

**m ↗ d**

Revisión  
del Plan General

Preavance

# Propuestas estratégicas de ciudad



**Dirección General de Revisión del Plan General**

Edición: 16 de julio de 2012



[www.madrid.es/revisionplangeneral](http://www.madrid.es/revisionplangeneral)

Documento firmado electrónicamente por el Director General de Revisión del Plan General,  
D. José Luis Infanzón Priore, el día 16 de julio de 2012

CSV: 0901E2408030DBF3

## **PRESENTACIÓN**

El proceso de transformación que supone la transición a la democracia en la década de los setenta se desarrolla a través de una serie de acontecimientos trascendentales: las primeras elecciones democráticas, la aprobación de la Constitución, el reconocimiento de las autonomías regionales y las elecciones municipales de las cuales surgen los primeros ayuntamientos elegidos democráticamente desde 1931. Estos Ayuntamientos se enfrentan al desafío de elaborar, desde un marco democrático, el proyecto urbanístico que había de expresar el nuevo horizonte de las ciudades españolas. En esos momentos surgen una serie de Planes Generales con un componente en cierta medida épico, con una voluntad explícita de diseñar verdaderos “proyectos de ciudad”.

En la actualidad, a la vista de las revisiones de los planes generales que se han venido desarrollando en los últimos años, las cosas son muy distintas y la definición del proyecto global de ciudad en términos urbanísticos no suele ser, a menudo, la cuestión principal. Podría decirse que una vez que la ciudad se ha dotado de un planeamiento general lo suficientemente estructurado y asumido por la mayoría, los procesos de desarrollo urbanístico tienden a configurarse como ejercicios de planeamiento continuo, ya sea de afinamiento de la ordenación, para mejorar aspectos de la gestión o para posibilitar proyectos concretos no previstos en el plan objeto de revisión. Esto tiene que ver también con las limitaciones previstas en la legislación del suelo que concibe al plan general básicamente como un instrumento para el crecimiento urbano, minimizando su capacidad para intervenir y transformar la ciudad existente. Esto es especialmente evidente en el caso de Madrid, donde algunas de las transformaciones urbanas más importantes ocurridas de los últimos años, como por ejemplo el proyecto Madrid-Río, no estaban previstas en el Plan General de 1997, mientras que muchas de las previsiones de crecimiento de este plan no se han desarrollado después de 15 años de su aprobación definitiva.

Los llamados Planes Estratégicos, que proliferaron en toda España especialmente en la década de los noventa, intentaron en algunos casos paliar esta situación de ausencia de visión estratégica del planeamiento general. Por tratarse de figuras no previstas en la legislación urbanística su contenido y alcance ha dependido de los márgenes de libertad que cada ciudad les ha querido otorgar. Como contrapartida, estos instrumentos, al no disponer de las herramientas jurídicas de los planes generales se han visto reducidos, en muchos casos, a meros enunciados de intenciones con escaso recorrido en los procesos reales de transformación de la ciudad.

Si asumimos que el Plan General no es, ni puede ser, el único instrumento disponible para solucionar la variada naturaleza de los problemas de la ciudad, pero si al tiempo reconocemos que ningún instrumento, ni el propio Plan General, debería abordarse sin referencia a un marco estratégico que les otorgue coherencia con los objetivos de futuro que se plantea la ciudad, concluimos en la necesidad de formular previamente esa estrategia global. Esta es pues la misión del presente bloque en el documento de Preavance, enmarcar, en una estrategia global de modelo de ciudad, las propuestas específicas de planeamiento general, al tiempo que generar un marco conceptual que permita interpretar la voluntad última de los mecanismos y herramientas concretas que se formularán en el último bloque del documento, destinado a las propuestas de ordenación y de regulación urbanística.

Los altos niveles de incertidumbre que caracterizan cada vez más la realidad contemporánea requieren instrumentos flexibles que puedan adaptarse a situaciones difíciles de predecir. Las estrategias de planeamiento requerirán, por tanto, un nuevo modelo de Plan con una regulación más general y menos pormenorizada, con determinaciones de naturaleza estructural, sin que ello implique la renuncia a la implementación de una estrategia urbanística de carácter global. Esto significaría prefigurar un nuevo modelo de Plan que no se limite a la regulación del uso

del suelo y a la ordenación espacial determinista, sino que explice, sobre todo, una idea de ciudad e incorpore para conseguirla una visión estratégica más global, con claros principios y valores compartidos democráticamente. Se pretende así, dotar al gobierno de la ciudad de instrumentos que permitan una mayor flexibilidad y capacidad de evaluación y reacción ante situaciones cambiantes y no previstas, intentando conciliar el concepto de planificación estratégica con la estricta regulación de los usos e intensidades del suelo.

Este conjunto de objetivos globales, estructurados en relación a una serie de líneas estratégicas, son el producto de los estudios desarrollados por el equipo redactor y se han elaborado teniendo en cuenta los principales documentos estratégicos aprobados por el Ayuntamiento de Madrid, con las necesarias e imprescindibles aportaciones sectoriales de las Áreas de Gobierno y con la incorporación de sugerencias derivadas del proceso de participación. Como el resto de los capítulos del Preavance no es un documento cerrado, constituye una propuesta a la ciudad, que deberá ser ajustada, perfilada y completada para poder convertirse en una pieza de referencia para el planeamiento de la ciudad en los próximos años.

Las Propuestas Estratégicas de Ciudad están estructuradas en cinco capítulos que desarrollan los distintos objetivos globales. Estos objetivos no están organizados necesariamente de acuerdo a una valoración jerárquica. El objetivo de convertir a Madrid en una ciudad de oportunidades económicas aparece en primer lugar porque hace alusión a la voluntad de explicitar la posición de la ciudad en un contexto competitivo global y a la necesidad, por tanto, de articular los mecanismos necesarios para que la implantación de actividades económicas disponga de las condiciones necesarias que favorezcan esa competitividad frente a otras ciudades de similar rango dentro del contexto europeo. Pero la competitividad como atributo no es sostenible si simultáneamente no se logra mejorando la calidad de vida, que no sólo es determinante desde el punto de vista de la cohesión social, sino que también confiere atractivos a la ciudad como receptora de nuevos procesos económicos basados en la creación y la innovación. El desafío que se plantea a la ciudad en este documento es la permanente búsqueda de un equilibrio entre su papel como centro generador de oportunidades económicas y por lo tanto de empleo con objetivos específicos que se centren en la atención prioritaria al ciudadano, de forma que los objetivos de carácter global, sean siempre inclusivos y no excluyentes en cuanto al reequilibrio urbano y la cohesión social. No son muchos los ejemplos en el mundo de ciudades que hayan apostado por este modelo de equilibrio global-local pero Madrid tiene condiciones de base para alcanzarlo.

- El primer capítulo denominado *Modelo para el Futuro de Madrid*, hace referencia a los documentos estratégicos elaborados por el Ayuntamiento de Madrid que han servido de referencia para este bloque del Preavance, haciendo especial hincapié en el encuadre territorial y en la necesidad de entender los problemas y demandas de la ciudad desde una óptica regional que supere las limitaciones de las divisiones administrativas municipales.
- El segundo capítulo se refiere al objetivo global de hacer de Madrid una *Ciudad de Oportunidades Económicas*. En él se plantean las principales apuestas que debería impulsar la ciudad como plataforma de oportunidades para las actividades económicas beneficiándose de las condiciones competitivas diferenciales que ofrece su papel como centro de la región metropolitana. Se plantean diversas líneas estratégicas entre las que cabe destacar la vinculada a la necesidad de facilitar la implantación de las llamadas *Actividades de futuro*, entendiendo por tales las relacionadas con la investigación y la innovación. Como segunda estrategia complementaria se explicita la necesidad de reactivar *Las actividades en la ciudad* a través de la revisión de las condiciones de las áreas destinadas a actividades económicas, tanto en lo que tiene que ver con el régimen de usos como lo relacionado con los

parámetros edificatorios y la mejora de la imagen y la calidad paisajística de sus entornos. Se establece una línea estratégica específica para *La actividad económica en los zócalos de las áreas residenciales* favoreciendo, fundamentalmente, la mezcla de usos y la hibridación tipológica. Finalmente se plantea *La flexibilidad* como estrategia global para facilitar el desarrollo de actividades económicas entendiendo que las dinámicas del sector responden a condiciones de incertidumbre difícilmente programables, en toda su dimensión, por un instrumento urbanístico como es el Plan General.

- El tercer capítulo se refiere a la *Sostenibilidad*, posiblemente el más transversal de los objetivos planteados, en su triple vertiente de *sostenibilidad ambiental, sostenibilidad social y sostenibilidad económica*. Las primeras estrategias se concretan en torno a criterios de utilización eficiente del territorio a través del impulso a la *Regeneración de la ciudad consolidada*. Esta estrategia se complementa con las vinculadas a la planificación de la proximidad, que tiene mucho que ver con el objetivo de avanzar en la construcción de una *Ciudad compacta y compleja*, sustentada en un modelo de *Movilidad sostenible*. El concepto de sostenibilidad tiene especial relevancia en el necesario equilibrio medioambiental del territorio lo que se concreta en una serie de líneas estratégicas vinculadas al *Comportamiento ambiental responsable* de la ciudad. Finalmente la estrategia de garantizar la *Sostenibilidad económica* del modelo de ciudad, tanto en lo que respecta a la utilización del territorio como a las actuaciones que se programen es un requisito implícito en un modelo urbano sostenible, lo que completa la batería de propuestas de este capítulo.
- Hacer de Madrid una *Ciudad cohesionada social y territorialmente* es el objetivo que desarrolla el cuarto capítulo. Las estrategias propuestas giran en torno a una serie de objetivos prioritarios, el primero de los cuales se refiere a la necesidad de *Reequilibrar territorialmente el sistema de dotaciones*, tanto en lo que respecta al posible tratamiento específico de las ubicadas en áreas centrales como a la necesidad de implementar nuevos equipamientos o poner en valor y hacer más eficientes los existentes. *Contribuir a resolver el problema de acceso a la vivienda* constituye otro de los objetivos de una ciudad cohesionada, a través del impulso al desarrollo de planes de vivienda, la colaboración entre la iniciativa pública y privada, la cooperación interadministrativa y la mejora de la gestión y la programación de los desarrollos urbanos. La *Regeneración de áreas vulnerables* ocupa un espacio fundamental dentro de este objetivo y se articula a través del desarrollo de planes de regeneración integrada con una implementación de modelos específicos de gestión y participación. Otro de los objetivos prioritarios está relacionado con la *Difusión de la centralidad* a través de una estrategia de jerarquización de las centralidades de la ciudad, potenciando en ellas la concentración de actividades económicas, mejorando su accesibilidad y favoreciendo, en definitiva, un modelo de ciudad policéntrica. La *Integración de la perspectiva de género* en la planificación de la ciudad y el *Desarrollo del modelo de participación ciudadana* en la práctica urbanística completan las estrategias vinculadas al objetivo global de impulsar la cohesión social y territorial en la ciudad.
- Finalmente la idea de *Calidad de vida* ocupa el último capítulo de este bloque organizado en torno a los siguientes objetivos prioritarios: *Potenciar la identidad de la ciudad* a través de una atención especial al paisaje urbano y a la puesta en valor del patrimonio como referencia y memoria colectiva de la ciudad; *Fomentar la convivencia y las relaciones ciudadanas* a través de una mejora constante del espacio público como lugar de socialización; *Incrementar la habitabilidad de la ciudad*, a través de dos líneas estratégicas básicas, mejorar la calidad residencial articulando una nueva definición de este concepto y garantizar la accesibilidad universal asegurando una ciudad “para todos” independientemente de las condiciones físicas, sensoriales o cognitivas de cada ciudadano.

Si bien este documento estratégico puede interpretarse y valorarse de manera autónoma es una pieza más de la gramática argumental del Preavance, ya que sus objetivos están estrechamente vinculados a las conclusiones de la fase de diagnóstico y su marco propositivo constituye el andamiaje conceptual que permite comprender muchos de los instrumentos específicos que se plantean en el bloque de Propuestas de Ordenación..

<b>I. MODELO PARA EL FUTURO DE MADRID .....</b>	12
1.1 INTRODUCCIÓN .....	12
1.2 LOS REFERENTES ESTRATÉGICOS M2020 Y PMC .....	13
1.3 CIUDAD COMPETITIVA DE CARÁCTER GLOBAL .....	19
1.4 LA COLABORACIÓN PÚBLICO- PRIVADA .....	21
1.5 LA POBLACIÓN DE MADRID. ESCENARIO DEMOGRÁFICO A FUTURO.....	24
1.6 LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE MADRID .....	31
<b>2. CIUDAD DE OPORTUNIDADES ECONÓMICAS.....</b>	38
2.1 INTRODUCCIÓN .....	38
2.2 LAS ACTIVIDADES DE FUTURO .....	42
2.3 LAS ACTIVIDADES EN LA CIUDAD .....	59
2.4 LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN EL ZÓCALO DE LAS ÁREAS RESIDENCIALES.....	62
<b>3. CIUDAD SOSTENIBLE.....</b>	66
3.1 INTRODUCCIÓN .....	66
3.2 LA REGENERACIÓN Y REVITALIZACIÓN DE LA CIUDAD EXISTENTE.....	76
3.3 CIUDAD COMPACTA Y COMPLEJA: REDEFINICIÓN DEL MODELO DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE MADRID .....	82
3.4 MOVILIDAD URBANA .....	87
3.5 LAS INFRAESTRUCTURAS Y LOS SERVICIOS URBANOS.....	96
3.6 CIUDAD AMBIENTALMENTE RESPONSABLE.....	104
3.7 ESTRATEGIAS CIUDAD ECONÓMICAMENTE SOSTENIBLE .....	110
<b>4. CIUDAD COHESIONADA SOCIAL Y TERRITORIALMENTE.....</b>	114
4.1 INTRODUCCIÓN .....	114
4.2 DOTACIONES .....	117
4.3 LA VIVIENDA.....	125
4.4 REGENERAÇÃO URBANA DE ÁREAS DE VULNERABILIDAD .....	130
4.5 LA DIFUSIÓN DE CENTRALIDAD Y LA MEZCLA DE USOS.....	136
4.6 UNA CIUDAD PLANIFICADA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO .....	143
4.7 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA CIUDAD DEY PARA TODOS .....	148
<b>5. MADRID, CIUDAD CON CALIDAD DE VIDA.....</b>	152
5.1 INTRODUCCIÓN .....	152
5.2 EL PAISAJE URBANO.....	160
5.3 EL ESPACIO PÚBLICO .....	175
5.4 LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO.....	182
5.5 CALIDAD RESIDENCIAL .....	188
5.6 ACCESIBILIDAD UNIVERSAL .....	194

NOTA: *Indice completo del contenido al final del documento*







Preavance

Revisión  
del Plan General

Propuestas estratégicas  
de ciudad

l  
**Modelo para el  
futuro de Madrid**



## I. MODELO PARA EL FUTURO DE MADRID

### I.1 INTRODUCCIÓN

El establecimiento de un modelo de futuro constituye un requisito previo para concretar tanto estrategias para su consecución como los contenidos técnicos de elementos instrumentales respecto a la intervención en la ciudad, como es el Plan General de Ordenación Urbana.

El actual proceso de planificación urbanística de Madrid se aborda desde el objetivo básico de convertirla “en una ciudad competitiva de carácter global, con el fin de colocar a Madrid en la cumbre de las sociedades urbanas actuales y convertirla en la tercera metrópoli europea. Potenciando el papel de la ciudad como polo de servicios avanzados de carácter internacional (como vínculo entre Europa, América del Sur y Norte de África), nacional (como capital de España) y regional (como centro de una región metropolitana). Madrid debe ser una ciudad en la que la integración y generación de innovación sea signo de identidad de su globalidad, pero que al mismo tiempo potencie y defienda sus señas propias de identidad.

La evolución experimentada por las ciudades en las últimas décadas ha dado lugar a una significativa variación de su papel en el contexto no sólo regional o nacional, sino también desde un punto de vista internacional. Así, en un mundo global e interconectado como el actual, el protagonismo de las ciudades ha adquirido una especial relevancia, toda vez que la competitividad o capacidad para atraer nuevos residentes, visitantes o inversores ha dejado de circunscribirse exclusivamente a los Estados para extenderse también a ámbitos territoriales menores como son las ciudades.

En este sentido, las ciudades actuales están experimentando procesos que elevan su complejidad y amplían el papel que desempeñan en la sociedad, ya que se han convertido en importantes centros de actividad no sólo económica, sino también social, cultural, deportiva o administrativa, dejando atrás su antiguo papel como prestadoras de servicios para su entorno más cercano. Además, resulta altamente significativo para el protagonismo actual de las ciudades en el contexto económico, social y político, el hecho de que por primera vez en la historia, más de la mitad de la población mundial vive en el ámbito urbano.

Así, las grandes ciudades y áreas metropolitanas se han ido conformando como grandes centros de toma de decisiones y entidades clave para el crecimiento económico y bienestar social de los ciudadanos, creando estrategias, proyectos y actuaciones que han derivado en un determinado posicionamiento, tanto nacional como internacional.

Ante esta situación, el modelo urbano ha pasado a ser un elemento clave a través del que cada ciudad establece de qué manera y hacia dónde quiere evolucionar, definiendo y priorizando las iniciativas que permitirán alcanzar dicho modelo. Este diseño del modelo de ciudad debe, además, realizarse mediante un proceso de reflexión, donde los principales actores sociales y económicos, junto con las instancias de gobierno diseñen los objetivos, estrategias y acciones fijadas en el modelo elegido.

Por tanto, el establecimiento de un determinado modelo de ciudad, que condicionará el posicionamiento nacional e internacional de las grandes urbes actuales y su competitividad de carácter global, debe realizarse desde una perspectiva integrada, coordinada entre todos los responsables de la acción pública.

Convertir a Madrid en una ciudad competitiva de carácter global requiere arbitrar mecanismos para profundizar en la complejidad del sistema territorial en varias escalas. Reforzando, en primer término, su papel como nodo de conexión a nivel internacional. En la escala nacional,

su condición de capital convierte nuestra ciudad, por un lado, en un gran centro prestador de servicios y por otro en un importante centro económico, adquiriendo un importante papel articulador en el conjunto del territorio. Igualmente, en su calidad de Ciudad Región, Madrid presenta una gran potencialidad para ordenar y estructurar la región funcional, promoviendo el desarrollo sostenible a partir de su especialización en el espacio regional, en un contexto condicionado, sin embargo, por la falta de planeamiento territorial, y sólo parcialmente paliado por determinadas políticas sectoriales. Al nivel urbano, el reto que actualmente tiene la ciudad es promover la cohesión territorial, reduciendo los niveles de desigualdad de los distritos y favoreciendo un mayor equilibrio en los niveles de servicios y dotaciones existentes en los mismos.

La intervención en la ciudad ha de partir de la asunción de la recuperación de la ciudad existente y la redefinición de la ciudad futura, asumiendo un urbanismo de recualificación frente a un urbanismo de expansión, produciéndose un cambio en el modelo de desarrollo urbano. Este enfoque pretende potenciar un modelo de ciudad compacta, basado en actuaciones en la ciudad consolidada y a través de procesos de regeneración urbana. Así, los cuatro grandes objetivos de carácter global a perseguir serían hacer de Madrid una *ciudad de oportunidades económicas, sostenible, cohesionada social y territorialmente y con calidad de vida*. No cabe otro modelo en una coyuntura económica como la actual, que inaugura un cambio de ciclo y que exige afrontar los problemas con metodologías de trabajo distintas, aproximaciones novedosas, nuevas formas de gestión y de colaboración público privada así como de participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas.

La Unión Europea en su Estrategia para un Desarrollo Sostenible apunta la necesidad de “mejorar el diálogo social, aumentar la responsabilidad social de las empresas y fomentar las asociaciones entre el sector público y el privado para lograr una mayor cooperación y el establecimiento de responsabilidad comunes para conseguir un consumo y producción sostenibles”.

Igualmente, la participación ciudadana se ha convertido en un elemento estratégico imprescindible en la actuación de cualquier gobierno. La implicación del ciudadano en los asuntos públicos genera un mayor acercamiento hacia las instituciones políticas y administrativas, lo que se traduce en una mayor transparencia y calidad en la gestión municipal.

Un factor esencial e incuestionable para incrementar la competitividad de Madrid es invertir recursos en el capital humano de la ciudad. Las proyecciones demográficas disponibles para el año 2020 dibujan un panorama complejo. Existen factores que pueden ser considerados positivos, como el incremento de población total (6% respecto de la población en 2011) o cierta regeneración demográfica en ámbitos actualmente muy envejecidos. Por otra parte, otros elementos como la preocupante pérdida de población joven, será un aspecto clave para la futura disponibilidad de recursos y de fuerza de trabajo necesaria para mantener el papel de Madrid en el contexto de ciudades globales.

## **1.2 LOS REFERENTES ESTRATÉGICOS M2020 Y PMC**

La *planificación estratégica* en las ciudades arranca en 1981 en la ciudad de San Francisco con el Primer Plan Estratégico, cuya puesta en marcha responde a la necesidad de satisfacer demandas y necesidades emergentes en las comunidades urbanas, que en ese momento comienzan a sentir los efectos de un nuevo orden económico global que, desmontando barreras comerciales y territoriales, expone a estos territorios a una enorme competencia internacional.

Los nuevos retos y las nuevas demandas llevan a la necesidad de planificar de forma diferente, integrando participación, agilidad y transparencia a las tradicionales fórmulas de planificación urbana. Así nace el llamado proceso de *planificación estratégica* de las ciudades, concepto



trasladado de la planificación empresarial, que integra las dimensiones/visiones económica, social y espacial de la ciudad, intentando superar la descoordinación de los planes existentes de carácter más sectorial.

En nuestra ciudad, mediante Decreto del Alcalde de Madrid de 24 de julio de 2006, se crea el *Observatorio de la Ciudad* como instrumento, con vocación estratégica, que responde, por una parte a la necesidad de conocer las necesidades de los ciudadanos, en continuo proceso de cambio, adaptando y mejorando la calidad de los servicios municipales y, por otra, a proporcionar a la organización municipal, los datos e información necesarios para prestar integralmente los mejores servicios posibles a la ciudadanía.

El Observatorio de la Ciudad implementa seis sistemas de información, destacando especialmente, en este momento, el Sistema de Gestión Estratégica, pues en él se integran los cuatro objetivos cuyo cumplimiento se considera imprescindible para alcanzar el modelo de ciudad al que se aspira y hacer de Madrid una de las ciudades más atractivas del mundo. Así, los cuatro objetivos identificados son: ciudad socialmente integrada; ciudad con calidad de vida; ciudad internacional y ciudad bien administrada.

Además, el Ayuntamiento de Madrid ha trabajado en la elaboración de dos planes estratégicos, con la pretensión de contribuir a la mejora de la eficacia, a la transparencia y al aumento de la calidad en la gestión municipal y de la calidad de vida de los madrileños, que recogen los cuatro objetivos señalados. Dichos planes estratégicos, descansan en un esfuerzo continuo de gestión, coordinación y participación, siendo un punto de partida que articula y orienta los procesos de planificación económica, física y social. Ambos planes han supuesto un importante esfuerzo de reflexión, realizando un diagnóstico de ciudad y determinando acciones concretas, todo ello articulado en los correspondientes procesos de participación ciudadana. Por último, aportan las referencias estratégicas básicas a integrar en un nuevo marco de planificación.

A continuación se incorporan, de forma sintética, los documentos estratégicos que sirven de referente en el proceso de planificación urbana ahora en curso.

### **1.2.1 PROYECTO MADRID CENTRO. DE LA EXPANSIÓN AL RECICLAJE**

El Proyecto Estratégico para el Centro de Madrid realizado por iniciativa del Ayuntamiento de la Capital, para el Centro Urbano, propone un urbanismo capaz de afrontar los desafíos derivados de la globalización, cambio climático y transformación social a partir de la transformación y reciclaje de la ciudad existente, para abrirlo a la innovación desde la perspectiva de una calidad de vida para sus habitantes.

Inmersos en la crisis derivada del boom inmobiliario y entendiendo la misma como una oportunidad de reformular la manera de afrontar el urbanismo, el Proyecto Madrid Centro plantea una metodología de trabajo flexible, capaz de abordar la intervención en el área central de la ciudad, integrando las estrategias ambientales, de vivienda, transporte, infraestructuras, culturales y sociales, potenciando, a la vez, la sensibilidad hacia lo local.

El análisis de las grandes dinámicas del área central de Madrid puso en evidencia la necesidad de actuar con urgencia y decisión en cinco ámbitos esenciales: la esfera social, la esfera económica, la vivienda, el espacio público y paisaje urbano y la accesibilidad, configurándose como objeto mismo del Proyecto un profundo cambio centrado en la transformación, rehabilitación y reciclaje de los tejidos, infraestructuras y actividades existentes.

El Proyecto Madrid Centro dirige sus propuestas hacia la consecución de unos objetivos globales que guían su elaboración:

- Formar una nueva cultura ciudadana que reconozca la realidad compleja de Madrid sustentada sobre un nuevo concepto de lo público: compartido, activo, sensible a la diferencia, capaz de operar como referente de las acciones público-privadas.
- Conseguir una mayor cohesión social, reequilibrando Madrid a partir del Centro y convirtiendo la diversidad social en un activo asumido por los habitantes.
- Fomentar un nuevo urbanismo basado en la transformación y reciclaje de la ciudad existente.
- Fortalecer la centralidad institucional, cultural y corporativa como activo del Centro de Madrid.

El Proyecto Madrid Centro adopta como perspectiva estratégica la puesta en valor del complejo capital social, económico, espacial y simbólico del Centro de Madrid y el entendimiento de la ciudad desde los procesos reales que la configuran y no desde la superestructura normativa, y a partir de la utilización de técnicas complejas e intervenciones urbanísticas diversas, adoptando un estilo de gestión flexible capaz de suscitar un amplio respaldo social.

Esta estrategia se articula en torno a una serie de ejes esenciales:

- *El espacio público como sistema organizativo, referencia identitaria y elemento mediador entre la ciudad y sus habitantes.*

La tendencia a la recuperación del centro de las ciudades que se percibe en general en todas nuestras urbes, ha comenzado a modificar la percepción del espacio público por la sociedad. Las mejoras de las comunicaciones, unidas a una saturación del sistema viario, reclaman una ciudad con más espacios libres de coches y de humos y destinadas al disfrute y ocio de los habitantes y en la que el espacio público local sea el protagonista de la transformación urbana. Esta transformación debe enfocarse desde el elemento más simple pero también más rico, la calle, trabajando la interrelación entre ésta y el edificio, incidiendo en los usos, los equipamientos, las actividades económicas y el aparcamiento, reorganizando la accesibilidad a los servicios y dotaciones de proximidad y corrigiendo las desigualdades existentes.

- *Construir la identidad desde el reconocimiento de la pluralidad de una ciudad compleja.*

Se aspira, de un lado, a conservar la calidad del centro como referente para el conjunto de los madrileños, dibujando un mapa de la ciudad que visualice con precisión las partes que la componen, entendiendo éstas como espacios de características físicas, sociales y económicas homogéneas y diferenciadas respecto de los demás y, de otro, a potenciar la percepción “diversa” de la ciudad. Se considera necesario multiplicar la polaridad del Área Central mediante la promoción de nuevos “centros” que aumenten su capacidad de recepción de actividad en relación con el papel de centro regional que desempeña, así como programar acciones de revitalización de sus tejidos mejorando la administración municipal de la Ciudad. En definitiva, contribuir con los elementos de centralidad a la conformación de una identidad compartida.

- *La naturalización de la ciudad como estrategia activa de construcción de un nuevo paisaje urbano.*

El Proyecto apuesta por implantar una estrategia de naturalización de la ciudad, que ha de facilitar la convivencia entre los diferentes grupos sociales como parte de las identidades locales y un mayor sentimiento de seguridad. Deben abordarse acciones para una mejora de la sostenibilidad, la calidad del aire, la disminución del tráfico privado, la reforestación de las calles, la mitigación del cambio climático, iniciando el cambio de la ciudad central entendida como sumidero de consumo energético a potencial productor de energías limpias y sumidero de carbono.



La puesta en escena de un gran sistema verde vertebrado por el Río recuperado como vínculo con los grandes espacios naturales de la Región (Sierra de Guadarrama, Cuenca del Manzanares, Monte de El Pardo, Parque del Jarama, y Vegas del Tajo-Tajuña) ha desvelado un Madrid antes oculto por el corredor en superficie de la calle 30. Restaría ahora completar la operación con una propuesta de carácter integrador de las distintas zonas que se encuentran vinculadas al río Manzanares, aguas arriba, desde el ámbito de la operación Madrid Río hasta el Monte del Pardo, en una escala territorial. Un ámbito que supera los límites del Área Central, extendiendo sus beneficios a los territorios limítrofes, respondiendo a uno de los objetivos de la estrategia de cohesión social y territorial.

Esta estrategia se vería reforzada con una *nueva movilidad urbana* que devuelva espacio al peatón, sumando las vías locales al sistema verde de la ciudad, apostando por la movilidad blanda, el refuerzo del transporte público y una gestión eficiente del aparcamiento y las funciones de logística.

- *El Centro como activo económico de la metrópoli madrileña.*

La función de capitalidad política y económica a nivel estatal y el creciente papel de España en el contexto internacional son factores claramente positivos, en los que el juego del mercado resulta favorable a Madrid. Aunque en los últimos años el crecimiento ha sido generalizado hasta llegar a la crisis, ha sido más intenso en la periferia, que partía de posiciones más bajas; el Área Central se ha enfrentado a un proceso de progresiva pérdida de peso económico relativo en el conjunto de la economía metropolitana, ya que a la periferia se han trasladado no sólo residentes, sino también actividades inicialmente radicadas en el centro urbano. Por ello resulta procedente la apuesta por fortalecer la centralidad institucional, cultural y corporativa como activo del Centro de Madrid defendiendo la integración de la más amplia elección de actividades económicas (tradicionales e innovadoras) y comerciales integradas en los tejidos residenciales. Reconoce el esencial papel de las actividades científicas, innovadoras y creativas en las grandes metrópolis y atribuye una importancia singular a su potenciación y propone la integración de la dimensión económica de la cultura en la atracción turística, potenciando ofertas turísticas más complejas y atractivas.

### **1.2.2 M2020**

Atender la necesidad de realizar un “proceso de reflexión estratégica”, fue el principal objetivo a partir del cual se elaboró por parte del Ayuntamiento de Madrid el documento “Futuro Ciudad Madrid 2020”, que define nuestra ciudad como una “construcción social, dinámica y compleja que requiere de instrumentos de gestión y planificación eficaces, que ofrezcan una visión intersectorial e integral del sistema urbano a largo plazo, y que sean capaces de identificar tendencias y anticipar oportunidades y problemáticas futuras”.

Con esta finalidad, se diseñó un amplio proceso participativo en el que intervinieron los responsables de los diferentes ámbitos municipales, interlocutores sociales y económicos, así como expertos elegidos por su conocimiento de las dimensiones estratégicas de la ciudad, definiéndose una primera fase de diagnóstico estratégico, seguida de la visión estratégica, para finalizar con un completo plan de acción.

#### **1.2.2.1 Diagnóstico Estratégico**

Como punto de partida del proceso de reflexión, y con el objetivo de analizar la situación de Madrid así como sus posibles tendencias, se revisaron las políticas y actuaciones realizadas en nuestra ciudad, sirviendo de base para identificar seis dimensiones de análisis: territorio, sociedad, medio ambiente, economía, factores transversales y gobernanza.

La primera de las dimensiones, denominada *Territorio*, es la que guarda una mayor relación con la planificación urbana de nuestra ciudad. En ella se aborda el análisis del modelo urbano-territorial hacia el que se debe avanzar, cuyo concepto clave es la sostenibilidad integral, para lo que será preciso alcanzar densidades urbanas más viables desde un punto de vista social, económico y ambiental. Este concepto, además, deriva en la necesidad de acometer políticas dirigidas no sólo a la consolidación de los nuevos desarrollos, sino también, y de manera significativa, a recuperar, rehabilitar y revitalizar las áreas consolidadas de la ciudad.

Asimismo, dentro de este diagnóstico estratégico se realiza una especial referencia a la estructura de nuestra ciudad y los procesos territoriales. En este sentido, Madrid ha experimentado una profunda transformación en los últimos años, que ha dado lugar a una importante diversidad y contrastes constatables entre los diferentes distritos y barrios, atendiendo, por ejemplo a su población, la evolución de los usos del suelo o los cambios en el paisaje urbano.

En la dimensión *Sociedad* destaca la especialización económica en servicios avanzados, lo que ha atraído a una población con alta cualificación profesional y mayores niveles de renta. Paralelamente, se ha producido un incremento de la oferta de servicios de menor cualificación, que ha provocado, junto con la gran actividad del sector de la construcción, que se haya producido un importante incremento de la población inmigrante.

Como tercera dimensión del Diagnóstico Estratégico se identificó la *Sostenibilidad*, dado que la apuesta por un medioambiente urbano saludable se ha convertido en un elemento trascendental para la mejora de la calidad de vida de las ciudades actuales. Además, y para su consolidación en la red de ciudades globales, es necesaria la gestión integrada de las políticas medioambientales en la que participen otros agentes, tanto institucionales como los pertenecientes a la sociedad civil.

La dimensión *Economía* es analizada pormenorizadamente, teniendo en cuenta el importante crecimiento económico que Madrid experimentó entre el año 2000 y el 2008 y la desaceleración sostenida posterior como consecuencia de la crisis económica internacional. Se han recualificado las funciones industriales y de servicios, convirtiéndose en polo de atracción para la localización de las sedes de grandes empresas industriales, así como la progresiva orientación del tejido productivo hacia sectores industriales intensivos en tecnología y conocimiento, lo que genera un valor añadido y atrae trabajadores cualificados. El mercado laboral madrileño experimentó una profunda transformación entre 1996 y 2009, motivado por el crecimiento económico, así como por otros factores sociales como la inmigración, con incremento de la población, tanto activa como ocupada, que superó la media española y de la Unión Europea.

La quinta dimensión analizada en el diagnóstico estratégico del documento “Futuro Ciudad Madrid 2020” es la referente a *Factores Transversales*, como capital humano y talento, y soportes de innovación y emprendimiento.

Respecto al capital humano y talento, destaca el hecho de que Madrid cuenta con una alta tasa de estudios superiores de su población, contando con universidades y escuelas de negocio que han adquirido una alta valoración a nivel nacional, si bien en el ámbito internacional las escuelas de negocio se sitúan en mejores posiciones que las universidades.

Junto a las políticas de I+D+i, con medias de gasto por encima de la media nacional, Madrid ha experimentado un significativo avance en cuanto a las creación de empresas, con un incremento importante de iniciativas y de emprendedores, aunque es necesario continuar realizando esfuerzos de cara a un mejor posicionamiento europeo. Por ello, las iniciativas que favorecen la creación de empresas por nuevos emprendedores, deben incluir no sólo el enfoque de la



innovación, sino también la internacionalización en aras a una mayor modernización económica y mayor competitividad.

Finalmente, la dimensión Factores Transversales aborda la posición de Madrid en el exterior, que ha experimentado un significativo avance al situarse como la tercera metrópoli europea en 2009, según el estudio realizado sobre veinticinco ciudades. Los factores que han contribuido a este posicionamiento son, entre otros, el esfuerzo inversor realizado en las redes de transportes tanto terrestres como a través del Aeropuerto de Barajas, el dinamismo de los flujos comerciales, su consolidación como polo de atracción de inversiones así como el importante incremento de visitantes a nuestra ciudad que ha situado a Madrid en una mejor posición como destino turístico internacional.

Por último, respecto a la proyección Internacional, la celebración en Madrid de eventos, reuniones y conferencias internacionales, además del esfuerzo de comunicación desarrollado a través de diferentes planes y estrategias de posicionamiento internacional, han contribuido a la mejora de la visibilidad de Madrid en el exterior.

Para finalizar con el análisis del Diagnóstico Estratégico, se aborda la dimensión denominada *Gobernanza*, que adquiere un especial protagonismo por su condición de capital del Estado al contar con un régimen especial regulado por la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid y por el ejercicio de prestaciones de los denominados servicios impropios. Asimismo, se aborda la organización administrativa y territorial, la gestión de los servicios municipales y la situación económico-financiera. Por último, es preciso destacar el modelo de participación ciudadana implantado, puesto que profundiza en el sistema democrático representativo así como en la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos, generando mayor transparencia, calidad y eficacia en la gestión municipal.

### **1.2.2.2 Visión Estratégica**

Como resultado de un proceso participativo, la segunda fase del trabajo consistió en la identificación de las propuestas más operativas que sirvieran para definir los objetivos a trasladar a las líneas estratégicas de la tercera fase para Madrid en el año 2020.

El proceso de visión quedó estructurado en cuatro ámbitos: Sociedad, Ciudad, Economía y Gobernanza, identificando 29 ítems con 90 objetivos estratégicos. En materia urbanística, se concretaron en: alcanzar una mayor cohesión social y territorial, intervención en la ciudad consolidada, avanzar hacia una movilidad sostenible, responder a los retos del cambio climático, políticas de vivienda y calidad residencial y de competitividad urbana.

### **1.2.2.3 Plan de Acción**

Como culminación al trabajo, se identifica la necesidad de que territorialmente se adopte un modelo más eficiente en cuanto al uso del suelo de las áreas periféricas, equilibrado y policéntrico, apoyado en la sostenibilidad, habitabilidad y calidad de vida, al tiempo que la regeneración y el reciclaje se convierten en pautas principales de intervención de la ciudad. Esas cuestiones deben estar presentes en el diseño del Madrid del Siglo XXI.

El documento “Futuro Ciudad Madrid 2020” apuesta por la movilidad sostenible, con una reducción del tráfico en vehículo privado motorizado, ampliándose el espacio público, y su redistribución en beneficio de modos de transporte público colectivos y la movilidad blanda. Asimismo, los retos del cambio climático exigen acciones para el ahorro del consumo energético y otros recursos (suelo, agua, etc.), mediante el reciclaje, mantenimiento y ampliación de los ciclos

de vida, aunque también es necesario aumentar la implicación ciudadana y la responsabilidad social corporativa en las metas medioambientales de la ciudad.

La competitividad urbana debe articularse con iniciativas que favorezcan el dinamismo de las actividades económicas y su implantación en las zonas periféricas. Al mismo tiempo, la normativa urbanística debe revisarse con el fin de potenciar el centro urbano como espacio idóneo para las actividades innovadoras, usos mixtos o sedes institucionales y sociales.

Por último, priorizar la rehabilitación y renovación de viviendas, seguir promoviendo el alquiler y adaptar la normativa urbanística para cumplir con los objetivos europeos en materia de nueva edificación energéticamente autoabastecida son las principales líneas de acción para la política sobre vivienda y mejora de la calidad residencial de Madrid.

### **1.3 CIUDAD COMPETITIVA DE CARÁCTER GLOBAL**

A nadie se le escapa la transformación que durante los últimos lustros ha experimentado la ciudad de Madrid, tanto desde un punto de vista físico, como económico y social, que han determinado su posicionamiento como 3<sup>a</sup> y 4<sup>a</sup> ciudad europea, según los Ranking de Ciudades Europeas de 2010 y 2011, respectivamente (Barómetro de Economía de la Ciudad de Madrid, Área de Economía, Empleo y Participación Ciudadana, Ayuntamiento de Madrid).

Por ello, la ordenación urbanística constituye una oportunidad irrenunciable para implementar políticas que potencien el incremento del nivel de calidad de vida e incentiven el crecimiento social y económico sostenible de nuestra ciudad, contribuyendo a su mejor posicionamiento como una de las sociedades urbanas actuales más avanzadas.

En consecuencia, el modelo de futuro para la ciudad de Madrid podría concretarse en el objetivo básico de “convertir Madrid en una ciudad competitiva de carácter global”, compatibilizando ese objetivo con el de hacer de la ciudad un espacio con “alta calidad de vida para sus ciudadanos”, lo que implica diseñar estrategias y desarrollar acciones que incrementen el bienestar social de nuestra ciudad, mediante la mejora de la capacidad de atracción de nuevas inversiones y personas (visitantes y residentes), conservando y potenciando nuestras señas de identidad y el objetivo ineludible de hacer de Madrid una ciudad para las personas.

Este modelo de futuro se articula, a la vez, a través de cuatro objetivos que son básicos para obtener el valor añadido que contribuye al mejor posicionamiento urbano, que se concretan en los siguientes:

#### **1.3.1 MADRID, CIUDAD DE OPORTUNIDADES ECONÓMICAS**

Uno de los factores que determinan el crecimiento de una ciudad es su capacidad para ser polo de atracción de actividad económica, generadora de empleo, talento e inversión. Así, Madrid debe, de un lado, continuar promoviendo la implantación de aquellas actividades económicas que han sido estratégicas durante los últimos años como los servicios avanzados a empresas, los servicios financieros, el sector audiovisual, el turismo, los servicios de telecomunicaciones o la industria farmacéutica; de otro lado, es necesario incentivar la actividad productiva, potenciando la implantación de actividades industriales y tecnológicas en ámbitos urbanos no desarrollados, es decir, apostando por una ciudad policéntrica.

