

EL GRAN DESAFIO LA REVITALIZACION DEL CENTRO HISTORICO

*Una operación compleja que requiere el apoyo
de la iniciativa pública y privada*

Los crecientes problemas que vive el Centro Histórico de Madrid no han pasado desapercibidos para el Nuevo Plan General. Este pretende afrontarlos con un amplio programa de acciones puntuales dirigidas a regenerar el tejido y la actividad urbana de dicha Area, en aras de reducir sus niveles de edificación –mejorando así la habitabilidad y la imagen urbana–, y de recuperar su vitalidad y calidad medioambiental.

Texto: ANGEL SANZ D'ASTECK.
*Arquitecto. Jefe del Area de Normativa de
la OMP. Ayuntamiento de Madrid.*
Fotos: OMP.
Ilustración: JORGE ARRANZ.

Desde el origen del Nuevo Plan General se tuvo conciencia del gran desafío que suponía dar respuesta a los crecientes problemas que presenta el Centro Histórico de Madrid. Tras la aprobación del Avance quedaron definidos varios criterios fundamentales a aplicar sobre este espacio tan importante de la ciudad. En primer lugar, la definición del Centro Histórico como la parte incluida dentro de la segunda ronda (M-30 en el borde sur), suma por tanto del Casco Antiguo (limitado por el primer cinturón de ronda) y los ensanches, así como la adopción de la metodología propia del Plan Especial para el diagnóstico y estudio de posibles soluciones. En segundo lugar, llevar a cabo un estudio completo y pormenorizado de todos los edificios incluidos en el área, como único sistema para llegar a un catálogo homogéneo, ponderado y concertado con la realidad. Y por último, incorporar las últimas tecnologías en el tratamiento de datos, con la total informatización de todos

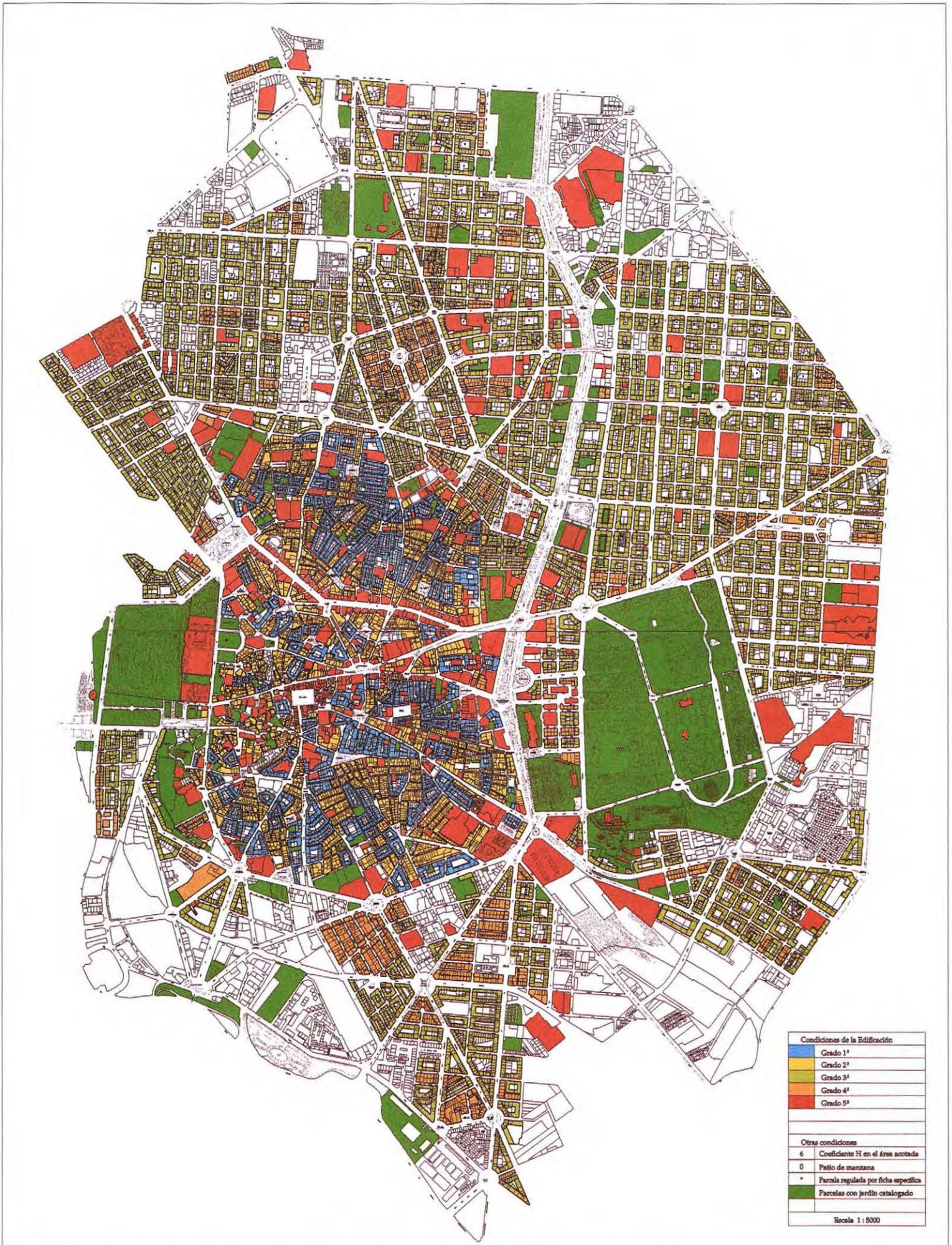
los instrumentos de planeamiento, como el medio más idóneo para hacer asequible a los ciudadanos la gran cantidad de información que actualmente hay disponible.

