con espacios de ámbito urbano reducido, salvo los acentos representativos de los Borbones. Frente a tanta literatura anecdótica y folklórica como se ha vertido sobre el Madrid castizo y recoleto habría que contraponer una lectura ambiental más rigurosa, donde poder leer la mediocridad de intenciones y de intereses urbanísticos que albergaba aquella burguesía agraria de la primera mitad del siglo XIX.

Los Planes de Mendizábal y Merlo hacia 1850 tratan de suscitar esta falta de estímulo planificador. Sería más tarde Castro quien lograría, y no con facilidad, que se aprobara en 1860 su Plan de Crecimiento Urbano. Un eje básicamente Norte-Sur y unas rondas, que rompían las delimitaciones de los Austrias, formalizaban una planificación esquemática que pretendía absorber los crecimientos progresivos de Madrid. Sus apartados más positivos, zonas verdes en torno a una edificación de muy baja densidad —tres plantas

como máximo de altura—, no fueron respetados. Sobre los viejos esquemas del Plan Castro aparecen hoy abigarradas construcciones que en nada recuerdan las propuestas del Plan (2).

La delimitación en tres grandes áreas, la planificación sectorial de la ciudad: CASCO ANTIGUO, ENSANCHE y ZONAS DE EXTRARRADIO, permitiría a los intereses de la burguesía agraria programar su política urbana de inversiones. Consolidar, por un lado, el viejo casco sin reformas de infraestructura urbana, invertir en los nuevos barrios, Salamanca, Argüelles, los Jerónimos, y adquirir grandes reservas urbanas en el extrarradio. La ciudad lineal se inscribía perpendicular a este eje Norte-Sur del Plan Castro como un postulado teórico del urbanismo de la época.

(2) El crecimiento de Madrid hacia el Sur, el suelo menos propicio para el crecimiento de la ciudad, se debe, en gran medida, a los grandes latifundios que existían hacia el Norte (zona de condiciones naturales más dotada), aparte de las zonas del patrimonio real: Casa de Campo y El Pardo.

ca, acentuando el factor de movilidad junto a las ideologías naturalistas, tan características de los planteamientos urbanísticos de la burguesía preindustrial.

La ideología que sustentaba la planificación de la ciudad lineal no disponía de una técnica de intervención que le permitiera equilibrar los intereses del capital y la ocupación del suelo, y es sabido que una ideología urbanística o arquitectónica que no pueda generar una técnica de intervención está destinada a ser eliminada en los procesos posteriores de desarrollo. En la evolución urbana contemporánea se hace patente esta mediación entre ideología urbanística y técnicas de manipulación por parte del capital en sus fases de desarrollo (3).

(3) La ciudad lineal de Arturo Soria, pese al incomprensible abandono de que ha sido objeto y de las adulteraciones que en la ocupación del suelo viene sufriendo, representa una de las vías parque de mayor atractivo en la ciudad, como puede comprobarse después de la pavimentación efectuada por el Ayuntamiento.

Madrid tiene constancia del proceso de inversión en el suelo en una larga tradición desde los edificios en altura y la destrucción de la Castellana, hasta las torres de la plaza de Colón, que aquí aparecen.



(1) Algunas de las Rondas establecidas en el Plan corresponden a las avenidas de Reina Victoria, Fernández Villaverde, Francisco Silvela, Doctor Esquerdo.

## Madrid industrial

Madrid no iniciaría la fase de ciudad industrial hasta los años cuarenta. En los primeros años del siglo no había sufrido transformaciones de importancia en su medio físico. Su centro no tenía necesidades de expansión y formalización de nuevas imágenes. Zuazo proyectaba su Plan, para la República, con gran acento sobre el eje Norte-Sur de las propuestas anteriores, aunque formalmente influenciado por las escuelas de la urbanística alemana, que intentaban descongestionar las grandes ciudades industriales mediante poblados satélites, barrios obreros, unidades urbanas autónomas, que facilitarían el asentamiento de una demografía alterada por las nuevas relaciones de producción que asumía la ciudad industrial.

Un eje suburbano, Atocha-Chamartín, que permitiera coordinar las comunicaciones del ferrocarril con el resto de la Península abría el Plan a una visión de mayor futuro, admitiendo que la ciudad estaría inscrita en un concepto más amplio de región. Madrid crecía con una población muy reducida, pero sobrepasaba los límites naturales hacia el Sur, saltando la barrera del Manzanares. El río en Madrid nunca ha tenido una atención urbanística, y la cornisa natural del Manzanares se perdía como eje generador de otra gran vía-parque, con los atractivos de tratamiento naturalista que un río urbano puede ofrecer (4). Pero la ciudad quedaba abierta en todas las direcciones para una conquista del suelo urbano de forma fragmentaria y a merced de las solicitudes y mecanismos de los sucesivos desarrollos.