En este sentido, en aras a la mejora de la competitividad de Madrid uno de los objetivos será flexibilizar la regulación en cuanto a la implantación de usos, eliminando aquellos aspectos que contribuyen a su rigidez, de manera que la normativa no constituya un obstáculo para el crecimiento económico y de empleo de nuestra ciudad.



Además, es fundamental que el modelo de movilidad, de carácter multimodal, potencie tanto las redes de comunicación nacionales e internacionales como, en el ámbito estrictamente urbano compatibilice el uso del vehículo privado con un sistema de transporte público, que debe continuar mejorándose.

### **1.3.2 MADRID, CIUDAD SOSTENIBLE**

La incorporación de criterios medioambientales en la ordenación urbana implica la revitalización y rehabilitación de la ciudad consolidada que, a la vez, debe abordarse de forma coordinada con la construcción de los nuevos desarrollos, acción que debe atender a criterios de eficiencia y sostenibilidad.

Una ciudad sostenible se caracteriza, sin duda, por acometer acciones decididas que conjuguen la necesaria sostenibilidad urbana con criterios de accesibilidad, potenciando no sólo el transporte público, sino también los medios “blandos” de movilidad, cuya ejecución debe extenderse tanto en la almendra central como en los distritos periféricos.

Asimismo, la competitividad de las ciudades se incrementa en la medida en la que se utilicen criterios de eficiencia y consumo energético sostenible en el desarrollo urbano y se fomente la mejora de los espacios verdes y la eficacia en su mantenimiento y conservación.

Por último, la sostenibilidad económica del modelo urbano adoptado y de las actuaciones que se prevean adquiere una especial significación dada la actual situación económica.

### **1.3.3 MADRID, CIUDAD COHESIONADA**

La cohesión social de las grandes urbes actuales tiene como pieza clave el equilibrio entre los diferentes distritos y barrios. Por ello, es necesario continuar promoviendo el parque de viviendas en alquiler así como el desarrollo de dotaciones públicas y privadas y avanzar en la colaboración público-privada para la ejecución y gestión de las nuevas dotaciones.

Una ciudad cohesionada debe contar, además, con procesos de participación ciudadana amplios, que mejoran la eficacia y transparencia de la gestión municipal.

Por último, es imprescindible tener en cuenta aquéllos aspectos que, analizados desde el prisma de aquellos colectivos que requieren una mayor atención por sus especiales características, contribuyan a que Madrid sea una ciudad más eficiente, por ejemplo, en cuanto al uso del espacio público y los equipamientos.

### **1.3.4 MADRID, CIUDAD CON CALIDAD DE VIDA**

La promoción de los espacios libres y zonas verdes junto con la mejora del espacio público para el general uso de todos los ciudadanos son aspectos que contribuyen a la mejora de la calidad de vida, al igual que la existencia de un parque residencial cada vez más habitable y de políticas tendentes a la eliminación de la infravivienda.

Junto a ello, son índices de un adecuado nivel de calidad de vida la protección del Patrimonio Histórico, así como la generación de un sistema de espacios libres y zonas verdes continuo, pues contribuyen a minimizar los desequilibrios existentes en las ciudades y a difundir sus cualidades en todo el territorio.

## 1.4 LA COLABORACIÓN PÚBLICO- PRIVADA

### 1.4.1 INTRODUCCIÓN

Las actuales circunstancias económicas y sociales están imponiendo encontrar nuevas soluciones innovadoras y nuevos modelos de gestión sinérgicos y sostenibles en la tarea de la Administración dirigida, en el caso de la ciudad de Madrid, a un doble objetivo. Por una parte, mejorar las prestaciones de servicios puestos a disposición de los ciudadanos y, por otro, consolidar a Madrid como ciudad referente en protagonismo y proyección global; todo ello con el objetivo de continuar en la apuesta por el desarrollo económico, el progreso social y la consolidación de su imagen y posicionamiento preferente en el mapa global.

Actualmente, la actuación de una Administración Pública no debe llevarse a cabo sin tener en cuenta su necesaria interacción con los agentes civiles, económicos y sociales y su continua cooperación con el resto de Administraciones. Por otro lado, se aprecia un mayor protagonismo de la iniciativa privada en proyectos y actuaciones de interés general y una mayor dedicación de recursos por parte de las empresas para el desarrollo de las Políticas de Responsabilidad Social Corporativa.

En ese contexto, se hace necesario tomar como referencias en la instrumentación de las relaciones público-privadas, las siguientes leyes:

- **El RDL 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público** que regula los instrumentos que deben aplicarse para la contratación de empresas y profesionales por la Administración, así como los procedimientos para la adjudicación de los correspondientes contratos. Éste es también el marco general de referencia para instrumentar la gestión de los servicios y competencias que presta a los ciudadanos el Ayuntamiento de Madrid
- **La Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible**, que aspira a la revitalización del modelo productivo en la actual coyuntura económica, propone, asimismo, nuevos instrumentos para mejorar la eficiencia en la contratación pública y la colaboración público-privada, con mayor transparencia, simplificando trámites y disminuyendo el coste para los empresarios que participan en la contratación pública.

Con este marco, la iniciativa privada se muestra receptiva a ensayar novedosos modelos en su relación con las Administraciones Públicas, consciente de la necesidad de mayor sintonía con los intereses de la ciudadanía y una mayor corresponsabilidad con la Administración.

En este sentido, el Ayuntamiento de Madrid a través de la **Oficina para la Participación Empresarial** pretende impulsar y potenciar un modelo de colaboración público-privado que estimule la participación de las empresas e instituciones en el logro de los objetivos de la ciudad.

Siguiendo el modelo de las ciudades anglosajonas, se aspira a establecer una dinámica de colaboración público-privada que se está consolidando de forma progresiva en las políticas de gestión de proyectos y eventos de la mayoría de ciudades importantes a nivel internacional, por medio del establecimiento de alianzas y complementariedad de fines y recursos entre las iniciativas públicas y privadas en todos los ámbitos de la economía y la sociedad.



Este abarcaría desde las fórmulas más inmediatas del Patrocinio de Proyectos a aquellos Programas de Cooperación Público Privada que se desarrollan en el medio y largo plazo, junto con Plataformas estables que posibiliten la participación empresarial e institucional en los intereses generales promovidos por la Administración.

Para ello, establecerá la definición, planificación, puesta en marcha y posterior implementación de un nuevo modelo de gestión para aquellos programas y servicios de titularidad municipal en los que se recurre a la colaboración con la iniciativa privada.

Este modelo se incorporará al mapa estratégico de la ciudad de Madrid, con el objetivo de estructurar, especializar y dimensionar la colaboración público-privada en el seno del Ayuntamiento de Madrid.

Por su parte, la **Oficina de Colaboración Público Privada e Innovación Social**, igualmente creada por el Ayuntamiento de Madrid, tiene como objetivo el diseño de las fórmulas jurídico económicas de colaboración público privada más adecuadas tanto para la gestión de los servicios públicos municipales de la forma más eficiente, garantizando la calidad en la prestación de los mismos con el menor coste posible, como para la realización de inversiones en infraestructuras y equipamientos.

Para ello sus competencias están orientadas, por un lado, al asesoramiento a los centros gestores en la definición de proyectos de colaboración público privada, en particular aquellos en los que se ha de hacer frente a un volumen significativo de inversión y por otro lado a la verificación de la viabilidad económico-financiera de los proyectos de colaboración público privada, en particular, los contratos de gestión de servicios públicos, de concesión de obra pública y de colaboración público privada.

En este ámbito de actuación, el papel de la Oficina de Colaboración Público Privada es fundamental en la planificación y definición de proyectos que las distintas Áreas de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid pretenden desarrollar en el marco de sus respectivas competencias. En las actuales condiciones restrictivas de gasto, el desarrollo de los proyectos de inversión en el ámbito de la colaboración público privada se confirma como una solución para continuar acometiendo inversiones y prestando servicios modernos con los niveles de alta calidad que una ciudad como Madrid requiere.

Por último, esta Oficina promueve y coordina los acuerdos y convenios de colaboración con organizaciones públicas o privadas, para el desarrollo de actuaciones que generen un marco estable de colaboración y contribuyan a un mejor posicionamiento de ambas partes, sin perjuicio de las competencias en materia de patrocinio encomendadas a otros ámbitos municipales.

Entrando en cuestiones estrictamente urbanísticas, la legislación estatal vigente a través de la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo, en la actualidad Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, introduce un cambio sustancial y definitivo en el proceso de creación o transformación de la ciudad que es la urbanización. El proceso de generación o producción de ciudad se articula como desarrollo de una función pública cuya ejecución, encaminada como todas las funciones públicas al cumplimiento del interés general (relegando cualquier interés privado o particular que pudiera obstaculizar su desarrollo o consecución), admite su materialización a través de todos los instrumentos que favorezcan la concertación entre los agentes públicos y privados.

Así, uno de los temas cruciales es el que se centra en la reflexión acerca de cómo ha de producirse el proceso de creación de la ciudad y de quién ha de asumir la financiación de ese proceso, y con ello, la realización de los fines públicos. En momentos de crisis económica como el actual, ese debate se acentúa porque pone de relieve la necesidad de revisar los

planteamientos tradicionales para impulsar un nuevo modo de creación y transformación de la ciudad ajustada al principio de sostenibilidad. Asimismo, es necesario definir un nuevo modelo de acción a seguir en el proceso de transformación de ciudad a fin de promover una gestión urbanizadora, ante todo integrada y participada.

Según el modelo de intervención planteado, impulsar el proyecto de creación/transformación de la ciudad existente precisa un gran consenso social entre Administración y agentes afectados (comerciantes, empresarios, propietarios de inmuebles y residentes) y recurrir a fórmulas de colaboración público privada, que permitan encontrar cauces para garantizar la sostenibilidad económica de la producción de ciudad, así como sus posibles transformaciones.

#### **1.4.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS**

- Utilizar la colaboración público-privada como instrumento para la cohesión social y una mayor articulación social propiciando una mayor intervención e integración de las actuaciones de los agentes públicos, institucionales y privados.
- Mejorar la imagen y posicionamiento de Madrid en el conjunto de ciudades globales a partir de una mayor transparencia y calidad de la gestión municipal a través de una mayor implicación de los agentes privados en la gestión de los servicios públicos que ha de redundar en una progresiva corresponsabilidad con la Administración.
- Profundizar en los mecanismos de colaboración público-privada para la gestión de operaciones de desarrollo urbano.
- Incorporar de forma creciente la colaboración público-privada en la gestión de acciones urbanísticas, desarrollando procesos innovadores enfocados a la intervención en la ciudad consolidada y específicamente en la regeneración de barrios y de áreas vulnerables.

#### **1.4.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

- Fomento de la colaboración público-privada para la gestión de las zonas de actividad económica, tanto en áreas comerciales como industriales.

Se pretendería incentivar las fórmulas mixtas de gestión como centros comerciales abiertos o distritos industriales que profundice sobre aspectos como: asesoría profesional, dirección para el desarrollo de proyectos, definición de entornos o espacios de oportunidad con titularidad, superficies, accesibilidad y disponibilidad.

- Colaboración público-privada en el desarrollo de la intervención en la ciudad consolidada.

El proceso de rehabilitación debe generar el adecuado atractivo para promover la presencia en el mismo de la financiación privada. En ese sentido, se podrían desarrollar mecanismos de gestión que permitan que las plusvalías generadas en otros ámbitos de la ciudad puedan dedicarse en parte a la regeneración de la ciudad consolidada.

Es necesario contemplar la financiación de las obras de rehabilitación y potenciar el papel de las empresas de servicios energéticos como agentes facilitadores de la rehabilitación de edificios a través de aportaciones. El retorno de la inversión vendría fundamentalmente de la capitalización del ahorro energético de las viviendas.

- Plantear un nuevo modelo de gestión que permita desarrollar un modelo de ciudad compacta y compleja en desarrollos urbanísticos poco densos.

La garantía de éxito y viabilidad económica de esos ámbitos pasa por la acción concertada entre los agentes directos que intervienen en el proceso, respetando en todo caso los derechos adquiridos atendiendo a las diferentes fases de desarrollo urbanístico alcanzadas.

- Desarrollo de acciones de cooperación público-privada para la regeneración urbana de áreas de vulnerabilidad

El objetivo será conseguir la inversión de las empresas inmobiliarias que hasta ahora han visto la rehabilitación como actuaciones de alto riesgo y gestión complicada, pero que en la situación actual pueden encontrar un nicho de negocio en la rehabilitación. Resultaría igualmente necesario atraer nuevas actividades económicas y apoyar el espíritu emprendedor de residentes en áreas de vulnerabilidad mediante incentivos fiscales y apoyo público, así como analizar las posibilidades del sector de la economía social en la regeneración urbana, sobre todo en lo referente a prestación de servicios sociales.

## 1.5 LA POBLACIÓN DE MADRID. ESCENARIO DEMOGRÁFICO A FUTURO

### 1.5.1 INTRODUCCIÓN: LOS CIUDADANOS DE MADRID EN 2020

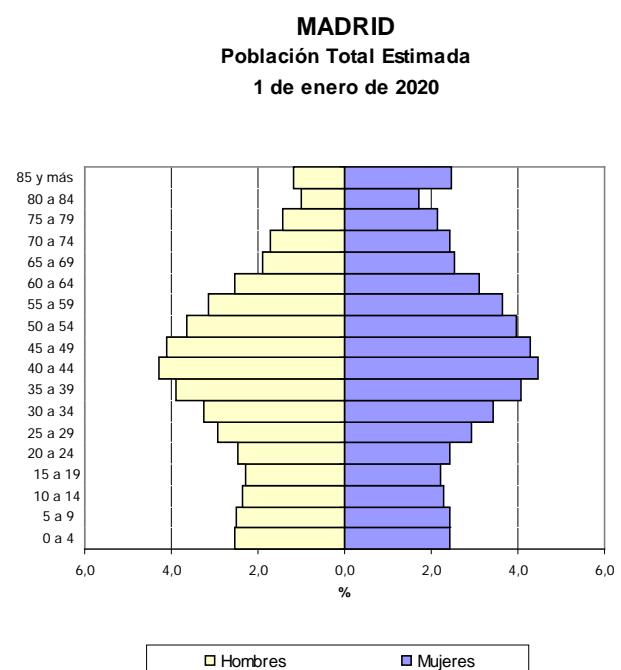
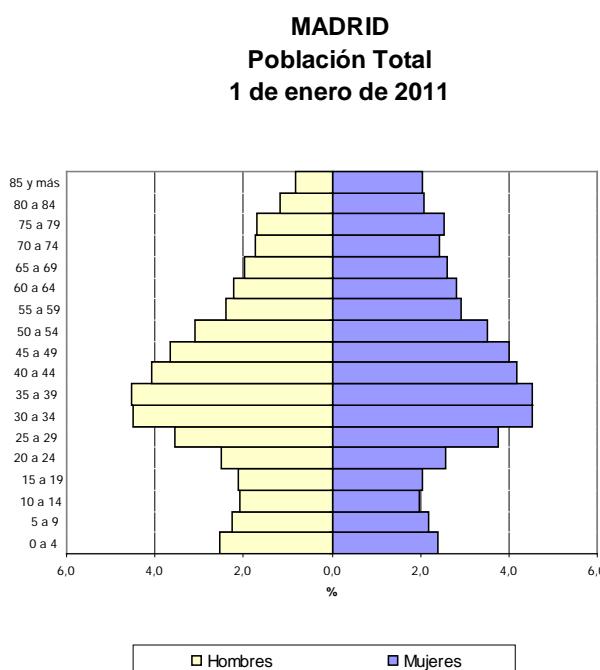
El objeto de las proyecciones demográficas es calcular la magnitud y composición futura de una población basándose en un adecuado conocimiento de los hechos demográficos, sociales y económicos, ocurridos en el presente y pasado próximo, considerando además los cambios que se prevé ocurrirán en los factores que influyen sobre la dinámica demográfica. La importancia de las proyecciones de población radica en la capacidad de anticipar las necesidades y capacidades básicas de los habitantes de una ciudad de cara a su futuro.

Tomando como base de referencia la proyección demográfica realizada por la Dirección General de Estadística del Ayuntamiento de Madrid con horizonte 2020 y año base 2011, se prevé:

- Incremento de población para 2020. La población de Madrid tendría un crecimiento en números absolutos, estimado en cerca de 200.000 personas, en todos los distritos y, especialmente significativo, en los distritos de Fuencarral, Carabanchel, Hortaleza y Villa de Vallecas que van a acoger al 48,4% del total de crecimiento previsto en Madrid.
- Regeneración demográfica de la Almendra Central donde se estiman incrementos demográficos en todos los distritos salvo en Retiro que mantendría su población prácticamente estable.
- Aumento progresivo del envejecimiento: El grupo de los mayores de 80 años continuaría en aumento ya que se espera un incremento de más de 19.500 personas mayores. Incremento que está previsto que se produzca en todos los distritos de la ciudad, a excepción de la Almendra Central. A esto se ha de añadir el fuerte crecimiento de la población adulta, grupo de edad de 35 a 64 años que, con un aumento estimado en más de 190.000 personas, pasaría a suponer el 45% de la población madrileña. En 2020, poco más del 63% de la población de Madrid tendrá más de 35 años.
- Se incrementa la femenización del envejecimiento: Las pirámides de edad muestran que las cohortes femeninas no superan a las masculinas hasta la cohorte de 35-39 años, lo que refleja una feminización del envejecimiento que se ha ido agudizando progresivamente desde el año 1996. La sobrerepresentación de mujeres avanza de manera significativa a partir de los 75 años.

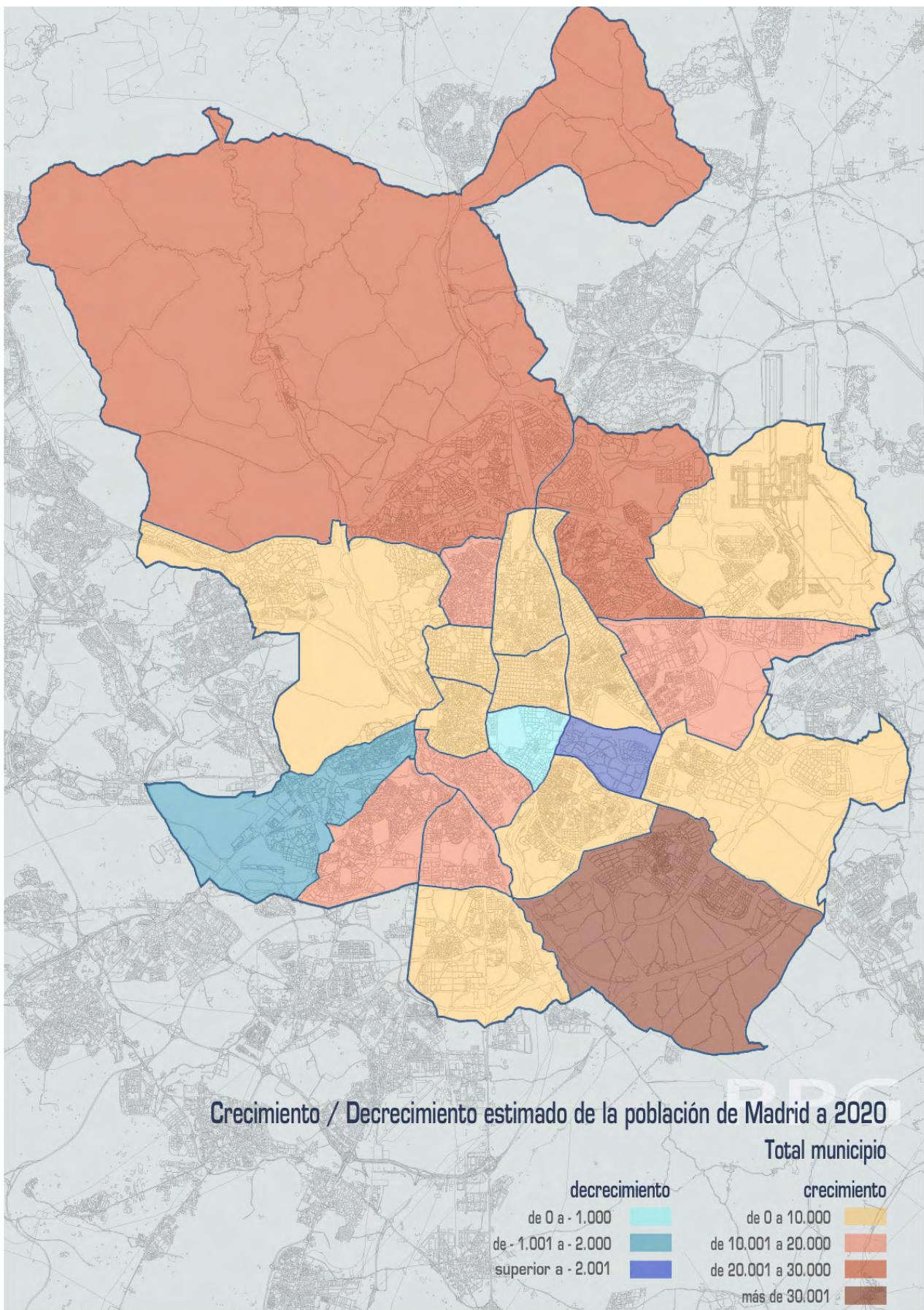
- La población inmigrante pierde representatividad. El comportamiento futuro de este grupo poblacional es una incógnita dado su fuerte componente coyuntural, ligado directamente a la marcha de la economía del lugar donde reside. Se puede señalar que la evolución numérica de la población emigrante empieza a mostrar un descenso continuado desde 2009, año en el que alcanzó su máximo histórico con 575.128 inmigrantes censados en la ciudad de Madrid. Población que a enero de 2012, ha descendido en más de 73.000 personas, pasando a representar el 15,45% sobre el total de la población de la ciudad.
- Preocupante pérdida de población joven. Se mantiene la tendencia decreciente de este grupo demográfico, con cifras tan significativas como las proyectadas para los jóvenes de entre 25 a 34 años, grupo del que se espera una pérdida de población próxima a los 100.000 habitantes.

Las tendencias de crecimiento/decrecimiento de la población en la ciudad de Madrid, antes mencionadas, se reflejan en las siguientes pirámides de población y planos demográficos de ámbito distrital.



**Comparativa de Pirámides Demográficas. Madrid 2011 – Estimación 2020**

Fuente: Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia



Trabajar con proyecciones demográficas requiere ser muy cuidadosos en sus conclusiones. Partiendo de esta consideración, en este momento de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, se ha optado por descender al estudio de las características de los grandes bloques de población - niños, jóvenes, adultos y mayores – que podrían describir la demografía madrileña en el año 2020.

Las cifras de partida para este estudio, tanto las recogidas en el Padrón Municipal de enero de 2011 como las estimadas para 2020, son las que a continuación se muestran:

GRUPOS DE EDAD	POBLACION GRUPOS EDAD 2011			POBLACION GRUPOS EDAD 2020			DIFERENCIA	
	Cohorte	Grupo edad	%	Cohorte	Grupo edad	%	2011/2020	
<b>NIÑOS</b>								
0 a 4	161.137			172.688				
5 a 9	145.702			170.942				
10 a 14	133.144	439.983	13,40%	161.665	505.295	14,52%	65.312	1,12%
<b>JOVENES</b>								
15 a 19	135.981			155.802				
20 a 24	165.792			170.757				
25 a 29	238.295			202.770				
30 a 34	294.504	834.572	25,41%	231.714	761.043	21,86%	-73.529	-3,55%
<b>ADULTOS</b>								
35 a 39	297.555			277.094				
40 a 44	271.609			305.293				
45 a 49	251.709			291.723				
50 a 54	217.867			264.346				
55 a 59	176.075			236.540				
60 a 64	165.669	1.380.484	42,04%	195.875	1.570.871	45,13%	190.387	3,09%
<b>MAYORES</b>								
65 a 69	151.859			153.728				
70 a 74	136.282			144.367				
75 a 79	138.767	426.908	13,00%	123.979	422.074	12,13%	-4.834	-0,87%
80 a 84	107.411			94.338				
85 a 89	62.573			77.123				
90 y más	31.887	201.871	6,15%	49.970	221.431	6,36%	19.560	0,21%
<b>TOTAL</b>	<b>3.283.818</b>	<b>3.283.818</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.480.714</b>	<b>3.480.714</b>	<b>100,00%</b>	<b>196.896</b>	<b>-----</b>

Tabla comparativa por grupos de edad. 2011 – 2020

Fuente: Dirección General de Estadística del Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia

A grandes rasgos, la tabla anterior aporta los siguientes datos:

En el año 2020 se espera que se produzcan incrementos demográficos en el grupo de edad infantil, ligeramente superior al 1%, y, de manera más significativa, en la población adulta donde estaría previsto un crecimiento del 3%. Incremento demográfico que recogería la pérdida de población prevista en el grupo de edad formado por los madrileños de entre 15 y 34 años. La población mayor de 65 años tendría un peso relativo algo inferior al actual pasando de representar el 19,15% en 2011 al 18,49% en 2020, si bien se ha de remarcar un ligero incremento demográfico esperado para los mayores de 80 años.

Si únicamente consideramos las características demográficas previstas por grupos de edad para el año 2020, se podría señalar como dato más significativo, la pérdida de representatividad de los menores de 35 años en la ciudad, ya que casi siete de cada diez madrileños tendrán más de 35 años, confirmándose la tendencia al envejecimiento que caracteriza la demografía madrileña.

Descendiendo al estudio de las características de los grandes grupos de edad – niños, jóvenes, adulta y mayores – se puede señalar:

#### **1.5.1.1 Población infantil (0-14 años)**

En la ciudad de Madrid está previsto que, en 2020, se haya producido un incremento de la población menor de 14 años de alrededor de 65.000 niños y que ese incremento se lleve a cabo de forma generalizada en casi todos los distritos, siendo en algunos casos muy significativo: Villa de Vallecas, 9.900 niños, Fuencarral-El Pardo con un crecimiento ligeramente superior a los 8.000 niños y Carabanchel, 5.654 niños.

#### **1.5.1.2 Población joven (15-34 años)**

Los estudios demográficos por grupos de edad tradicionalmente consideraban la población joven a aquella comprendida entre los 15 y los 29 años de edad. Sin embargo, en los últimos años en los estudios demográficos madrileños se ha optado por ampliar este grupo de edad incluyendo como población joven la cohorte formada por los 29 - 34 años, al considerar los 34 años como la edad media en la que los jóvenes madrileños abandonan el núcleo familiar.

El decremento significativo de este grupo de población, estimado en más de 73.500 personas jóvenes y un 3,55% del total, puede suponer un problema importante por pérdida de capital y recursos humanos de la ciudad, especialmente grave por el descenso previsto en el grupo de entre 25 y 34 años. Este grupo de edad es el principal encargado de asegurar la renovación generacional, pero también es el principal demandante de nueva vivienda y creador de nuevos hogares tras su emancipación de la vivienda familiar. Asimismo, es uno de los principales grupos consumidores de bienes y servicios y, también, es el grupo renovador del mercado laboral.

Ese descenso de población joven afecta a prácticamente todos los distritos, con la excepción de los distritos de la periferia este, previéndose un ligero incremento en Hortaleza, Vicálvaro y San Blas.

Las necesidades de la población joven han sido objeto de especial consideración en el proceso de reflexión estratégica recogido en el documento “Futuro Ciudad Madrid 2020”. El primer objetivo estratégico del eje “Sociedad” es, precisamente, avanzar hacia una plena emancipación de los jóvenes madrileños. Para conseguirlo, es crucial resolver antes la carrera de obstáculos que afecta a los jóvenes como son las dificultades de encontrar un primer empleo o acceder a una vivienda, las altas tasas de paro, los déficits de formación o el mal encaje entre cualificación y desempeño laboral, entre otras, que se resumen en unas tasas de emancipación más tardías que en el contexto europeo.

### **1.5.1.3 Población adulta (35-64 años)**

La Dirección General de Estadística del Ayuntamiento de Madrid, prevé que el mayor incremento demográfico lo experimente este grupo de edad al estimarse un crecimiento de 190.387 adultos.

Crecimiento que se va a reflejar en todos los distritos de Madrid con la única excepción de Moratalaz que se mantendría con valores semejantes a los de 2011.

### **1.5.1.4 Población mayor (65 - 79 años) y anciana (más de 80 años)**

La población mayor madrileña es, junto con el grupo de edad joven, la única que podría perder población. No obstante, se ha de tener en cuenta que los 4.834 efectivos de pérdida previstos prácticamente mantienen este grupo de edad en valores demográficos similares a los de 2011. El grupo de edad que comprende a las personas que cuentan con ochenta y más años, tendría previsto un crecimiento en la ciudad de Madrid estimado en 19.560 personas.

Si bien no existe un patrón geográfico claro en la distribución de los cambios demográficos por distritos del grupo de 65 a 79 años, en el caso de la población anciana el crecimiento se produciría en todos los distritos de Madrid, a excepción de la Almendra Central, que, con la única excepción de Arganzuela, registraría pérdidas en este grupo de edad.

El envejecimiento es uno de los retos sociodemográficos de mayor calado – sino el principal – para la ciudad. Este proceso conlleva atender las demandas crecientes de un colectivo cada vez más numeroso y longevo.

Para garantizar la calidad de vida a largo plazo de los mayores en el documento “Futuro Ciudad Madrid 2020” se proponen diversas acciones orientadas a diseñar espacios públicos que fomenten la presencia de los mayores y su integración intergeneracional, programas de viviendas acondicionadas, favorecer la renovación sociodemográfica de los barrios o áreas con fuertes inercias de envejecimiento, así como preocuparse por los colectivos más vulnerables que no se benefician de la Ley de Dependencia.

## **1.5.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS**

El futuro demográfico de la ciudad presenta incertidumbres. A corto plazo, las fuertes inercias heredadas del cambio demográfico pueden acelerar el envejecimiento de la población, la caída de la natalidad y los desequilibrios de la estructura de la población. Estos escenarios demográficos de futuro señalan una improbable recuperación de la natalidad por lo que se complican las posibilidades de invertir la tendencia regresiva por el envejecimiento de las generaciones del baby-boom. Por tanto, la alternativa a este escenario demográfico regresivo va a depender, a corto y medio plazo, de las aportaciones externas. En este sentido, cabe destacar la caída del crecimiento de la población extranjera durante los últimos años.

Como factores positivos que podrían favorecer el crecimiento poblacional se pueden señalar los siguientes:

- El mayor nivel de desarrollo económico y el auge de servicios avanzados de Madrid, continuará siendo referente para muchos jóvenes cualificados de otras comunidades autónomas.
- La culminación de los nuevos desarrollos urbanísticos que pueden generar una oferta residencial, que rivalice en la atracción de población con la oferta de otros municipios metropolitanos.



- La rehabilitación de viviendas y la recuperación urbanística de los barrios mitigaría los tradicionales flujos centrífugos.

Del análisis de las proyecciones de población por grupos de edad, se pueden deducir los siguientes objetivos:

- Facilitar la autonomía de los grupos de población dependientes
- Mantener a la población joven residente en el Municipio
- Regenerar determinados ámbitos urbanos

Para la consecución de los objetivos antes mencionados, se proponen las siguientes líneas de actuación

### 1.5.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

- Desarrollo de actuaciones orientadas a la mejora de las dotaciones y del espacio público

La ciudad de Madrid muestra claros síntomas de envejecimiento demográfico. Desde el planeamiento urbano deberían apoyarse las distintas políticas sectoriales destinadas a satisfacer las necesidades de la población dependiente (mayores, niños, discapacitados, etc.) en cuestiones como el aumento de los recursos dotacionales o el diseño de un espacio público adecuado.

- Facilitar el acceso de los jóvenes a viviendas en alquiler

El significativo descenso de la población joven en la próxima década constituye un asunto vital para la ciudad, por lo que deberían articularse medidas urbanísticas y sectoriales que frenen su expulsión hacia las periferias metropolitanas, en busca de un mercado de vivienda más asequible.

Esta pérdida de población joven mantiene una tendencia que ya viene produciéndose desde hace 15 años, lo que repercutirá en el debilitamiento de la población que habría de incorporarse en los próximos quinquenios al sistema productivo, enfrentarse a la emancipación y constituir la demanda potencial de primera vivienda.

En este sentido debe señalarse que los grupos en edad de emanciparse tienden a quedar reducidos al 50% por lo que, en el municipio de Madrid, se envejece la edad activa, reduciéndose la capacidad de reemplazo del capital humano fundamental para el sistema productivo del municipio.

Por tanto, para asegurar el mantenimiento de la población joven sería conveniente realizar previsiones en el planeamiento urbano, que permitan viabilizar el acceso de los jóvenes a viviendas en régimen de alquiler.

- Implantar planes integrales de regeneración urbana

Madrid estaría comenzado un proceso de recentralización, no tanto por el retorno a las áreas centrales de algunos de los que salieron hacia la periferia metropolitana, como por la ocupación de inmigrantes extranjeros de espacios residenciales. Los cambios de domicilio han supuesto unas pérdidas netas anuales de unos 8.000 residentes en la Almendra Central. Por tanto, la pérdida del carácter residencial de los barrios más consolidados muestra un preocupante carácter estructural.

Para cambiar esta tendencia se precisaría, entre otras medidas, la previsión de nuevas dotaciones de proximidad. La nueva población infantil, que se espera según las proyecciones

demográficas, requerirá de nuevas prestaciones dotacionales. Una cobertura adecuada de dotaciones de proximidad contribuirá a disminuir la pérdida de población joven, así como a atender las necesidades de la población mayor residente.

Por otra parte, la elevada presencia de mayores de 80 años en determinados barrios tanto centrales como periféricos, posibilitará la renovación social de los mismos como consecuencia de la “dinámica natural” de la estructura de edades. Los flujos de desaparición de hogares por extinción, especialmente en las zonas con antigüedad superior a los 50 años, se van a intensificar ofertando posibilidades de rehabilitación del parque residencial.

Por tanto, esta línea de actuación recomienda la elaboración e implantación de planes integrales de regeneración en determinados ámbitos urbanos, en los que se incluyan tanto actuaciones de rehabilitación de edificios como intervenciones sociales sobre la población residente en orden a mejorar sus niveles formativos, de empleo, etc.

## 1.6 LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE MADRID

### 1.6.1 INTRODUCCIÓN

La necesidad de integración territorial de Madrid resulta un elemento recurrente de la planificación urbanística. En la Memoria del Avance de la Revisión del Plan General de 1997, se establecía que “*Madrid no puede concebirse desde la estrecha óptica de los límites administrativos de su término municipal*”; consideraba la unidad socioeconómica y urbanística básica el Área Metropolitana, y planteaba que “*cualquier estudio o propuesta que se realice sobre Madrid debe, por tanto, abordarse en el contexto de una reflexión global sobre el marco territorial a escala metropolitana, es decir, sobre el conjunto de la **región urbana** concebida como elemento fundamental del modelo espacial europeo de ordenación del territorio*”. Esta reflexión todavía sigue vigente.

#### 1.6.1.1 Marco Normativo. Las Directrices Territoriales

La creación de la Comunidad de Madrid en 1983 es seguida, en tan sólo un año, por la Ley de Ordenación Territorial (Ley 10/1984, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid) que contiene nuevas figuras de planificación territorial. En los años 1988 – 1989 se desarrollan unas “Bases” y se aprueban tres estrategias territoriales de ámbito subregional que darán paso en 1991 a un documento – resumen denominado Madrid Región Metropolitana que, sin embargo, no constituye un instrumento de planeamiento de los regulados por la legislación urbanística, y lo que establece es un marco estratégico de referencia y reflexión.

La legislación urbanística vigente y en concreto el artículo 41 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid establece como función de la planificación general, la de “*fijar los objetivos y estrategias globales para el desarrollo sostenible del territorio municipal, de conformidad con el planeamiento de ordenación territorial y de forma concertada con el planeamiento general de los municipios colindantes*”.

La Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, tras la aprobación de la Ley 9/2001, ha seguido regulada por el título tercero de la Ley 9/1995, de medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo y se articula a través de los siguientes instrumentos o Planes de la Ordenación:

- El Plan Regional de Estrategia Territorial
- Los Programas Coordinados de la Acción Territorial
- Los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural



El modelo de Plan Regional contenido en la Ley 9/1995, responde a un sistema integrado que constaría de dos partes; una parte rígida, en la que se definiría la estructura de una manera consensuada, y una parte flexible, con grandes proyectos de actuación fuera de programa, para equilibrar o transformar el territorio.

La redacción del Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET) asigna a la administración regional, no sólo las competencias sectoriales y la posibilidad de acción estratégica, sino las directrices sobre el planeamiento municipal, aunque el Documento de Bases del PRET fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en junio de 1996 y sus estudios sectoriales y territoriales fueron completados en mayo de 1999, el Plan no llegó a conseguir la necesaria aprobación de la Asamblea de Madrid como un documento consensuado y vinculante.

Por otra parte, la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, dedica una atención especial a la estrategia territorial, mediante un nuevo procedimiento de aprobación de los Avances de los Planes Generales, en el que se establece como preceptivo y vinculante un Informe de Impacto Territorial emitido por el Consejo de Gobierno, que debe analizar la incidencia sobre el municipio afectado y los municipios colindantes.

En la práctica, a partir de 1996 y tras más de una década de intentos de elaborar un plan regional para la Comunidad de Madrid, la planificación urbanística en la región de Madrid se limita a la planificación puramente municipal a la que tratan de dar coherencia las políticas provenientes de la Comunidad de Madrid, en materia de infraestructuras de comunicaciones y transporte y demás iniciativas territoriales, así como la concertación entre los Ayuntamientos limítrofes afectados. Actuaciones que son implementadas desde julio de 2007 mediante la obligación de someter a los Avances de los Planes Generales a Informe de Impacto Territorial.

### **1.6.1.2 Marco Conceptual. Madrid Región**

La definición de un marco metropolitano ha sido una necesidad de la planificación general de Madrid, el Plan General de 1997 razonaba en su Memoria “el ámbito a considerar a la hora de establecer una propuesta de estructura metropolitana constituye un tema de difícil medida. Las relaciones entre los municipios y Madrid no varían en función de la distancia, dependiendo en cambio de una serie de condiciones de diversa índole. Es por ello que el hecho de definir el ámbito en el que se han de mover las estrategias de ámbito metropolitano es una decisión complicada, pues cualquiera que sea la propuesta que se considere, siempre podrá ser objeto de observación y crítica”.

En este sentido dicho Plan consideró como ámbito de estudio el incluido en el interior del anillo incompleto que formaba la proyectada M-50, y en la parte norte (Monte de El Pardo, Soto de Viñuelas) el que define el propio término municipal.

Desde la aprobación del Plan General de 1997, Madrid y la región urbana en que se inscribe han sufrido grandes transformaciones; el crecimiento que ha experimentado en la última década, junto con la identificación de las variables económicas, sociales y ambientales en un nuevo contexto de globalización, hacen necesario una planificación territorial para articular las transformaciones futuras, que no puede circunscribirse al término administrativo de la Comunidad, una vez que la región funcional madrileña se extiende mucho más allá, debiendo incorporar las ciudades que estructuran la región funcional, promoviendo el desarrollo sostenible del conjunto regional.

Por tanto uno de los factores a tener en cuenta es que, de manera creciente, se sobrepasan tanto los límites territoriales administrativos como los funcionales. Los procesos y acciones locales producen efectos externos en otros municipios y comunidades, y los procesos de

globalización configuran nuevos espacios regionales. En una sociedad en la que aumentan las interdependencias entre territorios y niveles, crece la necesidad de coordinación entre territorios e instituciones.

#### **1.6.1.3 Marco medioambiental. La estructura ecológica regional**

Respecto al medio ambiente y la estructura ecológica regional, hay que significar que, la coordinación pendiente de un tratamiento estratégico para la gestión del suelo no urbanizable de protección, se encuentra parcialmente paliado a través de las siguientes categorías de protección derivadas de la legislación estatal, autonómica y comunitaria, que consolidan la protección y conservación a la vez que promueven un desarrollo sostenible:

- Espacios naturales protegidos de la Comunidad de Madrid: destacan el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y el Parque Regional de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama (Parque del Sureste).
- Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la Comunidad de Madrid: Monte de El Pardo, el Soto de Viñuelas, y Cortados y cantiles de los ríos Jarama y Manzanares.
- Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) de la Comunidad de Madrid: señalar la Cuenca del río Manzanares y Vegas, cuestas y paramos del Sureste de Madrid.
- Las Reservas de la Biosfera, como el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.
- Los embalses protegidos como el Embalse de El Pardo.
- Los Montes de Utilidad Pública y preservados.
- Las Vías Pecuarias

Debido en parte a la legislación ambiental, la Región de Madrid tiene una situación privilegiada en cuanto a espacios protegidos, suponiendo el 40% del suelo; se hace necesario, por tanto, el entendimiento de estos espacios no como algo que preservar en el que hay que introducir limitaciones, sino en un sentido positivo de intervención, propiciando el impulso de las relaciones que extienden los límites territoriales.