Grandes objetivos

En esta misma etapa de aprobación del Avance se establecieron los objetivos más importantes a cumplir en una revitalización de esta envergadura:

- Recuperar la vitalidad del Centro Histórico con la misma o mayor calidad, como área residencial, que las restantes zonas de la ciudad.
- Mantener a la población tradicional y potenciar el carácter residencial mediante intervenciones dirigidas a garantizar el nivel de servicios, espacios libres y equipamientos.
- Señalar aquellas áreas donde poder concentrar los esfuerzos de la inversión pública, bien para impedir así un mayor grado de deterioro, o bien por tratarse de unas zonas que pueden convertirse en polos de atracción para la inversión privada.

CONDICIONES DE LA EDIFICACION



Condiciones de la Edificación	
■	Grado 1ª
■	Grado 2ª
■	Grado 3ª
■	Grado 4ª
■	Grado 5ª
Otras condiciones	
6	Coeficiente H en el área acotada
0	Patio de manzana
*	Parcela regulada por ficha específica
■	Parcelas con jardín catalogado
Escala 1:5000	

- Corregir la actual tendencia a la terciarización indiscriminada, restringiendo este uso a zonas concretas que sean capaces de acogerlo con dignidad y sin ningún tipo de interferencias indeseables para el vecindario.

- Optimizar el transporte colectivo con una política de fomento, complementada con medidas de desincentivación voluntarias del privado.

- Ajustar la protección de los edificios a sus verdaderos valores histórico-artísticos, en lugar de mantener una normativa de conservación de los volúmenes edificados.

- Mantener y mejorar los equipamientos existentes, además de potenciar el carácter cultural y emblemático del Centro Histórico, paliando el tradicional déficit que existe en servicios deportivos y asistenciales.

- Recuperar la calidad medioambiental enriqueciendo la imagen urbana. Su morfología debe adaptarse a la que tiene como referencia la escala humana, reduciendo la intensidad de la edificación para mejorar la habitabilidad, e incrementar la calidad ambiental a través de tratamientos vegetales del espacio público.