Sobre el Madrid de los años cuarenta se iniciaban los trabajos de reconstrucción de la ciudad y se formalizaban los primeros esquemas para hacer de Madrid una ciudad industrial. De los Planes de Castro y Zuazo permanecían algunas de las características más teóricas. Se ampliaban otras, anillos verdes que permitían equilibrar el crecimiento, accesos más amplios a la capital, los ejes Norte-Sur (paseo de la Castellana) y Este-Oeste (Ciudad Universitaria y carretera de Barcelona), poblados satélites y delimitación de zonas industriales son las características básicas de estos planteamientos iniciales.

La concentración burocrática y la creación inicial de una industria dispersa atraían sobre la ciudad unas corrientes demográficas difíciles de controlar y asentadas en un suelo que no disponía

(4) El río Manzanares no ha sido nunca un río urbano para Madrid. El olvido histórico de que ha sido objeto le confiere un estado de abandono, que en la actualidad ofrece zonas de insalubridad y zonas de peligro por la contaminación de sus aguas.

## MADRID: ¿CAPITAL DEL DESARROLLO?

de planificación eficiente. La política de vivienda la abordaba la Administración en sus apartados más urgentes. La iniciativa privada reservaba su gestión o reclamaba mayores beneficios que los propios de la inversión inmobiliaria. En 1947 se redacta y aprueba el Plan Parcial de Ordenación de la Castellana, con exenciones tributarias a largo plazo y con índices volumétricos donde la libertad para construir parece haber sido parámetro de control.

La progresiva industrialización del país, y de Madrid en particular, el masivo éxodo del campo a la ciudad, hacía necesaria, al menos a nivel teórico, una norma que encauzara estos fenómenos: la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (1956). En su redacción aparecía claro el diagnóstico: «La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y en vez de ser consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrio desarrollo...», «los preceptos de la nueva norma tienden... a promover y facilitar la construcción mediante la disponibilidad de solares a precio justo...».

Los principios básicos de la nueva Ley se enfrentaban con problemas como: función social de la propiedad del suelo, establecimiento de patrimonios municipales del suelo, financiación de la acción urbanística, ejecución de los planes mediante cooperación, expropiación... Su ideología, una vez más sería instrumentalizada por el pragmatismo del pequeño capital y más tarde del capital asociado, y se interpretaría o se marginaría la ley en función de las técnicas de su desarrollo.

Teoría y práctica urbana seguían disociadas, la Administración, en su política de urgencia de viviendas, acometía la construcción desde sus Planes Nacionales de la Vivienda. Poblados de absorción, dirigidos, unidades de absorción, exenciones fiscales, premios a la construcción de las denominadas viviendas sociales. Madrid se reproducía sobre una infraestructura improvisada sin servicios y sin una previsión de planificación; el Gran Madrid que se formulaba en los años cuarenta se desarrollaba ante los ojos estupefactos de aquellos ideólogos que tal vez habían ignorado que la ciudad industrial manipulada por la iniciativa privada se transformaba básicamente en ciudad especulativa.

### Madrid o la especulación tipificada

El asentamiento urbano realizado sobre el suelo de Madrid ha sufrido por parte de los especuladores una degradación ambiental escandalosa. La ciudad ha crecido como un auténtico

bien de cambio. Su arquitectura, hecho bastante elocuente, subsidiaria de la emergencia urbanística, no ha hecho otra cosa que formalizar el valor de cambio que se le asignaba al espacio. La construcción, entregada de lleno en manos del sistema económico, ha marcado sus calidades y el ritmo de sus inversiones. Alturas de edificación, infraestructura de servicios, calidad del espacio arquitectónico, viene formulado por la gestión de la pequeña, media y gran empresa de la construcción, involucrados como promotores en

propuestas planificadoras mínimas, aunque fueran éstas sectoriales. Ni siquiera ha mantenido las calidades ambientales de la primera expansión burguesa, como muy bien se puede comprobar en las recientes conquistas de los municipios limítrofes a Madrid, desde Alcobendas a Móstoles, donde una especulación sin límites deja hipotecadas, con viviendas de baja calidad, áreas que requieren un tratamiento planificador con estructura urbana, transportes, enseñanza, sanidad, centros comunales... Cen-

gregación urbana y territorial llevada a cabo por las empresas de urbanización ha constituido una auténtica destrucción del medio, tanto en la periferia como en la ciudad, atomizando la forma urbana e iniciando una incontrolada destrucción del territorio circundante, como se puede observar en la fragmentaria aleatoriedad de la residencia secundaria, que crece apresurada hasta Guadarrama o Somosierra.