#### **1.6.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS**

Los objetivos y líneas de actuación que se desarrollan a continuación deben servir de referencia contextual como base de partida para el necesario debate y concertación entre las distintas administraciones y en particular con los municipios limítrofes de la primera corona metropolitana.

- Incorporar una visión supramunicipal de carácter metropolitano y regional haga compatible las propuestas municipales con la ordenación estructurante metropolitana y regional.
- Articular la integración territorial del modelo de futuro de Madrid en torno al concepto de ciudad abierta y accesible, como síntesis de la vocación territorial de la ciudad, tanto en su estructura interna de áreas, barrios y distritos, como en su relación con el entorno metropolitano y regional.
- Proponer unas bases de partida para la necesaria concertación de la planificación urbanística de Madrid con los municipios y en particular con los de la primera corona metropolitana.
- Potenciar los modelos sostenibles y la preservación de los espacios de valor ambiental como aspectos prioritarios de la intervención en el territorio.



### 1.6.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Para conseguir estos objetivos sería necesario desarrollar las siguientes líneas de actuación y estrategias territoriales:

#### 1.6.3.1 Líneas de actuación de carácter municipal

- Regeneración de los tejidos urbanos de áreas, barrios y distritos de manera integrada optimizando y revalorizando la ciudad existente.
- Compatibilizar la ordenación urbanística municipal con la de los municipios de la primera corona metropolitana, reformulando las condiciones de ordenación previstas y no ejecutadas, y proponiendo soluciones innovadoras en los ámbitos no desarrollados que potencien la coordinación territorial.
- Incorporación de la movilidad sostenible (peatonal y ciclista) como elemento determinante de futuro sobre la integración territorial de Madrid en sus distintas escalas locales (áreas urbanas, barrios, distritos y ciudad), y en sus relaciones con el entorno metropolitano a través de un sistema de espacios libres redefinido y accesible.
- Redefinir el sistema de espacios libres públicos para permitir hacer de éste el espacio esencial para el desarrollo de la vida ciudadana, potenciando su conectividad y su percepción e identidad como sistema integrador del paisaje urbano y periurbano.
- Viabilizar una solución social y urbanística a la Cañada Real Galiana, dentro del marco establecido por la Ley 2/2001, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana.

#### 1.6.3.2 Líneas de actuación de carácter territorial

- Encuadrar el modelo de futuro de ciudad en su contexto metropolitano y regional, en tanto que Madrid se ha consolidado como centro neurálgico de un gran ámbito metropolitano, un sistema urbano de grandes dimensiones, tanto espaciales y demográficas como económicas.
- El fomento de la aparición de nuevas centralidades periféricas y refuerzo de las existentes, favoreciendo su integración en la red de infraestructuras metropolitanas y regionales.
- Hacer compatibles los crecimientos que se han llevado a cabo en los bordes ya realizados de los límites territoriales propiciando una voluntad integradora de los planeamientos vigentes.
- Incorporar el paisaje urbano, periurbano y territorial como referente imprescindible del patrimonio urbano, cultural y natural.
- Instrumentalizar la alteración de mutuo acuerdo de los límites de los términos municipales limítrofes en aquellas áreas consolidadas donde se considere que su integración en uno u otro municipio resolverían los problemas que surgen en la gestión cotidiana en la prestación de servicios a sus habitantes.
- Promoción de corredores territoriales biológicos o de oportunidad que eviten la creación de islas urbanas y den continuidad al territorio, mediante el establecimiento de una red de espacios libres en el área metropolitana que posibilite conectar los distintos parques urbanos con las zonas de mayor valor ambiental y que, a su vez, actúen como espacios de regeneración.

#### **1.6.3.3 Líneas de actuación de carácter sectorial**

- Potenciar el sistema de transporte público urbano, metropolitano y regional como factor esencial de integración territorial mejorando sus condiciones de intercambio modal.
- Recualificar los intercambiadores modales de transporte como difusores y nodos de centralidad, mejorando sus condiciones de implantación urbana y su diversidad funcional, de usos y actividades asociadas
- Lograr la concurrencia de la planificación urbanística en la Revisión del Plan General con otros planes sectoriales a nivel territorial.

**m**    **d**



Preavance

Revisión  
del Plan General

Propuestas estratégicas  
de ciudad

**2**  
**Ciudad de**  
**oportunidades**  
**económicas**



## 2. CIUDAD DE OPORTUNIDADES ECONÓMICAS

### 2.1 INTRODUCCIÓN

Las ciudades constituyen las mayores concentraciones de población y actividad humana. Son además el espacio crítico en el que se juega la sostenibilidad. Acogen la más alta concentración de problemas ambientales, pero simultáneamente son generadoras de numerosas ventajas colectivas para las personas y las actividades económicas. Las ciudades, por el propio hecho de la concentración de personas y actividades, son el espacio por excelencia de la innovación y el dinamismo.

Las ciudades son hoy:

- Nudos de mando estratégicos en la organización de la economía.
- Localizaciones y mercados clave para las industrias líderes del desarrollo contemporáneo.
- Los mayores lugares de producción de estas industrias, incluida la producción de innovación.

La diversidad de actividades presentes en las ciudades implica respuestas diferenciadas en situaciones de crisis, siendo el objetivo primordial fomentar la actividad económica y el empleo, para lo que existen instrumentos de planificación urbana que pueden proponer nuevos espacios para el fomento de la actividad económica que, con un carácter estructurador de la ordenación urbana, se ofrezcan como el territorio ideal para desplegar la innovación y la creatividad en términos económicos.

De los diagnósticos efectuados sobre la situación económica de la ciudad se deduce que las posibilidades de actuación en la ciudad de Madrid deberían, entre otras, orientarse hacia las siguientes líneas de acción:

- Actividades fuertemente dependientes de la centralidad, como el turismo y los servicios financieros, que son sensibles a la crisis. En el caso de las actividades turísticas la actuación sobre el entorno de los recursos turísticos y la organización de una oferta más rica y variada, utilizando los ámbitos de gran valor histórico y arquitectónico de la ciudad, poseedores de una imagen urbana identificable, puede contribuir a la recuperación del sector, mientras que en el caso de los servicios financieros las posibilidades de acción directa desde la perspectiva urbanística son más limitadas.
- Actividades actualmente en recesión, como la construcción, en las que, además, la concentración de sedes empresariales aumenta el impacto. La reorientación de estas actividades hacia mercados poco desarrollados, como la rehabilitación sostenible, puede contribuir a su dinamización.
- Las actividades creativas y de investigación cuentan con una importante masa crítica derivada de la centralidad de Madrid. Es necesario avanzar hacia políticas específicas de fomento de la creación y de la innovación, lo que favorecerá la atracción de talento.
- Las dinámicas de deslocalización de centros universitarios hacia la periferia, en municipios colindantes, deviene en la pérdida de un potencial fundamental para la renovación social e intelectual de la sociedad madrileña. Sería necesario aprovechar el tejido del área central para la implantación de instalaciones universitarias y centros de investigación avanzados, la generación de campus urbanos o sedes de formación e investigación.

Estas líneas de acción deberían conformar una estrategia integrada en las propuestas del Ayuntamiento de Madrid para la creación de empleo de calidad mediante la promoción de la iniciativa empresarial, teniendo en cuenta las fortalezas de Madrid en este terreno: la elevada

cualificación profesional de sus ciudadanos, la riqueza y solidez de su estructura productiva, sus destacados niveles de calidad de vida y una destacable vocación emprendedora, que es la mejor garantía para aprovechar las oportunidades de crecimiento, desarrollo y bienestar que tenemos a nuestro alcance.

En el marco del Plan Estratégico 2012-2015, la Agencia de Desarrollo Económico Madrid Emprende ha definido una estrategia que tiene como objetivo final: “*impulsar la ciudad de Madrid como un espacio atractivo para el talento: abierto, competitivo y atractivo para empresas y emprendedores, que genere oportunidades de empleo y de desarrollo económico sostenible.*”

En este sentido, es necesario avanzar en la activación e impulso de los distintos modelos productivos convivientes en la realidad económica de nuestra ciudad. Impulsando la transformación de las actividades y sectores más tradicionales, para que sean cada vez más competitivos a escala global; y al mismo tiempo fomentar el crecimiento e impulso de aquellas realidades de nuestra economía que ya se asientan en las bases de un modelo económico basado en el talento, la innovación y el conocimiento.

De las líneas de actuación señaladas como potencialidades de la ciudad para el fomento de la actividad económica, se plantean indicativamente objetivos estratégicos y criterios para su desarrollo en la ciudad y se proponen algunos elementos dinamizadores en espacios de la ciudad que se ofrecerían como territorio ideal para desplegar la innovación y la creatividad en términos económicos.

Además, en esta estrategia deberían reconsiderarse los espacios de suelo vacante destinados a actividades económicas en el entorno de la ciudad, para conformar los espacios de futuro destinados a estas actividades en la ciudad de Madrid.

La competencia producida por los municipios del entorno metropolitano, debido a la gran cantidad de suelo de actividad vacante disponible en el entorno cercano a la ciudad de Madrid, debe promover la búsqueda de estrategias territoriales de gran calado que dirijan el destino final de los espacios de actividad económica que Madrid ofrece como suelo vacante, hacia propuestas que permitan otorgarle valor añadido y el mejor aprovechamiento posible de los mismos.

Como último eje estratégico se considera necesario dotar al modelo de implantación de actividades económicas de la flexibilidad suficiente para que se convierta en un elemento fundamental para la dinamización de la actividad económica de la ciudad, potenciando las actividades existentes y favoreciendo la implantación de otras nuevas, como mecanismo para generar mayores oportunidades de crecimiento económico y empleo.

## **2.1.1    *OBJETIVOS PRIORITARIOS***

### **2.1.1.1    *Incremento de la presencia de actividades económicas en la ciudad***

El impulso de la implantación y desarrollo de actividades económicas en la ciudad, aludiendo a una de las características esenciales del sistema urbano como espacio para la producción, adquiere una especial relevancia en el actual contexto económico. Asegurar la eficacia de este impulso supone incidir sobre la necesidad de diseñar una regulación flexible que permita adecuar las condiciones de implantación y funcionamiento de las actividades a la dinámica de los cambios en los sectores económicos, así como impulsar medidas que permitan la consolidación de aquellas de especial significación para Madrid, tanto tradicionales como emergentes, apostando por una ciudad económicamente diversificada. De esta manera, la ciudad será capaz de absorber la dinámica de la actividad económica, y garantizará, además, la deseable diversidad de usos.



### **2.1.1.2 Favorecer la competitividad propiciando el desarrollo de actividades de la nueva economía**

El posicionamiento de Madrid en el ranking de ciudades globales y su potencialidad derivada de su carácter como centro metropolitano, debe dirigir a la ciudad al desarrollo de actividades que incorporen tecnologías avanzadas de la información, las comunicaciones, el conocimiento y la cultura, buscando espacios y fórmulas de desarrollo aptos para desplegar la innovación, siguiendo las demandas actuales.

### **2.1.1.3 Dinamizar las áreas residenciales con la presencia de actividades económicas en el zócalo comercial**

La eficacia económica de la ciudad precisa de la mayor fluidez posible en el intercambio de bienes y servicios, por lo que deben sentarse las bases para facilitar el contacto y la relación entre las distintas funciones urbanas buscando una mayor proximidad e interacción entre ellas. La complejidad urbana, optimiza el rendimiento económico de la ciudad y contribuye a mejorar la vida de los ciudadanos. La existencia de un zócalo comercial rico y dinámico debe de ser un objetivo a conseguir en la ciudad consolidada.

## **2.1.2 EJES ESTRATÉGICOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN EL NUEVO PLAN GENERAL**

Atendiendo al modelo que dibuja Madrid como una ciudad de oportunidades de económicas, y para la consecución de los objetivos prioritarios se establecen los siguientes ejes estratégicos:

- Las actividades de futuro: la apuesta de Madrid por las actividades de la nueva economía, apoyada en las fortalezas que le confiere su carácter de ciudad global y centro de la región metropolitana.
- Las actividades en la ciudad: la flexibilidad como elemento fundamental para la dinamización y cualificación de las actividades productivas.
- La actividad económica en el zócalo de las áreas residenciales: la complejidad urbana como motor de crecimiento, creación de empleo y calidad de vida.

### **2.1.2.1 Actividades de futuro**

La apuesta por las actividades de la nueva economía se puede realizar a través de las siguientes líneas de actuación:

#### **Talento**

Es necesario impulsar la ciudad de Madrid como un espacio atractivo para el talento: abierto, competitivo y atractivo para empresas y emprendedores, que genere oportunidades de empleo y de desarrollo económico sostenible, favoreciendo la implantación de actividades terciarias avanzadas, incluidas las tecnologías de la información y comunicación (TIC), agrupadas en actividades innovadoras dedicadas al conocimiento y a la innovación; centralidades; clusters y servicios avanzados; así como ejes de actividad y ejes comerciales.

#### **Ecoindustria**

Esta línea de actuación pretendería cualificar el sector industrial promoviendo la mejora y modernización de entornos empresariales y polígonos industriales, así como desarrollar actividades vinculadas a la economía verde, que posibilita nuevos nichos de empleo y oportunidades para el tejido empresarial, así como impulsar el desarrollo de las actividades

industriales hacia la ecología industrial promoviendo ecoparques industriales y espacios especializados en actividades ambientales.

### **Turismo Cultural**

Esta línea de actuación propondría potenciar la puesta en valor de la ciudad histórica con el objetivo de sacar a la luz sus importantes valores históricos y patrimoniales, junto con el afianzamiento del sector turístico como actividad con un peso creciente en la economía madrileña. Se debe aprovechar el potencial en industrias culturales y creativas asentadas creando sinergias y oportunidades para su expansión, y su mayor participación en grandes eventos culturales, deportivos, etc.

### **Rehabilitación**

La rehabilitación urbana ofrece la oportunidad de reconversión del sector inmobiliario, y es el modelo al que hay que dirigirse en el contexto de un urbanismo sostenible, potenciando la rehabilitación energética.

#### **2.1.2.2 Actividades en la ciudad**

Para favorecer el incremento de actividades dinamizadoras de la vida urbana, se proponen las siguientes líneas de actuación:

- Nuevo uso de actividades económica, con un concepto amplio que otorga esta naturaleza común a los usos tradicionales “Industriales” y “terciarios” y las nuevas tecnologías.
- Evaluación según impacto, para garantizar la perfecta convivencia y el establecimiento de sinergias positivas entre los distintos usos de la ciudad.
- La imagen y la calidad del espacio, como activo para la atracción de empresas y la preservación del paisaje urbano.
- Clarificar mecanismos de regulación de usos y dotar de flexibilidad al sistema, garantizando la seguridad jurídica y adaptándose a las dinámicas de cambio de los sectores económicos.

#### **2.1.2.3 La actividad económica en el zócalo de las áreas residenciales**

La presencia de actividades de proximidad indica que el tejido urbano es especialmente apto para ser habitado, que dispone de equipamientos y de los recursos y servicios necesarios para hacer vida en la calle. Se propone dinamizar el zócalo comercial a través de estas posibles líneas de actuación:

- Valorar la posible ampliación de las Zonas Francas de Emprendedores definidas por Madrid Emprende
- Crear una Web interactiva de locales físicos y virtuales, que posibilite el intercambio y cesión de espacios entre miembros de la red.
- Plantear escenarios de reactivación de locales en el zócalo comercial, constituiría una oportunidad de reactivación del mismo con una orientación innovadora.
- Crear espacios urbanos convivenciales y seguros, continuando con las actuaciones de mejora de los espacios públicos tanto en áreas comerciales tradicionales como en áreas periféricas.

## 2.2 LAS ACTIVIDADES DE FUTURO

### 2.2.1 INTRODUCCIÓN

Madrid debe posibilitar suficiente oferta a las actividades económicas para ensayar nuevas políticas y fórmulas instrumentales. En este sentido es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Deben considerarse las posibilidades para favorecer la implantación de actividades vinculadas a la “nueva economía” que incorporen tecnologías avanzadas de la información, las comunicaciones, el conocimiento y la cultura. Por otra parte, hay que impulsar la mejora de las condiciones que permitan retener la actividad existente en los distintos tipos de enclaves, calificados o no y, en su caso, favorecer las pretensiones razonables, que puedan plantearse, de sustitución de actividades.
- Madrid no debería forzar sus políticas para competir por atraer toda una gama de actividades (industria tradicional, almacenaje y distribución mayorista de escalas medias y grandes, etc.) que en condiciones normales podrían implantarse óptimamente en los enclaves que hoy disponen otros municipios del entorno metropolitano. Ello no significa en absoluto que deba rechazar, a priori, las demandas que puedan surgir de este tipo de funciones en enclaves con suelos vacantes, sino que las ventajas comparativas de la centralidad de Madrid posicionan su nivel de competitividad en el de las actividades económicas avanzadas.
- Es necesario evaluar cuidadosamente el potencial que los nuevos accesos ferroviarios (cercanías, metro y AVE), así como las conexiones y accesibilidad al Aeropuerto y al Centro, brindan hoy a ciertos enclaves para la creación de nuevas plataformas especializadas, destinadas a acoger actividades de la nueva economía, con condiciones de calidad y prestigio similares a otros ámbitos existentes en las principales ciudades europeas.
- De otro lado, deberían considerarse las implicaciones que tiene, en términos absolutos y relativos, la enorme densidad y variedad de actividades existentes en enclaves delimitados, mezcladas o individualizadas en la trama residencial. En este sentido, sería necesario favorecer la salida de aquellas actividades cuyo rendimiento no se optimiza en sus ubicaciones actuales, ya sea por su consumo extensivo de espacio o por sus demandas técnicas o de movilidad. Por el contrario sería necesario reconsiderar las facilidades que se traducen en erradicaciones innecesarias de algunas actividades en los tejidos residenciales que, sin ser de alta cualificación, mantienen empleos, generan servicios locales y añaden vitalidad urbana a los barrios.
- Por último, habría que valorar, en su justa medida, el uso del incentivo inmobiliario (edificabilidades, etc.) y otras fórmulas instrumentales para crear espacios dirigidos a atraer nueva actividad, particularmente la que puede beneficiarse más de las condiciones competitivas diferenciales que ofrece el centro de la región metropolitana.

### 2.2.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS

#### 2.2.2.1 Innovar

La consecución de un modelo económico más eficiente y competitivo en un marco de competencia creciente, hace preciso formular políticas transversales y favorecer espacios en la ciudad que se ofrezcan como territorio ideal para desplegar la innovación y la creatividad en términos económicos. Las líneas de acción en la ciudad de Madrid deben orientarse hacia actividades innovadoras y creativas y servicios terciarios de alta cualificación que cuenten con las más avanzadas infraestructuras como elementos de valor añadido.

### **2.2.2.2 Cualificar**

Será conveniente establecer la competencia con los municipios del cinturón metropolitano mediante el desarrollo de espacios cualificados técnica y paisajísticamente, capaces de atraer nueva actividad, particularmente la que puede beneficiarse de las condiciones competitivas diferenciales que ofrece el centro frente a la región metropolitana.

En los nuevos espacios de actividad económica se debe controlar con rigor y claridad las cuestiones relativas al diseño del espacio público, las infraestructuras de la urbanización y el cuidado de la imagen urbana de estos espacios.

### **2.2.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

#### **2.2.3.1 Talento**

Es necesario impulsar la ciudad como un espacio atractivo para el talento: abierto, competitivo y ventajoso para empresas y emprendedores, que genere oportunidades de empleo y de desarrollo económico sostenible, favoreciendo la implantación de actividades terciarias avanzadas, incluidas las tecnologías de la información y comunicación (TIC), agrupadas en actividades dedicadas al conocimiento, la investigación y la innovación; fortaleciendo las centralidades; los clusters y entornos de servicios avanzados; así como ejes de actividad y ejes comerciales.

#### **A. Conocimiento e innovación**

Las actividades innovadoras necesitan integrarse en espacios próximos a universidades, centros de investigación y empresas de distinta naturaleza para permitir una colaboración estrecha. La I+D+i se beneficia de entornos mixtos agrupados en torno a sectores industriales y de conocimiento.

La actividad universitaria genera beneficios a la sociedad vinculados a la transferencia del conocimiento y a la investigación pura, que también beneficia a las empresas vinculadas a la formación y a la investigación.

Debe potenciarse la dinámica que favorece el proceso de activación de la innovación como motor de cambio y mejora en los sectores de producción y servicios de la ciudad. Resulta necesario potenciar la relación entre la investigación pura universitaria con la investigación aplicada favoreciendo la creación de centros de uso mixto desarrollados por la universidad y el sector empresarial vinculado al I+D+i.

También es importante que la ciudad genere políticas de atracción del talento y de programas de atracción de colectivos de formación cualificada que impulsen la innovación y la renovación cultural como motor de la actividad económica.

La utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es la base del desarrollo de la sociedad de la información y se presenta en la ciudad como un yacimiento emergente de empleo, ya que la utilización de las TIC estimula el crecimiento económico, la competitividad, la creación de empleo y la cohesión social.

El desarrollo de las TIC también descubre nuevos caminos para las relaciones entre ciudadanos, empresas y administración y abre la posibilidad de mayores niveles de participación y democracia.

Se propone una línea estratégica para favorecer la implantación de espacios para la ubicación de actividades económicas avanzadas basadas en las TICs y en la coordinación entre universidades



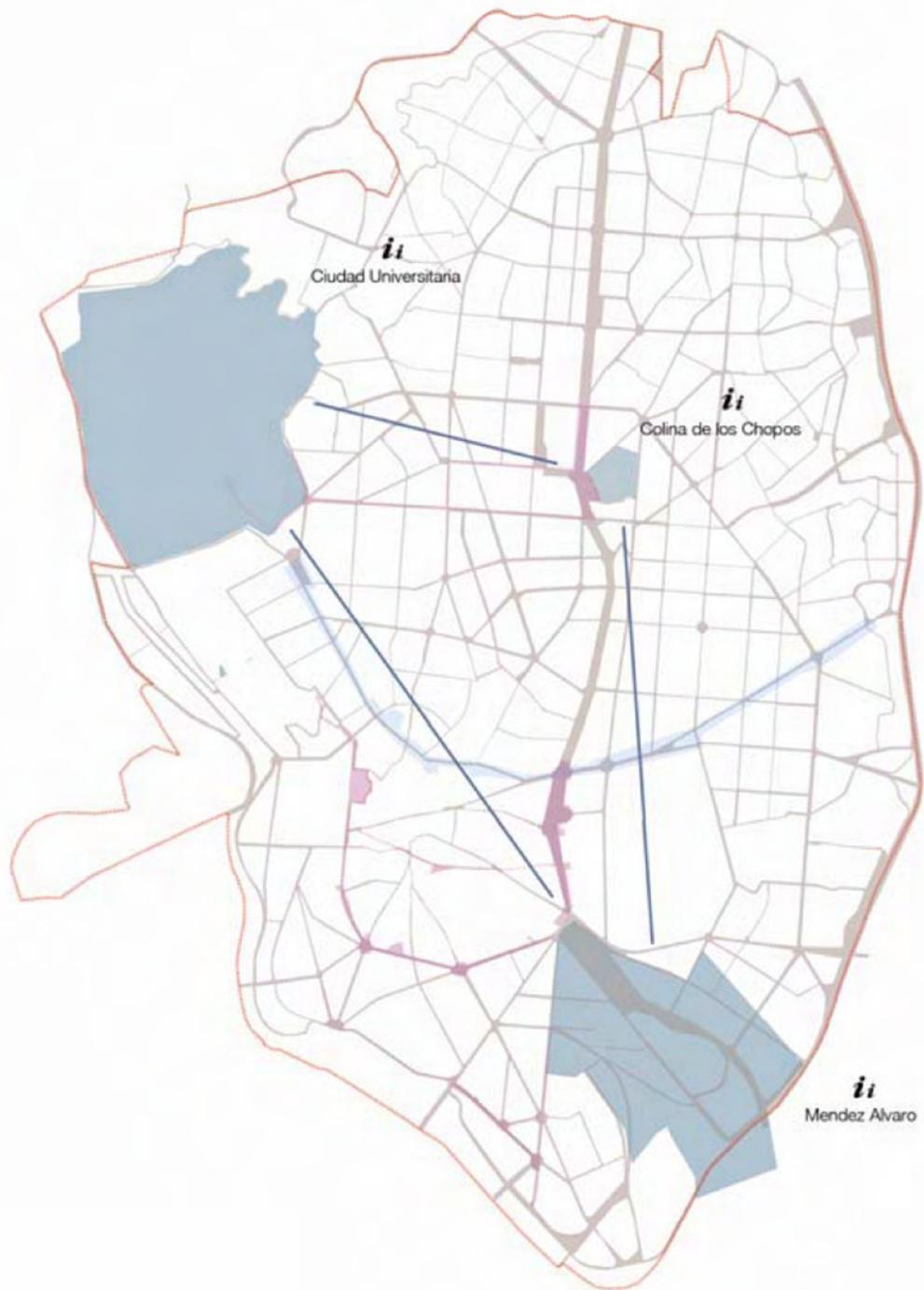
y centros de investigación promoviendo la transferencia del conocimiento y el desarrollo del I+D+i.

Esta estrategia estaría vinculada a propuestas en materia de Infraestructuras de telecomunicaciones (fibra óptica, banda ancha fija y wifi), para mejorar las redes telemáticas y su implantación en la ciudad. Esta estrategia debería contar también con otra línea de actuación para el establecimiento de nuevos equipamientos vinculados al asesoramiento, al talento y a las nuevas tecnologías (Smart Work Centres o Hub Pavillion), enmarcada en una política para la ciudad vinculada al concepto de Smart City (Ciudad Inteligente).

Existe una tendencia cada vez mayor a la desvinculación espacial del puesto de trabajo, es decir, la posibilidad de realizar el trabajo desde cualquier ubicación aprovechando las ventajas que ofrecen las tecnologías de la información y las telecomunicaciones. Tanto los Smart Work Centres como el co-working responden a estos procesos en marcha que van apareciendo en la ciudad. Estos procesos muy ligados a la nueva economía, exigen la hibridación de usos y la implantación de estas actividades, ligadas a la innovación y la tecnología de servicios, en espacios de centralidad de la ciudad.

#### **A.I. ESPACIOS EN EL ÁREA CENTRAL**

Aprovechando el sistema de producción y gestión del conocimiento existente en la ciudad se deberían optimizar las sinergias de los espacios con mayor potencial para articular un sistema de fomento de la innovación que configure la imbricación entre tejido investigador y empresa, en un entorno favorable a las funciones de producción del conocimiento en el tejido central que, por sus condiciones de accesibilidad, ofrece importantes ventajas para la localización de los sectores más cualificadas de la comunidad universitaria y de la investigación.



*Sistema de impulso a la innovación en el área central de Madrid. Propuesta Proyecto Madrid Centro. Oficina del Centro. Ayuntamiento de Madrid*

#### A.2. ESPACIOS EN ÁREAS PERIFÉRICAS

Madrid cuenta con espacios de oportunidad en posiciones periféricas que es necesario impulsar para la implantación de empresas e instituciones cuya actividad se desarrolla en el ámbito del conocimiento, la investigación, el desarrollo y la innovación, como es el caso del distrito de Carabanchel, en el que está previsto el establecimiento de La Universidad de Nueva York, dentro del Parque Histórico de la Quinta de Vista Alegre.



## B. Centralidades

La generación de espacios destinados a nuevas centralidades en la periferia y en los espacios de relación entre esta y el centro urbano, constituye una de las estrategias para alcanzar el objetivo de cohesión social y territorial de la ciudad, configurando centralidades locales periféricas y espacios naturales de conexión con el área central donde, además de constituir centralidades dotacionales y de transporte, se generarían espacios que articularían la relación con las tramas exteriores.

Estos espacios de centralidad podrían favorecer la evolución hacia un tejido urbano más rico, en términos socioeconómicos, y más sostenible, acumularían una alta densidad programática, ofrecerían innovación tipológica para nuevas actividades económicas e hibridación programática, todo ello integrado en recursos arquitectónicos y paisajísticos de nuevo cuño, como oportunidad para la experimentación y el fomento de actividades económicas de nueva generación.

Estos espacios avanzarían hacia una mayor mezcla de usos, generando un “mix funcional” que combine espacio terciario de oficinas, comercial y hotelero con equipamientos y viviendas.

También deberían vincularse a esta estrategia propuestas de descentralización de la administración y los equipamientos (espacios de innovación cultural, dotaciones educativas, equipamientos hospitalarios...) para evitar la concentración en el área central y ofrecer nuevos polos de centralidad en la periferia.

La estrategia para la creación de Centralidades en barrios/distritos, con el objetivo de promover la cohesión social de la ciudad, fomentando las identidades y servicios locales, se desarrolla en otros apartados de este documento, pero es importante destacar su carácter complementario de la estrategia de creación de centralidades generadoras de actividad económica, y su papel en la estructuración de una ciudad diversa y compleja.

En la ciudad existen nuevas centralidades planificadas que deben ser desarrolladas, entre ellas podemos destacar como gran centralidad del norte la **Prolongación de la Castellana**, que se configura como el nuevo distrito de negocios de la ciudad.

También cabe mencionar el desarrollo de **Valdebebas**, como nuevo espacio de centralidad y de actividades económicas vinculado al aeropuerto, a los recintos feriales y a las actividades logísticas de primer orden del noreste de la ciudad.

En el centro de la ciudad es importante una intervención renovadora sobre el espacio de AZCA, un ámbito consolidado de actividades económicas sobre el que es necesario actuar para evitar su degradación.

En el sur de la ciudad existen importantes espacios de oportunidad vinculados a la Estación de Atocha que deberían estructurarse en torno a un ámbito mixto de centralidad conformando un polo de reequilibrio norte – sur del eje de la Castellana.

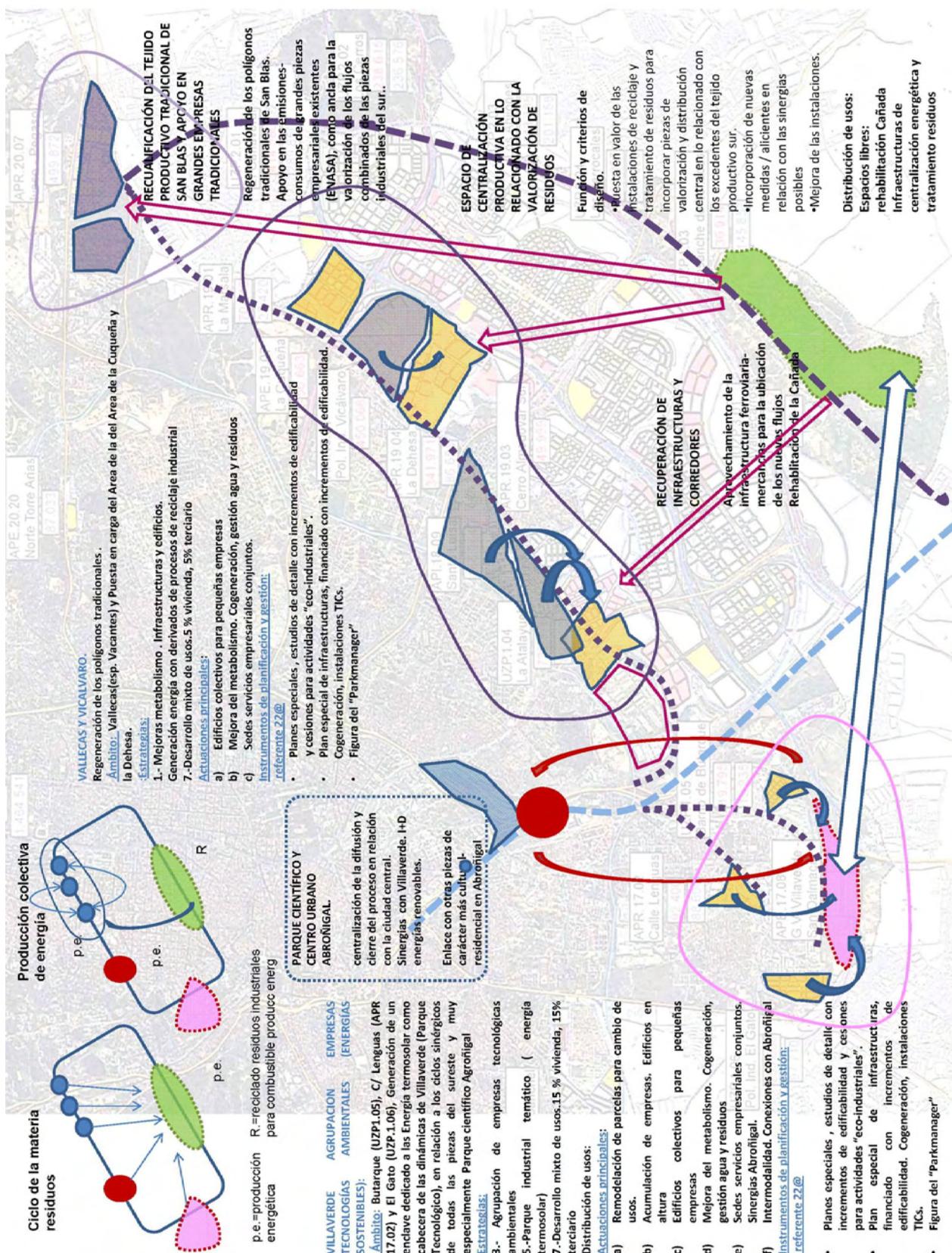
## C. Clusters. Servicios avanzados

Madrid está sufriendo un intenso proceso de terciarización, y a pesar de que sigue siendo una ciudad industrial de primer nivel dentro del sistema urbano español, el predominio de las actividades de servicios en la ciudad es un hecho contrastado. En los últimos 10 años, se ha producido un cambio en la estructura productiva de la ciudad, perdiendo peso la industria en el Valor Añadido Bruto (VAB) de la ciudad, a favor del sector servicios.

En el desglose del VAB sectorial, puede apreciarse como Madrid comparte con Londres o con la propia Île de France, con su capital en París, entre otras regiones europeas, una elevada especialización en torno a los servicios avanzados. Destacan en este sentido los servicios financieros que generan un 38,6% del VAB de la ciudad y una elevada especialización en todos los servicios considerados servindustriales.

Las empresas especializadas en el sector servicios consiguen un importante potencial de mejora de su eficiencia a través de la *formación de clusters*, es decir cuando se producen concentraciones de empresas e instituciones localizadas en un entorno geográfico próximo e interconectadas y vinculadas por características comunes y complementarias. Es por lo tanto necesario impulsar esta estrategia para favorecer la instalación de grandes compañías de servicios en la ciudad como medida de fomento de la actividad económica, atrayendo además a otros inversores. La estrategia de promoción de estos clusters de servicios avanzados podría contener las previsiones de espacios en las localizaciones adecuadas para estas tipologías de terciario avanzado, así como la generación de nuevos espacios de actividad terciaria de calidad.

Esta estrategia debería complementarse con los apoyos promocionales necesarios, y en este aspecto se está desarrollando por el Ayuntamiento de Madrid una Red de Viveros de Empresas, que ya cuenta con una superficie de más de 15.000 m<sup>2</sup> disponibles, con el objetivo de apoyar a los emprendedores poniendo a su disposición un conjunto de instalaciones que posibilitará el desarrollo de su actividad de un modo óptimo, y que permitirá sinergias entre aquellos cuya actividad lo haga posible.



### Estrategias para la reestructuración y desarrollo ecoindustrial en el distrito productivo del sureste. Simulación.

Fuente: "Estudio para establecer propuestas de instrumentos de fomento de la actividad económica en la revisión del Plan General". Dirección General de Revisión del Plan General



**Red de Viveros de empresas**

Fuente: Área de Gobierno de Economía. Ayuntamiento de Madrid.

Esta estrategia también debería incluir la delimitación de entornos especializados (hospitalarios, docentes, etc) que requerirían regulación específica, equipamientos y usos complementarios especializados, etc. para facilitar su uso por los ciudadanos y dotarlos de los servicios que se demanden por la actividad de que se trate.

También es importante el apoyo a la internacionalización empresarial, potenciando actuaciones de promoción en mercados exteriores, determinando subsectores de actividad con potencial de consolidación en mercados internacionales, conjuntamente con el apoyo en la generación de espacios para estos sectores.

#### D. Ejes de actividad y ejes comerciales

Los ejes de actividad y ejes comerciales se ofrecen como el territorio ideal para que se produzca un rico intercambio social y para desplegar la innovación y la creatividad en términos económicos, culturales, arquitectónicos y de espacio público.

Se entiende por ejes de actividad aquellos en los que resulta relevante la presencia de empleo terciario, siendo en algunos casos claro el predominio de los trabajadores residentes en otros ámbitos durante el día respecto a los empadronados.

Los ejes comerciales son aquellos en los que existe una importante concentración de actividades comerciales que supone una especial intensidad de uso en las plantas bajas, conformando sistemas complejos de locales, en los que muchas veces los grandes almacenes forman la “locomotora” que dinamiza el eje, mientras que en otros casos de centralidades más locales pueden ser mercados o superficies alimentarias.

Todos ellos constituyen ejes de centralidad lineal que, correctamente equipados, con incorporación de elementos verdes, y priorizando el peatón sobre el automóvil, suponen una contribución a la cohesión urbana y social y un impulso a la actividad económica, cosiendo tejidos heterogéneos en los que pueden contribuir a mejorar la convivencia entre diferentes grupos sociales y el uso de las dotaciones.

##### 2.2.3.2 Ecoindustria

Esta línea estratégica pretendería cualificar el sector industrial promoviendo la mejora y modernización de entornos empresariales y polígonos industriales, así como desarrollar actividades vinculadas a la economía verde, abriendo nuevos nichos de empleo y oportunidades para el tejido empresarial, así como impulsando el desarrollo de las actividades industriales hacia la ecología industrial a través de la promoción de ecoparques industriales y espacios especializados en actividades ambientales.

##### A. Entornos empresariales

Es necesario continuar una estrategia ya iniciada por el Ayuntamiento de Madrid de cualificación del sector industrial, promoviendo la mejora y modernización de entornos empresariales y polígonos industriales.

Para llegar a este objetivo será necesario elaborar nuevas regulaciones, nuevas formas de gestión promoviendo figuras de colaboración público-privada, y la ejecución, para estos ámbitos a través de una gestión compartida, de actuaciones de Seguridad, de Movilidad, de Gestión de Residuos, etc.

También es importante para una ciudad, que entra en competencia con suelos productivos de su entorno con menor coste económico, ofrecer la especialización en tipologías que capitalicen el potencial de la ciudad y pongan en valor, de la forma más eficiente posible, los suelos de actividad existentes y previstos. En este sentido sería interesante incidir en la tematización de polígonos industriales que además aglutinen las sinergias de las empresas de cada sector:

- Sector energético
- Industria Logística
- Científico-tecnológicos
- Parques empresariales

UN PROYECTO GLOBAL



- **"INTEGRADOR LOGÍSTICO IBÉRICO"**: la mayor plataforma logística del sur de Europa, en las grandes rutas mundiales del comercio internacional.
- Atención de nuevas actividades económicas; un proyecto de colaboración público-privada para estimular el crecimiento y la competitividad empresarial.

- ▶ Apoyo y colaboración de las administraciones y de la iniciativa privada.
- ▶ Inversión en infraestructuras logísticas superior a los
- ▶ Creación de 120.000 empleos.
- ▶ Ejecución en 12 años.

► Sostenibilidad económica, social y ambiental. 9.000 millones €.

PLATAFORMA LOGÍSTICA

PLATAFORMA LOGÍSTICA



MODELO LOGÍSTICO INTERMODAL

POTENCIAR EL TRANSPORTE FERROVIARIO Y LA INTERMODALIDAD.

**NUEVA PLATAFORMA LOGÍSTICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID, DOTADA DE UNA MODERNA TERMINAL FERROVIARIA (1.500 Ha.).**

**B ÁREAS LOGÍSTICAS, DISTRIBUIDAS ESTRATÉGICAMENTE POR EL TERRITORIO REGIONAL (2.000 Ha.)**

DOS NUEVOS AEROPUERTOS.

**UN NUEVO FERROCARRIL PARA MERCANCIAS (70 km.)**

REFUERZO DE LA RED DE CARRETERAS.

## **Plan de Infraestructuras logísticas de Madrid**

Fuente: Comunidad de Madrid



También podría apoyarse esta estrategia con mejoras en la relación entre la formación y las empresas, con actuaciones como la implantación de Centros de Formación Profesional en los polígonos industriales y parques empresariales, con mecanismos de co-gestión entre la Administración y el empresariado.

En los espacios productivos de la ciudad se detecta como gran oportunidad el distrito de Villaverde, que cuenta con gran cantidad de suelo urbanizado y vacante sobre el que desarrollar la estrategia ya iniciada por el Ayuntamiento de Madrid denominada “Villaverde Tecnológico”.

Los Parques Tecnológicos tradicionalmente se han entendido como modelos para capitalizar el conocimiento en desarrollo regional y nacional, siendo instrumentos eficaces en la transferencia de tecnología, creación y atracción de empresas con alto valor añadido. Los dos factores que más deben tenerse en cuenta para actualizar el concepto de Parque Tecnológico son, por un lado, la crisis económica y su crucial repercusión en la actividad productiva y en el sector inmobiliario, y, por otro lado, el replanteamiento del concepto cluster, adaptándose a las nuevas tecnologías surgidas en los últimos años.