El Planeamiento Específico

Todos estos objetivos se han materializado en un nuevo planeamiento, configurado como el Área de Planeamiento Específico del Centro Histórico (APE 00.01). Constituye un documento del Plan General, con las mismas directrices generales, criterios básicos y planificación global. Ahora bien, cuenta con características propias según sus objetivos de protección, conservación y regeneración. Entre sus propuestas destacan:

- Contener una serie de acciones para intervenir en la estructura urbana, las cuales tienen por objeto esencial constituirse en motor y polo de atracción de todas aquellas actividades que puedan contribuir a mejorar el tejido urbano en un amplio radio.

- Prever el mantenimiento de determinados usos por considerarlos como básicos para sustentar las actividades que tradicionalmente han tenido su ubicación en el centro, y al mismo

tiempo limitar de forma drástica otros que no sean compatibles (industriales), que sean dañinos para la población o el ambiente urbano (oficinas o grandes superficies comerciales).

- Encomendar la protección del patrimonio y el ambiente urbano a un completo catálogo donde se contemplen edificios, decoraciones de locales, jardines, monumentos públicos, elementos singulares, así como espacios urbanos y cementerios.



Imagen en perspectiva de la Calle San Justo.

Entre las metas a cumplir

figura enriquecer la imagen

urbana, reduciendo la

intensidad de la edificación

para mejorar la habitabilidad.

- Regular gran parte del Área con una normativa propia, redactada de una forma muy pormenorizada para las diferentes zonas en que aquella puede llegar a subdividirse.

- Regular las modificaciones que se puedan hacer en los catálogos y definir y limitar diversas normas para la tramitación de planes especiales.

- Poseer una ordenanza de conservación ambiental que persiga armonizar los parámetros de la construcción con el ambiente urbano.

- Confiar la interpretación de la siempre compleja casuística a una Comisión Institucional, compuesta por profesionales y expertos en la materia.

Una decidida intervención

Los objetivos fijados sólo pueden conseguirse mediante una decidida intervención en esta estructura urbana, tanto en el espacio privado como en el

público o en el de carácter institucional, basada en un conjunto de acciones de diversa índole:

Regeneradoras del tejido urbano

Se trata de definir áreas donde optimizar la inversión coordinada de las tres Administraciones, desarrollando así lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley del Patrimonio Histórico. Este tipo de áreas constituyen también el lugar idóneo para fomentar la cooperación entre la Administración y la iniciativa

privada, favoreciendo esta última una política de incentivación. Existen dos clases de áreas de rehabilitación: Integradas y Preferentes.

Las de Rehabilitación Integrada definen entornos en los que se ha detectado una mayor necesidad de inversión pública debido, fundamentalmente, al mal estado del caserío, el escaso poder adquisitivo de sus habitantes y la acusada degradación ambiental. En todas ellas se plantea como meta prioritaria favorecer los usos residenciales y económicos que dan servicio al barrio, desarrollar posibles acciones estructurantes y obtener espacios libres para equipamiento.

En cuanto a las de Rehabilitación Preferente, nacen con el convenio para la rehabilitación del patrimonio

residencial y urbano, desarrollo de protocolo de cooperación firmado por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid el 24 de Mayo de 1994. Este convenio entiende como Áreas de Rehabilitación Preferente aquellos ambientes de la ciudad que presentan zonas con problemas homogéneos y características peculiares, por lo que pueden convertirse en campo de actuación interna mediante la intervención conjunta y coordinada de las administraciones públicas y la iniciativa privada, dejando cada vez más patente que la recuperación de la Ciudad Histórica es una tarea que compete a todos. En ella la intervención se plasma a través de un conjunto de ayudas a la rehabilitación privada de edificios, así como intervenciones directas en las infraestructuras públicas.