La descomposición de las fuerzas de gestión municipal con organismos tan diversos como los



El río Manzanares nunca ha sido un río urbano para Madrid.

las distintas fases del desarrollo económico. No se debe olvidar que la construcción es la técnica menos desarrollada en la civilización industrial. Este grado paleotécnico de la construcción, unido a los altos beneficios que reclama el capital invertido en los procesos de urbanización quizá puedan explicar el grado de calidad ambiental que aparece sobre la ciudad. Madrid ha crecido a merced de la conquista del suelo urbano por los promotores para transformarlo en un auténtico valor de cambio. Cambio de suelo rural en suelo urbano, de suelo urbano en construcción masificada y de reconversión de la construcción masificada en suelo metropolitano, fase esta última que sobre la ciudad inician las superestructuras económicas.

Las propuestas de aproximación a ordenaciones urbanas construidas con un cierto grado de validez en Madrid habrá que buscarlas en los trabajos realizados por la Administración aun dentro de la planificación sectorial que siempre ha formulado. La iniciativa privada, pese a tantos beneficios como ha obtenido, ha sido incapaz de redactar unas

tro y periferia, pese a la superación teórica establecida por algunos urbanistas, permanecen en esta ciudad como una imagen rentable en cuanto a la ocupación del suelo se refiere.

Los dos factores determinantes del asentamiento demográfico de Madrid y su densificación progresiva vienen adscritos a la función burocrático-industrial asignada a la ciudad. Concentración administrativa y dispersión industrial eran apartados que se intentan analizar en los planos directores que formula el Área Metropolitana de Madrid hacia 1964. Este organismo desplaza la gestión municipal, el Ayuntamiento quedará como organismo destinado a la interpretación de las Ordenanzas de la ciudad o relegado a una función de trámite en las diligencias de licencias.

Los planes directores, dentro de los desarrollos de la planificación contemporánea, no han dejado de ser unas respuestas mediadoras entre la Administración y las presiones de los grandes grupos de especulación urbana. En el caso de Madrid, el resultado de estos planes directores no aparecen ni siquiera con el carácter de esta gestión mediadora. La se-

creados en torno al Área Metropolitana es indudable que ha facilitado y favorecido la actuación de la gestión privada. Un municipio con autoridad y conocimiento de la técnica urbana, con capacidad de control del suelo a planificar, tanto jurídico como económico, con una autoridad moral en sus técnicos, es indudable que permitiría una elaboración más positiva y real de planes próximos, donde poder incluir de forma más directa a los habitantes con sus necesidades más concretas. Potenciar una autoridad moral y jurídico-técnica, concentrando el control de la planificación por parte del municipio, es un principio elemental si verdaderamente se desea que los Ayuntamientos sean los gestores del quehacer urbano en el crecimiento de la ciudad. El ejemplo que se puede observar en las construcciones masivas de la periferia de Madrid, realizado con la licencia municipal y el beneplácito técnico de sus propios servicios, debería ser motivo de seria reflexión para aquellos centros de decisión superior que tienen la obligación de impedir este avasallamiento a los derechos



De la actividad de utilizar el entorno como inversión entra a formar parte la última propuesta de cambio de uso, realizada por el Real Madrid C. de F. para trasladar sus instalaciones al Norte de Madrid. En la fotografía, el edificio que ocuparía el lugar del estadio Bernabéu.

elementales que la ciudad necesita.

### Madrid metropolitano: ¿filantropía urbana?

El cambio de escala de los promotores y su grado de inversión vendría a incidir sobre la ciudad con unos apartados urbanísticos que tienden a la dispersión de la ciudad por un lado, las llamadas ciudades paralelas, y a la concentración en nuevos centros metropolitanos de alta densidad. Los primeros (promotores del extrarradio) atienden a convertir el suelo rural en suelo urbano. Los segundos, a transformar el suelo urbano, que aún permanece con otros usos, en suelo metropolitano. Son simples mecanismos de apropiación del suelo por parte del capital, concentrado en los entornos metropolitanos.