Al mismo tiempo, Madrid requiere de un modelo distinto a otras regiones y ciudades, debiéndose orientar a empresas de carácter servindustrial y hacia aquellas que generan la sociedad del conocimiento, es decir, empresas intensivas en talento. Este replanteamiento debe formar parte de la estrategia de renovación en la Ciudad, un nuevo modelo urbano, la respuesta a una necesidad: la economía del conocimiento.

Se trataría, por tanto, de crear espacios de actividades múltiples y mixtas, industriales, de servicios, de formación, de dinamización empresarial, de innovación. Hábitats de progreso, constituyendo un desarrollo empresarial encajado en una ciudad sostenible. Este entorno podría producir fórmulas emprendedoras e innovadoras, abriendo el concepto espacial, hacia un distrito tecnológico, estimulando y gestionando el flujo de conocimiento y tecnología.

El proyecto Villaverde Tecnológico puede entenderse como la evolución hacia la nueva economía que la ciudad de Madrid necesita. Responde a dos objetivos: el primero, potenciar el dinamismo económico y social de las áreas industriales de la Ciudad, en el que los espacios productivos cohabiten con centros de innovación, formación y transferencia tecnológica, y un segundo objetivo, que sería resolver la propuesta de creación del Parque en este distrito.

El fin básico de este proyecto es la creación de un área productiva tecnológicamente avanzada e innovadora, es decir, un espacio económico que resuelva dos obstáculos tradicionales de la Ciudad: la falta de infraestructuras de innovación y transferencia de tecnología y el desequilibrio económico y social entre el Norte y el Sur de Madrid. La importancia cuantitativa y cualitativa de Villaverde como distrito de entrada de la ciudad hacen que la implantación en el mismo, de esta nueva economía, sea estratégica para el tejido productivo de Madrid.

## B. Economía verde (Eco-innovación)

El cambio de modelo energético impulsado por las políticas de reducción de emisiones abren nuevos nichos de empleo y oportunidades para el tejido empresarial, para el establecimiento de empresas de servicios energéticos, promoción de la movilidad eléctrica, potenciación de energías renovables, modificación normativa de la fotovoltaica, etc.

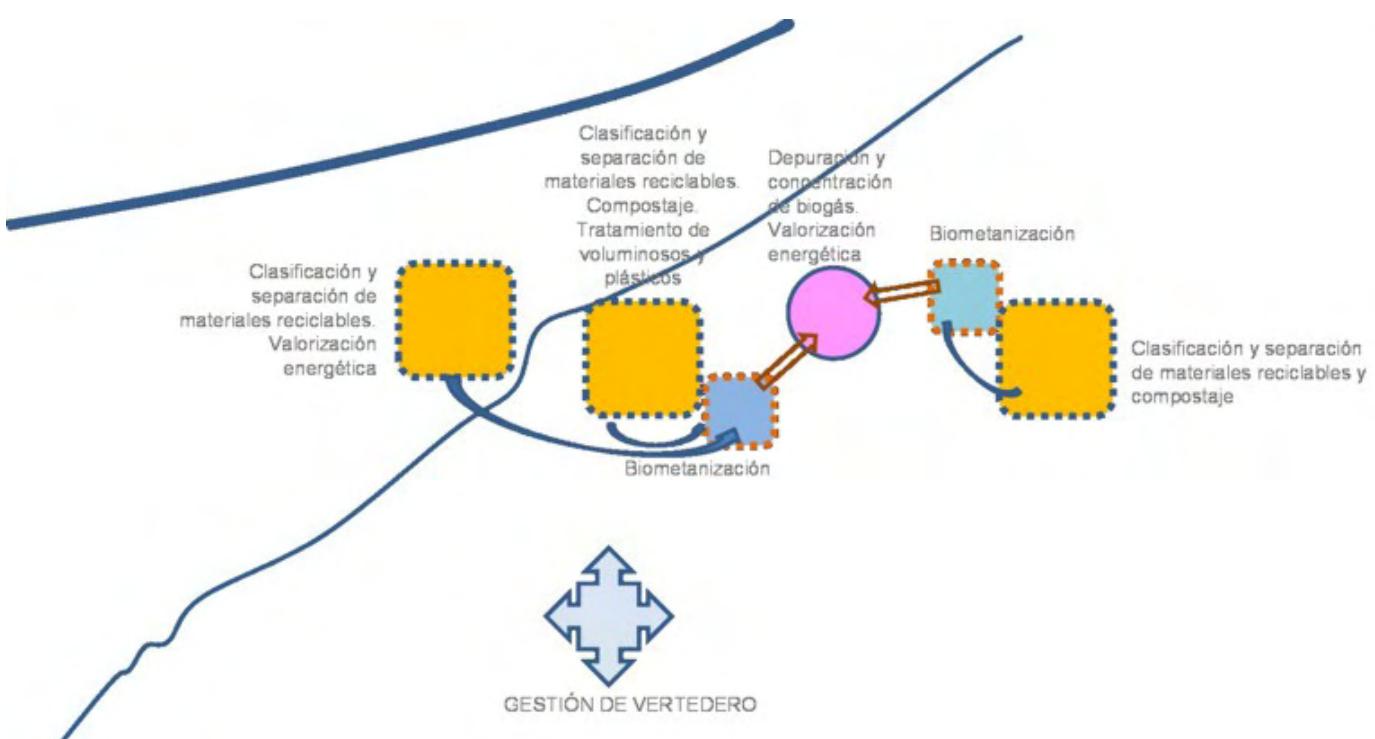
También se abren nuevas perspectivas con la entrada de los sectores difusos: edificación y movilidad, en el comercio de emisiones de CO<sub>2</sub>, de forma que incida en el cómputo global de reducción de emisiones y pueda atraer financiación.

### C. La ecoindustria y el ecodesarrollo industrial

El acercamiento a la ecología industrial o al desarrollo ecoindustrial es muy diverso. Integra una combinación entre acciones empresariales (internas a las empresas o al conjunto de ellas) y las que se aplican a determinadas áreas industriales, es decir entre el componente sectorial y el componente espacial.

Estas orientaciones hacia el ecodesarrollo industrial (EID) han impactado fundamentalmente a nivel sectorial y empresa a empresa, pero han tenido su reflejo (menor) en la aplicación de estos principios de atenuación de impacto a los conjuntos espaciales de la industria (polígonos y áreas empresariales) con el despliegue de conceptos como áreas eco-industriales, ecoparques o espacios de empresariales sostenibles.

Uno de los ejemplos de la primera tendencia son los ecoparques industriales. El concepto de eco-park o área industrial sostenible puede recubrir desde espacios especializados para actividades ambientales (del reciclaje a la producción de aparatos para la sostenibilidad como aerogeneradores u otros), que limita seriamente el alcance de estas propuestas, hasta aquellos espacios de actividad económica (polígonos) que se caracterizan por un comportamiento ecológico de las empresas instaladas.



**Espacio de centralización productiva en lo relacionado con la valoración de residuos. Esquema.**

Fuente: "Estudio para establecer propuestas de instrumentos de fomentos de la actividad económica en la revisión del Plan General"



Esta línea de actuación pretendería promover, en la ciudad de Madrid, el desarrollo de ecoparques industriales a través de medidas de fomento y promoción de las actividades ambientales así como del comportamiento ecológico de las empresas instaladas tanto en la generación de energía, dónde pueden estudiarse instrumentos de eco-generación conjuntos para todo el polígono, como en el tratamiento de los residuos.

La ciudad de Madrid contaría con una propuesta de espacios especializados para actividades ambientales y del reciclaje, en Valdemingómez en donde integrar estas estrategias de ecoindustria.

### **2.2.3.3 Turismo cultural**

Esta línea de actuación se sustenta en la valoración de la ciudad histórica, con el objetivo de sacar a la luz sus importantes valores culturales y patrimoniales, y en el impulso del turismo cultural con el objetivo de poner en valor el patrimonio histórico aunándolo con el interés económico de la presencia turística en la ciudad y su potencial en el futuro.

Madrid presenta un gran potencial en industrias culturales y creativas, que encuentran en esta ciudad las sinergias y las oportunidades para desarrollarse, y ofrece oportunidades para la participación en grandes eventos culturales, deportivos y sociales.

#### **A. Patrimonio histórico como activo económico**

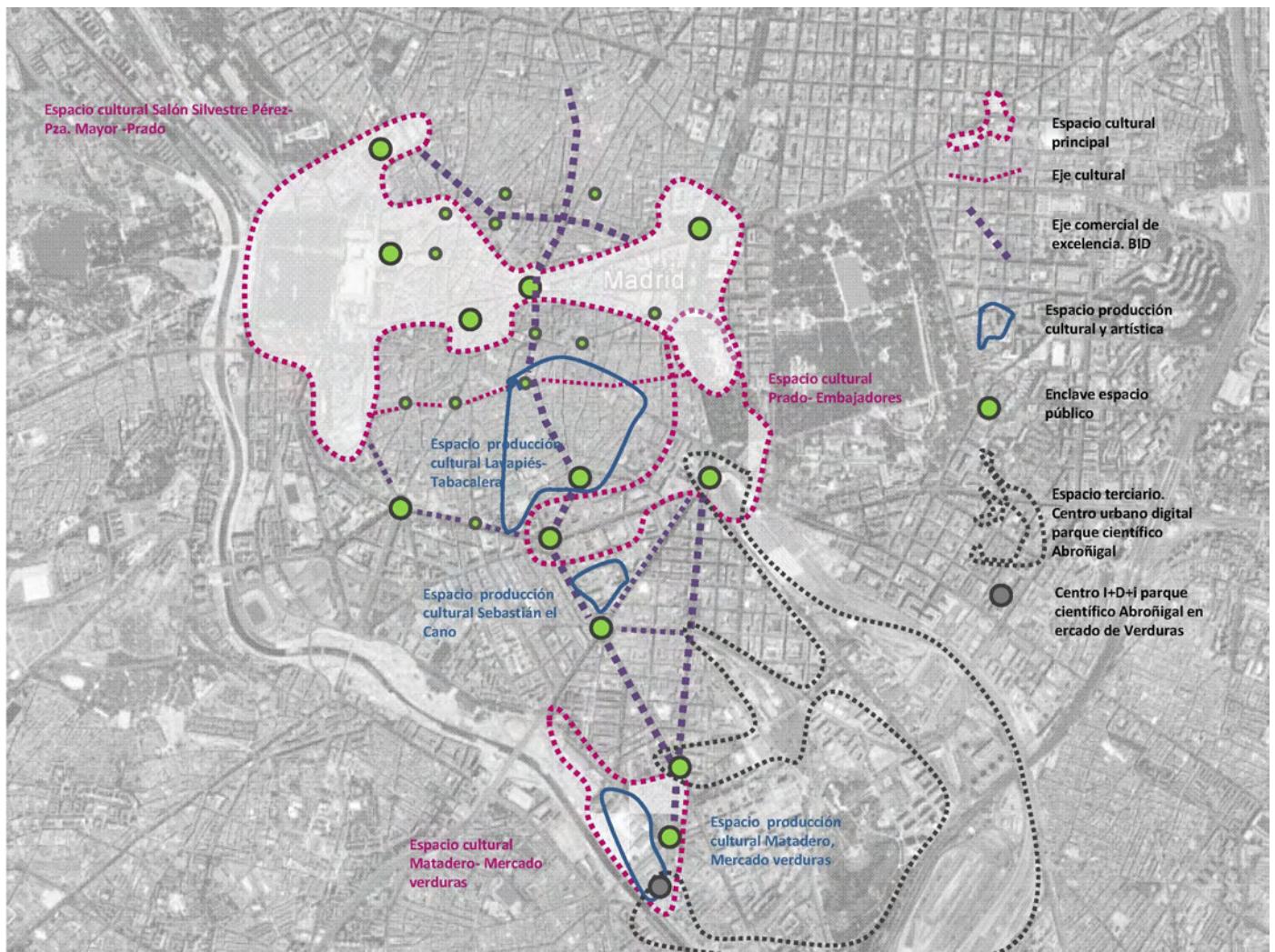
Sería necesario potenciar la valoración de la ciudad histórica con el objetivo de sacar a la luz los importantes valores históricos y patrimoniales que tiene, así como reforzar la calidad, especialmente valorable, que caracteriza el centro histórico de Madrid, de haber mantenido su trazado original y haberlo compatibilizado con la configuración de un centro vivo y habitado.

También cabría explorarse la posibilidad de proponer la inclusión de algún elemento de la ciudad histórica en la máxima categoría de Bienes de Interés Cultural, incluyéndose en la lista de Patrimonio de la Humanidad, ya que ello permitiría disfrutar de ventajas tales como entrar en circuitos turísticos cualificados, considerando el beneficio económico que ello conlleva.

#### **B. Turismo cultural**

Esta línea de actuación debería potenciar el turismo cultural con el objetivo de puesta en valor del patrimonio histórico de la ciudad destacando su estratégico potencial económico de futuro.

Se trataría de impulsar intervenciones que faciliten un mayor uso cultural, educativo y turístico: Mejora del paisaje urbano, Integración en su entorno histórico, desarrollo de actividades e iniciativas empresariales en los ámbitos culturales, educativos y turísticos, etc. Para ello se tendría que potenciar la dimensión de la ciudad como receptora de turismo cultural, valorando los espacios capaces de convertirse, o reforzarse, en focos con gran poder de atracción.



*Estrategias para la articulación del turismo patrimonial y la actividad comercial. Simulación.*

Fuente: "Estudio para establecer propuestas de instrumentos de fomentos de la actividad económica en la revisión del Plan General"

### C. Industrias culturales y creativas

Madrid presenta un gran potencial en industrias culturales y creativas, que encuentran en esta ciudad las sinergias y las oportunidades para desarrollar nuevas actividades creativas, debido principalmente a la importancia de la actividad cultural en la ciudad y a la existencia de equipamientos y ámbitos de gran relevancia cultural a nivel estatal y mundial.

El Ayuntamiento de Madrid ha impulsado los equipamientos culturales municipales de la ciudad y ha desarrollado dos ámbitos de gran relevancia que han generado entornos culturales donde se concentra un apoyo municipal importante a la actividad cultural: Matadero y Conde-Duque, que deben continuar siendo elementos impulsores de las actividades creativas y culturales de la ciudad.

También se concentra la actividad cultural en ejes que se deberían potenciar como Ejes Culturales que impulsen estas actividades y generen actividades complementarias para reforzarlos como elementos revitalizadores y estructurantes de la ciudad.

#### D. Grandes eventos en la ciudad

Madrid también debe fomentar su participación en grandes eventos culturales, deportivos, etc. Estos eventos generan riqueza, actividad e impulso para el desarrollo económico de la ciudad.

El evento más importante al que se enfrenta Madrid, con capacidad transformadora de la ciudad, es la organización de unos Juegos Olímpicos. Después de optar en dos convocatorias sucesivas Madrid sigue involucrada en esta carrera y se presenta bien posicionada para la celebración de los Juegos Olímpicos de 2020.

Para ello la ciudad tiene preparadas gran parte de las instalaciones y cuenta con los espacios disponibles necesarios para desarrollar las que debe completar si es elegida, encontrándose estos espacios principalmente en las dos ubicaciones más relevantes del proyecto olímpico: el Anillo Olímpico y la Villa Olímpica en la llamada Nueva centralidad del Este.



Plano de ordenación del Sector Olímpico. Ayuntamiento de Madrid.

#### 2.2.3.4 Rehabilitación

La rehabilitación urbana ofrece la oportunidad de reconversión del sector inmobiliario, y es el modelo que debería potenciarse en el contexto de un urbanismo sostenible, basado en la conservación del patrimonio construido y la rehabilitación energética frente a la apuesta por la nueva edificación.

Esta línea de actuación debería ir unida a líneas de apoyo a la economía local de los barrios ligadas a las estrategias de regeneración urbana.

##### A. *Rehabilitación integrada y sostenible*

El modelo inmobiliario al que es recomendable dirigirse, en el contexto de un urbanismo sostenible, debe tender a conservar el patrimonio construido. La rehabilitación urbana sostenible, busca el ahorro y la eficiencia energética, también del agua y los materiales, incorporando la producción de energías renovables buscando la autosuficiencia energética y la generación de edificios neutros en carbono.

Esto debería impulsar una reconversión del sector inmobiliario dirigiéndolo a la rehabilitación integrada y sostenible. Además la actuación combinada de un Plan de Acción Social en la rehabilitación favorecería una mejora en el entorno urbano en clave de recuperación económica de ámbitos desfavorecidos.

##### B. *Apoyo a la economía local de los barrios*

Esta estrategia requeriría también el apoyo a las iniciativas empresariales que surgen de manera formal e informal en los barrios con finalidades diversas y que pueden estar orientadas a atender servicios a población con menos recursos. Cada vez mayor número de organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, empresas sociales, etc. tienen un papel más activo en la prestación de ayudas sociales en una posición intermedia entre el concepto de “empresa” y “equipamiento social”. Así mismo cabe apoyar iniciativas culturales o científicas surgidas de colectivos de población joven, o iniciativas de comunidades de vecinos. Esto implicaría el apoyo, a su vez, al tejido empresarial local que surgiría de la población residente en el propio barrio, ligado a las estrategias de regeneración urbana.



#### *Esquema de plan de barrio. Catálogo de actuaciones. Simulación.*

Fuente: "Estudio para establecer propuestas de instrumentos de fomento de la actividad económica en la revisión del Plan General"

## 2.3 LAS ACTIVIDADES EN LA CIUDAD

### 2.3.1 INTRODUCCIÓN

La elaboración de unas nuevas bases para la implantación de actividades económicas debe partir de tres aspectos fundamentales:

En primer término, el reposicionamiento en los últimos treinta años de la capital como el núcleo central de una gran metrópoli europea moderna, cada vez más compleja y madura, que está afectada contradictoriamente por nuevas dinámicas –económicas, sociales y culturales– a la vez descentralizadoras y re-centralizadoras.

En segundo lugar, los resultados de estas dinámicas en el espacio urbano y, particularmente, los efectos de las políticas urbanísticas en aquellos ámbitos específicamente destinados a acoger el denominado ‘uso industrial’. Desde la mitad de los años sesenta, el tejido industrial situado en la Almendra no ha hecho más que reducirse, hasta casi su total desaparición, por efecto de dichas políticas. Por otra parte, los crecimientos netos de suelos industriales desde el Plan General de 1963 son poco significativos si tenemos en cuenta el tiempo transcurrido y, en todo caso, con una elevada proporción ocupada por las actividades convencionales de este uso.

Finalmente, la normativa ‘industrial’, como expresión reglada de la política urbanística correspondiente, presenta una comparativa esclerosis en contraste con la fulgurante dinámica de los cambios en los sectores económicos y en las empresas cuyo espacio debe regular.

A partir de esto, sería preciso dejar claro que, en caso de mantenerse la situación actual del espacio calificado de industrial en la capital sin cambios significativos, las reformas necesarias para mejorar la regulación actual con cierta efectividad simplemente supondrían ajustes limitados. Un cambio de regulación más a fondo solo tendrá sentido si se ponen en marcha nuevas decisiones de política urbanística que impliquen no solo ampliar el campo de juego para nuevas implantaciones sino, muy especialmente, hacerlo con una visión estratégica dirigida a atraer actividades punteras de la nueva economía.

Los cambios en la naturaleza y dinámica de las actividades tienen que evaluarse teniendo en cuenta cuestiones tales como la retracción de la industria y expansión de los servicios, el redimensionamiento de empresas por una parte y la proliferación de pequeñas y medianas unidades por otra, la aparición de grandes plantas en otros sectores (distribución mayorista), los cambios en las tecnologías, el replanteamiento de los factores de localización y descentralización (incluso en los terciarios como los de oficinas) y también la importancia de la imagen comercial de las empresas.

### 2.3.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS

#### 2.3.2.1 Capacidad de adaptación de la regulación

Uno de los principales problemas del régimen de usos del planeamiento es la dificultad para acoger la evolución de las actividades de una ciudad. Por ello, debe articularse la regulación con la suficiente flexibilidad para evitar la desactualización de las actividades contempladas, de manera que en todo momento se responda a los cambios y perspectivas de la actividad económica de la ciudad.

#### 2.3.2.2 Generar espacios de oportunidad

Sentar unas nuevas condiciones espaciales que permitan responder mejor en el nuevo contexto económico a las demandas de eficiencia y competitividad que exige la creciente



internacionalización de los procesos y las empresas, parece no solamente muy importante para captar y retener actividades tecnológicamente más avanzadas, sino también para aquellas otras más convencionales de este uso que busquen competitividad metropolitana al abrigo de la potente base económica e infraestructural que ofrece el núcleo central.

### **2.3.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

#### **2.3.3.1 Nuevo uso de actividades económicas**

Para la implantación de actividades económicas hay que tener en cuenta, en primera instancia, la relación entre la naturaleza de las actividades y el espacio físico, en su doble condición de espacio propio de la actividad y de espacio urbano en el que se inserta.

Resulta esencial despejar la relación entre la noción funcional de actividad y el concepto urbanístico de uso como punto de partida para decidir las condiciones dimensionales y paramétricas del espacio propio así como las condiciones de integración o exclusión en el ámbito en que se va a ubicar.

La necesidad de implantación de actividades económicas deberá concebirse por la capacidad de crear y mantener condiciones operativas de apertura y ajuste en parte de sus determinaciones en un contexto de creciente aceleración de los cambios en los procesos (económicos, tecnológicos o socio-culturales) en los diferentes ámbitos de la vida urbana. En este sentido, tanto la concepción global del uso como su pormenorización pueden jugar un papel significativo.

El uso, por su parte, es la capacidad otorgada administrativamente a un espacio para acoger una o varias actividades.

Desde el punto de vista normativo, se entiende como necesario que el Planeamiento incida en la definición de un uso, que integre los usos tradicionales “industrial” y “terciarios” y las actividades vinculadas a nuevas tecnologías, denominándolo Uso de Actividades Económicas. Este uso contendría el uso industrial, en sus múltiples manifestaciones, así como los diferentes usos terciarios (hospedaje, terciario de oficinas, terciario comercial, otros servicios terciarios, terciario recreativo...), incorporando nuevos conceptos de actividades productivas y con una nueva categorización.

La inclusión dentro de un uso de una o varias actividades con una determinada base funcional común permitirá la elaboración de taxonomías de usos de diferente nivel de agregación en los planes urbanísticos.

Por último, el uso de actividades económicas debería estructurarse en diferentes categorías, contando cada una de ellas con límites normativos generales que definan la compatibilidad o incompatibilidad de usos entre si y con el resto de diferentes usos, teniendo en cuenta el tipo de impacto que produce, a efectos de su control, tal y como se analiza en la siguiente línea estratégica.

#### **2.3.3.2 Evaluación según impacto**

La regulación de la compatibilidad de usos en las áreas consolidadas de la ciudad, actualmente de uso cualificado residencial, requería establecer un patrón de usos mixtos entre el uso residencial y los usos de actividad económica (los que no están sujetos a evaluación ambiental de actividades regulada en la legislación ambiental), estableciendo de forma reglada los impactos que puede admitir el tejido de la ciudad de que se trate, de forma que la compatibilidad de usos se determine en la medida en que se controla el impacto de las actividades en dicho tejido urbano.

El objetivo sería, para un tejido urbano residencial, establecer únicamente los usos incompatibles y los demás usos serían compatibles en función del impacto que pueda suponer su implantación.

Para la valoración del uso según la evaluación de su impacto en el ámbito en que se encuentre, sería necesario analizar los tipos de impacto que pueden producirse y desarrollar un sistema de indicadores que permita evaluarlos en los distintos grados de compatibilidad con el uso residencial y otros usos según las distintas zonas de la ciudad.

Indicativamente, podrían estudiarse y valorarse impactos tales como:

- Afección a la movilidad, aparcamiento, carga y descarga, accesibilidad en los distintos medios de transporte, afecciones por la afluencia de tráfico en el tejido colindante, generación de viajes según empleo...
- Afección en el entorno de la imagen comercial, la calidad técnica del espacio, las infraestructuras básicas, etc.
- Necesidades en materia de servicios de dotación y apoyo de los espacios de actividad, afección a los tejidos colindantes, necesidades logísticas, etc.
- Afecciones ambientales: ruidos y vibraciones, emisiones, contaminantes, vertidos...
- Control de la saturación de actividades generadoras de impacto

### **2.3.3.3 La imagen y la calidad del espacio**

En los ámbitos destinados a actividades que usan preferentemente tipos edificatorios espacio-extensivos puede no ser conveniente el recurso de la edificabilidad sobre parcela y sí en cambio la definición del espacio propio a partir de condiciones paramétricas que controlen formalmente la misma, el edificio y las relaciones entre una y otro. El parámetro de edificabilidad sin embargo puede tener más sentido en aquellos ámbitos en donde puedan contemplarse tipologías edificatorias multiplanta o edificios complejos mixtos. En todo caso, deberá tenerse en cuenta la importancia que cobra el espacio no edificable en la calidad técnica y de imagen para muchos de los ámbitos que acogen normalmente estos tipos de edificación, como son los Parques Empresariales, Tecnológicos, Logísticos, de Oficinas, etc.

Igualmente, parece importante que en los nuevos espacios de actividad económica se traten con rigor y especificidad las cuestiones relativas al control del aparcamiento para mantenerlo exclusivamente dentro de los espacios privados o, en su caso, en espacios comunes especialmente distribuidos y diseñados a esos efectos. Ese mismo rigor y exigencia habrían de tener las condiciones de diseño del espacio público, las infraestructuras de la urbanización y el cuidado de la imagen de estos ámbitos.

### **2.3.3.4 Clarificar los mecanismos de regulación de los usos y dotar de flexibilidad al sistema**

La realidad social de las ciudades globales, entre las que se encuentra Madrid, viene determinado por su carácter dinámico, de manera que su capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes se convierte en un valor a tener en cuenta de cara a la planificación urbanística de las grandes urbes. De esta manera, la regulación urbanística del uso de actividades económicas debería girar en torno a la elaboración de una propuesta clara en la definición de su finalidad, de sus principios, y de su contenido técnico que pueda asegurar su materialización, teniendo en cuenta no sólo la situación actual de nuestra ciudad, sino también las necesidades nuevas que puedan surgir a lo largo de la vigencia de un instrumento de planeamiento concreto.



En el contexto de la regulación autorizante quedarían definidos los conceptos técnicos que resultasen necesarios para aportar claridad y sencillez a los mecanismos regulatorios “ad hoc” que permitan asegurar el funcionamiento flexible del sistema en su conjunto.

La definición del propio concepto de actividades económicas, debería integrar las categorías existentes y además, una cláusula abierta que permitiría la incorporación de aquellas otras que pudieran ir apareciendo como consecuencia de la evolución de las necesidades económicas de la sociedad.

La adopción de un uso global mixto residencial-actividad económica incrementaría la capacidad de acogida de actividades económicas en la ciudad de una manera ágil y dinámica, permitiendo la deseable mixtura funcional.

En lo que se refiere a la implantación territorial de actividades económicas, la regulación debería asegurar la flexibilidad del sistema a partir de la definición de parámetros y condiciones que permitiesen la acogida de las distintas categorías en función de los requerimientos del proyecto y la actividad económica que pretendiese implantar.

En lo que se refiere a la compatibilización del uso de actividades económicas con los demás usos resultaría necesario establecer, de una parte, los límites absolutos que definen las restricciones a su implantación, y de otra, las condiciones que han de verificarse para asegurar su adecuada compatibilización con los usos globales y para admitir su implantación en función de los niveles de impacto generados por los mismos.

## **2.4 LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN EL ZÓCALO DE LAS ÁREAS RESIDENCIALES**

### **2.4.1 INTRODUCCIÓN**

La presencia de actividades de proximidad indica que el tejido urbano es especialmente apto para ser habitado, que dispone de equipamientos y de los recursos y servicios necesarios para hacer vida en la calle. Por el contrario, las áreas urbanas sin actividades de proximidad suponen para sus habitantes un coste elevado de desplazamiento para la realización de las tareas diarias y actividades comunes.

La disposición de actividad en planta baja atrae al ciudadano al espacio público a la vez que ejerce, de manera indirecta, determinado control sobre éste, mejorando los índices de seguridad. La vida en el espacio público viene sustentada principalmente por la presencia de personas en él y la actividad, como es sabido, es uno de los principales tractores, particularmente por su contribución a la generación de centralidades.

Para conseguir una elevada complejidad es necesario tener un número específico de locales. Alcanzar un determinado nivel de actividad en un barrio o zona supone mejorar en eficiencia en el consumo de energía dado que la proximidad de usos y funciones urbanas permite la implantación de modelos de movilidad basados en modos de transporte sostenibles lo que conlleva a un mayor aumento de la convivencia en el espacio público, reforzando la cohesión social y un aumento en la capacidad de creación de empleo.

La libre elección de los consumidores sobre qué productos comprar, cómo comprarlos y dónde comprarlos debe ser protegida como garantía de competencia. La coexistencia de diversas tipologías y formatos comerciales, de diversos tamaños y modos de operar en lo que se puede denominar “biodiversidad comercial” sirve para proteger esta libertad de elección por parte del consumidor.

#### **2.4.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS**

- Apoyo a la creación y producción de procesos innovadores, generadores de empleo y de carácter estratégico para la ciudad de Madrid.
- Fomento de la colaboración público privada

Incentivando las fórmulas mixtas de gestión, en aspectos como integración en una red interactiva y sus condiciones de acceso, asesoría profesional, dirección para el desarrollo de proyectos, definición de entornos o espacios de oportunidad con titularidad, superficies, accesibilidad y disponibilidad.

- Revitalización del llamado “zócalo” comercial de las edificaciones residenciales

Incentivando la actividad económica, diversificándola y extendiéndola por el conjunto de la ciudad.

- Contribución a la dinamización de las áreas más vulnerables:

- Favoreciendo la mezcla de usos y la hibridación tipológica, integrando dotaciones y usos lucrativos (más allá del comercio y los servicios de proximidad) en locales tanto existentes como previstos, con el fin de generar tráfico de personas.
- Creando espacios urbanos convivenciales y seguros

#### **2.4.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

- Ampliación de las zonas francas de emprendedores

Valorar la ampliación de las Zonas Francas de Emprendedores, extendiéndolas a las áreas periféricas de la ciudad, para poder revitalizar el zócalo comercial y generar o potenciar áreas de centralidad periférica.

- Formación de una Web interactiva de locales físicos y virtuales

Esta línea de actuación se podría desarrollar potenciando productos conjuntos y cesiones de espacios entre miembros de la red.

- Plantear escenarios de reactivación de locales en el zócalo

La generación de una red de locales con buena localización para permitir el impulso de la actividad económica para emprendedores, redes de viveros distribuida en la ciudad, dotaciones que favorezcan la conciliación de la vida familiar y laboral, locales para acoger servicios públicos disminuyendo su presencia en el espacio público, etc. constituiría una oportunidad de reactivación del zócalo comercial con una orientación innovadora.

- Creación de espacios urbanos convivenciales y seguros

Continuando con las actuaciones de mejora de los espacios públicos tanto en áreas comerciales tradicionales como en áreas periféricas (áreas estanciales, ampliación de aceras, mobiliario urbano, zonas de sombra), en la línea de las llevadas a cabo por el área de Economía en Moratalaz, barrio de las Letras, Fuencarral, etc.

**m**    **d**



Preavance

Revisión  
del Plan General

Propuestas estratégicas  
de ciudad

**3**  
**Ciudad**  
**sostenible**



### 3. CIUDAD SOSTENIBLE

#### 3.1 INTRODUCCIÓN

Varias referencias legales y un amplio panorama de documentos estratégicos convierten en imprescindible la incorporación de estrategias para mejorar la sostenibilidad del modelo urbano en las políticas urbanas y, concretamente, en el planeamiento urbanístico.

Entre las referencias legales, cabe citar la legislación de suelo a nivel regional, la *Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid*, que incorpora como función específica de los Planes Generales la de “*fijar los objetivos y estrategias globales para el desarrollo sostenible del territorio municipal de forma concertada con el planeamiento general de los municipios colindantes*”. Por su parte, el *RDL 2/2008 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo estatal* viene a detallar los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible en su artículo 2:

*“En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación....”*

Asimismo, en los últimos años se ha ido aprobando un extenso conjunto de documentos que establecen los criterios generales y objetivos de sostenibilidad a adoptar por los gobiernos locales

TÍTULO	ÁMBITO ADMINISTRATIVO	FECHA
Estrategia temática Europea de Medio Ambiente Urbano	Unión Europea	2006
Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles	Unión Europea	2007
Declaración de Toledo, (Reunión de Ministros de Vivienda y Desarrollo urbano)	Unión Europea	2010
Libro Verde sobre la cohesión territorial.	Unión Europea	2008
Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano	Ministerio de Medio Ambiente	2008
Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local	Ministerio de Medio Ambiente	2010
Libro Blanco de la Sostenibilidad en el planeamiento	Ministerio de Vivienda	2010
Ley 2/2011 de Economía Sostenible	Jefatura de Estado	2011
Cambio Global España 2020/2050 Programa Ciudades	Centro Complutense de Estudios e Información Ambiental-Fundación CONAMA	2009

*Estrategias, planes y directrices de referencia para la Revisión del Plan General.*

Aunque en un principio el origen de estas referencias era el ámbito europeo, recientemente a nivel nacional se han ido elaborando documentos que recogen los temas prioritarios y objetivos que derivan del marco común europeo en un contexto de reflexión sobre la necesidad de un cambio de modelo de desarrollo en lo que afecta a las ciudades: la *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local*, el *Informe Cambio Global en España 2020/2050* y el *Libro Blanco sobre la Sostenibilidad en el Planeamiento*.

La **Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local** establece las siguientes directrices básicas: Puesta en valor de los tejidos consolidados, apuesta por el reciclaje de la ciudad consolidada, desarrollo del capital natural, optimización del nivel de servicio de los equipamientos y espacios públicos, estructuración de la ciudad entorno a la “proximidad” y las redes de movilidad, integración del metabolismo urbano para un menor consumo de recursos y generación de residuos, accesibilidad a la vivienda, incorporación de actividades económicas en entorno residenciales, equilibrio entre flexibilidad y coherencia global en el planeamiento urbanístico.

Por su parte, el **Informe Cambio Global en España 2020/2050** pone el acento en la situación de “cambio global” o “cambio de ciclo” en que nos encontramos, con fuertes alteraciones de los ciclos vitales de la biosfera y presión sobre los recursos básicos, cuya solución pasa por una reducción de la huella ecológica de las regiones más ricas y una apuesta a fondo por la sostenibilidad de las ciudades.

Propone aprovechar la capacidad de actuación de las entidades locales para producir un cambio cualitativo de las políticas urbanas con la visión puesta en 2020 y con un enfoque de cambio de ciclo en 2050 y aporta una hoja de ruta que vincula las estrategias urbanas a objetivos operativos y plazos temporales para cumplir con los compromisos nacionales e internacionales ambientales en materia de cambio climático y de ahorro energético.

El **Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento** pone de relieve la capacidad del urbanismo para intervenir sobre la insostenibilidad del territorio, aportando un conjunto de criterios generales en los que se puede y se debe incidir desde el planeamiento a modo de lista de chequeo, pero además señala los principales cambios que deberían abordar los planes urbanísticos.

A este respecto plantea la necesidad de incorporar objetivos a corto y largo plazo en términos de contribución a la reducción del cambio climático y de la huella ecológica. En relación con los procedimientos e instrumentos considera importante dotar de mayor efectividad de la Evaluación Ambiental Estratégica de los planes, a la integración de sistemas de participación ciudadana y a la evaluación de objetivos mediante un sistema de indicadores de seguimiento. En cuanto a estrategias territoriales considera prioritaria la renovación urbana de la ciudad consolidada.

### **3.1.1    *OBJETIVOS PRIORITARIOS***

#### **3.1.1.1    *Uso eficiente del territorio: apuesta por la regeneración de la ciudad consolidada***

La acción urbanística debe tender a optimizar el uso del territorio entendido como recurso. Ello conlleva dar prioridad a la puesta en valor de la ciudad consolidada y desarrollar estrategias de rehabilitación y regeneración de barrios, optimizar la funcionalidad de las dotaciones existentes compartiendo el espacio para diferentes actividades, así como pensar en nuevos usos para espacios abandonados o infrautilizados. La reducción de la huella ecológica de la ciudad implica hacer un uso más eficiente también de otros recursos. Es necesario reducir el consumo de



energía, fomentando el uso de energía renovable, gestionar de manera más eficiente el agua y minimizar el impacto de materiales de construcción y reducción de residuos generados.

### **3.1.1.2 Planificación desde la proximidad: ciudad compacta y compleja y movilidad urbana sostenible**

Favorecer la proximidad supone adoptar la escala del barrio y del vecindario como referencia para la prestación de servicios a los ciudadanos. La ciudad compacta, densa y con complejidad de usos y funciones es el objetivo a lograr, ya que permite reducir las distancias necesarias para realizar las funciones básicas. Estas funciones deben soportarse de manera preferente en el espacio público a través de la movilidad peatonal, o bien garantizando la adecuada accesibilidad al transporte público.

### **3.1.1.3 Mejora del medio ambiente local: ciudad ambientalmente responsable**

Contribuir a la mejora del medio ambiente requiere asumir objetivos de mejora de calidad del aire y del ruido pero también contribuir a la mejora de la biodiversidad a través de la vegetación y el arbolado. Supone asimismo incorporar nuevos instrumentos o herramientas para integrar de manera sistemática los criterios de sostenibilidad en el planeamiento, para evaluar el cumplimiento de los objetivos, así como para favorecer la implicación de la sociedad y la actividad económica en un funcionamiento ambiental y socialmente más responsable.

### **3.1.1.4 Ciudad económicamente sostenible**

Garantizar la sostenibilidad económica del modelo de ciudad, tanto en lo que respecta a la utilización del territorio como a las actuaciones que se programen es un requisito implícito en un modelo urbano sostenible. Esta relacionado con planificar y programar teniendo en cuenta las demandas existentes, pero también programando las inversiones públicas y privadas y los costes de prestación de servicios, de forma que sea posible su retorno. Cuadrar esta ecuación es un balance indispensable para evitar situaciones de inviabilidad de la ciudad futura.

## **3.1.2 LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LA SOSTENIBILIDAD EN EL NUEVO PLAN GENERAL**

Atendiendo al modelo de ciudad sostenible, se plantearía la necesidad de la consecución de objetivos prioritarios a través del desarrollo de las siguientes líneas estratégicas:

- regeneración de la ciudad consolidada: regeneración de barrios y fortalecimiento de centralidades periféricas;
- ciudad compacta y compleja: reformulación de nuevos desarrollos urbanos en clave de sostenibilidad;
- mejora de la movilidad de proximidad y espacio público;
- uso eficiente de recursos-metabolismo urbano;
- ciudad ambientalmente responsable;
- sostenibilidad económica del modelo urbano

### **3.1.2.1 Estrategia de regeneración de la ciudad consolidada: atención a los barrios vulnerables y al fortalecimiento de centralidades periféricas**

El desarrollo sostenible busca la distribución equitativa en el territorio de los beneficios del desarrollo y del crecimiento económico. Sin embargo, en la actualidad la estructura urbana de

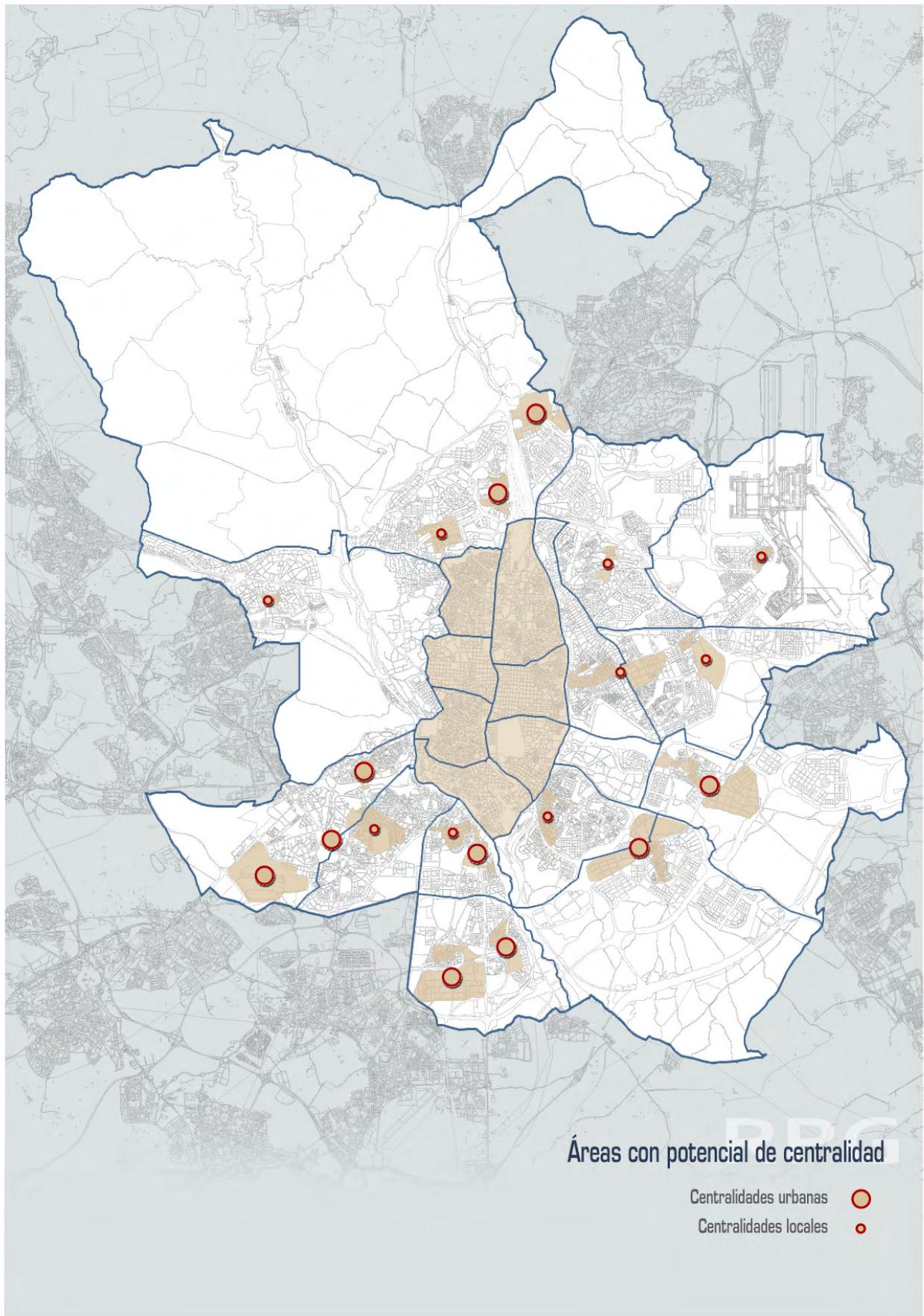
Madrid se caracteriza por una excesiva centralidad de algunos barrios dentro del municipio, y una creciente debilidad de la periferia urbana en el ámbito metropolitano.