USOS Y ACTIVIDADES



Nivel de Uso	
[Color]	Nivel A
[Color]	Nivel B
[Color]	Nivel C
[Color]	Nivel D
[Color]	Nivel E
Otras Condiciones	
[Color]	Equipamiento público
[Color]	Equipamiento privado
[Color]	Norma zonal 9 grado 1*
[Color]	Espacios libres o ajardinados
[Color]	Planesmto incorporado o remitido
Condiciones Especiales	
1	Uso comercial en edificio exclusivo
*	Parcela con uso vinculado
—	Área actividad cultural preferente
Escala 1:20.000	

Regeneradoras de la actividad urbana

Se considera como tales a aquellas acciones potentes no sólo por la magnitud de la intervención en el tejido urbano, sino por la inversión necesaria. Están dirigidas a crear o recrear focos regeneradores de la actividad urbana y social. Por tanto, se les otorga un papel primordial para revitalizar el Casco Antiguo y volver a hacer atractiva la vida en él, además de mantener y mejorar las condiciones de vida en los Ensanches.

Estas acciones definen entornos urbanos en los que las inversiones públicas deben dedicarse a la rehabilitación de viviendas, así como a la actuación sobre edificios, espacios libres e infraestructuras, con objeto de cambiar o mejorar su función, resolviendo de este modo las necesidades y carencias de un distrito, o creando ex novo dotaciones y espacios libres. En ellas se pretende conjugar la rehabilitación pública, con el natural incremento de la actividad privada mediante la creación de polos de atracción que mejoren las condiciones ambientales, sociales y urbanas existentes. Existen dos clases de acciones regeneradoras de la actividad urbana: Estructurantes y Puntuales. Las primeras abarcan un área urbana significativa, que suele englobar espacio público y espacio privado, y presentan un alto potencial como polos de atracción. Las segundas se plantean fines mucho más reducidos, que normalmente afectan a una sola finca. Si las acciones pretenden crear o modificar dotaciones, se pueden distinguir hasta tres tipos distintos:

- De uso alternativo. Se trata de proponer un cambio de uso sobre una dotación existente, señalando alternativas concretas que deben realizarse por concierto entre las diversas partes implicadas, sin que sea imprescindible la actuación municipal.

- De reforma. Con el mismo carácter que las anteriores, implican la cooperación entre las distintas Administraciones, o entre ellas y el Ayuntamiento.

- De nueva creación. Suponen una modificación de tal envergadura sobre lo existente, que precisan la aplicación de los instrumentos de gestión imprescindibles para llegar a la municipalización del suelo o del edificio.

Dentro de esta clase de Acciones Regeneradoras de la actividad urbana, existen otros casos en los que la solu-

ción de planeamiento o de gestión más idónea para la operación se pretende concertar. Fundamentalmente porque aquella va a requerir una negociación y un convenio entre partes que debe materializarse tras la aprobación inicial del Plan, para su posterior incorporación al documento que se aprueba provisionalmente. Es así como surgen las Acciones de Oportunidad a Concertar (AOC), para las que se ofrecen dos alternativas: o la solución de



La fachada principal de un edificio situado en la Plaza de Ramales.

Como norma general se ha previsto que las acciones a realizar en el Casco Antiguo sean onerosas para la Administración.

planeamiento y gestión que servirá de base a esa concertación, o bien la propuesta general que se aplicaría como suelo urbano finalista, en caso de no alcanzarse el necesario acuerdo entre las partes porque la propuesta no quiera ser en ninguna de estos casos impuesta de forma voluntarista.

Por otra parte, hay que señalar que se ha previsto como norma general que las acciones a realizar en el Casco Antiguo sean onerosas para la Admi-

nistración, ante la imposibilidad de llegar a acuerdos equilibrados en cuanto al coste de la acción-posible beneficio, sin bien en la mayoría de las acciones de los ensanches se ha podido compensar bastante ese binomio.