Las nuevas zonas de expansión vienen suscitadas por el requerimiento de nuevos valores paisajísticos —entorno natural—, por la atracción de las nuevas vías de

comunicación —rutas nacionales y autopistas— o la incorporación de los pequeños municipios rurales próximos a la capital. La Administración construye los apartados de infraestructura más complejos y costosos, redes de suministro, alcantarillados, ofrece el suelo con la infraestructura de forma total o parcial y sobre el suelo urbanizado potencia la gestión de la iniciativa privada. La actuación urbanística de TRES CANTOS, la nueva parcela de Madrid, se presenta como el primer intento de gestión: «... el territorio elegido para la actuación corresponde en casi su totalidad a suelo netamente rústico, sin gran utilización agrícola...», «se ha despiezado el territorio planeado en supermanzanas, coincidentes con un grado de urbanización intermedio a realizar por la Administración, quedando para la iniciativa privada la urbanización final y el detalle dentro de cada uno de los recintos obtenidos...», la población será de unos 140.000 habitantes, con dotación de servicios urbanos, unas 36.000 viviendas serán construidas en el ámbito de la nueva ciudad. Tres Cantos estará situada al Norte de Madrid, entre los

montes de El Pardo y los de Viñuelas (5).

La transformación del suelo rústico en suelo de reserva urbana es la primera fase de transformación que ha de realizarse sobre los actuales planes del Área Metropolitana. Estos planes intentan paliar, con abstractas esquematizaciones urbanas, un fenómeno más sutil en la dinámica de ocupación del suelo, por parte de los promotores, y es el cambio de escala a verificar en las inversiones.

La segunda alternativa de inversión en el suelo metropolitano es la ocupación del suelo urbano mediante la promoción de nuevos focos de atracción metropolitanos. Centros comerciales, edificios en altura, edificios multifuncionales. Madrid tiene constancia de este proceso en una larga tradición desde los edificios en altura de la plaza de España, la destrucción progresiva de la Castellana, plaza de Colón, Nuevo Centro Comercial Azca, los macroedificios del barrio de Argüelles, las anárquicas torres disper-

(5) El lector interesado puede obtener una información completa en «Arquitectura», revista del COAM, número 175 (julio 1973).

sas por la ciudad..., por reseñar algunas de las adulteraciones del uso y volumen en localizaciones inscritas, dentro de lo que los urbanistas llaman el juego del entorno. De esta actividad lúdica, de utilizar o crear el entorno como inversión, entra a formar parte la última propuesta de cambio de uso, realizada por el Real Madrid C. de F., para trasladar sus instalaciones deportivas al Norte de Madrid.

Una superficie de 46.000 m<sup>2</sup> que ocupa el actual campo de fútbol en el antiguo distrito de Chamartín, calificado como de uso deportivo o zona verde en las Ordenanzas de la ciudad. Al margen de la polémica sobre monumentalismo retórico y del colonialismo urbanístico que significa todo el espectáculo montado por los promotores, el hecho no es más importante ni significativo que otros muchos que acontecen a diario en el proceso urbano de la ciudad. Este gesto de descaro ciudadano viene a corroborar de forma patente las actuales relaciones de contradicción urbanística y que se hacen explícitas de manera concreta en la planificación (centro-periferia, ciudad-campo).

El proyecto viene ligado a otro cambio de ordenanza donde construir las nueve instalaciones deportivas al Norte de la ciudad, junto con una serie de viviendas que potencien el nuevo núcleo deportivo. En el actual campo de fútbol, un conjunto de dos grandes edificios, uno de ellos de setenta plantas y otro de once plantas, junto a ellos una zona verde, la ocupación del suelo se justifica con un 20 por 100. ¿Cómo justificar la ocupación del espacio?, ¿cómo justificar las horas-transporte invertidas en franquear estas fortificaciones inmobiliarias?, ¿quién atiende el desequilibrio mental del ciudadano medio que tenga que trabajar en esta zona, la de mayor densidad de Europa?...

Un gesto más del grado de violencia en que crece Madrid. Tal vez el edificio más alto de Europa (escala pequeña para lo que se construye por el mundo) no llegue a realizarse, porque quizá los objetivos estén situados más allá de la retórica monumentalista. El juego del entorno tiene sus leyes y sus recursos.

Madrid, capital del desarrollo, crece formalizando sus símbolos de poder económico, entre gestos mediadores de una planificación sin grandes esperanzas y una conciencia cívica, al menos en una minoría deportiva, que aplaude inconsciente la muerte de la ciudad. La miseria urbana es un reflejo condicionado de la miseria social, una ciudad ficticia y retórica cerca cada día, el sencillo gesto de vivir, focos para el consumo y viales de aceleración progresiva. Madrid, una ciudad donde el vivir se está transformando en pura metáfora. ■ A. F. A. Fotos: R. RODRIGUEZ.