Superar esta dinámica precisaría dos estrategias fundamentales: la potenciación de las centralidades periféricas y programas específicos para atender a los barrios más vulnerables.

#### **A. *Potenciación de las centralidades periféricas***

Existe un fuerte riesgo en mantener el modelo actual, fuertemente centralizado, en el que una parte considerable de la ciudad (principalmente los barrios de la periferia) carece de espacios centrales de referencia. Nuevas centralidades están surgiendo en la corona metropolitana, fuera del municipio, y la periferia urbana queda como “zona de nadie” entre el centro tradicional de Madrid y estas nuevas centralidades metropolitanas. Es necesario tratar de reforzar la débil estructura policéntrica de la ciudad de Madrid, potenciando las centralidades existentes y generando nuevos subcentros.

El elemento clave en la definición de esos centros deben ser los nodos de transporte que cubren un amplio espectro y funcionan a diferentes escalas. También las áreas que aglutinan mayor número de locales de comercio especializado, presentan potencialidad para convertirse en áreas de centralidad. A su vez, la generación de una nueva estructura debe apoyarse, para ser viable, en un fuerte incremento de la movilidad de proximidad, clave para la revitalización de los barrios.



Áreas con potencial de centralidad

## B. Ámbitos vulnerables

A partir de la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles* (2007), se ha orientado de manera decisiva la prioridad de las políticas de desarrollo urbano sostenible hacia dos principios básicos: la necesidad de un mayor uso de políticas integradas de desarrollo urbano y la necesidad de prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de ciudad.

Una estrategia que aborde los barrios con síntomas de vulnerabilidad deberá atender a las siguientes premisas:

- Las políticas de renovación urbana integral son la clave para el logro de modelos urbanos más sostenibles. Permiten alcanzar objetivos de reducción de emisiones y de ahorro energético asignados al sector de la edificación. Además, reducen los desequilibrios sociales al atender a los barrios más desfavorecidos y tienen capacidad para mejorar la economía local.
- Las soluciones deben plantearse desde enfoques integrales que solucionen los problemas de desequilibrio social y económico y los problemas físicos y ambientales.
- Deben realizarse programas municipales que normalicen y sistematicen las actuaciones, programándolas económica y temporalmente.
- Se requieren instrumentos específicos a escala de barrio, que contemplen actuaciones de rehabilitación física de los edificios y espacios libres, pero también programas sociales y de fomento de la actividad económica, favoreciendo la mayor participación vecinal en el diseño de los planes e implementación de sus medidas.
- Se requieren órganos estables de gestión y coordinación, cobrando especial importancia la coordinación interadministrativa.
- Deben buscarse fórmulas para incentivar la inversión privada, pues la renovación tiene potencial para generar empleo y para convertirse en un sector importante de la economía.

### 3.1.2.2 Ciudad compacta y compleja: redefinición del modelo de crecimiento de la ciudad de Madrid

La ciudad consolidada presenta un adecuado comportamiento en términos de densidad y compacidad con la excepción de los más recientes desarrollos urbanísticos, fundamentalmente el caso de los desarrollos del Sureste municipal. Resulta por ello prioritario, reconducir la ciudad recientemente planificada hacia un mejor comportamiento ambiental y una mayor calidad urbana. Es fundamental que el crecimiento futuro de Madrid se realice con los más altos estándares de calidad y sostenibilidad acorde a los objetivos de los escenarios 2020-2050 de “emisiones cero”.

Aspectos claves a considerar serían los siguientes:

- **Visión metropolitana**, definiendo el papel a desempeñar en materia de vivienda y actividades económicas respecto a previsiones de otros municipios o requerimientos y usos no previstos inicialmente como la innovación y la producción energética.
- **Parámetros urbanísticos adecuados:** densidades más elevadas y aproximadas al modelo de ciudad sostenible (60-100 viv/Ha), equilibrio entre usos residenciales y actividades económicas, estándares de equipamientos, zonas verdes y vía pública no sobredimensionados, de manera que se evite el distanciamiento de las funciones urbanas y la falta de compacidad. La estructuración urbana debería ser fundamentada en torno al barrio como pieza fundamental para jerarquizar la ordenación.



- **Estructura urbana**, que utilice el barrio como unidad básica de apropiación por el ciudadano, accesible y reconocible donde se soporten y fomenten las relaciones sociales de vecindad y se satisfagan las demandas de servicios y equipamientos.
- Se deben integrar **elementos del paisaje** o bien crear nuevos elementos de referencia en base a los que organizar la nueva ciudad, recuperando la memoria geográfica del territorio e incorporándola como instrumento de identidad. El sistema de espacios libres debe estructurarse desde la diversidad de categorías y dando continuidad de los corredores ambientales, reduciendo su carácter marginal y su papel en la fragmentación de los tejidos urbanos.
- **Localización de actividades económicas** desde la lógica de accesibilidad al transporte colectivo.
- **Revisión de la estructura del espacio público**, de manera que se encuentre jerarquizado y orientado a la movilidad peatonal, lo que permitirá mejorar la orientación y la identificación con el mismo.
- Previsiones de **itinerarios ciclistas**, con viarios para un uso compartido y ordenado entre peatones, tráfico privado y ciclistas.
- Planteamiento de la **necesidad de nuevas redes urbanas**: a través de la previsión de nuevos sistemas energéticos centralizados y redes separativas de agua, que garanticen un uso más eficiente del agua de lluvia y la reutilización de aguas grises.
- **Estudio de la edificación** y orientación de las calles, de manera que se mejore la respuesta en materia de soleamiento y eficiencia energética.
- **Garantía de la viabilidad y sostenibilidad económica** de los desarrollos urbanísticos, tanto para los propietarios y promotores como para la administración que debe asumir el mantenimiento y prestación de los servicios públicos.

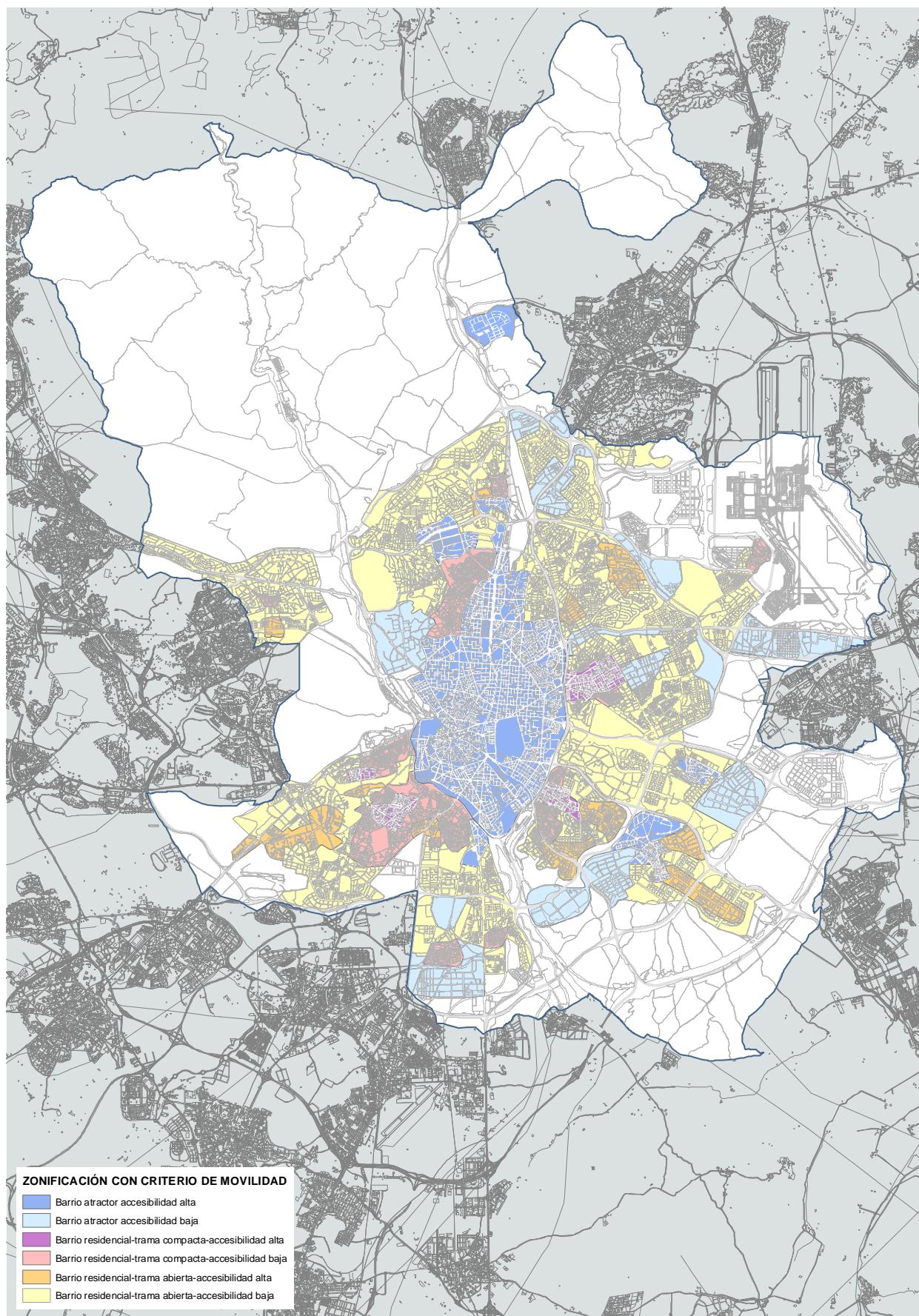
### 3.1.2.3 Mejora de la movilidad de proximidad y espacio público

Una estructura policéntrica facilita considerablemente algunas pautas de vida cotidiana, pero debe ser reforzada por otras actuaciones urbanísticas que mejoren el entorno urbano de proximidad y creen condiciones favorables para los desplazamientos en modos no motorizados. En ese sentido se pueden considerar las siguientes medidas:

- centralidades en torno al transporte público;
- desarrollo de operaciones de delimitación de nuevas zonas 30 y de templado del tráfico;
- propuesta de soluciones en tratamiento de zonas deficitarias de aparcamiento y regulación de la dotación de plazas de aparcamiento diferenciado espacialmente en base a la accesibilidad al transporte público;
- fomento y consolidación de redes ciclista;
- actuaciones en ejes urbanos para mejorar las condiciones de la movilidad peatonal y carácter estancial.

Se deben considerar las redes de movilidad peatonal, ciclista y de reconocimiento de la ciudad como sistemas que estructuran el espacio urbano con un peso creciente de la atención al diseño del espacio público y al fomento de la movilidad sostenible.

También debería desarrollarse un Modelo de Movilidad, que diferenciese por áreas o barrios, los objetivos en materia de movilidad, considerando zonas deficitarias en aparcamientos, zonas de templado, zonas SER, zonas de bajas emisiones, zonas de centralidad urbana, clasificación de zonas en función de accesibilidad en transporte público, coordinando políticas urbanísticas en materia de implantación de usos y de movilidad a corto y largo plazo.



Zonificación con criterios de movilidad



### 3.1.2.4 Uso eficiente de recursos – metabolismo urbano

El uso eficiente de recursos implica cambios notables en las redes infraestructurales habituales a incorporar en la ciudad por lo que aparece la necesidad de impulsar:

- redes de drenaje de agua de lluvia, que facilite la infiltración en el terreno mediante empleo de sistemas de drenaje sostenible;
- redes de aguas grises y red de riego mediante agua reciclada, que reduzcan la demanda de agua potable;
- red de calefacción y ACS a partir de sistemas energéticos centralizados, que permitan importantes ahorros de energía;
- redes de generación eléctrica distribuida, microrredes que conecten cada vez más edificios generadores de energía, impulsando las energías renovables en múltiples localizaciones, con la consiguiente aportación de producción limpia de energía en entornos urbanos;
- redes de recogida selectiva de residuos.

### 3.1.2.5 Ciudad ambientalmente responsable:

Resulta imprescindible incidir en la contribución a la mejora del medio ambiente de la ciudad desarrollando objetivos municipales ya establecidos en diferentes planes y planteando nuevas aportaciones en los siguientes ámbitos:

#### A. Calidad del aire, cambio climático y eficiencia energética

En materia **ambiental** constituyen un espacio municipal prioritario de actuación, las medidas de lucha frente al cambio climático y la eficiencia energética, además de los objetivos de mejora de la calidad del aire en el municipio. Resulta por lo tanto necesario considerar las previsiones del Plan de Calidad del Aire y del Plan de Acción en materia de contaminación Acústica e integrar los objetivos específicos de las *Zonas de Bajas Emisiones (ZBE)* y *Zonas de Protección Acústica Especial (ZPAE)*, afectando fundamentalmente a la regulación de los usos y a las estrategias en materia de espacio público y movilidad, pero también requiere impulsar decididamente la rehabilitación y la renovación urbanas, fomentando la construcción de edificios “cero emisiones” y favoreciendo el desarrollo de proyectos de energías renovables a escala de barrio.

#### B. Fomento de la biodiversidad urbana

Los espacios libres desempeñan una función ambiental muy importante, ya que garantizan la biodiversidad urbana, la fijación de partículas contaminantes, la regulación térmica, además de la función paisajística, al ser elemento básico de percepción y reconocimiento de la ciudad.

Es necesaria una estrategia para la biodiversidad urbana que conforme una red de naturaleza constituida por espacios naturales protegidos, corredores verdes y zonas verdes con mayor valor ecológico, y que tenga la consideración de infraestructura por su capacidad para estructurar ambientalmente la ciudad.

#### C. Instrumentos para integrar la estrategia de sostenibilidad

Aprovechar el potencial de nuevas herramientas que han ido surgiendo en el ámbito específico del medio ambiente, como la responsabilidad social empresarial, los sistemas de certificación de planes y proyectos, sistemas de indicadores, sistemas para el cálculo y compensación de la

huella ecológica, etc., puede tener interés en el desarrollo e implementación de una estrategia de sostenibilidad.

- Sistemas de certificación de la sostenibilidad de planes y proyectos.

Es preciso incidir en la incorporación en planes y proyectos de cuestiones fundamentales como la eficiencia energética, la introducción de energías renovables, pero también la dotación de aparcamientos para bicicletas, la naturalización de la ciudad, la permeabilidad de los suelos, la mejora del confort térmico de espacios públicos, etc., es decir, cuestiones que obedecen a las estrategias de mejora del metabolismo urbano.

- Indicadores urbanos para el diagnóstico y seguimiento

Los Sistemas de Indicadores son una herramienta bastante generalizada para verificar y hacer el seguimiento de los objetivos planteados a través de un conjunto de parámetros sobre la sostenibilidad de los modelos urbanos.

Resulta necesaria su incorporación con un objetivo múltiple: diagnosticar la ciudad, respaldar la toma de decisiones y evaluar el comportamiento de diferentes planes o proyectos.

También posibilitarían una regulación diferenciada espacialmente en la ciudad, en función de los valores de determinados indicadores, como pudiera ser el nivel de accesibilidad en transporte público para la regulación de las plazas de aparcamiento en edificios, o del índice de equilibrio empleo-residencia en la regulación de los usos compatibles.

### **3.1.2.6 Ciudad económicamente sostenible**

Constituye un requisito básico garantizar la factibilidad de las actuaciones para la generación del modelo urbano previsto para la ciudad en términos económicos. Actualmente resulta imprescindible garantizar tres cuestiones fundamentales en el marco de un modelo urbano sostenible en su vertiente económica:

- Garantizar la sostenibilidad económica del modelo de utilización del territorio, de manera que el dimensionamiento y programación de las actuaciones urbanísticas se realicen atendiendo a las demandas existentes, aunque también a nuevos escenarios a impulsar de una manera razonable y justificada.
- Asegurar la viabilidad y factibilidad de las actuaciones, teniendo en cuenta las inversiones públicas y privadas necesarias y los retornos por la puesta en el mercado de los productos inmobiliarios.
- Comprometer la sostenibilidad económica de las actuaciones en el tiempo, lo que implica realizar un balance entre los gastos derivados del mantenimiento de los parques y vías públicas y los servicios públicos que se requieren prestar, y los ingresos vía tasas o impuestos municipales.



## 3.2 LA REGENERACIÓN Y REVITALIZACIÓN DE LA CIUDAD EXISTENTE

### 3.2.1 INTRODUCCIÓN

La apuesta por la regeneración de la ciudad consolidada constituye la línea estratégica prioritaria de las políticas urbanas en el marco de sostenibilidad. Hacer un uso eficiente de los recursos empieza por una utilización eficiente del suelo, poniendo en valor lo construido, mejorando su funcionamiento, reutilizando espacios infrautilizados, intensificando usos y adaptando la ciudad a las nuevas necesidades.

Así lo entiende la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local que reconoce del valor estratégico de la regeneración urbana al permitir una gestión eficiente del parque inmobiliario existente mejorando las condiciones de habitabilidad y la eficiencia energética, a la vez que refuerza el tejido social al intervenir sobre ámbitos urbanos vulnerables, fomentando la diversidad urbana y la mejora de equipamientos y zonas verdes locales. También cree necesario asumir la ciudad consolidada como creación cultural e impulsa a la integración de los bienes culturales como piezas esenciales de la estructura urbana.

Este es el marco conceptual en el que se debería situar la estrategia de regeneración y revitalización de la ciudad existente a desarrollar.

### 3.2.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS

#### 3.2.2.1 Revitalizar: nuevas oportunidades

Hablar de revitalización urbana supone abordar, en primera instancia, uno de los principales problemas de la ciudad: la gestión del patrimonio inmobiliario ineficientemente utilizado.

La actual crisis económica se erige en un momento propicio para volver a rentabilizar el patrimonio construido. El uso eficiente de lo ya construido es una herramienta esencial en la renovación urbana, que otorga más fuerza y vitalidad al patrimonio existente y al espacio libre, conduciendo la transformación de elementos y espacios infrautilizados en nuevos focos de centralidad; en definitiva, fortaleciendo, revitalizando la ciudad existente.

#### 3.2.2.2 Rehabilitar: puesta en valor del patrimonio urbano

Hoy en día el reto de la ciudad ya no es sólo construir nuevo tejido de calidad sino, sobre todo, regenerar y mantener el patrimonio existente.

Toca reformular el futuro de la edificación desde nuevos parámetros y pensar en políticas integrales para la mejora del parque urbano edificado que contribuyan a resolver con mayor calidad y eficacia las necesidades residenciales. Entender que el reto que se presenta en la rehabilitación no es solamente la solución de un problema, sino la oportunidad de mejorar, se convierte en un objetivo vital.

#### 3.2.2.3 Reestructurar: la estructura urbana y vertebración a todas las escalas

La estructura urbana debe ser un instrumento que guíe los criterios de intervención a todas las escalas.

Con el objeto de mantener la vida urbana, las propuestas de intervención por áreas, deberán reforzar los elementos estructurantes identificados previamente o definir nuevos ámbitos con potencial de convertirse en focos de centralidad, capaces de dinamizar la regeneración urbana,

reforzando el tejido social. En estos ámbitos debería fomentarse el carácter de centralidad incrementando la vitalidad e intensificando el uso, creando espacios de referencia del ciudadano y focos de actividad social y económica.

### **3.2.2.4 Reprogramar: la conveniencia de Planes dinámicos**

La planificación y la programación para ser eficiente habrán de tener en cuenta que la ciudad es una realidad que evoluciona y cambia con el tiempo.

Para guiar correctamente su dirección y regular los intereses contrapuestos que surgen en ella, la planificación aparece como imprescindible, pero debe ser completada con una herramienta que alerte y jerarquice las intervenciones que se puedan requerir en un futuro. Las herramientas de evaluación y seguimiento deben diseñarse con el objeto de verificar si se alcanzan los objetivos planteados y, si resulta necesario, considerar los cambios o correcciones pertinentes.

Asimismo, servirían para conocer el impacto de diferentes políticas municipales o supralocales en el conjunto de la ciudad y particularmente en sus diferentes ámbitos funcionales.

### **3.2.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA LA INTERVENCIÓN EN LA CIUDAD CONSOLIDADA**

*Hacia una Estrategia de planeamientos dinámicos: Herramientas enlazadas de intervención: SIGH (Sistema Información Geográfica de Habitabilidad), planes y normas*

La ciudad es un ente en continuo estado de transformación, por lo que la intervención sobre ella requiere de instrumentos que permitan analizar y diagnosticar, pero también intervenir a través de aproximaciones sucesivas y a distintas escalas, de ciudad, de barrio y de edificio.

Es necesaria una estrategia de planeamiento dinámico, no determinista, para alcanzar los objetivos expuestos de regeneración y revitalización urbana, que evolucione conforme lo hace la ciudad, la sociedad y los criterios de intervención.

Esta estrategia requeriría de la utilización de tres tipos de herramientas: de análisis, seguimiento y diagnóstico a través de un Sistema de Información Geográfica de habitabilidad, de intervención a través de planes de diferentes escalas, y mediante instrumentos de flexibilidad normativa.

#### **3.2.3.1 SIG de habitabilidad**

##### **A. El Sistema de indicadores para el Diagnóstico Urbano y Seguimiento**

La herramienta básica para el seguimiento e intervención en materia de regeneración urbana debería estar basada en Sistemas de indicadores agrupados en torno a la evaluación de la habitabilidad [SIGH] que permitan el análisis, el diagnóstico y, sobre todo, la propuesta. La información volcada al SIGH se debería completar con un trabajo de investigación de valores óptimos, permitiendo identificar la distancia entre el valor óptimo y el real. Este análisis debe constituir la base para orientar la intervención sobre la ciudad consolidada, identificando las carencias, que permitiesen ser resueltas mediante la puesta en marcha de Planes integrales o Planes de acción.

La caracterización de la ciudad debe tener en cuenta criterios morfotipológicos, aspectos funcionales, sociales, culturales y económicos de la población que habita, con el fin de obtener un patrón social que informe sobre las características y necesidades de los usuarios.



Se trataría por tanto de intervenir en la ciudad en función de los datos de seguimiento que alertarían sobre situaciones de vulnerabilidad urbana, de problemas estructurales, de carencias dotacionales, de dinámicas de implantación de usos en las que intervenir o corregir, todo ello con la finalidad de una mejor habitabilidad de la ciudad existente.

### **B. Delimitación de ámbitos funcionales**

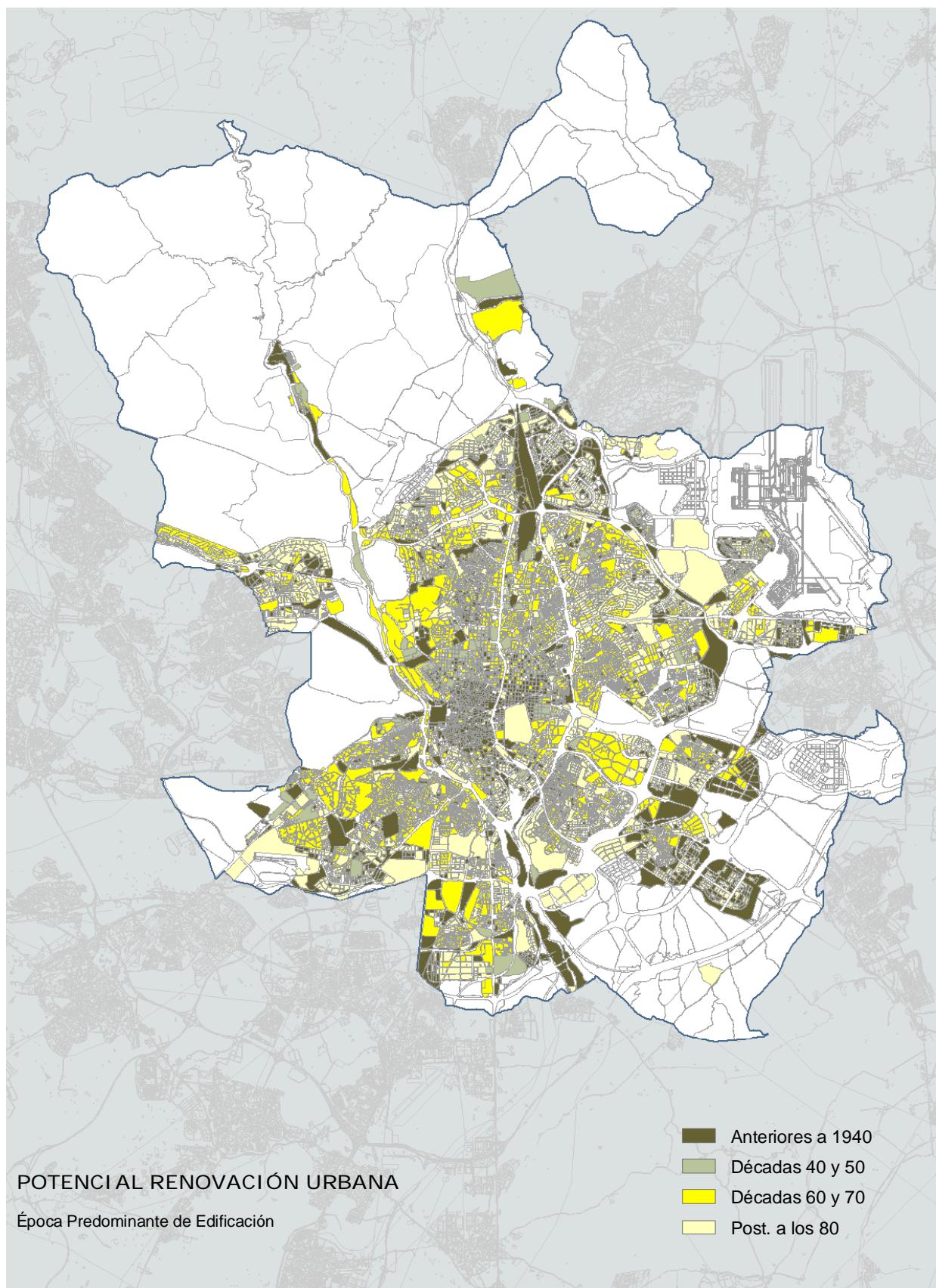
Esta estrategia de intervención y diagnóstico requiere superar las divisiones administrativas y trabajar con unidades más adecuadas y homogéneas en las que fijar objetivos comunes, que responden al concepto de barrios o ámbitos funcionales.

Se tendrían en cuenta la caracterización de cada uno de ellos, en atención a su uso característico (residencia colectiva, vivienda unifamiliar, actividad económica, etc.), datos sobre el patrimonio residencial construido y sobre el espacio libre urbano, tanto público como privado y se analizarían parámetros relativos al paisaje urbano, accesibilidad en transporte público, requerimientos dotacionales, caracterización sociodemográfica –integración social, edad y género, características laborales, entre otros– y aspectos sobre la conflictividad social, etc.

### **C. El SIGH y la delimitación de ámbitos de intervención**

En la ciudad consolidada resulta necesario poder detectar Ámbitos de Actuación de manera dinámica, con el fin de posibilitar la regeneración de tejidos por conjuntos, a través de actuaciones integradas.

Los Ámbitos de Actuación que sean necesarios definir, atenderían a problemas de degradación física, social y ambiental y el mecanismo utilizado para su delimitación podría ser la herramienta SIGH. En estos ámbitos se incentivaría la elaboración de instrumentos de actuación integrales, de carácter flexible en cuanto a las acciones y determinaciones a realizar, la regeneración de los mismos.





### 3.2.3.2 Los planes para intervenir en la ciudad consolidada

#### A. Planes Integrales en ámbitos funcionales

El resultado de introducir todos los aspectos anteriormente descritos facilitaría la detección de posibles disfunciones en el tejido. La información georreferenciada resultante, por temas, podría ser de utilidad para la activación de políticas municipales que deberían incluirse y desarrollarse a través de Planes Integrales en Ámbitos Funcionales. Esta aproximación es una tarea imprescindible para acertar en las políticas urbanas debido a la importante extensión de la ciudad y a las diferentes problemáticas en los distintos distritos, barrios o ámbitos funcionales.

Los planes así definidos deberían tener un carácter integral, serían una herramienta de coordinación de la estrategia en las diferentes piezas con entidad sociológica que componen la ciudad, es decir, los ámbitos funcionales. Tendrían un alcance amplio al abarcar aspectos sociales y económicos, con carácter estratégico y de coordinación de planes sectoriales en un territorio concreto.

#### B. Estructura urbana: polos, ejes y bordes

En estos planes debería prestarse especial atención a las características funcionales sobre elementos potenciadores y barreras a la vitalidad: *polos, ejes y bordes*.

Existe un cierto consenso en la necesidad de potenciar polos y ejes como elementos con capacidad de otorgar una estructura reconocible en los barrios y distritos de la ciudad. También en superar e integrar barreras que limitan la comunicación y conexión entre piezas de la ciudad. Esta idea subyace en la estrategia de intervención en la ciudad consolidada, de modo que se tienda hacia un cierto reparto equitativo de polos y ejes en la ciudad, ayudando a generar una estructura urbana clara y adecuada.

Al igual que los polos son puntos en la ciudad que logran concentrar a sus habitantes y visitantes, nodos de actividad que podrían entenderse como generadores de dinamismo, también se pueden diferenciar en ella ejes que la cruzan y que, en muchas ocasiones, sirven para conectar los polos. Concebidos como elementos que ayudan a vertebrar y comprender la estructura de la ciudad, los ejes presentan diferentes características, siendo conveniente la identificación de los distintos ejes existentes así como su reparto equitativo con el fin de vertebrar una red que le confiera estructura.

Los *bordes* suponen una barrera física y, en muchas ocasiones, sensorial, afectando a la percepción que los ciudadanos tienen del espacio y, como consecuencia de ello, al uso que hacen de él. Las grandes vías de circulación rodada, los grandes saltos topográficos o la colocación de elementos que impiden la visualización de lo que existe más allá de ellos son claros ejemplos de esos bordes que podemos encontrar en la ciudad.

### 3.2.3.3 Instrumentos normativos y de gestión

#### A. Regulación flexible de regeneración

Es necesario incentivar la regeneración de la ciudad mediante la incorporación de regulaciones flexibles de regeneración que puedan actuar sobre el conjunto de la ciudad consolidada. Esta regulación debería posibilitar la intervención sobre ámbitos no establecidos a priori, sino que los mismos deberían poder ser delimitados en función de los datos obtenidos por la aplicación del Sistema de Indicadores de la Habitabilidad (SIGH) y en el desarrollo de los Planes Integrales en Ámbitos Funcionales.

La aplicación de esta nueva regulación compatibilizaría la preservación de los valores intrínsecos del tejido; la mejora de la habitabilidad del tejido; la búsqueda del interés social e incluso la recuperación de plusvalías; y el incentivo de las operaciones para fomentar que se lleven a cabo.

### **B. Colaboración público-privada**

El proceso de rehabilitación debe generar el adecuado atractivo para promover la presencia en el mismo de la financiación privada. Es necesario contemplar la financiación de la rehabilitación, a través de la constitución de empresas constructoras y de gestión energética de edificios aprovechando los ahorros que genera la gestión eficiente de la energía consumida, capitalizada por las empresas.

### **C. Aprovechamiento de las posibilidades de la Ley de Economía Sostenible**

Las reducciones de CO<sub>2</sub> en sectores difusos suponen un ahorro para cada Estado, contribuyendo al cumplimiento de sus compromisos internacionales de reducción de emisiones. Por lo que parece lógico buscar instrumentos que internalicen el beneficio de actuar en un mejor comportamiento ambiental de estos sectores.

Los proyectos de eficiencia energética aparecen constantemente como la tecnología más eficiente en términos de coste por tonelada de CO<sub>2</sub> reducida. Sin embargo, su realización se enfrenta a las dificultades de financiación de las entidades locales, cuyo potencial para la realización de acciones de eficiencia es muy alto.

Es preciso valorar los mecanismos flexibles que se proponen en el protocolo de Kyoto para la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> en los sectores difusos y cuáles son las posibilidades de que se pudiera integrar el sector residencial de la ciudad en las operaciones de rehabilitación energética con instrumentos de evaluación de dicha reducción que puedan ofrecer nuevas vías de financiación. La normativa europea y las leyes nacionales han abierto ventanas que permiten el desarrollo de un mecanismo de financiación de proyectos domésticos que abre un campo de posibilidades de financiación local y estatal.



### **3.3 CIUDAD COMPACTA Y COMPLEJA: REDEFINICIÓN DEL MODELO DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE MADRID**

#### **3.3.1 INTRODUCCIÓN**

El modelo de desarrollo urbano de los últimos años se ha centrado en la planificación de nuevos barrios y áreas de actividad hasta la colmatación del término municipal.

En la actualidad estos ámbitos presentan un diferente grado de desarrollo urbanístico, siendo significativos aquellos que no han iniciado la transformación física de los suelos. Se pone de manifiesto, además, cómo a las dificultades para la ejecución de los desarrollos urbanísticos se sumaban las dificultades económicas para el mantenimiento por parte del Ayuntamiento, de las nuevas urbanizaciones a través de ingresos municipales o tributos, en tanto no se fuera ejecutando la nueva edificación y habitando los nuevos barrios.

Estos nuevos desarrollos responden a patrones de crecimiento distintos a los pretendidos y también a los hasta ese momento empleados en la ciudad existente, dando lugar a ámbitos de muy baja densidad de habitantes con un enorme consumo de suelo, recursos naturales y energéticos y alta repercusión de costes de infraestructuras y medios de transporte. A ello se suma la organización como piezas de gran monotonía y escasa diversidad urbana, en contraste con los barrios de la ciudad consolidada. La fragmentación de estos ámbitos por las infraestructuras que les circundan produce una discontinuidad espacial que hace difícil su conexión por medios distintos del vehículo privado.

Como consecuencia resulta inevitable cuestionar el modelo actual establecido para el desarrollo de la ciudad, a favor de un modelo de crecimiento futuro más sostenible y de mayor calidad.

#### **3.3.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS PARA LA REDEFINICIÓN DEL MODELO DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD**

##### **3.3.2.1 Reforzar la visión metropolitana**

Se considera necesario incardinrar la ordenación de la ciudad en un marco metropolitano y regional, coordinando las propuestas de los nuevos crecimientos con las necesidades del municipio y del área metropolitana donde está insertado, en base a las previsiones de futuro en el horizonte 2030 para la ciudad, expresadas en documentos de carácter estratégico de rango municipal y regional para diferentes sectores, pero sobre todo en materia de actividad económica, innovación y sector energético.

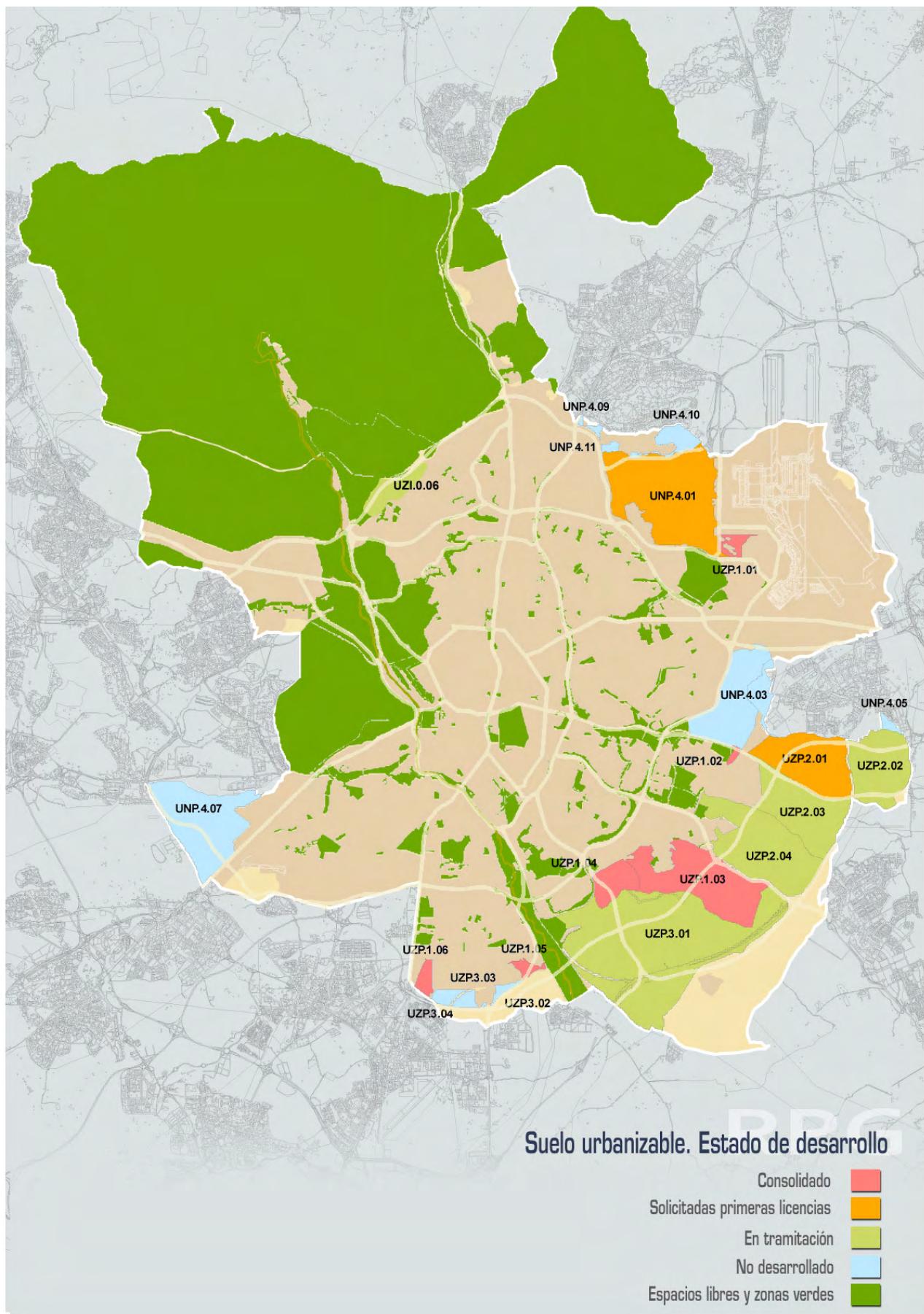
##### **3.3.2.2 Proponer un nuevo modelo de planeamiento y desarrollo sostenible**

El modelo territorial debería responder a criterios de sostenibilidad, eficiencia y aprovechamiento racional de los recursos naturales y energéticos, minimizando la huella medioambiental de la transformación física de los terrenos.

Los nuevos desarrollos se deberían revisar para incorporar criterios que mejorasen la sostenibilidad y favoreciesen la calidad de vida. Podemos entender como urbanismo sostenible la tendencia hacia la compacidad, la complejidad, la eficiencia energética y la cohesión social.

##### **3.3.2.3 Plantear un nuevo modelo de gestión**

Es prioritario garantizar la viabilidad y sostenibilidad económica en la ejecución y desarrollo del modelo territorial y urbanístico adoptado.



Estado de desarrollo del suelo urbanizable



Ello se debe justificar en base a los indicadores que se establezcan al respecto, pudiendo requerir la intervención sobre parámetros de densidad y ocupación de suelo. Es necesario ponderar la viabilidad económica de la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras y los equipamientos necesarios, así como la puesta en marcha y la prestación de los servicios públicos.