Sobre el espacio privado de las manzanas

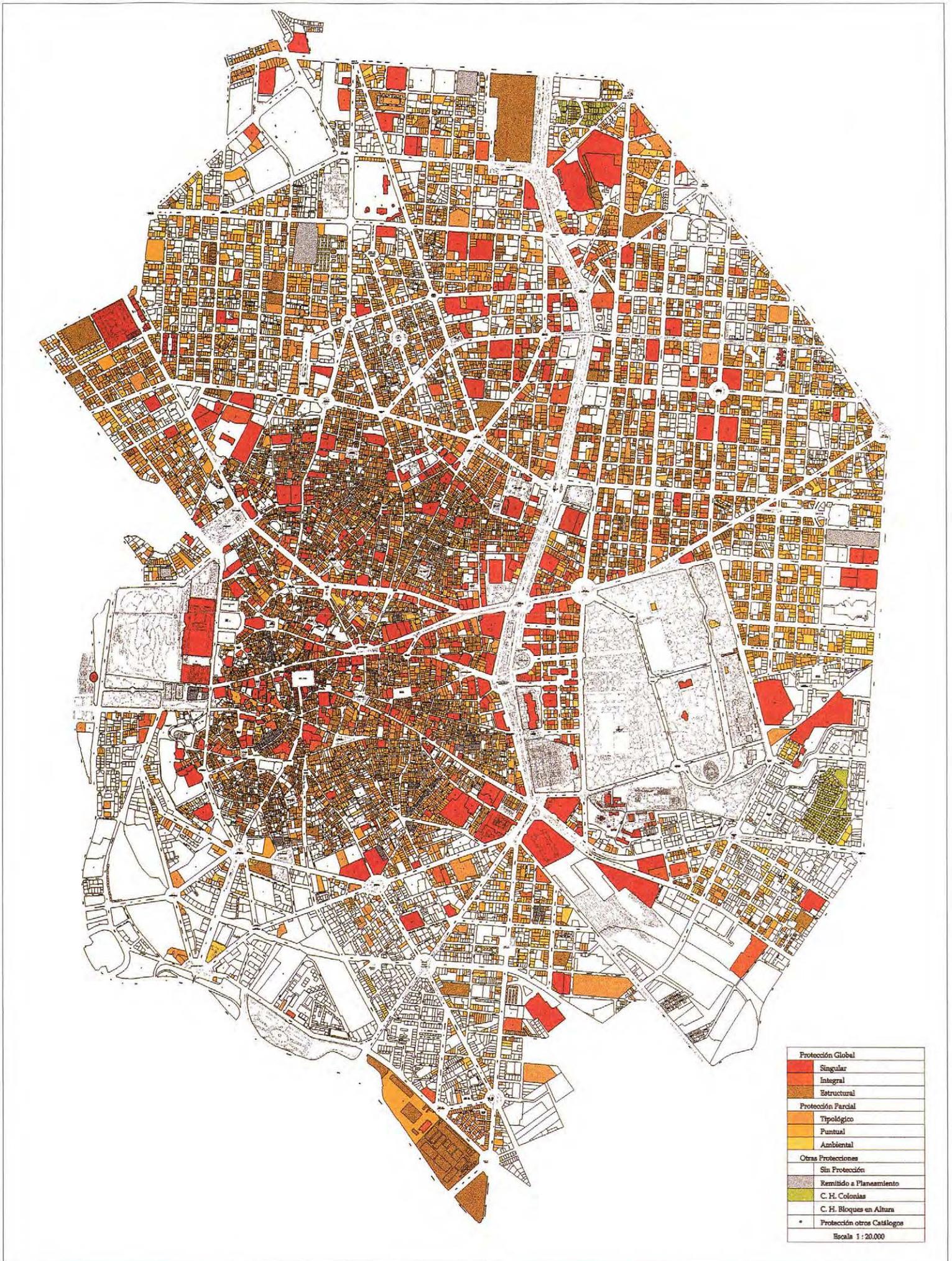
La finalidad de éstas es fijar de un modo concreto las futuras actuaciones sobre los edificios con el fin de (conservando todos los elementos que indique el catálogo) alcanzar soluciones conjuntas a nivel de manzana, capaces de optimizar los resultados con el menor número de intervenciones posibles. En efecto, los factores negativos de habitabilidad son los de iluminación y ventilación, y su solución siempre requiere reestructuraciones o demoliciones parciales. Reestructuraciones que, acometidas de modo aislado, deben llevar a distribuciones de patios que mejoren las condiciones concretas de un edificio. Sin embargo, puede que no solucionen las de sus colindantes, originando situaciones que probablemente sean aún peores que las ya existentes.

Para realizar este análisis y definir la posible ordenación conjunta, se ha trasladado a cada manzana todos los datos individuales que pueden influir, de un modo u otro, en la recuperación de cada edificio: nivel de catalogación, edad, estado de tenencia, estado de conservación, existencia de infraviviendas, grado de desocupación y, por último, condiciones higiénico-sanitarias de iluminación y ventilación. Este último dato se ha obtenido analizando los edificios en relación con sus colindantes, ante la posibilidad de abrir patios medianeros compartidos para aumentar la superficie común de iluminación y ventilación. Así, han podido señalarse en cada caso unas alineaciones interiores para cuya obtención se siguen dos tipos de criterios:

- De iluminación y ventilación. Tienen a solucionar los problemas puntuales de edificios aislados o de pequeños grupos de edificios colindantes dentro de manzanas que, en general, presentan condiciones aceptables en el resto de sus edificios.

- De esponjamiento interior. No solamente son necesarios para conseguir esta iluminación y ventilación de las viviendas, sino también imprescindibles en algunas manzanas que sufren un elevado grado de hacina-

CATALOGO DE ELEMENTOS PROTEGIDOS



miento, con abundantes viviendas interiores y compactación total.

Según las condiciones de ubicación de las manzanas, la morfología de parcelas, la tipología de edificación y el grado de protección de la misma, se aplican uno u otro criterio de actuación. O incluso ambos si las condiciones particulares de las manzanas y su edificación lo aconsejan.

Las propuestas de las posibles intervenciones se van a realizar con las siguientes pautas: señalización de las zonas de cada edificio donde las condiciones de iluminación y ventilación son insuficientes, y también de las viviendas que sean interiores; indicación en el plano de la manzana de todos aquellos edificios que deben ser conservados en su totalidad debido a su grado de protección específico, y también de todas las zonas conservables obligatoriamente en el resto de la edificación; señalización de alineaciones, situándolas preferentemente en las partes interiores que no sean conservables de aquellos edificios que reúnan peores condiciones de habitabilidad o mayor número de viviendas interiores; fijación de los espacios para esponjamiento interior, de modo que puedan conseguirse espacios libres coherentes y de dimensiones suficientes, aún con los quiebros necesarios por la adaptación a las estructuras de crujeas de las partes conservables; distribución de la disminución de volumen de manera proporcional entre todos los edificios afectados, de modo que quede compensada la pérdida de edificabilidad, además de prever en las Normas urbanísticas varias determinaciones que puedan fomentar la recuperación, en todo o en parte, de dicha pérdida.

Este tipo de actuaciones es, indudablemente, lento y por supuesto costoso. Pero sin duda alguna es la única posibilidad de recuperar la edificación y conservar sus valores de un modo adecuado y racional. Solamente una oferta de viviendas y edificación que garantice buenas condiciones de habitabilidad y un estado de conservación correcto podrá mantener a la pobla-

ción que actualmente reside en el Centro Histórico de Madrid, y a la vez atraer a una población futura.

Normativa a la medida

Para la casi totalidad de este Centro Histórico se han desarrollado un conjunto de normas específicas con las que se pretende regular los parámetros de edificabilidad y de usos. Los criterios seguidos para la toma de decisiones han sido los siguientes:



Imagen de la Plaza de la Paja, junto a la Iglesia de San Andrés.

**Sólo una oferta de viviendas
en buenas condiciones de
habitabilidad y conservación
podrá mantener a la población
residente en esta zona.**

- La edificación. De forma pormenorizada se ha estudiado la edificabilidad para cada manzana y tramo de calle, ponderándose en función de los edificios existentes y la imagen final deseable. Las propuestas iniciales han sido homogeneizadas para evitar cualquier tipo de disfunción o contradicción. Como por ejemplo el que dos aceras enfrentadas de un mismo tramo de calle tengan alturas muy dispares. Tan sólo del cálculo de la edificabilidad se han exceptuado las parcelas que por sus características especiales deban ser reguladas de un modo específico, como es el caso de las que contienen edificios catalogados en grado singular, de los jardines protegidos o que constituyen una excepcionalidad en la trama urbana.