La garantía de éxito y viabilidad económica pasa por la acción concertada entre los agentes directos que intervienen en el proceso, respetando en todo caso derechos adquiridos atendiendo a las diferentes fases de desarrollo urbanístico alcanzadas.

### 3.3.3 LÍNEAS ESTRATÉGICAS GENERALES DE ACTUACIÓN

Para conseguir los objetivos señalados anteriormente se establecen las siguientes líneas de actuación:

#### 3.3.3.1 Estrategia metropolitana

Constituye una tarea fundamental definir la estrategia de crecimiento en función del papel a desempeñar a nivel metropolitano en materia de vivienda, actividades económicas incluso la función para albergar nuevos usos ligados a la innovación o generación energética que debieran tener cabida en el desarrollo futuro de la región madrileña.

La vocación del territorio debería determinarse teniendo en consideración la gran cantidad de suelo vacante que existe en el entorno metropolitano, la especificidad de cada localización, así como la oferta de suelo para los diferentes usos: residencial, actividades económicas y equipamientos existentes y previsiones de demanda.

En ausencia de un Plan Territorial, que establezca directrices estratégicas estructurantes supramunicipales, los mecanismos de coordinación entre municipios deberían contribuir a este objetivo, coordinando las perspectivas urbanísticas de crecimiento, la oferta de suelo para actividades económicas o para equipamientos y servicios a nivel regional.

Una situación a considerar serían también las relaciones vacío-vacío, donde existe suelo no urbanizable o espacio libre, lo que permitiría propiciar la continuidad de pasillos verdes de trascendencia territorial más allá de los límites administrativos municipales.

#### 3.3.3.2 Reducción de ocupación del suelo e incremento de la densidad

Para actuar conforme al modelo de sostenibilidad sería necesario establecer **mayores densidades edificatorias**, concentrando la edificabilidad en una nueva estructura de manzanas y liberando suelo del proceso de urbanización. Cabría integrar parte de este excedente en la red espacios libres perimetrales, a modo de borde verde periurbano. Además sería conveniente destinar suelo a conservar rasgos identitarios y significativos del paisaje y a la configuración de corredores ambientales en torno a arroyos o vías pecuarias.

Esta “densificación” debería permitir alcanzar una masa crítica de usuarios para garantizar la eficiencia de los servicios públicos, favorecer las relaciones vecinales, y el uso cotidiano de los sectores, generando la necesaria proximidad entre usos y funciones.

El ajuste de las grandes superficies previstas para equipamientos no solo contribuirá a reducir el elevado consumo de suelo, sino que mejoraría los vacíos urbanos producidos por la excesiva concentración y tamaño de manzanas dotacionales.

### 3.3.3.3 Nueva estructura urbana

Sería deseable plantear una nueva estructura urbana, que utilice el **barrio como unidad básica** de apropiación por el ciudadano, accesible y reconocible donde, además de proporcionar vivienda, se soporten y fomenten las relaciones sociales de vecindad y se satisfagan las demandas de servicios y equipamientos.

La **agrupación de manzanas** o la creación de **manzanas de mayor tamaño** a las previstas en los planeamientos precedentes es la base de esta nueva estructura que permitiría la configuración de barrios más compactos con espacios colectivos mejor estructurados y definidos.

La organización interior de las manzanas buscaría complejizar los espacios públicos, establecer relaciones espaciales diversas entre las edificaciones, garantizar criterios bioclimáticos de ordenación e incrementar la edificabilidad prevista producto de la densificación.

Se debería favorecer la mezcla de usos en el interior de las mismas, albergando además del uso residencial, actividades económicas de proximidad y dotaciones locales, tanto de zonas verdes como de equipamientos ajustadas a las necesidades de cada una de ellas.

Esta estructura debería organizarse en torno a una **nueva red viaria con cabida para los modos peatonales y ciclistas**, estableciendo un claro modelo de jerarquía, discriminando los viarios principales y distritales de los viarios locales y de coexistencia.

La proximidad entre usos y funciones y la provisión de redes peatonales y ciclistas tendrían repercusión sobre la disminución de los viajes en vehículos privados en los desplazamientos cotidianos peatonales hasta equipamientos, espacios libres y zonas verdes, así como al comercio de proximidad.

La nueva estructura urbana debería contar con **nodos de centralidad** de escala general o de barrio, centros aglutinadores reconocibles e identificables como espacio de referencia de mayor singularidad y calidad paisajística, donde se potencien los usos comerciales, de ocio, o dotaciones singulares que actuarían como espacios de atracción, generando vitalidad y contacto entre la población, que estarían bien comunicados por transporte público.

### 3.3.3.4 Planeamiento medioambientalmente eficiente y con calidad urbana

El **planeamiento** a desarrollar debe ser **respetuoso con el medio natural** donde se desarrolla, atendiendo a sus peculiaridades y potencialidades, minimizando su huella ecológica mediante la evaluación del impacto ambiental y la definición de soluciones para reducir o eliminar posibles impactos.

Es necesario atender al concepto de “ecobarrios”, integrando enfoque tales como el diseño bioclimático, de manera que se haga un uso eficiente de los recursos naturales, con el objetivo de reducir el consumo energético y las emisiones de CO<sub>2</sub>.

La gestión eficiente del agua, en todas sus variantes, es un reto fundamental, racionalizando el consumo de agua potable y maximizando su regeneración y aprovechamiento. También sería necesario un diseño adecuado de los espacios libres que permitiera la recuperación de los ciclos hidrológicos naturales.

El fomento en el empleo de energías alternativas de carácter renovable sería otro de los contenidos a impulsar, así como la producción limpia de energía con el objetivo último de conseguir autosuficiencia y contribuir a la emisión casi nula de GEI.



### 3.3.3.5 Fomento de la actividad económica y la innovación

Se considera un aspecto prioritario elaborar nuevas bases para la implantación de actividades económicas a partir de las oportunidades que presenta el municipio de Madrid.

Los nuevos desarrollos deben participar de la posición de Madrid capital como núcleo central de una gran metrópoli europea moderna, cada vez más compleja y madura, incorporando dinámicas descentralizadoras de actividades económicas, sociales y culturales.

Sería preciso permitir nuevas implantaciones y atraer actividades punteras de la nueva economía. También se debería replantear su localización desde la lógica de accesibilidad al transporte colectivo.

Son necesarias condiciones espaciales de ordenación que permitan responder a las demandas de eficiencia y competitividad que exigen la creciente internacionalización de los procesos y las empresas. Además, habría que captar y retener las actividades tecnológicamente más avanzadas y favorecer la competitividad metropolitana de aquellas otras más convencionales, al abrigo de la potente base económica e infraestructural que ofrece el núcleo central de la metrópoli madrileña.

Esta estrategia para la actividad económica debería participar del enfoque metropolitano, analizando los enclaves de otros municipios de la región y su especialización, siendo muy deseable el fomento de la localización de sectores empresariales orientados al desarrollo de tecnologías ambientales y energéticas.

### 3.3.3.6 Nuevo modelo de gestión

La concepción inicial de desarrollo escalonado de los nuevos desarrollos en la corona periurbana del municipio mediante unidades de ejecución únicas, se ha revelado, como ya se ha expuesto anteriormente, económicamente insostenible e inviable en la coyuntura económica actual a nivel nacional y del sector de la construcción e inmobiliario en particular.

El proceso de transformación del territorio constituye el desarrollo de una función pública encaminada al cumplimiento del interés general. Por ello, es necesario avanzar en un marco de colaboración público privada, en un modelo de desarrollo territorial que garantice el funcionamiento urbano en su conjunto y la viabilidad económica y financiera con un horizonte temporal de desarrollo ajustado a los condicionantes actuales.

## 3.4 MOVILIDAD URBANA

### 3.4.1 INTRODUCCIÓN

#### 3.4.1.1 La interacción entre la movilidad y el urbanismo en el marco de un modelo de ciudad sostenible

Se trata de un hecho incuestionable la relación interactiva entre el modelo de ciudad y el sistema de movilidad. Son realidades que se retroalimentan y potencian entre sí. Se requiere, por tanto, una actuación simultánea de tal manera que la estructura urbana y el patrón de localización de usos se correspondan con los objetivos en materia de movilidad.

Esta interacción enlaza con el concepto denominado como “gobernanza de la movilidad”, entendida como la necesidad de acordar y desarrollar orientaciones coherentes entre diversas políticas, como el transporte, el medio ambiente o el urbanismo, y entre diferentes administraciones y entidades para favorecer la complementariedad. Asimismo, sería necesario definir un modelo y estrategia territorial global que enmarque el sentido y las prioridades de las diferentes actuaciones desde una visión amplia de la ciudad, que necesariamente va más allá de los límites del municipio.

Bajo este mismo concepto, resultaría necesario mejorar la relación con los ciudadanos en la medida que se precisa un fortalecimiento de los sistemas de información, educación, concienciación y participación, de manera que la ciudadanía perciba una apuesta clara, decidida y continuada hacia un modelo de movilidad urbano.

Por otro lado, conviene poner de relieve que el modelo que viene siendo impulsado de manera decidida por las estrategias españolas y europeas es el que se desarrolla en el marco conceptual de la sostenibilidad, vinculado con las políticas europeas de protección del medio ambiente, de lucha contra el cambio climático y de eficiencia energética.<sup>1</sup>

Estas estrategias abogan por una “nueva cultura de la movilidad urbana (...) que reconcilie el desarrollo económico de las ciudades y su accesibilidad con la mejora de la calidad de vida y la protección del medio ambiente”. Esto supone apostar por ciudades con las siguientes características:

- Ciudades con circulación fluida. Las respuestas a la congestión en el transporte urbano deben provenir de promover la marcha a pie y en bicicleta, mejorar el uso del automóvil y facilitar la movilidad ligada a la actividad económica.
- Ciudades más ecológicas, que afronten los problemas de calidad del aire, ruido o cambio climático.
- Transporte urbano más inteligente, mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para desarrollar sistemas de información al usuario sobre las alternativas de movilidad y las condiciones de desplazamiento.
- Transporte urbano accesible, garantizando que el sistema de transporte sea accesible a todos los ciudadanos y homogeneizando los derechos de los usuarios en los distintos modos, evitando la segregación espacial y favorecer para ello una mayor integración entre el transporte y la planificación urbana y los usos del suelo.

---

<sup>1</sup> Estrategia española de movilidad sostenible (abril de 2009), Plan de acción de movilidad urbana (Comisión Europea, septiembre de 2009), Ley 2/2011 de Economía Sostenible, Estrategia española de sostenibilidad urbana y local (EESUL, año 2011), Libro Blanco del Transporte (Comisión Europea, marzo de 2011).

La estrategia en materia de movilidad debería estar condicionada también por las tendencias esperadas en la evolución de determinadas variables socioeconómicas, tales como el estancamiento poblacional o el mayor peso del grupo de personas mayores. Además, algunos expertos<sup>2</sup> apuntan la posibilidad de que se haya alcanzado ya en algunos países desarrollados como España una situación de “peak travel”, es decir, que el número global de viajes por persona haya tocado un techo, lo que afianzaría la idea de estancamiento en la movilidad.

El marco así enunciado, de fuerte interacción entre movilidad y urbanismo, de apuesta decidida por un modelo de movilidad sostenible en un escenario estable de demanda de movilidad y un sistema de transporte público de alta calidad en la región, han de orientar los objetivos de estratégicos para una movilidad sostenible.

### **3.4.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS**

Resulta necesario perseguir, desde la planificación urbana, los siguientes objetivos en materia de movilidad:

#### **3.4.2.1 Potenciar la óptima accesibilidad exterior**

Deben ser reconocidas, reforzadas y puestas en valor las buenas condiciones de accesibilidad de Madrid en el ámbito regional, nacional e internacional. Ello implica dar cabida a previsiones de nuevos proyectos que potencien el carácter de Madrid como nodo de comunicaciones, pero también aprovechar los emplazamientos con mejor accesibilidad para la localización de actividades estratégicas para la economía madrileña.

#### **3.4.2.2 Fomentar la movilidad sostenible**

Participar desde la movilidad en la consecución de los objetivos ambientales de reducción de emisiones contaminantes y de solución a los conflictos acústicos debidos al tráfico son objetivos a desarrollar. Ello requiere apostar claramente por actuaciones tendentes a la reducción de viajes en vehículo privado, de fomento de transporte público y de modos peatonales y ciclistas.

El objetivo de una política de fomento de la movilidad sostenible desde el urbanismo supone también la consideración del criterio de accesibilidad al transporte público como condicionante básico para la localización de los usos del suelo.

#### **3.4.2.3 Favorecer la movilidad de proximidad**

También se requiere favorecer las pautas de vida cotidiana de proximidad. Ello implica mejorar las condiciones ambientales del entorno urbano en los barrios atendiendo a los diferentes motivos de los desplazamientos y no solo a los prioritarios, ligados al trabajo. Deben mejorarse las condiciones de los desplazamientos que se realizan en un entorno más próximo a la residencia, relacionados con las compras, los estudios, el ocio, o los ligados al acceso a equipamientos, teniendo en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables niños, ancianos y personas dependientes.

#### **3.4.2.4 Integrar los objetivos del urbanismo y la movilidad**

Es fundamental aspirar a la integración de las políticas de movilidad y de planificación territorial. Para ello se precisa prestar especial atención a los rasgos urbanos que más inciden en la movilidad como son la densidad urbana, la configuración del espacio público, la vinculación entre accesibilidad al transporte público y localización de usos o la regulación de los estándares de aparcamiento, de manera que se pueda incidir sobre ellos de una manera coherente con los objetivos en materia de gestión de la movilidad.

#### **3.4.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

Las líneas de actuación abarcan las tres escalas territoriales de la movilidad: la escala internacional y nacional, la escala regional y la escala municipal:

##### **3.4.3.1 Reforzar el papel de Madrid como nodo de comunicaciones a nivel internacional y nacional**

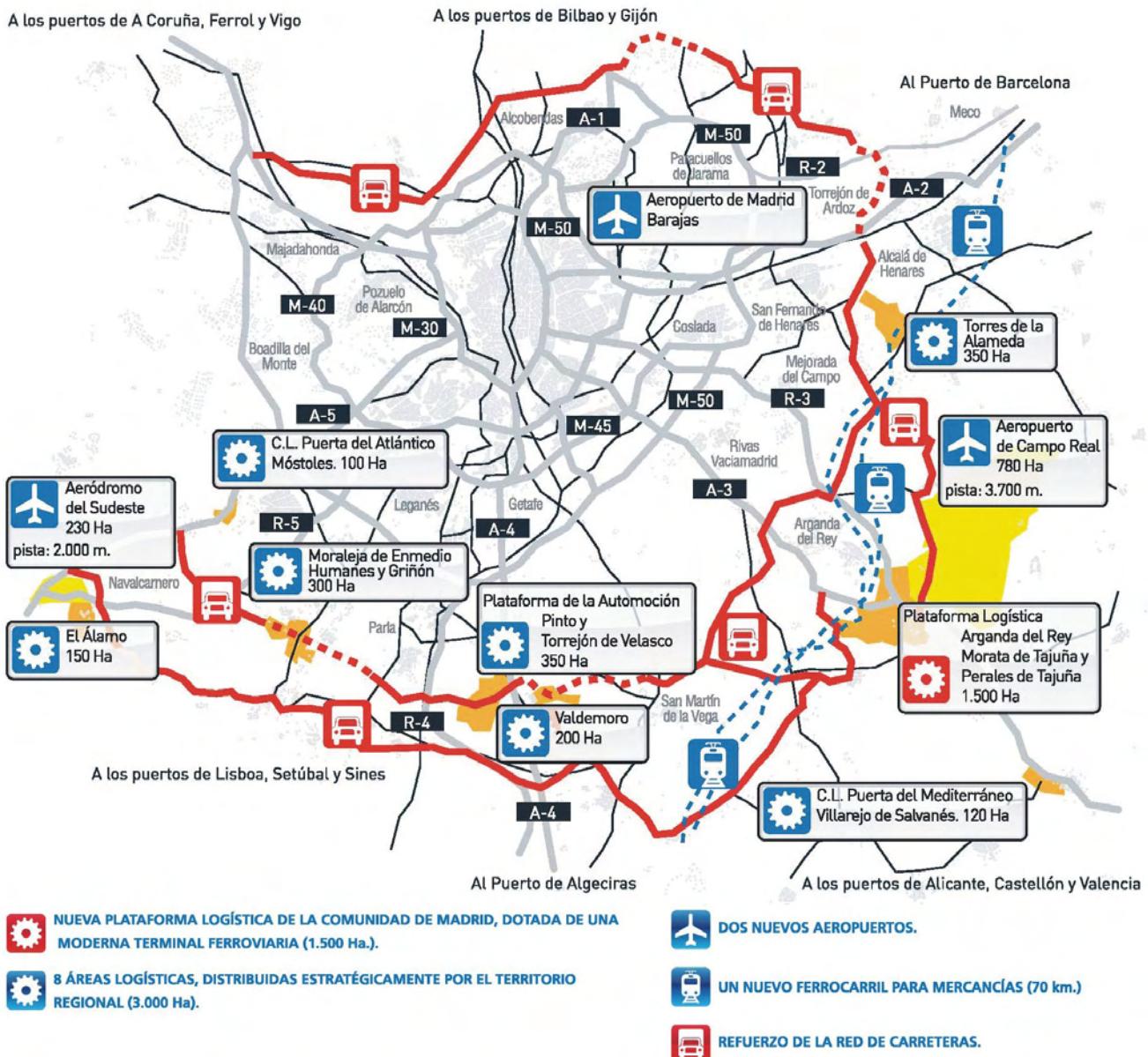
Potenciar las buenas condiciones actuales de accesibilidad de Madrid en el ámbito nacional e internacional para el transporte de viajeros y mercancías supone acoger cuantas actuaciones e inversiones en infraestructuras prevean las administraciones de rango estatal y regional. Las ampliaciones de la red de metro y de ferrocarril de cercanías mejoran la accesibilidad de los emplazamientos servidos y los convierten en lugares preferentes para usos o actividades de centralidad urbana<sup>3</sup>. Es importante reforzar el papel nodal de los intercambiadores existentes y aprovechar las oportunidades que surjan de nuevos proyectos como el eje transversal de cercanías este-suroeste y las ampliaciones de las líneas de metro programadas.

Afianzar la región de Madrid como nodo de comunicaciones debe ser una circunstancia aprovechada para impulsar la capacidad de acogida de actividades estratégicas que precisen de una buena accesibilidad.

Bajo la perspectiva de competitividad urbana sería deseable ofrecer espacios urbanos atractivos para múltiples actividades económicas y, en particular, para aquellas de carácter innovador y creativo que la ciudad desea impulsar para poder competir en el ámbito internacional. Estos espacios urbanos deben disponer de unas óptimas condiciones de accesibilidad y deben estar dotados de una fuerte identidad para poder competir con ubicaciones alternativas en otras ciudades.

---

<sup>3</sup> Plan de Ampliación de Metro 2020; Plan de Infraestructuras de Cercanías 2009-2015; Plan Aeroportuario Madrid 2007-2025 Comunidad de Madrid; Plan de Infraestructuras Logísticas Comunidad de Madrid, 2010



*Planes regionales aeroportuarios, infraestructuras logísticas y ampliación cercanías.*

Fuente: Comunidad de Madrid

### 3.4.3.2 Favorecer la movilidad regional basada en el uso del transporte público

Es importante contribuir al desafío metropolitano de reducir la alta proporción de viajes radiales que se realizan en coche entre la corona metropolitana y la almendra central.

Se requiere desarrollar las políticas activas de accesibilidad y promoción del transporte público, pero hay otras cuestiones importantes desde las que incidir, como la regulación de los estándares de aparcamiento o el desarrollo de instrumentos para ordenar la movilidad de los grandes usos atractores de viajes y la derivada del desarrollo de nuevos instrumentos de planeamiento.

### **A. Explotar la ampliación de las redes, potenciando los efectos favorables sobre el conjunto urbano**

Cabe mencionar la extraordinaria capacidad e incremento de la permeabilidad transversal que representará la construcción del eje de cercanías Este-Suroeste con varias estaciones en el interior de la ciudad.

También se manifiestan como muy beneficiosas, para la accesibilidad desde las zonas más pobladas de la periferia metropolitana, las ampliaciones previstas en la red de metro. En aras a mejorar los viajes entre los distritos de la periferia del sur y este de la ciudad, se plantea la prolongación de la línea 11 de metro y la posibilidad de crear una nueva línea con un trazado semicircular uniendo los distritos del sureste municipal. Por otra parte, vinculada a la Operación Chamartín, se desarrollaría la ampliación de la línea 10 hacia el norte, garantizando una óptima accesibilidad al nuevo desarrollo urbanístico.

Resulta necesario impulsar tanto el incremento de permeabilidad transversal de la ciudad como la mejora de la accesibilidad desde las zonas más pobladas de la periferia metropolitana. Así mismo desarrollar la red de aparcamientos de intercambio modal en puntos clave del acceso a la ciudad que favorezca el intercambio hacia medios de transporte público, con la consiguiente disminución de entrada de vehículos privados al interior urbano constituye otra línea de actuación que apoyaría el uso del transporte público en la movilidad regional. En la misma dirección es necesaria la mejora y ampliación de los intercambiadores existentes, que completen la red multimodal del sistema.

Priorizar el transporte público en la red de autovías urbanas permitiría completar el desarrollo de la red de plataformas reservadas para autobuses y vehículos de alta ocupación lo que también facilitaría la intermodalidad al mejorar la calidad del servicio de autobuses interurbanos.

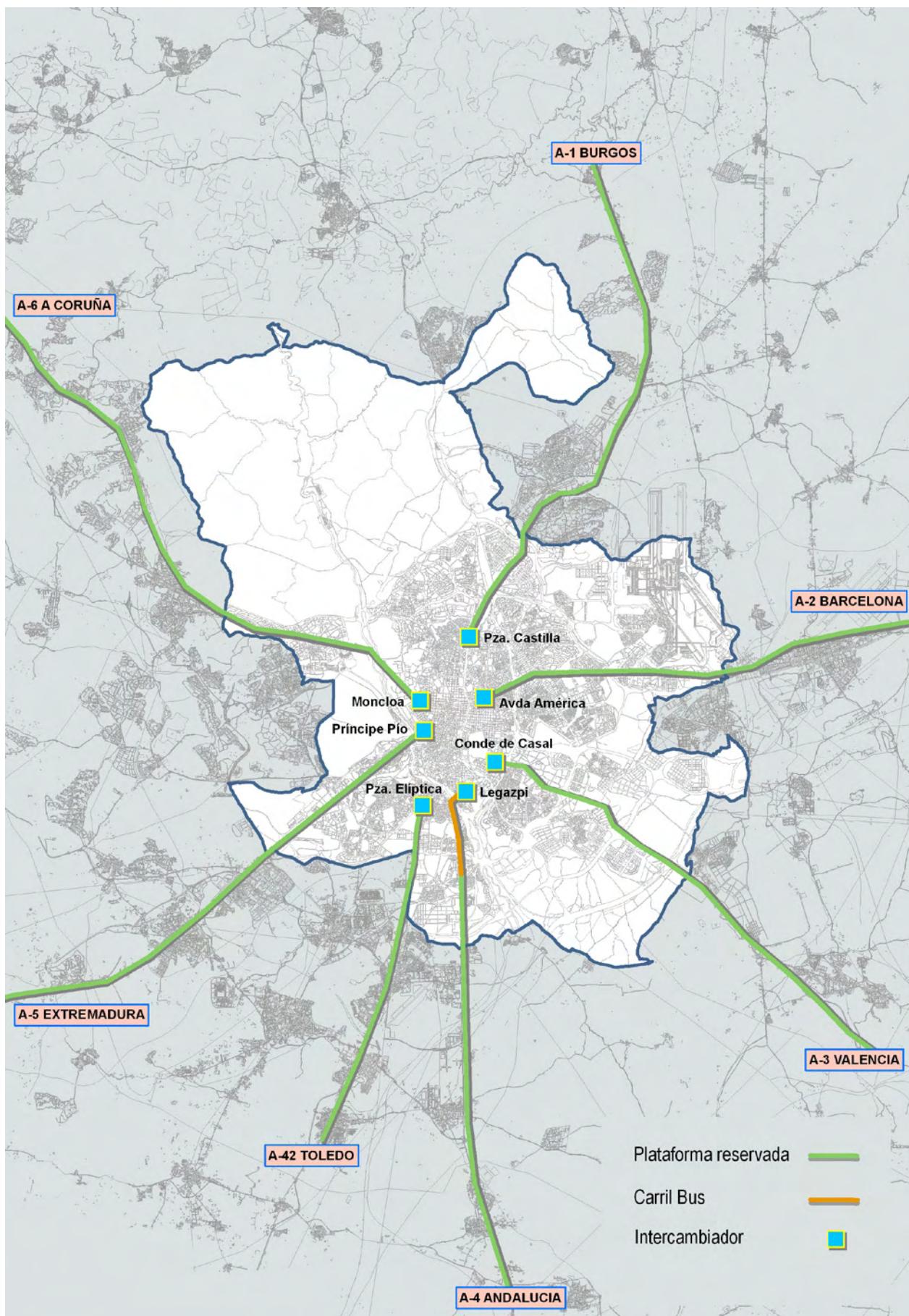
### **B. Estándares de aparcamiento acordes con la accesibilidad al transporte público**

La disponibilidad de aparcamiento generalmente gratuito en destino constituye un elemento clave en la elección modal, por lo que la regulación de los estándares de aparcamiento para los usos con mayor capacidad de atracción de viajes constituye una cuestión de vital importancia en la reducción del uso del vehículo privado.

El establecimiento de estándares urbanísticos de aparcamiento acordes con la accesibilidad al transporte público mejoraría de manera notable el reparto en las relaciones con la corona metropolitana. La oferta de aparcamiento en las zonas centrales de actividad terciaria constituye uno de los orígenes del importante peso que todavía tiene el coche en la movilidad radial o pendular metropolitana con destino en la almendra central. En un marco en el que se prevé un notable incremento de la actividad de regeneración urbana en la ciudad, el establecimiento de estándares adecuados de aparcamiento podría conseguir una importante reversión en el nivel de uso actual del vehículo privado.

### **C. Desarrollo de Planes de Movilidad Sostenible para grandes atractores**

La movilidad derivada de la actividad laboral representa el porcentaje más alto de los motivos que explican los viajes generados, por lo que se considera necesario desarrollar Planes de Movilidad Sostenible para las áreas de actividad económica, con identificación de las medidas necesarias para impulsar actuaciones efectivas, de fomento del uso del transporte colectivo, desarrollar convenios empresa-administración de transporte, incorporar gestores de la movilidad en las empresas encargados de promover mayor ocupación del coche, gestión de las plazas de aparcamiento y desarrollo de aplicaciones tecnológicas para la intermediación y la disuasión de los comportamientos más insostenibles.



*Propuesta de plataformas reservadas para autobuses interurbanos y aparcamientos de intercambio modal*

Fuente: Comunidad de Madrid

#### **D. Instrumentos para analizar el impacto en términos de movilidad de las actuaciones urbanísticas**

Desde esta perspectiva, también resulta imprescindible que las actuaciones futuras sobre la ciudad, que establezcan usos atractores incorporen un análisis de su impacto sobre la movilidad, considerando los costes ambientales que pudieran generarse y su compatibilidad con la movilidad a nivel regional.

##### **3.4.3.3 Fomentar una estructura urbana policéntrica**

Esta línea de actuación supone reforzar la estructura multicéntrica de la ciudad de Madrid, avanzando hacia una ciudad poli-intensificada, con la creación de centralidades en torno a los nodos de transporte público que mejore el dinamismo en los barrios de la periferia. Dichos nodos cubrirían un amplio espectro, desde los grandes nodos de ámbito metropolitano (estaciones de Cercanías e intercambiadores) hasta los nodos de carácter distrital o de barrio, ligados puntos de correspondencia del transporte de superficie.

Se trataría de equilibrar la estructura urbana mediante la creación de una jerarquía de centros y subcentros urbanos en función del nivel accesibilidad regional o local. En ellos cabría mejorar la articulación con la red de transporte a través de la recuperación del viario principal y del espacio libre público.

##### **3.4.3.4 Posibilitar y favorecer pautas de vida cotidiana de proximidad:incrementar el espacio público peatonal**

Una estructura policéntrica facilita considerablemente estas pautas de proximidad, pero debe ser reforzada por otras actuaciones que mejoren el entorno urbano de proximidad y creen condiciones favorables para los desplazamientos en modos no motorizados.

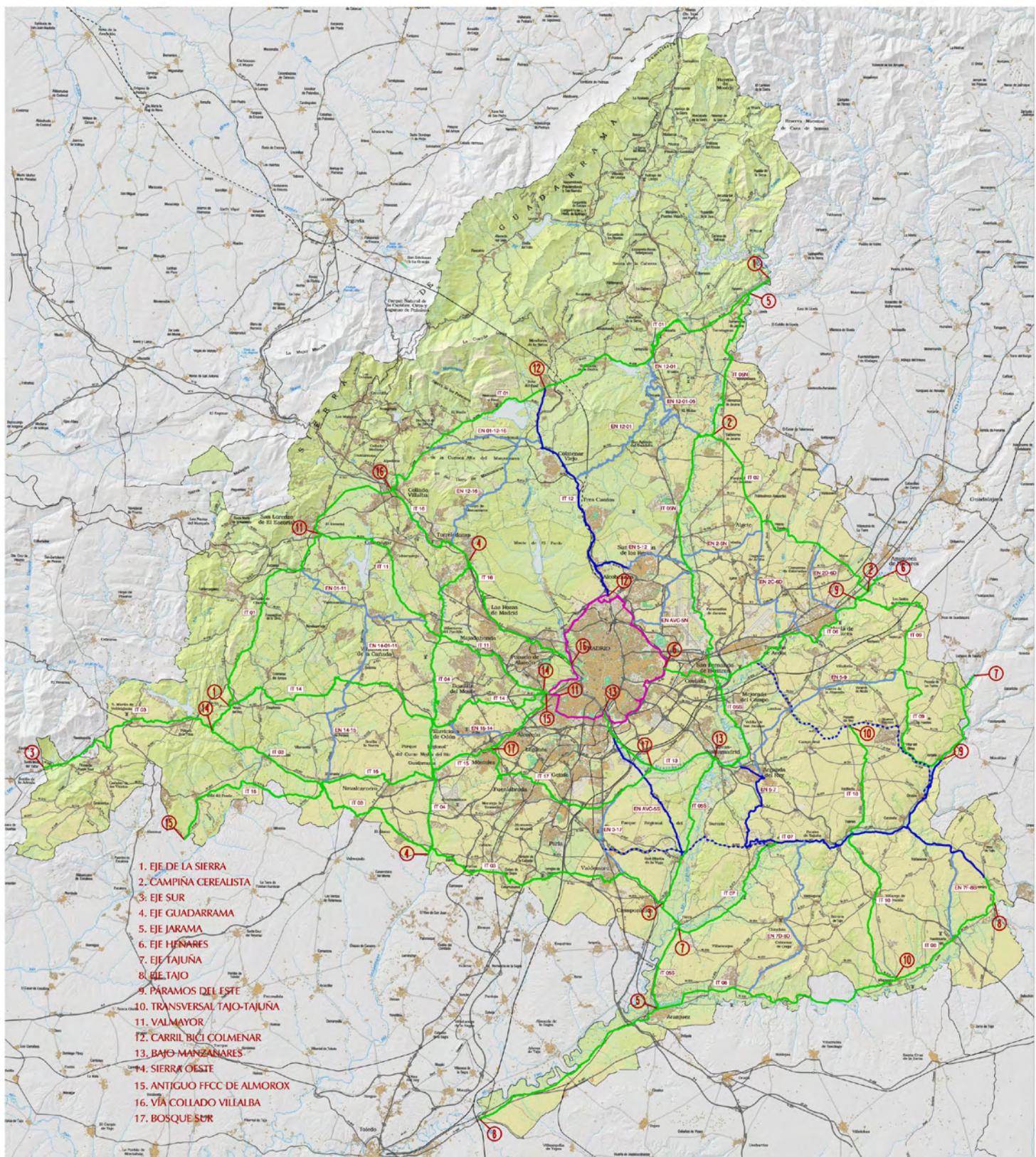
La movilidad de proximidad depende en gran medida de la tipología del barrio y de sus posibilidades de “autonomía” en el día a día de sus vecinos, tanto por el tipo de tejido urbano que representa, en términos de densidad y compacidad edificatoria, como por sus características comerciales, la calidad del espacio público o la dotación de equipamientos de cercanía.

La movilidad de proximidad supone convertir a los ciudadanos en protagonistas del sistema de movilidad, prestar especial atención a la movilidad no obligada, a la accesibilidad universal, atendiendo a las necesidades específicas de los diferentes colectivos.

##### **3.4.3.5 Recuperación de grandes avenidas como bulevares y paseos**

Incrementar sustancialmente el espacio dentro de la red viaria no dedicado al transporte motorizado y mejorar su conectividad es una línea de actuación fundamental en el modelo de ciudad sostenible. Es crucial para articular una ciudad dotada de un fuerte sentido de identidad, ya que el conjunto de grandes avenidas de la ciudad –entregado desde hace décadas al tráfico motorizado– puede dar sentido y estructura al conjunto de la ciudad. Los grandes ejes viarios presentan una inevitable tensión entre los caracteres formales, ambientales, sociales y funcionales de la vía, que habrán de ser debidamente evaluados y ponderados.

Se trata de una tendencia generalizada en las grandes ciudades donde se han ido rediseñando autovías urbanas, travesías y avenidas, ganando peso las funciones sociales frente al tráfico motorizado. Se trata de un paso en su concepción como “redes arteriales para la movilidad” a “lugares de reconocimiento de la ciudad”, en las que la movilidad peatonal y ciclista ganan espacio en la sección del viario, unido a una mejora ambiental y paisajística vinculada al incremento de la masa arbolada.



La presencia de arbolado urbano de gran porte dispuesto en bulevares o en alineaciones de calles en aceras de anchura suficiente, contribuye a la conexión entre parques urbanos a modo de pasillos verdes, mejorando el medio ambiente urbano y favoreciendo la generación de una red estructurante de espacios libre.

### **3.4.3.6 Zonificación urbana para la integración de objetivos urbanísticos y de movilidad**

Establecer una tipología de barrios o zonas de la ciudad desde la perspectiva de la movilidad permitiría coordinar las actuaciones en materia de movilidad con los objetivos urbanísticos que se persigan para cada uno de ellos, con la idea de dirigir las actuaciones relacionadas con la gestión y la planificación hacia unos objetivos consensuados, atendiendo a la inercia y complejidad de los cambios necesarios.

Hay tres cuestiones que se consideran más relevantes para establecer esta zonificación o diferenciación espacial:

- el grado de accesibilidad en transporte público;
- las características de la trama urbana, sobre todo en lo relativo a la disponibilidad de espacio peatonal;
- y por último, el carácter predominante del barrio, bien como atractor de viajes, o bien barrios de carácter residencial, con predominio de viajes internos.



### 3.5 LAS INFRAESTRUCTURAS Y LOS SERVICIOS URBANOS

#### 3.5.1 INTRODUCCIÓN: LAS INFRAESTRUCTURAS Y LOS SERVICIOS URBANOS EN EL MARCO DE LA SOSTENIBILIDAD

Como toda gran urbe, Madrid es un sumidero de recursos, los cuales son obtenidos o producidos en gran medida fuera de su término municipal, de la región o incluso del Estado. Las infraestructuras urbanas son determinantes en la conformación del territorio, ya que de ellas depende la capacidad de aportar los flujos demandados por la sociedad.

Las redes infraestructurales deben ser consideradas en la toma de decisiones respecto a las estrategias de futuro y desarrollo urbano por su carácter determinante tanto en la configuración de la ciudad como por la necesidad ineludible de avanzar en la eficiencia de su gestión integral.

Los desequilibrios globales a nivel planetario, causantes del modelo de crecimiento consumidor de recursos, han originado importantes tensiones estructurales sobre ciertos recursos básicos para nuestro funcionamiento, como el agua y la energía, además de una alteración de los ciclos vitales de la biosfera. Se ha puesto de manifiesto la insostenibilidad del mantenimiento por más tiempo de esta evolución en el consumo, lo que ha conducido a plantear un nuevo marco de desarrollo de las infraestructuras y servicios urbanos de manera más sostenible, asumiendo la limitación de los recursos disponibles y la prevención del cambio climático.

Son notables los cambios que se vienen produciendo desde hace unos años en los objetivos y las estrategias de los sectores energético, hidráulico y de las telecomunicaciones.

En el ámbito de la energía se ha ido propugnando la necesidad de adoptar criterios de reducción del consumo, de incremento de la capacidad de generación dentro de la ciudad, promoviendo las fuentes renovables y la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Se hace preciso trasladar a la sociedad la cultura del ahorro y la eficiencia energética, fomentando la competencia en el mercado y haciendo de estos parámetros un instrumento del crecimiento económico y del bienestar social.

Por su parte, en el sector hidráulico se ha convertido en tema prioritario la gestión de los recursos disponibles, prestando especial atención a la utilización de recursos no convencionales: el reciclado de aguas residuales y la reutilización de aguas grises y pluviales. El continuo crecimiento urbano conlleva una progresiva impermeabilización del suelo que está alterando gravemente el ciclo hidrológico natural del agua. Cada vez necesitamos colectores más grandes y una mayor necesidad de depurar un agua de lluvia que en su origen era limpia. Se hace necesario contemplar el ciclo completo a la hora de planificar soluciones para la gestión del agua.

También el sector de las telecomunicaciones ha experimentado una enorme transformación en las dos últimas décadas, siendo el exponente más claro la aparición y generalización de la red de Internet y de las comunicaciones por móvil. La ciudad se encuentra actualmente inmersa en un rápido proceso de transformación que están impulsando las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones (TIC).

Resulta necesario **reflexionar sobre las infraestructuras** de la ciudad existente y su adaptación al modelo urbano que se pretenda impulsar desde la perspectiva de la sostenibilidad, como punto de partida para definir su futuro teniendo en cuenta las nuevas condiciones tecnológicas producidas en los últimos años.

En esta dirección se propone integrar el concepto de **metabolismo urbano** como uno de los temas prioritarios en el planeamiento urbano, estableciendo medidas para que las funciones urbanas puedan realizarse satisfactoriamente con el menor consumo de recursos materiales, agua y energía, y con la menor producción de residuos posible, tendiendo a cerrar localmente los ciclos.

### **3.5.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS**

#### **3.5.2.1 Criterios de eficiencia en el uso de recursos**

El desarrollo sostenible aplicado a las actuaciones urbanas implica necesariamente incluir, desde las etapas más tempranas, criterios tendentes a optimizar los consumos de recursos, principalmente agua y energía.

Una ciudad sostenible debe asumir la necesidad de dinamizar la adopción de medidas que tiendan a estimular un menor consumo y una mayor eficiencia energética, especialmente en los dos sectores donde se produce el mayor consumo energético: el transporte urbano y la edificación. También se requiere tratar de compensar el déficit de generación propia a nivel local reforzando las infraestructuras para la generación de electricidad y calor en el ámbito urbano.

El uso eficiente del agua supone en primer lugar tratar de fomentar el ahorro, pero también la reutilización de las aguas grises y aguas regeneradas en los usos que lo permitan, además de tener un mayor respeto hacia los ciclos naturales, incrementando la permeabilidad de los suelos y gestionando las escorrentías urbanas de manera que se mejore el confort climático de los espacios abiertos.

#### **3.5.2.2 Innovación como respuesta a las nuevas necesidades**

Resulta necesaria la innovación como vía para la adaptación tecnológica de las infraestructuras urbanas a los nuevos retos, para la aparición de nuevas redes y formas de organización urbanas, así como de nuevas lógicas que reduzcan la presión sobre el consumo de recursos. La innovación implica apostar por la ciudad inteligente (*Smart City*) incorporando a las redes e instalaciones de infraestructuras y servicios los sistemas de medición, información y transmisión de datos que permitan gestionar la oferta y demanda de los recursos de manera inteligente, optimizando la gestión tanto de las redes energéticas, como de la movilidad, los residuos y cuantos sistemas y servicios puedan ser objeto de su alcance.

#### **3.5.2.3 Regulación del uso del subsuelo para la coordinación de servicios**

Es necesario incorporar a los desarrollos urbanos una regulación más adecuada de las redes urbanas necesarias para abastecer y gestionar los recursos, siendo preciso promover la regulación del uso del subsuelo de Madrid, ocupado por infinidad de usuarios de distinta naturaleza (canalizaciones, galerías o conducciones de todo tipo), de múltiples compañías y entidades, que tienen que convivir con las infraestructuras subterráneas de transporte (metro, transporte ferroviario, túneles urbanos, etc.).

Se debería apostar por la instalación conjunta de redes y conducciones en galerías de servicios y, en determinados casos, puede ser precisa la definición de trazados y condiciones generales previa a los proyectos de urbanización a través de **Planes Específicos para Infraestructuras urbanas**.