- Los usos. Estos también se han regulado de una forma muy pormenorizada, de modo que ha sido necesario

confeccionar un plano para atribuir el que corresponde a cada parcela. Básicamente, el criterio fundamental ha consistido en conservar la calidad de vida y el ambiente urbano del Centro Histórico. De ahí la selectividad a la hora de autorizar usos terciarios que, según todos los diagnósticos, tienen efectos negativos para el mantenimiento del uso de vivienda. En cuanto a los usos comerciales en edificio exclusivo, se han restringido de forma considerable; tan sólo han sido reconocidos los que en la actualidad ya existen y poseen ciertas posibilidades de ampliación dentro de la misma manzana. Por último, también se contemplan los usos dotacionales, que deben quedar vinculados a su categoría actual por estar ubicados en edificios catalogados en el nivel global (por tanto es necesario controlar que los posibles cambios no atenten contra los elementos de valor), o porque es preciso el mantenimiento de una determinada actividad para potenciar un uso cultural concreto.

- La red viaria. Los casos en que se proponen acciones de templado de tráfico, recuperación de bulevares o tratamientos específicos de áreas concretas, se recogen en un plano que define el ámbito de la actuación, y en el que aparecen fichas con las secciones de calle que se consideran óptimas.

- Fichas de condiciones urbanísticas. Para cada finca incluida dentro del Área del Centro Histórico, se ha confeccionado una ficha en la que se resumen sus principales características: la Norma Zonal, las condiciones de protección en los catálogos del Plan o por la aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español, el Área de Reparto correspondiente, etc. Cuando la finca está regulada por la Norma Zonal 1 también se incluye información sobre la edificabilidad, aunque de carácter orientativo y no vinculante.