### 3.5.2.4 Necesidad de integrar la renovación de redes en procesos de rehabilitación y regeneración urbana

Resulta necesario promover planes de renovación de las redes infraestructurales, consensuados con las compañías de servicios, de modo que no se actúe sólo frente a emergencias sino que se adelanten a las necesidades y problemas futuros, en el marco de la estrategia de renovación y regeneración urbana.

Estos procesos de renovación de redes favorecerían la implantación progresiva de las medidas de ahorro y eficiencia requeridas, así como de las innovaciones tecnológicas en la ciudad existente y no solo en nuevos barrios o edificios de nueva construcción.

Estas medidas podrían contribuir a la consecución de notables mejoras en los rendimientos energéticos, una menor contaminación medioambiental, atmosférica y acústica y la incorporación de nuevas tecnologías como sistemas de recogida neumática de residuos, la utilización de lámparas de menor consumo en la red de alumbrado público, sistemas de recarga de vehículos eléctricos, etc., como una adaptación paulatina de la ciudad existente a nuevos desafíos.

### 3.5.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

#### 3.5.3.1 Urbanismo de bajo impacto ambiental

Resulta necesario desde las actuaciones urbanísticas contribuir de manera significativa al uso eficiente de los recursos.

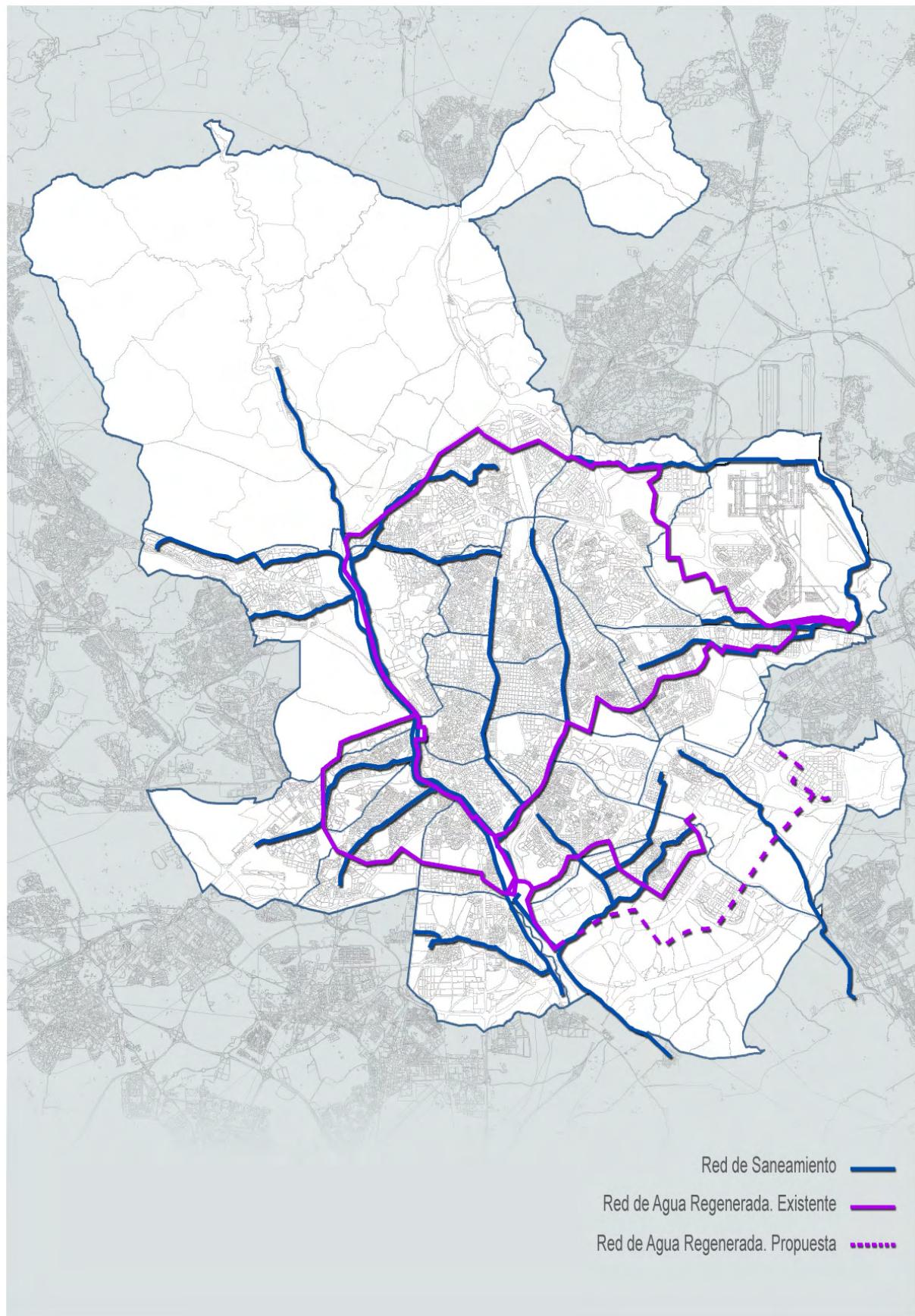
**Temas relativos al ciclo del agua** con proyección urbana y **efectos** sobre la **sostenibilidad** medioambiental de la ciudad serían los siguientes: diseño de zonas verdes como zonas de captación y laminación de aguas pluviales, así como con superficies permeables y pavimentos porosos en espacios libres; Tratamiento y reutilización de aguas grises en origen; Medidas de ahorro de agua potable; Estimaciones económicas de inversiones necesarias y plazos de amortización frente a soluciones convencionales, etc.

Temas relativos a la **energía** que deben ser abordados en el desarrollo urbano serían: análisis del soleamiento de las ordenaciones propuestas; orientaciones y volumetrías adecuadas para optimizar el aprovechamiento solar; canalización de vientos y mejora del confort térmico a través de las zonas verdes; generación de calor y/o electricidad mediante redes centralizadas; generación de energía renovable en elementos de urbanización; prestaciones energéticas de los edificios; reducción de costes energéticos del transporte; etc.

#### 3.5.3.2 Utilización de recursos hídricos no convencionales: aguas pluviales, aguas grises y regeneradas

El sector hidráulico ha de prestar especial atención a la utilización de recursos no convencionales: aguas pluviales, aguas grises y regeneradas. La aplicación de este criterio precisa de la **incorporación de redes separativas** a escala urbana, lo que implicará un cambio notable en su funcionamiento actual.

Se requiere además la **reutilización** no sólo de las aguas pluviales sino de las aguas **grises**, que son las que pueden aportar una mayor continuidad en el balance hídrico con respecto a los caudales de **riego** necesarios para las zonas verdes. Esto supondría actuar a escala de edificios incorporando instalaciones para las aguas grises que también podría abastecer los usos propios del edificio en los que legalmente estuviera autorizada una calidad inferior de las aguas.



Redes básicas de saneamiento y de distribución de agua regenerada



La opción de utilización en origen de las aguas grises podría llegar a suponer una reducción casi a la mitad de las aguas residuales que necesitarían ser trasladadas hasta la depuradora, abaratando considerablemente el coste tanto de transporte como de tratamiento con respecto al sistema tradicional.

Merece especial atención la **gestión de las escorrentías**, mediante la incorporación de nuevos procedimientos en la **mejora del ciclo del agua** como estrategia aplicable tanto en la regeneración de la ciudad consolidada como para nuevos desarrollos.

Los sistemas convencionales de drenaje tienen como objetivo evacuar lo antes posible las escorrentías generadas en tiempo de lluvia hacia el medio receptor, protegiendo así a la ciudad frente a inundaciones. Sin embargo en la actualidad se reconoce a nivel mundial la necesidad de un cambio en la manera de gestionar el agua de lluvia en entornos urbanos, puesto que desperdiciar este tipo de agua como recurso es un coste innecesario además de un lujo.

En este sentido, la gestión más eficiente de las aguas pluviales requiere la utilización de **sistemas urbanos de drenaje sostenible**, elementos integrantes de la infraestructura hidráulica preferiblemente vegetados o naturalizados destinados a filtrar, depurar, transportar y almacenar el agua de lluvia al tiempo que permitirían mejorar el confort climático de los espacios abiertos.

### **3.5.3.3 Hacia un menor consumo y una mayor eficiencia en las políticas energéticas municipales**

La energía es un bien escaso y caro que se mueve en un mercado variable e inseguro. Por ello, los objetivos energéticos generales que se propugnan se enmarcan con arreglo a criterios de reducción del consumo de energía e incremento de la capacidad de generación dentro de la ciudad, promoviendo las fuentes renovables y la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>.

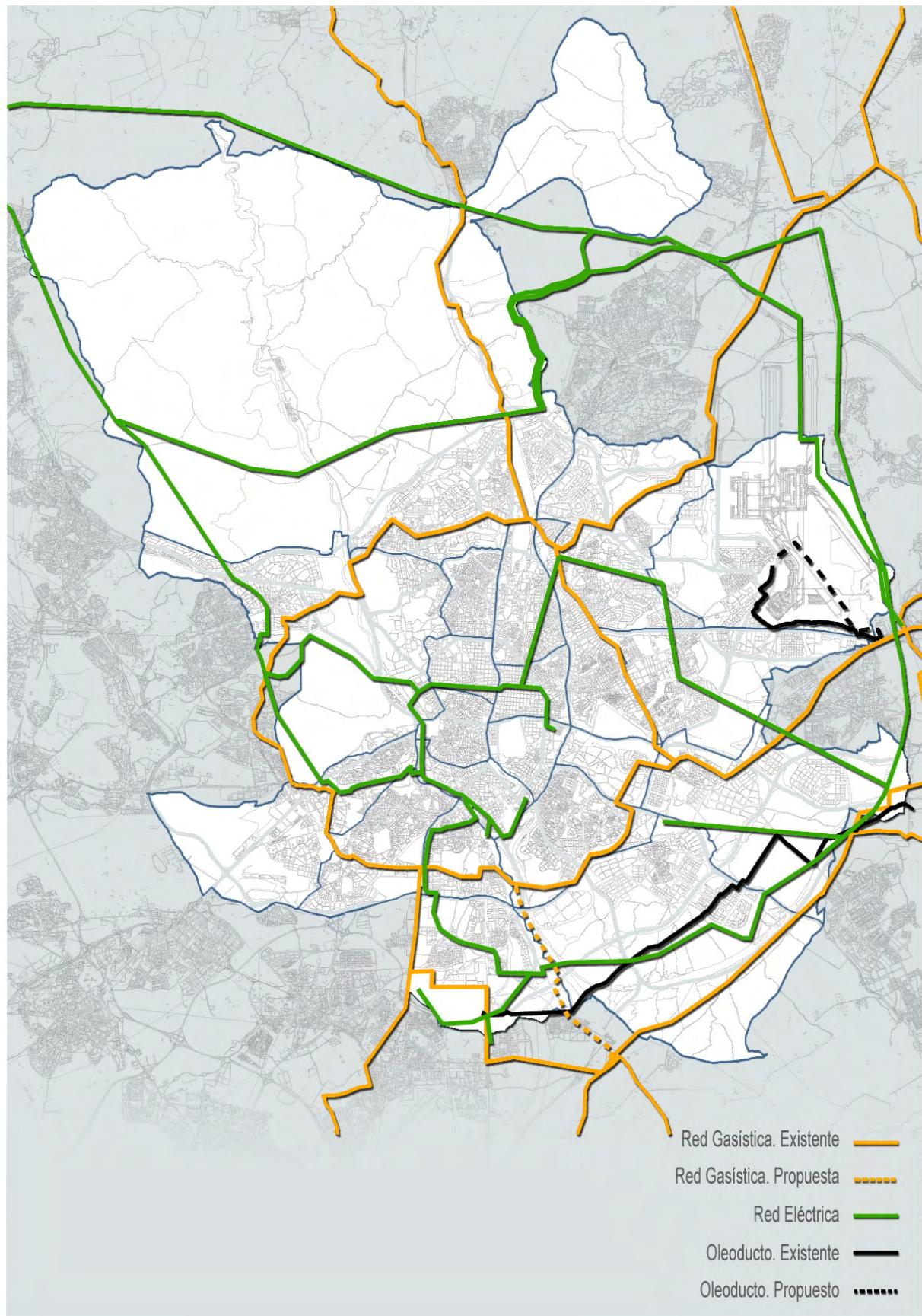
Para ello se precisa la implicación de todos los actores sociales: ciudadanía, sector empresarial y, en particular, las empresas de suministro y servicios energéticos y las del sector de la edificación, así como la administración en la promoción de actuaciones que contribuyan a alcanzar los objetivos de ahorro y eficiencia, especialmente en los dos sectores donde se produce el mayor consumo energético, como son el transporte urbano y la edificación.

Se precisan en primer lugar medidas de ahorro a través de la mejora en el comportamiento energético de los edificios existentes y de la promoción de proyectos de edificación planteados desde criterios de bioclimatismo con altos niveles de certificación energética, especialmente en el caso de edificios públicos.

A nivel de redes urbanas el objetivo es el **acercamiento de las fuentes de producción a los centros de consumo**, de modo que se aminore la actual dependencia del exterior y se genere energía con fuentes limpias y renovables.

Esto supone la previsión de nuevas redes energéticas de ámbito local o urbano, sistemas centralizados de producción de calor y electricidad por grupos de edificios, que tendrían la ventaja de un mejor rendimiento, un mayor ahorro al reducir pérdidas de distribución y un mejor comportamiento ambiental en el caso de utilizar fuentes renovables.

Esto supone la previsión de nuevas redes energéticas de ámbito local o urbano, sistemas centralizados de producción de calor y electricidad por grupos de edificios.



Por otro lado, el futuro de estas redes se dirige hacia una infraestructura integrada con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para conseguir una gestión activa de la demanda, lo que redundaría en una disminución de las puntas de consumo y en una mayor garantía del suministro, transformando la **red eléctrica convencional para convertirla en inteligente**.

### 3.5.3.4 Optimización energética en el sector residencial, renovación de redes urbanas

La rehabilitación de edificios es el proceso más razonable para reducir las necesidades energéticas de la ciudad, ya que el 24 % del consumo de energía procede del uso de edificios. Además, la opción de rehabilitar es energéticamente más eficiente que construir un edificio nuevo<sup>4</sup>, por lo que la rehabilitación del parque edificado a nivel de edificio o de barrio es la línea de actuación más necesaria para el ahorro.

Estos procesos de rehabilitación requieren actuar sobre las envolventes de edificios mejorando el aislamiento e incorporando medidas pasivas, pero deben permitir además ir renovando las instalaciones energéticas e introduciendo innovaciones, o medidas activas.

### 3.5.3.5 Fomento de la producción de energía renovable a escala urbana

En las últimos dos décadas se ha iniciado una línea de trabajo para fomentar la investigación y uso de las energías renovables que disminuyan la dependencia energética, y para reducir el efecto invernadero asociado a las fuentes convencionales.

Los países de la Unión Europea, con una enorme dependencia energética, han convertido la política de fomento de energía renovable en una prioridad para los gobiernos. Así, se han elaborado planes energéticos que determinan objetivos de participación de energías renovables en la producción total de energía. Madrid ha desarrollado un *Plan de Uso Sostenible de la Energía y Prevención de Cambio Climático*, actualmente en revisión, en el que recoge la intención de orientar la capacidad de la ciudad para asumir su cuota en los compromisos nacionales en la lucha frente al cambio climático más allá de 2012:

- Alcanzar una reducción agregada respecto de 1990 del 20% de las emisiones en el horizonte 2020, ampliable al 30%.
- Alcanzar un incremento de la eficiencia energética de la UE del 20% y una participación del 20% de las energías renovables en el consumo energético en el año 2020.

La acción urbanística debe incorporar aquellos aspectos relativos a la planificación de las fuentes energéticas que abastecen a la ciudad, que permitan no solo la actualización de las condiciones respecto de las existentes, sino también establecer una proyección de futuro que facilite el desarrollo de las nuevas fuentes energéticas conforme al estado de investigación y desarrollo actual.

Las tecnologías disponibles y en fase de desarrollo en la actualidad para generación energética son amplias, pero en lo que afecta a las ciudades es importante señalar tecnologías de generación a pequeña escala que proporcionan electricidad y calor en puntos más cercanos al consumidor, mediante el empleo de energías renovables (solar fotovoltaica, geotermia, biomasa, minieólica, centrales de barrio de cogeneración, etc.).

Aunque la producción energética de renovable de Madrid ha ido experimentado un fuerte crecimiento porcentual de la mano de la cogeneración, el tratamiento de residuos sólidos urbanos, la biomasa y la energía solar térmica todavía tienen potencial por aprovechar. Madrid cuenta con un fuerte tejido económico orientado al sector energético con empresas líderes a nivel internacional, con las que sería deseable trabajar para apostar por un proyecto de futuro que mejorase la situación de la ciudad y reforzase su posicionamiento en cuanto a emisiones de GEI por habitante.

### **3.5.3.6 Reserva de suelo para los pasillos, bandas e instalaciones de las infraestructuras urbanas**

El importante consumo de recursos del área metropolitana madrileña implica que las infraestructuras de abastecimiento a la región tengan una considerable entidad, grandes conducciones que establecen servidumbres y bandas de reserva.

Por otro lado, debido a la posición geográfica de Madrid, muchas infraestructuras sirven de paso para abastecer áreas externas de la ciudad y por la estructura radial del área metropolitana atraviesan el municipio.

Es preciso considerar las reservas de suelo y servidumbres que producen estas redes sobre el territorio y los cambios que pudieran derivar de desarrollos tecnológicos en los requerimientos de suelo y emplazamientos.

En el marco de la planificación también se deberán revisar y actualizar las reservas de suelo necesarias y regulaciones normativas para el conjunto de instalaciones infraestructurales requeridas para el funcionamiento de la ciudad, así como por las nuevas redes urbanas, como centros de transformación, nodos de telefonía, reguladores de tráfico, servicios integrales de conservación urbana, centrales de barrio, almacenamiento de energía, etc.

### **3.5.3.7 Utilización de Tecnologías de Información y Comunicación para una gestión municipal más eficiente-Ciudad Inteligente**

Son cada vez más numerosas las aplicaciones que a escala urbana se van desarrollando de la mano de las tecnologías de la información. Las denominadas ciudades digitales o *smart cities* aprovechan las tecnologías para mejorar el funcionamiento urbano y hacerlo más eficiente. Movilizan las capacidades tecnológicas locales para usos como la gestión energética distribuida, la gestión del tráfico, el aparcamiento y el transporte público, sistemas de control remoto de contenedores de residuos o de la actividad logística de las ciudades, además de funciones de administración y comercio electrónico. Es necesario explorar la forma de integrar estas posibilidades como atributos del nuevo modelo de ciudad.



## 3.6 CIUDAD AMBIENTALMENTE RESPONSABLE

### 3.6.1 INTRODUCCIÓN

Una ciudad ambientalmente responsable es una ciudad ambiciosa en los objetivos a alcanzar y abierta a la innovación, con capacidad para cambiar las formas y metodologías de trabajo. Son cada vez más numerosas las ciudades que aspiran a obtener drásticas reducciones de emisiones de GEI, desarrollar proyectos de generación energética renovable a gran escala, aprovechar el potencial de las telecomunicaciones para mejorar el funcionamiento urbano, diseñar ecobarrios energéticamente autosuficientes y convertirse en “ciudades verdes”. En esos caminos los gobiernos locales necesitan cambiar las prioridades políticas, las metodologías de trabajo internas y externas en cuanto a las relaciones con la sociedad y las empresas, pero sobre todo se han visto inmersos en un proceso de innovación.

Los objetivos que se deben plantear abarcan tres escalas para el cambio: una más estrechamente relacionada con la actividad urbanística, planteando como objetivo que los planes se realicen desde planteamientos sostenibles; otra referente a la política local, de manera que se contribuya a la consecución de objetivos de mejora de calidad del aire, de ahorro energético, de producción de energía renovable y también de fomento de la biodiversidad; y, por último, una relacionada con la sociedad, tratando de canalizar y compartir intereses de la sociedad y de las empresas hacia proyectos de responsabilidad social y ambiental.

### 3.6.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS

- Contribuir a los objetivos ambientales en los ámbitos de la calidad del aire, de la energía y de la biodiversidad.
- Desarrollar herramientas que fomenten la redacción de planes urbanísticos desde planteamientos sostenibles.
- Canalizar iniciativas empresariales y sociales hacia proyectos de interés relacionados con el medio ambiente y la sostenibilidad

### 3.6.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

#### 3.6.3.1 Calidad del aire, cambio climático y eficiencia energética

En materia **ambiental** constituyen ámbitos prioritarios municipales las medidas de lucha frente al cambio climático y la eficiencia energética, además de la contribución a los objetivos de mejora de la calidad del aire y de la contaminación. Las líneas de actuación que habría que desarrollar serían las siguientes:

- Integrar las estrategias municipales en relación a la calidad del aire y la contaminación acústica en las estrategias de usos, movilidad y espacio público, afectando fundamentalmente a la implantación de usos de actividad económica, terciario y a la dotación de aparcamientos.
- En materia de rehabilitación, tratar de impulsar decididamente la rehabilitación y la renovación urbanas. Esta sería una de las contribuciones más importantes a la estrategia energética, ya que la rehabilitación del parque edificado permitiría obtener los resultados más significativos en términos de consumo de energía y reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera en la ciudad de Madrid. Como referencia en cuanto a un escenario deseable, cabría citar el informe Cambio Global 2020/2050 que cifra entre un 25 y un 50 % la reducción de las emisiones de GEI que se debería alcanzar en el horizonte del 2020.

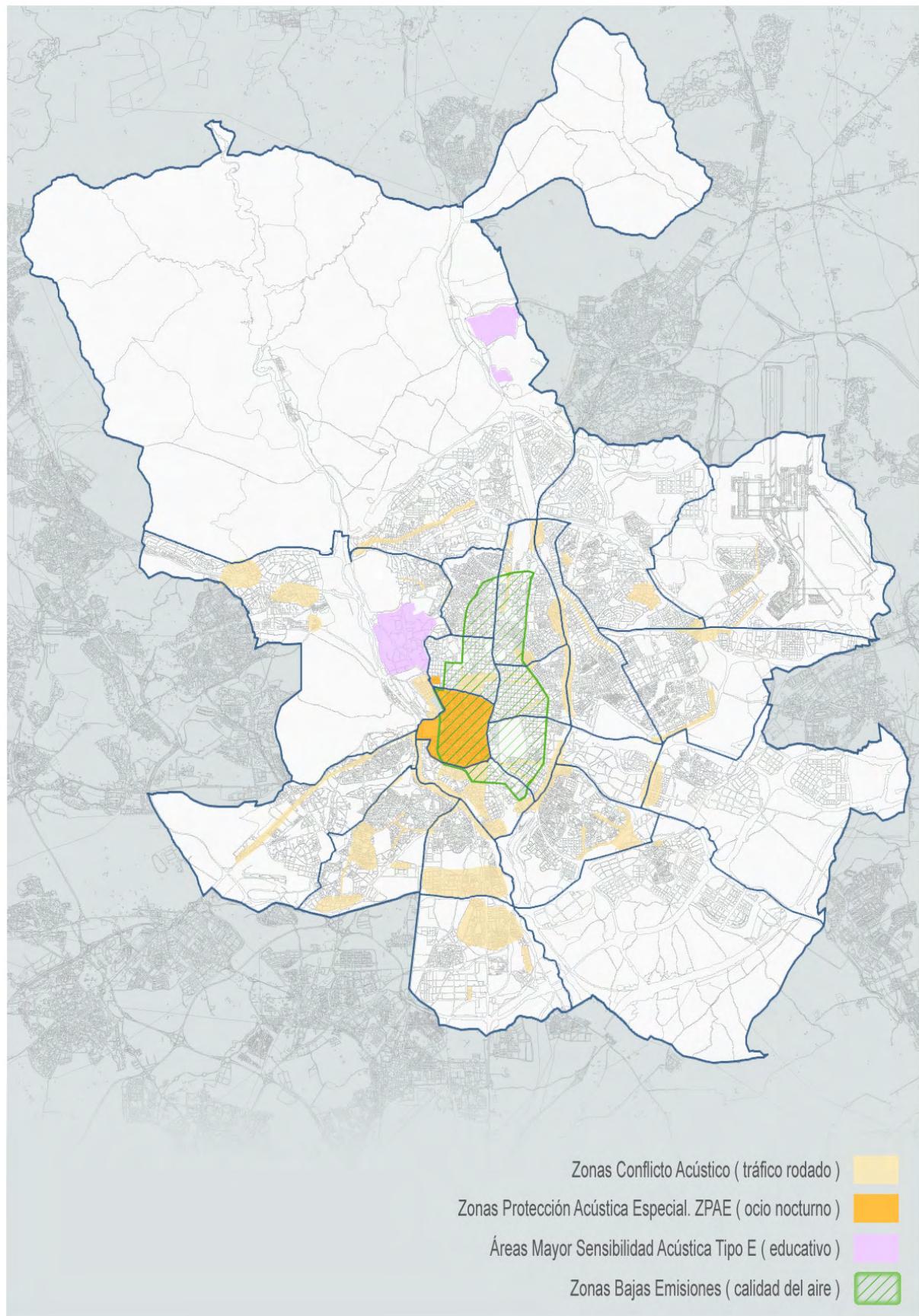
- En materia de construcción de nueva edificación, incorporar regulaciones que faciliten alcanzar el reto establecido para 2020 en cuanto a la generación de la misma cantidad de energía consumida (edificios cero emisiones). Asimismo, desarrollar paulatinamente redes de generación distribuida o inteligentes a escala local, que deberá favorecerse en los nuevos desarrollos urbanísticos.
- Sería conveniente explorar la posibilidad de integrar un proyecto de producción energética renovable a gran escala en los suelos no desarrollados, que contribuyese a posicionar a Madrid como una ciudad baja en carbono entre el conjunto de ciudades europeas. Además podría ayudar al impulso, en su entorno, de un parque empresarial y tecnológico orientado a las energías renovables, industria y servicios ambientales.

### **3.6.3.2 Estrategia de fomento de la biodiversidad urbana para la creación de una red de naturaleza que integre los espacios de mayor valor ambiental y corredores verdes de conexión**

Es necesario reconocer las diferentes funciones que desempeñan las zonas verdes: como dotación al servicio de la población, como espacio soporte para actividades de diferente tipo, deporte, ocio, educación, relación social, etc., su función ambiental, ya que garantizan la biodiversidad urbana, la fijación de partículas contaminantes, la regulación térmica, además de su función paisajística, al ser elemento básico de percepción y reconocimiento de la ciudad.

En este sentido es necesario el impulso de una red de naturaleza constituida por espacios naturales protegidos, corredores verdes y zonas verdes con mayor valor ecológico, que se considere como infraestructura ambiental a incorporar a las restantes redes públicas. Esta red estaría compuesta por espacios verdes existentes y se completaría con corredores, paseos y bulevares como elementos de conexión de la red donde se fomentará la presencia de arbolado y se favorecerán los desplazamientos peatonales y ciclistas. Esta estrategia podría potenciar, además, la configuración de un borde periurbano de la ciudad.

Asimismo es necesario favorecer en general la naturalización urbana a través de espacios privados como muros, tejados, espacios libres permeables. Esta línea de actuación se desarrolla de manera pormenorizada en la estrategia sobre calidad de vida.



**Ámbitos con condicionantes ambientales**

Fuente: Ayuntamiento de Madrid

### 3.6.3.3 Economía social y ambientalmente responsable

En la actualidad, las grandes ciudades europeas están sustituyendo el discurso de competitividad global que dominó el planeamiento estratégico de los años noventa y la primera década del año 2000 por reforzar el potencial de las tecnologías ambientales a favor de la economía y el empleo y favorecer un comportamiento ambientalmente responsable de la actividad económica.

En este sentido hay algunas cuestiones que se deben integrar entre los objetivos para la estrategia de actividades económicas:

- Fomentar el comportamiento ambiental y socialmente responsable de las empresas.
- Desarrollar los instrumentos de Responsabilidad Social empresarial o medidas compensatorias de incremento de emisiones.
- Rehabilitar polígonos industriales y áreas de actividad económica obsoletas mejorando la eficiencia energética, la movilidad sostenible, la mejora del espacio público y el comportamiento ambiental empresarial mediante la aplicación de sistemas de gestión ambiental.
- Favorecer la implantación de actividades que supongan nuevos yacimientos de empleo, empresas orientadas a una economía baja en carbono **y** empresas de economía social.

La Responsabilidad Social supone la integración voluntaria de políticas empresariales comprometidas con problemas sociales, medioambientales y de derechos humanos. Suponen un nuevo modelo de gestión empresarial, cada vez más extendido en el ámbito interno y externo a las actividades de la empresa, en este último caso implicando inversiones en proyectos ambientales o socialmente responsables que mejoren la imagen de la empresa a la vez que suponen un beneficio para la colectividad.

Por otro lado, el cálculo de la huella ecológica de los procesos se ha convertido en práctica habitual en cualquier ámbito de actividad productiva y lleva aparejada la implementación de medidas para compensar futuros incrementos, mediante inversiones en capital natural, compra de bonos de carbono, billetes verdes. A su vez, las empresas deben compensar las emisiones de GEI, tanto las reguladas por el mercado de derechos de emisión como las de los sectores difusos mediante sistemas voluntarios. Los proyectos de transporte y edificación que supongan mejoras del comportamiento ambiental o los proyectos para fomentar una red de naturaleza podrían ser de interés para compensar ambientalmente nuevos incrementos en emisiones de GEI o uso de recursos. Habría que valorar la utilización de estos recursos aplicados al planeamiento urbanístico y sus implicaciones.

### 3.6.3.4 Instrumentos Normativos para la integración de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico

Resulta necesario desarrollar diferentes instrumentos para la integración de los criterios de sostenibilidad ambiental y económica en el desarrollo urbanístico, entre ellos se encontrarían determinaciones de carácter prescriptivo que habría que formular de acuerdo al tipo de regulación más adecuada: normativa urbanística, ordenanzas, guías o recomendaciones, instrumentos de fomento...

En este sentido cabría citar la reformulación de contenidos ya regulados como los planes para el control urbanístico-ambiental de uso o la normativa de usos específicos para integrar criterios relacionados con el modelo de movilidad. Así mismo cabría incorporar normativamente criterios de sostenibilidad para planes urbanísticos, proyectos de edificación y proyectos de urbanización; o el desarrollo de sistemas de certificación de la sostenibilidad de planes y proyectos.

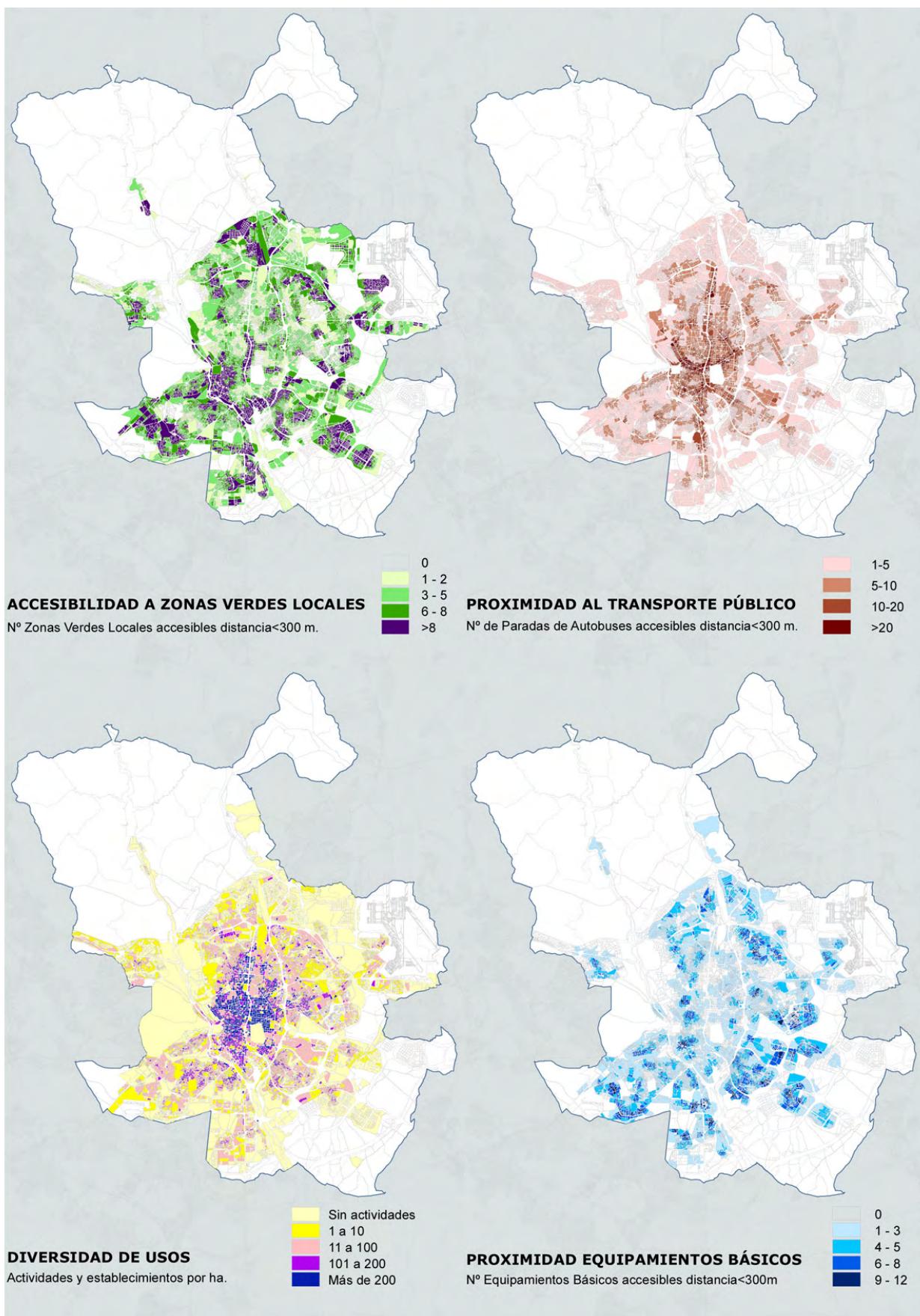


### 3.6.3.5 Indicadores urbanos para el diagnóstico y el seguimiento del Plan General

Los Sistemas de Indicadores son una herramienta bastante generalizada para verificar y hacer el seguimiento de los objetivos planteados a través de un conjunto de parámetros sobre la sostenibilidad de los modelos urbanos.

Su utilización perseguiría un objetivo múltiple. En primer lugar diagnosticar la ciudad y respaldar con ellos las propuestas territoriales que se incorporen. Como se ha expuesto en la línea estratégica sobre intervención en la ciudad consolidada, el sistema de indicadores constituye el instrumento en que se apoya la estrategia dinámica para mejorar la habitabilidad de los barrios. Pero también pueden apoyar otras propuestas como una regulación normativa diferenciada en la ciudad, en función de los valores de determinados indicadores, como pudiera ser el nivel de accesibilidad en transporte público para la regulación de los estándares de plazas de aparcamiento o del índice de equilibrio empleo-residencia en la regulación de los usos compatibles.

Otras aplicaciones sería su utilidad en la Evaluación Ambiental para analizar el comportamiento de diferentes alternativas de ordenación en base a indicadores de sostenibilidad. La organización de indicadores en ejes o áreas temáticas servirían para evaluar el modelo de ciudad bajo el concepto de ciudad sostenible y realizar un seguimiento periódico. Por último, cabría plantear la utilización de este instrumento como referencia para un sistema de certificación de la sostenibilidad de los planes o proyectos urbanos.





## 3.7 ESTRATEGIAS CIUDAD ECONÓMICAMENTE SOSTENIBLE

### 3.7.1 INTRODUCCIÓN

Actualmente, garantizar la Sostenibilidad Económica del Modelo Territorial y de Desarrollo Urbano previsto constituye un imperativo legal: tanto la legislación estatal, *Ley del Suelo 8/2007*, como la Autonómica, *Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid*, establecen esta obligación y determinan la necesidad de llevar a cabo análisis económicos prospectivos, en torno a los tres aspectos considerados claves para garantizar la Sostenibilidad Económica del Modelo y la factibilidad del Planeamiento, es decir:

- La sostenibilidad económica del modelo de utilización del territorio y desarrollo urbano adoptado.
- Asegurar la viabilidad y factibilidad del Planeamiento con criterios de razonabilidad.
- Determinar la sostenibilidad económica de las actuaciones urbanas, junto con la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos que las actuaciones urbanas deberán considerar.

### 3.7.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS

Los citados estudios, de corte socio económico, responden al objetivo general de favorecer una toma de decisiones responsable en materia de actuaciones urbanas, en el marco de un modelo territorial sostenible y previendo la factibilidad del Planeamiento, teniendo en cuenta los costes de mantenimiento de la ciudad y sus efectos sobre las Haciendas Públicas, además de cumplir con los requerimientos que en esta materia exige el marco legal.

Los objetivos pormenorizados de la estrategia de sostenibilidad económica han de ser los siguientes:

#### 3.7.2.1 Garantizar la sostenibilidad económica del modelo de utilización del territorio y desarrollo urbano adoptado

Se entiende por modelo territorial sostenible aquél cuyas previsiones de desarrollo se acomoden de manera equilibrada a las demandas que la realidad socio-económica requiera, ponderadas y corregidas por la aplicación de criterios derivados del desarrollo endógeno y el reequilibrio de los sectores de actividad de la economía.

El modelo territorial y urbanístico debe responder a criterios de aprovechamiento racional de los recursos y activos urbanísticos preexistentes. Se trata de apostar por la ciudad compacta, supeditada al principio de “crecer para mejorar”, apostando preferentemente por completar y mejorar la ciudad preexistente antes que por transformar nuevo suelo rural en urbano.

#### 3.7.2.2 Asegurar la viabilidad y factibilidad del Plan con criterios de razonabilidad

Se tratará de garantizar la viabilidad económica del desarrollo y la ejecución de las actuaciones previstas, teniendo en cuenta las capacidades de los distintos agentes que intervienen en la ciudad (iniciativas pública y privada), los instrumentos de intervención concertada a los que se debe recurrir y los resultados económicos que comportarán estos desarrollos. Se trata de lograr a un reparto económico que permita retribuir equitativamente a los agentes intervenientes y que atienda al escenario socioeconómico existente.

### **3.7.2.3 Establecer las suficientes garantías para asegurar la Sostenibilidad Económica de las actuaciones urbanas**

La sostenibilidad económica de las actuaciones urbanas se determinará por el impacto que éstas supongan en las distintas haciendas públicas afectadas, específicamente en lo referente a los costes de implantación y mantenimiento, teniendo en cuenta el factor tiempo y previendo posibles desajustes temporales.

Además y del mismo modo las operaciones de transformación o creación de ciudad deberán contemplar la puesta en carga de suelos a los que se puedan incorporar actividades económicas generadoras de empleo, en una proporción adecuada al uso residencial previsto, en aras de favorecer la sostenibilidad social y ambiental del modelo urbano.

### **3.7.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA**

Atendiendo a la necesidad de justificar la sostenibilidad económica tanto del modelo de utilización del modelo territorial como de las actuaciones urbanas determinadas por el Planeamiento, garantizando su viabilidad y factibilidad, se propondrán las siguientes líneas de actuación estratégicas:

#### **3.7.3.1 Sostenibilidad del modelo territorial basada en la “racionalidad sostenible”: satisfacer las necesidades y demandas de desarrollo urbano en el horizonte temporal previsto**

Los criterios de aprovechamiento racional de los recursos y activos urbanísticos preexistentes y su dimensionamiento se fundamentarán en las previsiones de desarrollo y de transformación urbana en un Planeamiento acorde con las necesidades y demandas sociales reales y previsibles detectadas, contrastadas y consensuadas, y que en todo caso deberían contemplar el contexto socioeconómico existente y previsible a corto y medio plazo. Así la estrategia para desarrollar nuevos suelos para la implantación de usos y actividades de base inmobiliaria deberían adoptarse tras un análisis de los ya urbanizados susceptibles de ser edificados y de los ya edificados que por razones de obsolescencia funcional puedan ser modificados mediante cambios de uso o incrementos de edificabilidad. Se trataría en todo caso de cuantificar previamente la oferta preexistente de activos a efectos de ser gestionados y mejorados, con la finalidad de que puedan incorporarse al proceso de producción y crecimiento de la ciudad con preferencia a la incorporación de nuevos suelos no urbanizados.

El crecimiento urbano, en base al cual se cuantifique la oferta cuantitativa y cualitativa de desarrollo, deberá apoyarse en las previsiones de la demanda residencial endógena y consecuentemente al crecimiento demográfico previsto.

#### **3.7.3.2 Garantizar la viabilidad y factibilidad de las operaciones urbanas**

Garantizar la viabilidad de las operaciones urbanas significa considerar conjuntamente:

- La capacidad económica de las actuaciones urbanas, en función de la necesaria generación de ingresos suficientes para financiar los costes que le corresponden por la transformación física de los terrenos o edificaciones existentes, los costes sociales y económicos en los que se pudieran incurrir (traslados provisionales, realojos, etc.) y poder efectuar una retribución razonable a la propiedad de los terrenos.
- La solvencia de los distintos operadores inversores, públicos o privados, responsables de la ejecución de las operaciones urbanas y la conveniencia de adoptar de entre las

modalidades y sistemas de ejecución posibles, las que favorezcan una ejecución concertada público-privada de las mismas.