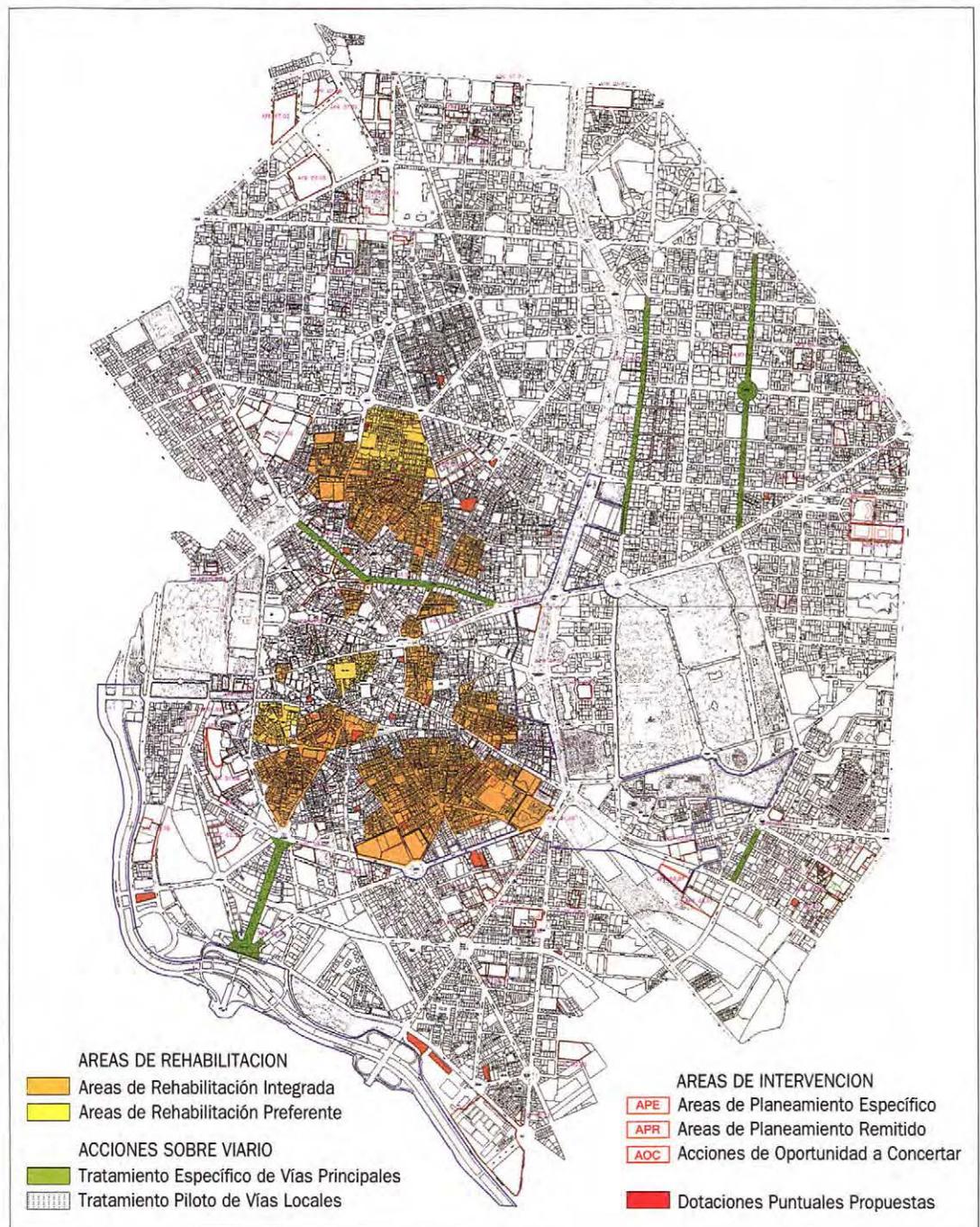
Una sociedad de gestión

La complejidad de la operación de recuperación del Casco Antiguo y la enorme cuantía de las inversiones a realizar, exigen la implicación de toda

la ciudad y del conjunto de la sociedad en la estrategia a desarrollar para materializar los objetivos definidos. Todo ello, claro está, en consonancia con el carácter emblemático que define a dicha operación. Esta debe ser una intervención de todos, tanto de la iniciativa pública como de la privada. Además, por tratarse de Madrid, capital de la Comunidad Autónoma y del Estado, la iniciativa pública ha de estar protagonizada por las tres Administraciones responsables. Es decir, Central, Autonómica y Municipal.

En lo que se refiere a la intervención de la iniciativa privada, debe ser bienvenida e incentivada. Ahora bien, se ha de actuar con una serie de criterios realistas. Ella sola, actuando poco a poco y en términos generales de un modo puntual, no conseguirá alcanzar los objetivos perseguidos. Se necesita poner en marcha operaciones importantes de choque (áreas de rehabilitación integrada o preferente y acciones estructurantes), en las que será inevitable que, al menos en las primeras fases, sean asumidas por la iniciativa pública. Debido a ello, el Nuevo Plan General propone para la ejecución de tales proyectos la creación de una sociedad de gestión, concebida con el máximo grado de flexibilidad para adaptarse a todas las posibles fórmulas de colaboración entre las Administraciones Públicas, así como entre éstas y las empresas privadas y particulares. Esta sociedad, que se plantea como la continuación natural de la experiencia piloto iniciada por las tres Administraciones, se concibe como una sociedad anónima con naturaleza jurídica de sociedad privada de gestión urbanística participada. Asimismo, su objeto social constituirá el desarrollo de todas las actividades urbanísticas y de edificación necesarias para la ejecución del planeamiento comprendido en el Area del Centro Histórico. El citado objeto social podrá realizarse por la sociedad, directamente o indirectamente, o incluso mediante la constitución de sociedades o la adquisición de la titularidad de acciones o participaciones en sociedades con objeto idéntico, análogo o parecido.

Del ánimo con que se cree ésta y los medios que se le otorguen, dependerá, en gran medida, la recuperación del Centro Histórico y, por tanto, la recuperación y conservación de una parte fundamental de nuestra historia.



ANÁLISIS DE LA EDIFICACION