- La capacidad financiera pública, fundamentada en la capacidad presupuestaria para hacer frente a las inversiones que en materia de equipamientos, infraestructuras, servicios, etc., sean necesarias para la ejecución de las actuaciones previstas por el Planeamiento, cuantificando y programando éstas en el marco presupuestario público correspondiente, teniendo en cuenta el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la capacidad de endeudamiento municipal.
- Los incrementos patrimoniales que se produzcan en cada caso, como consecuencia de la recepción de parcelas con destino a dotaciones públicas y/o aprovechamiento lucrativo y las obras locales que recibe la administración.

### **3.7.3.3 Asegurar la sostenibilidad económica de las actuaciones urbanas y la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos**

La sostenibilidad económica de cada actuación urbanizadora o transformadora vendrá determinada por la obtención de un balance fiscal positivo, establecido como la capacidad de generar unos ingresos públicos superiores a los gastos necesarios para el mantenimiento de las nuevas o renovadas infraestructuras urbanas y de los equipamientos, así como la prestación de nuevos servicios resultantes de las previsiones del planeamiento, teniendo en cuenta en todo caso, los posibles efectos derivados de los desajustes temporales. Todo ello además considerando el cómputo total de ingresos y gastos corrientes bajo las diferentes hipótesis de cumplimiento íntegro o no de las previsiones del Planeamiento.

La definición de un umbral mínimo de sostenibilidad económica, debe determinar los ingresos fiscales mínimos y necesarios para financiar los gastos corrientes, independientemente del uso ciudadano (mantenimiento de jardines, limpieza viaria, alumbrado público, etc,) todo ello con el fin de dimensionar las actuaciones urbanas a la capacidad económica municipal para su correcto mantenimiento.

Favorecer el equilibrio del binomio residencia-trabajo, es la línea estratégica a seguir para adecuar los suelos destinados a usos productivos a la población local. Este será un análisis teórico que deberá consistir en establecer una relación adecuada entre los empleos “residentes” y el volumen de la actuación urbanística, sintetizada en viviendas ocupadas, obteniendo en todo caso una cobertura suficiente a cada uso.



Preavance

Revisión  
del Plan General

Propuestas estratégicas  
de ciudad

**4**  
**Ciudad**  
**cohesionada**  
**social y**  
**territorialmente**

## 4. CIUDAD COHESIONADA SOCIAL Y TERRITORIALMENTE

### 4.1 INTRODUCCIÓN

El “Libro verde sobre la cohesión territorial”, de 2008, constituye el marco de referencia de ámbito europeo que permite encuadrar de forma general el concepto de “cohesión territorial” relacionándolo con la cohesión económica y social. Así se entiende la cohesión territorial como un medio para transformar la diversidad territorial en un activo que contribuya al desarrollo sostenible. Se identifica con la necesidad de: fomentar ciudades competitivas y sostenibles; de hacer frente a la marginación social en los barrios urbanos desfavorecidos (vulnerables); y de mejorar el acceso a la educación o a la asistencia sanitaria, y todo ello para aprovechar al máximo los activos territoriales.

Este documento propone como método para la resolución de los problemas de falta de cohesión los enfoques integrados y la cooperación, en los que la cohesión territorial relaciona (“tiende puentes”) entre la eficacia económica, la cohesión social y el equilibrio ecológico, para situar el desarrollo sostenible en el centro de la formulación de las políticas, que se traducen en acciones en tres frentes: la concentración, la conexión y la cooperación. Concentración para compensar las diferencias en materia de densidad. Conexión para superar las distancias entre los territorios. Y cooperación para superar sus divisiones sociales y económicas.

Otras referencias básicas europeas son las determinaciones de la **Carta de Leipzig**, de 2 de mayo de 2007, sobre ciudades europeas sostenibles, en cuanto a procurar hacer un mayor uso de los enfoques integrados y, por tanto de la cohesión, en las políticas de desarrollo urbano y de prestar especial atención a los barrios menos favorecidos en el contexto global de las ciudades.

Estas recomendaciones también se encuentran recogidas y desarrolladas en la **Declaración de Toledo** de junio de 2010, dónde se define la Regeneración Urbana Integrada (RUI) como:

*“Un proceso planificado que ha de trascender los ámbitos y enfoques parciales hasta ahora habituales para abordar la ciudad como una totalidad funcional y sus partes como componentes del organismo urbano (...) que (...) pretende optimizar, preservar, o revalorizar todo el capital urbano existente (social, urbanístico, patrimonio edificado, etc.) en contraste con otras formas de intervención, en las cuales, dentro de este capital urbano, sólo se prioriza y conserva el valor de lo construido (...) Todo ello para lograr un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa.”*

Tanto la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo), como la legislación sobre el suelo del estado (Real Decreto Legislativo 2/2008 ,de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo) hacen referencias a la cohesión en sus preámbulos y articulados:

La legislación madrileña plantea en su artículo 3, sobre los principios rectores y fines de la ordenación urbanística, que se establece la “... subordinación al interés general de toda la riqueza, cualquiera que sea su forma y titularidad, garantizando la utilización sostenible del territorio y la cohesión social”.

Aparecen las relaciones entre las distintas dimensiones de la cohesión: el territorio, la economía y la sociedad.

Por su parte la legislación estatal sobre el suelo en su preámbulo determina tres estatutos básicos en relación a los derechos y deberes de los sujetos a los que afecta la Ley. El primero es el de la ciudadanía y en él se destaca el entendimiento de la ciudadanía”...como un estatuto

*de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y **cohesión** del mismo.”*

En su artículo 2 desarrolla el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, en virtud del cuál las políticas relacionadas con el suelo deben “propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la **cohesión social**, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente...”.

De nuevo aparecen las relaciones entre las dimensiones de la cohesión, destacando su incorporación a la definición del estatuto de la ciudadanía dónde se aboga por el disfrute del medio (el territorio urbano o no) en libertad y participando en su organización (su ordenación), y dónde se vincula la calidad y cohesión del medio al acceso igualitario a los espacios colectivos (las dotaciones).

A lo largo de las últimas décadas, el desarrollo económico ha conllevado una serie de transformaciones sociales, económicas, culturales y tecnológicas aceleradas que han modificado sustancialmente la estructura social de la ciudad. La gran dimensión del cambio social acaecido tiene su reflejo en el espacio económico productivo, en el que el perfeccionamiento de las nuevas tecnologías ha tenido un impacto determinante en la aparición y consolidación de la economía globalizada, cambios en el modelo de producción y en las pautas del mercado laboral. Simultáneamente, han tenido lugar transformaciones de gran calado en el espacio sociodemográfico y cultural, en el ámbito familiar, en la pirámide de edad y en la composición étnica, cultural y religiosa de la población.

El diagnóstico estratégico del Plan de Acción Municipal “Futuro Ciudad Madrid 2020” revela que los retos sociales actualmente presentes son muy amplios, derivados de las intensas variaciones sociodemográficas sucedidas en la ciudad: el proceso de envejecimiento, las nuevas tendencias en la formación de hogares, la incorporación de las mujeres al mundo laboral, la heterogeneidad de las formas de convivencia proveniente de otras culturas, etc. Asimismo, se pone de manifiesto que el ciclo económico adverso cuestiona el estado del bienestar y limita los recursos disponibles para resolver los problemas sociales tales como el desempleo, las distorsiones en términos de renta, la falta de integración de colectivos provenientes de otras culturas, las desigualdades de género, la atención a los colectivos más vulnerables, las brechas sociales territoriales, etc; problemas todos ellos muy sentidos por los ciudadanos madrileños. En el proceso de visión estratégica de este documento municipal, se propone como objetivo prioritario, encaminado a la consecución de una mayor solidaridad territorial, la definición de un modelo urbano más equilibrado, basado en la habitabilidad, la calidad de vida y el establecimiento de medidas que contribuyan a la cohesión social.

El compromiso con la Agencia Social Europea en materia de prevención y lucha contra las situaciones de pobreza y exclusión, se concretó en la aprobación del “Plan de Inclusión Social de la Ciudad de Madrid 2010-2020”. En la primera parte de este documento se realiza un análisis sobre la exclusión social de la Ciudad de Madrid respecto de los diferentes ámbitos del bienestar social (capacidad económica, vivienda, empleo, educación salud y ciudadanía), así como respecto a la situación social de los colectivos más vulnerables (jóvenes, mayores, inmigrantes, discapacitados, infancia, adolescencia, etc).

La meta “una ciudad para los ciudadanos” perseguida en la planificación urbana - en la que las políticas urbanas juegan un papel de primer orden en la garantía del derecho al bienestar de los residentes, así como en la mitigación de los desequilibrios y desigualdades espaciales existentes en el territorio - requiere prestar especial atención a los problemas en los que las actuaciones

urbanísticas tiene un papel fundamental, como son el reequilibrio dotacional, el acceso a la vivienda, la vulnerabilidad urbana y las desigualdades de género, en orden a la formulación de las oportunas propuestas en torno al soporte físico en el que se ubicarán las diversas estrategias públicas destinadas a favorecer la cohesión social en la ciudad de Madrid.

En orden a conseguir los objetivos que se enuncian en este capítulo para cada sector, se considera necesario el establecimiento de un marco territorial en el que se podrían identificar las denominadas **ÁREAS FUNCIONALES** ya citadas en la Estrategia sobre Ciudad Sostenible como ámbito de referencia para la intervención en la ciudad consolidada. En estas áreas se tratarían de una forma integrada todos los aspectos que inciden en el objetivo general de mejorar la habitabilidad de la ciudad donde tendrán cabida los objetivos de cohesión social.

#### **4.1.1 OBJETIVOS PRIORITARIOS**

Se proponen a continuación los objetivos prioritarios y las líneas de actuación referidas a aquellos aspectos que tendrían un papel de primer orden de cara a conseguir una ciudad más cohesionada.

##### **4.1.1.1 Reequilibrar territorialmente las dotaciones**

- Tratamiento específico para las dotaciones ubicadas en áreas con escaso suelo dotacional calificado, especialmente las situadas en *la almendra central*.
- Configuración de un sistema integral de dotaciones básicas en áreas funcionales.
- Posibilitar la implantación de nuevos equipamientos para el conocimiento y la innovación.
- Potenciar el uso deportivo.
- Puesta en valor y mejora de la eficiencia de las dotaciones existentes.

##### **4.1.1.2 Contribuir a resolver el problema del acceso a la vivienda**

- Desarrollo de planes de vivienda y suelo.
- Fomentar la permanencia en el municipio a los ciudadanos demandantes de nuevos hogares.
- Mejora de la gestión y la programación en los desarrollos urbanos.
- Mayor colaboración entre la iniciativa pública y privada.
- Impulso y desarrollo de la cooperación interadministrativa.

##### **4.1.1.3 Regenerar las áreas vulnerables**

- Impulso de un marco general para el desarrollo de programas locales.
- Desarrollo de Planes de Regeneración Integrada.
- Coordinación de actuaciones de ámbitos competenciales.
- Implementación de modelos de participación y gestión.

##### **4.1.1.4 Difundir la centralidad**

- Potenciación de concentración de actividades económicas
- Desarrollo de la accesibilidad universal
- Jerarquización de centralidades
- Desarrollo de nuevas centralidades
- Impulsar centralidades existentes

#### **4.1.1.5 Integración de perspectiva de género en la planificación**

- Reconocimiento de los intereses de grupos sociales desfavorecidos (mayores, niños, mujeres, personas con discapacidad, jóvenes, inmigrantes, etc).
- Fomento de un modelo eficiente de ciudad para todos.
- Favorecer la mezcla de usos y el desarrollo de áreas multifuncionales para optimizar el uso del tiempo.
- Facilitar la apropiación ciudadana del espacio público.
- Incrementar la percepción de la seguridad en los espacios públicos.

#### **4.1.1.6 Desarrollo del modelo de participación ciudadana**

- Impulso en la práctica urbanística de los mecanismos de participación pública.
- Desarrollo de la participación ciudadana y social en los procesos de Intervención en la ciudad.
- Pautar nuevos procesos de participación.

### **4.1.2 EJES ESTRATÉGICOS PARA UNA CIUDAD COHESIONADA SOCIAL Y TERRITORIALMENTE**

Atendiendo al modelo de ciudad cohesionada social y territorialmente, sería necesaria la consecución de los objetivos prioritarios a través del desarrollo de los siguientes ejes estratégicos:

- Dotaciones: Ciudad equipada.
- Vivienda: Espacio de la vida privada.
- Regeneración urbana de áreas de vulnerabilidad: La cooperación, la coordinación, la participación y la gestión.
- Difusión de la centralidad y la mezcla de usos: La actividad, la dotación y la accesibilidad.
- Perspectiva de género: Una nueva visión de la planificación.
- Participación ciudadana: La ciudad de y para todos.

## **4.2 DOTACIONES**

Es necesario impulsar la adecuación de la oferta dotacional a las necesidades de los madrileños, potenciando el desarrollo del sistema dotacional, tanto a través de actuaciones territoriales como de actuaciones sectoriales.

### **4.2.1 INTRODUCCIÓN**

El modelo dotacional de la planificación urbana constituye uno de los aspectos más importantes del modelo de ciudad que se propone. Aunque el planeamiento urbano actúa sobre la dimensión física de los bienes públicos y privados, las consecuencias de sus determinaciones afectan a numerosos aspectos sociales, políticos, ambientales y culturales.

Como se ha señalado en el Diagnóstico, el proceso de consolidación de los equipamientos y servicios de la ciudad de Madrid a lo largo de las últimas décadas, se caracteriza por un incremento sostenido de nuevos recursos, lo que ha generado una importante red de centros públicos y una significativa oferta de dotaciones privadas. Sin embargo, este proceso aún no

ha finalizado, dado que subsisten necesidades ciudadanas no resueltas referidas a la desigual distribución de la oferta en el territorio o a los déficit sectoriales puntuales.

Actualmente, Madrid compagina la presencia de una notable oferta de dotaciones singulares, propias de su condición de capital del Estado, con el conjunto de dotaciones locales al servicio de sus residentes. Una de las características más relevantes de la oferta dotacional madrileña, es el fuerte desequilibrio existente en su reparto espacial, que se concreta en una especialización de ciertas áreas urbanas en relación a un tipo de oferta. Así, los equipamientos singulares se ubican mayoritariamente en el centro urbano, confiriéndole una gran excepcionalidad simbólica y funcional, siendo los distritos que lo conforman, por el contrario, los que presentan las mayores carencias de dotaciones locales.

La intervención pública ha promovido activamente un cambio del patrón espacial del equipamiento madrileño, mediante una discriminación positiva a favor de la ejecución de dotaciones locales en los barrios ubicados en la periferia de la ciudad. El proceso de recualificación de los distritos exteriores a la M-30 no ha sido equivalente en la Almendra Central, donde la ausencia de oportunidades ha dificultado considerablemente la consolidación de una oferta de proximidad destinada a la población residente.

Pese al destacable impulso logrado en los niveles de dotación de los distritos y barrios madrileños, la resolución del déficit históricamente acumulado en nuestra ciudad no puede considerarse como un proceso acabado. Quedarían pendientes determinados problemas que han caracterizado el sistema dotacional madrileño, como las mencionadas carencias de dotaciones locales del área central, la necesidad de conformación de una oferta de espacios deportivos que responda a las aspiraciones ciudadanas o el mayor impulso en materia de dotaciones para las personas dependientes. A ello se unirían nuevos retos derivados de la actual dinámica sociodemográfica, como la necesidad de atención a la población mayor o de reforzar los sistemas educativos, y de atención social de apoyo a la población madrileña con menos recursos.

#### **4.2.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS**

Esta propuesta estratégica sobre dotaciones pretende conseguir los siguientes objetivos:

- Desarrollar el sistema dotacional.
- Potenciar y reciclar las dotaciones existentes.
- Configurar polos de centralidad aprovechando las sinergias generadas en las distintas redes de servicios públicos.

#### **4.2.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

##### **4.2.3.1 De ámbito territorial**

Esta línea de actuación pretende impulsar la adecuación de la oferta de equipamientos y servicios a las necesidades de los madrileños, mediante la implementación de diversas líneas de actuación, tanto territoriales como sectoriales, dirigidas a la resolución de los problemas que subsisten en materia dotacional.

##### **A. Tratamiento específico para las dotaciones ubicadas en la almendra central y en otros ámbitos con escaso suelo dotacional**

En la Almendra Central y en otros ámbitos (centros históricos, áreas urbanas potencialmente renovables, etc.) es necesario impulsar la aparición de nuevas ofertas de dotaciones de carácter

local y de proximidad al servicio de los residentes, con objeto de paliar el déficit endémico de dotaciones locales en determinados ámbitos urbanos.

En estos ámbitos urbanos de alta densidad, la oferta de nuevas dotaciones locales sólo podría ser viable si se reutilizan e intensifican las infraestructuras existentes: contenedores en desuso, bajos comerciales, dotaciones infrautilizadas, etc.

En este sentido, convendría profundizar en nuevas fórmulas de implantación de usos dotacionales, bien mediante la creación de *Centros Integrados* o mediante la reutilización de grandes contenedores físicos.

En el caso de las áreas potencialmente renovables habría que utilizar el potencial de los equipamientos, dado que éstos constituyen un factor esencial de las políticas de renovación urbana. Sobre esta cuestión, debe recordarse que los equipamientos tienen una gran capacidad de redistribución e integración social, así como de recualificación del espacio urbano.

Por ello, sería conveniente proponer regulaciones específicas para las dotaciones ubicadas en la Almendra Central y otros ámbitos urbanos con escaso suelo dotacional calificado, con objeto de intensificar su capacidad edificatoria y flexibilizar los requisitos urbanísticos y sectoriales para la implantación de equipamientos de proximidad.

BARRIO	BARRIO + BARRIO	DISTRITO
<b>Dotaciones Educativas</b>		
Escuela Infantil	Educación Obligatoria	Bachiller/Ciclos Formativos
<b>Dotaciones de Salud</b>		
Centro de Salud		Centro de Especialidades
<b>Dotaciones de Bienestar Social</b>		
Centros de Mayores	Centros de Día de Mayores Alzheimer	Residencias de Mayores
Centros de Día de Mayores Físicos		
<b>Dotaciones Culturales</b>		
Centro Socio-Cultural		Centros Culturales
	Biblioteca	
<b>Dotación Deportiva</b>		
Pistas Deportivas	Centros Deportivos	

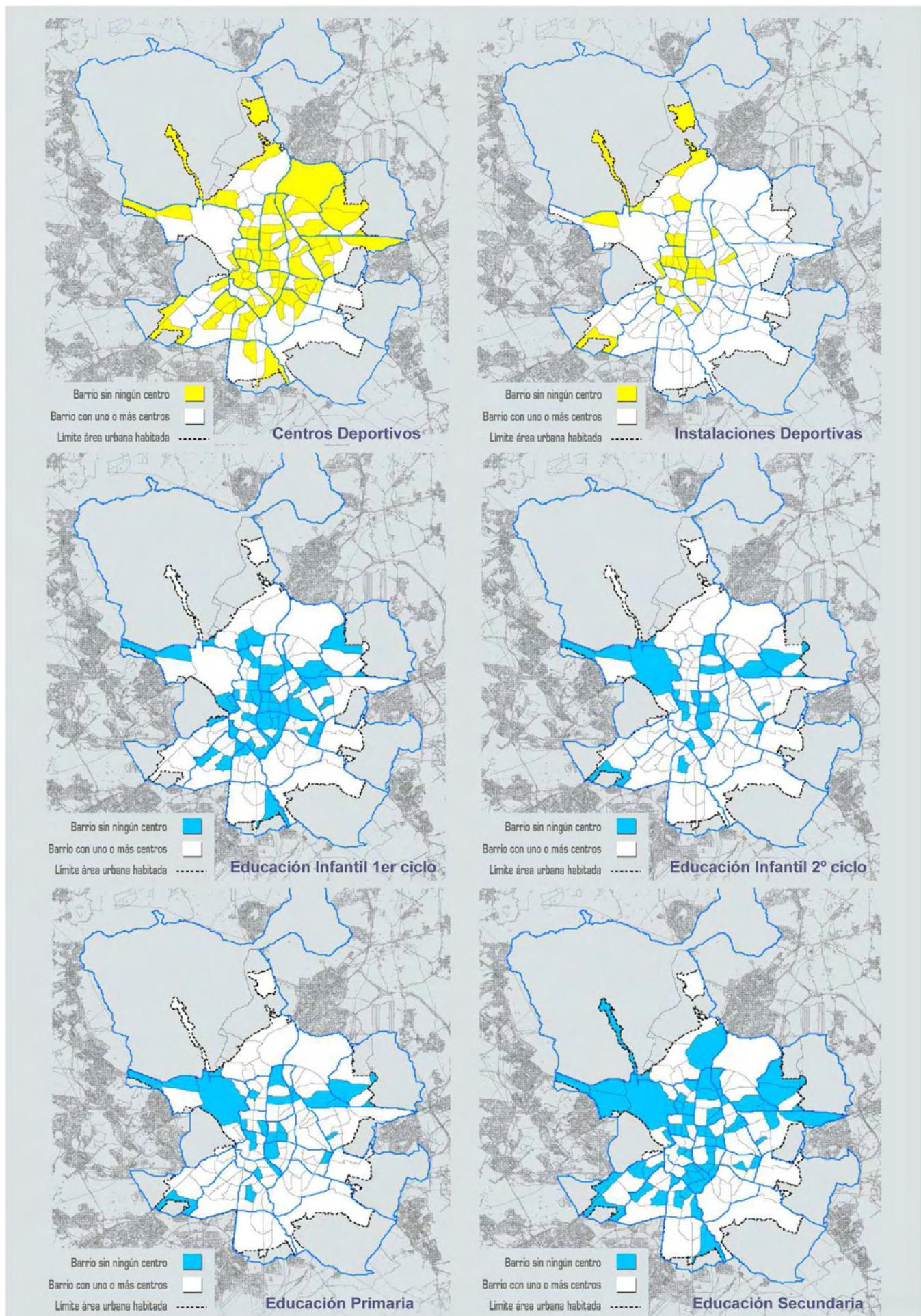
*Dotaciones básicas según ámbito funcional*



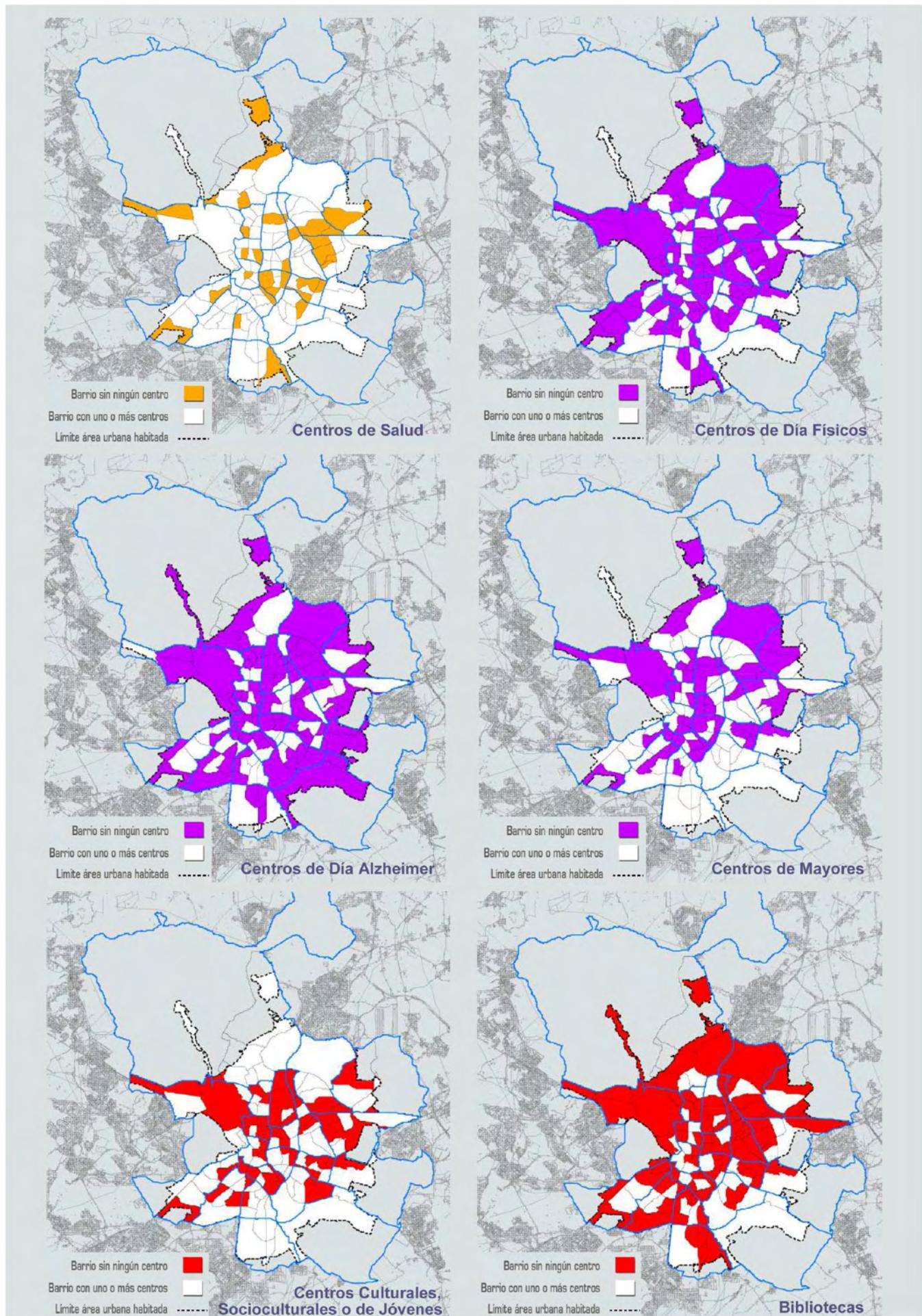
## B. Configuración de un sistema integral de dotaciones básicas

Esta línea de actuación trataría de definir y proteger los equipamientos de proximidad en los ámbitos territoriales concretos. A título indicativo, esta línea de actuación propondría como básicas las siguientes dotaciones, referidas a su ámbito funcional el barrio, la unión de diferentes barrios (barrio + barrio) y el distrito, y que se reflejan a continuación:

Estas dotaciones básicas deberían considerarse como reservas mínimas en ámbitos urbanos concretos, de forma que:



Necesidades del sistema integral de actuaciones básicas. (I)



Necesidades del sistema integral de actuaciones básicas. (II)

- En aquellos ámbitos donde existan suficientes posibilidades sería aconsejable que estas se dedicara preferentemente a la satisfacción de los usos dotacionales antes mencionados frente a cualquier otro uso.
- En aquellos ámbitos donde no existiera la posibilidad de nuevas implantaciones se recomendaría intensificar los usos en las localizaciones existentes.

#### **4.2.3.2 De ámbito sectorial**

Estas líneas de actuación se centrarían en reforzar la cohesión social, la práctica del deporte y el conocimiento e innovación (I + D).

##### **A. Desarrollar dotaciones de interés social orientadas a los objetivos de integración y cohesión social**

Estas dotaciones reforzarían la red dotacional con objeto de reducir comportamientos asociales, incrementar la cohesión social, fomentar la economía social y facilitar la gobernabilidad. A título indicativo se considera necesario impulsar:

- Equipamientos para la Formación Profesional Ocupacional, en los que se incluirían las siguientes tipologías: centros de formación de emprendedores sociales, formación de jóvenes y mujeres, formación de desempleados y aprendices, programas de cualificación profesional, etc.
- Equipamientos para la Economía Social: Escuelas Taller, Viveros de empresas, Centros dirigidos al fomento del empleo y la actividad económica.
- Equipamientos polivalentes de intervención administrativa: oficinas de orientación, información y asesoramientos a la creación y gestión de empresas.

##### **B. Potenciar el uso deportivo**

Los espacios para uso deportivo deberían ser incrementados, tanto con la inserción de nuevos espacios deportivos en centros multifuncionales como rentabilizando el espacio público no construido para la creación de recursos deportivos: circuitos para corredores, circuitos de paseo y footing, redes ciclistas, aparatos de gimnasia en los parques, instalaciones “biosaludables” para mayores etc. Así mismo, sería conveniente diseñar estrategias de conectividad de los equipamientos a través de pasillos verdes o recorridos peatonales, a partir de los espacios libres o la vía pública.

##### **C. Impulsar equipamientos para el conocimiento y la innovación tutelados por la administración pública**

Implicaría el desarrollo de equipamientos que hagan viable la implantación de tipologías relacionadas con la Investigación y el Desarrollo (I+D) bajo la tutela de las distintas administraciones públicas.

#### **4.2.3.3 Puesta en valor las dotaciones existentes**

##### **A. A través de la accesibilidad**

En un contexto de crisis económica y por criterios generales de racionalidad, resultaría conveniente favorecer la obtención de la máxima rentabilidad social del patrimonio dotacional,

mediante el dimensionamiento de un sistema dotacional sostenible y el fomento del reciclaje de las instalaciones existentes.

Con esta línea de actuación, se propone impulsar el incremento de la accesibilidad a las redes consolidadas de equipamientos públicos para el conjunto de los ciudadanos, de modo que se consiga una utilización más eficiente de la inversión pública. Las medidas para incrementar la accesibilidad podrían ser físicas y/o sociales:

- la mejora de accesibilidad física intervendría sobre las barreras urbanas que dificultan el acceso a las dotaciones, con objeto de conseguir la accesibilidad universal. Para ello resulta necesario actuar sobre la accesibilidad peatonal a los equipamientos de proximidad.
- la mejora de accesibilidad social impulsaría la utilización de los recursos existentes para el conjunto de la ciudadanía, incorporando la perspectiva de género (especialmente preocupada por las necesidades de las mujeres y la población dependiente) y la diversidad étnica y cultural.

#### **B. A través de la versatilidad**

En cuanto a la versatilidad de las dotaciones, ésta podría implementarse funcional o temporalmente, expandiendo la prestación de servicios.

Desde una perspectiva funcional, la versatilidad exigiría potenciar la polivalencia de los equipamientos, es decir, desarrollar las posibilidades de prestar, en un mismo contenedor, una mayor diversidad de programas y servicios. En este sentido, se requeriría una regulación más flexible de las categorías incluidas en el uso dotacional, favoreciendo integralmente el reciclaje de los equipamientos, según las necesidades de la población y las demandas de los organismos sectoriales.

##### **4.2.3.4 Cualificación del espacio urbano**

Resulta necesario desarrollar intervenciones de ámbito ciudad así como operaciones de acupuntura urbana en ámbitos locales para integrar los equipamientos en redes dotacionales, conectando y articulando el espacio urbano, a partir de la organización en el territorio de los espacios públicos de utilización general.

Por tanto, se trata desarrollar el mencionado efecto recualificador del espacio urbano que comportan las intervenciones en materia dotacional a través de:

#### **A. Favorecer la visibilidad de las dotaciones**

El efecto recualificador de las dotaciones se profundiza favoreciendo la visibilidad de las mismas. Ello reforzará la excepcionalidad simbólica y funcional de las redes de equipamientos singulares o estructurantes, así como de las dotaciones locales.

La condición de los equipamientos como referentes en el espacio urbano debe ser potenciada. Para ello sería conveniente reforzar la presencia de los equipamientos como elementos del paisaje urbano, revelando su presencia a los ciudadanos haciendo más atractiva su presencia física en el territorio.

#### **B. Potenciar las identidades locales**

Esta línea de actuación habría de definir las estrategias encaminadas a reforzar la identidad local de los barrios y distritos madrileños, a partir de las redes de espacio público - zonas verdes

y viario - y los equipamientos cuyo papel es fundamental en la consolidación del sentido de pertenencia e identidad.

## 4.3 LA VIVIENDA

### 4.3.1 INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente el problema del acceso a la vivienda ha ocupado un lugar preferente en el debate urbano en torno a las grandes ciudades. En Madrid esta problemática ha tenido un reflejo especialmente importante en los Planes Generales Urbanísticos de 19985 y 1997. A pesar de propuestas muy diferentes en lo que se refiere a la clasificación de suelo urbanizable en la que se sustenta el crecimiento de Madrid para el uso residencial<sup>1</sup>, ni uno ni otro han conseguido los objetivos que se proponían.

En ambos planes se reconoce la imposibilidad de retener en el Municipio de Madrid a la mayoría de los demandantes de nuevas viviendas, pero con el objetivo de retener a una parte de éstos en el Municipio, se propone en ambos planes destinar porcentajes de la edificabilidad residencial para la construcción de viviendas con algún tipo de protección<sup>2</sup> en ámbitos de nuevos desarrollos.

En el momento actual las actuaciones residenciales deben centrarse sobre todo en la ciudad consolidada, incentivando la rehabilitación y el alquiler. Las propuestas de nuevos desarrollos deberían ser moderadas y los esfuerzos deberían estar dirigidos a la mejora de la gestión, especialmente en el sentido de garantizar que siempre haya un stock de suelo para la construcción de viviendas de protección adaptado a las necesidades de los demandantes de este tipo de vivienda.

En la actualidad la estimación de crecimiento en el número de hogares en el periodo 2010-2020 se situaría entorno a una media de 15.000 hogares anuales. En función tanto del suelo calificado como del elevado número de viviendas desocupadas que existen en la actualidad, parece improbable que vaya a haber problemas de escasez de suelo calificado en los próximos años.

A falta de un estudio detallado sobre la disponibilidad económica de los sectores de población con deseos de formar un nuevo hogar, los datos relativos a la concesión de licencias en los dos últimos años apuntan a que la vivienda con protección va a ser la más solicitada en los próximos años y, en este sentido, será necesario, por parte de la Administración, dinamizar al máximo los procesos de ejecución del planeamiento para disponer del suelo urbanizado con remanente de edificabilidad para este tipo de vivienda que se ajuste a las previsibles necesidades de formación de nuevos hogares que opten por la compra de vivienda.

---

<sup>1</sup> Mientras en el Plan General de 1985 se clasificaba suelo para la construcción de 40.000 viviendas, en el Plan General de 1997 esta cifra se duplica hasta alcanzar las 80.000 viviendas. Tanto en el Plan General de 1985, como en el Plan General de 1997 sólo se han contabilizado las viviendas propuestas en suelos urbanizables de primer y segundo cuatrienio. No se han incluido por tanto los urbanizables no programados del Plan General de 1985 (Valdebernardo, Anillo Verde de Vicálvaro, etc) ni las MPG del Plan de 1997 que dieron lugar a los denominados PAU (Monte Carmelo, Las Tablas, Sanchinarro y Ensanche de Carabanchel), como tampoco están incluidos en el Plan General de 1997 el urbanizable de tercer cuatrienio (Valdecarros) ni el urbanizable no sectorizado (Valdebebas).

<sup>2</sup> En el Plan General de 1985 el porcentaje para vivienda protegida se estableció en el 90 % de la edificabilidad residencial en todo el urbanizable programado, sin embargo en los convenios de gestión que se firmaron con posterioridad este porcentaje se disminuyó al 30 % con la condición de cederlo íntegramente al Ayuntamiento. En el Plan General de 1997 estos porcentajes se establecieron en el 50 % y en todos los planes parciales tramitados hasta la fecha se han respetado.



### 4.3.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS

- Atenuar el proceso de expulsión de ciudadanos madrileños.
- Favorecer el acceso a la vivienda a los grupos sociales más necesitados prestando especial atención a la integración de colectivos inmigrantes extranjeros.
- Reducir la repercusión del suelo en el coste final de la vivienda.

### 4.3.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

#### 4.3.3.1 Planes de vivienda y suelo

La política de vivienda y suelo debe articularse en torno a planes que constituyan el marco de coordinación entre las diferentes administraciones. Las líneas de actuación deberían ir encaminadas fundamentalmente a facilitar el acceso a la vivienda a los ciudadanos madrileños en función de sus necesidades y de sus posibilidades económicas.

##### A. Retener a los ciudadanos demandantes de nuevos hogares

Desde 1975 los nuevos hogares, especialmente los de jóvenes en edad de emancipación, han tendido a instalarse fuera del término municipal, lo que ha incidido en un envejecimiento importante de la población. Esta tendencia se ha agravado en los últimos 10 años coincidiendo con la denominada *burbuja inmobiliaria*. La mayor parte de las salidas han sido el resultado de las dificultades de acceder a una vivienda en Madrid en condiciones económicamente viables para gran parte de la población. Aunque este objetivo de retención ha estado presente de manera continua, las tendencias de expulsión no se han conseguido invertir por lo que será necesario desarrollar nuevas políticas de vivienda y suelo con el fin de retener a la población joven en la Ciudad de Madrid.

Como se ha puesto de manifiesto en el pasado, el recurso exclusivo a la clasificación de suelo para viviendas con protección, resultaría claramente insuficiente, siendo imprescindible la incorporación de una visión integral en las fases de ejecución del planeamiento. Aunque no será posible retener a todos los demandantes de nuevos hogares, es necesario incidir en el mercado de vivienda de tal forma que las nuevas viviendas que se construyan respondan a las necesidades y posibilidades de la población que las demanda, abarcando todas las situaciones económicas.

También resultaría necesario favorecer el regreso de población desde otros municipios, en similitud a otras ciudades europeas, fundamentalmente de parejas mayores a las áreas centrales o población joven a nuevos barrios con vivienda accesible.

##### B. Favorecer la integración de colectivos de inmigrantes extranjeros

Una de las transformaciones sociodemográficas más importantes que se ha experimentado durante en los últimos años ha sido la de la inmigración exterior. Actualmente en el municipio reside un importante número de inmigrantes extranjeros que previsiblemente y a pesar de la crisis van a permanecer.

La integración de este colectivo es un nuevo reto que necesariamente hay que afrontar. De ahí que en el marco de las políticas públicas de vivienda haya que prever la aparición de nuevas líneas de actuación, como por ejemplo, las dirigidas específicamente a facilitar el acceso a la vivienda a familias constituidas que no hayan accedido a la titularidad de una vivienda en régimen de propiedad o alquiler. Políticas de carácter general pero que incidan específicamente en la situación del colectivo de inmigrantes evitando su marginación y exclusión social.

### C. Oferta en función de las posibilidades económicas de las demandas

Aunque es evidente que el objetivo de retener en el Municipio a los demandantes de nuevos hogares excede con mucho las competencias de los planes urbanísticos la previsión de suelo es una condición necesaria para poder elaborar políticas de vivienda en el sentido de adecuar la oferta a las características y posibilidades de las familias más necesitadas de una vivienda.

Tanto la legislación urbanística autonómica, como la estatal, establecen un mínimo para edificabilidad destinada a vivienda con protección (30 % de la edificabilidad residencial) en nuevos desarrollos. Los ayuntamientos, por medio de sus planes generales, tendrían la facultad de incrementar este porcentaje en función de las necesidades de la población demandante de nuevas viviendas.

Así como la vivienda con algún tipo de protección pública tiene un precio máximo fijado la vivienda libre está sometida a *los vaivenes del mercado* y los elevados costes del suelo para la construcción de este tipo de vivienda ha sido uno de los factores determinantes de la carestía.

La administración también tendría la potestad de obtener soportes físicos que permitirían desarrollar actuaciones de iniciativa pública o concertada con la iniciativa privada u otros organismos con el fin de incidir en el mercado de la vivienda libre y obtener reservas de suelo.

#### 4.3.3.2 Sostenibilidad urbana

En clave tanto de la sostenibilidad urbana, como de la viabilidad económica y social, para abordar el problema actual de la vivienda habría que mirar, en primer lugar, a la ciudad consolidada y sería necesario volver a considerar la rehabilitación como una opción complementaria de la construcción de nuevas viviendas y, al igual que con las políticas de alquiler, proponerse la homologación con los modelos europeos de referencia, en donde la cuota de rehabilitación y alquiler están muy por encima de la media de nuestra ciudad.

Aunque el problema de las viviendas desocupadas excede con mucho las posibilidades de intervenir de la Administración Municipal, la magnitud que ha alcanzado en los últimos tiempos constituye en si mismo un desajuste en términos de sostenibilidad urbana, social y económica que es necesario intentar corregir.

Son necesarias actuaciones de *acupuntura urbana*, haciendo intervenciones estratégicas públicas o privadas, para irradiar otras actuaciones contiguas que promuevan zonas de regeneración social y urbana.

También resulta necesario adecuar el parque de viviendas a las necesidades y formas de vida de la población actual ya que una parte de ese parque no está en correspondencia con las mismas. Por un lado aun existen, en determinados barrios centrales, un porcentaje relativamente elevado de viviendas que carecen de instalaciones básicas como baño o ducha, de agua caliente o de ventilación e iluminación suficiente. Por otro, en determinados barrios de la periferia urbana, existen viviendas cuyas superficies útiles por habitante son muy inferiores a los estándares mínimos aceptables; al mismo tiempo que en algunos barrios de la *almendra central*, existen edificios de viviendas con superficies útiles excesivas, inadecuadas a las actuales necesidades de la población.

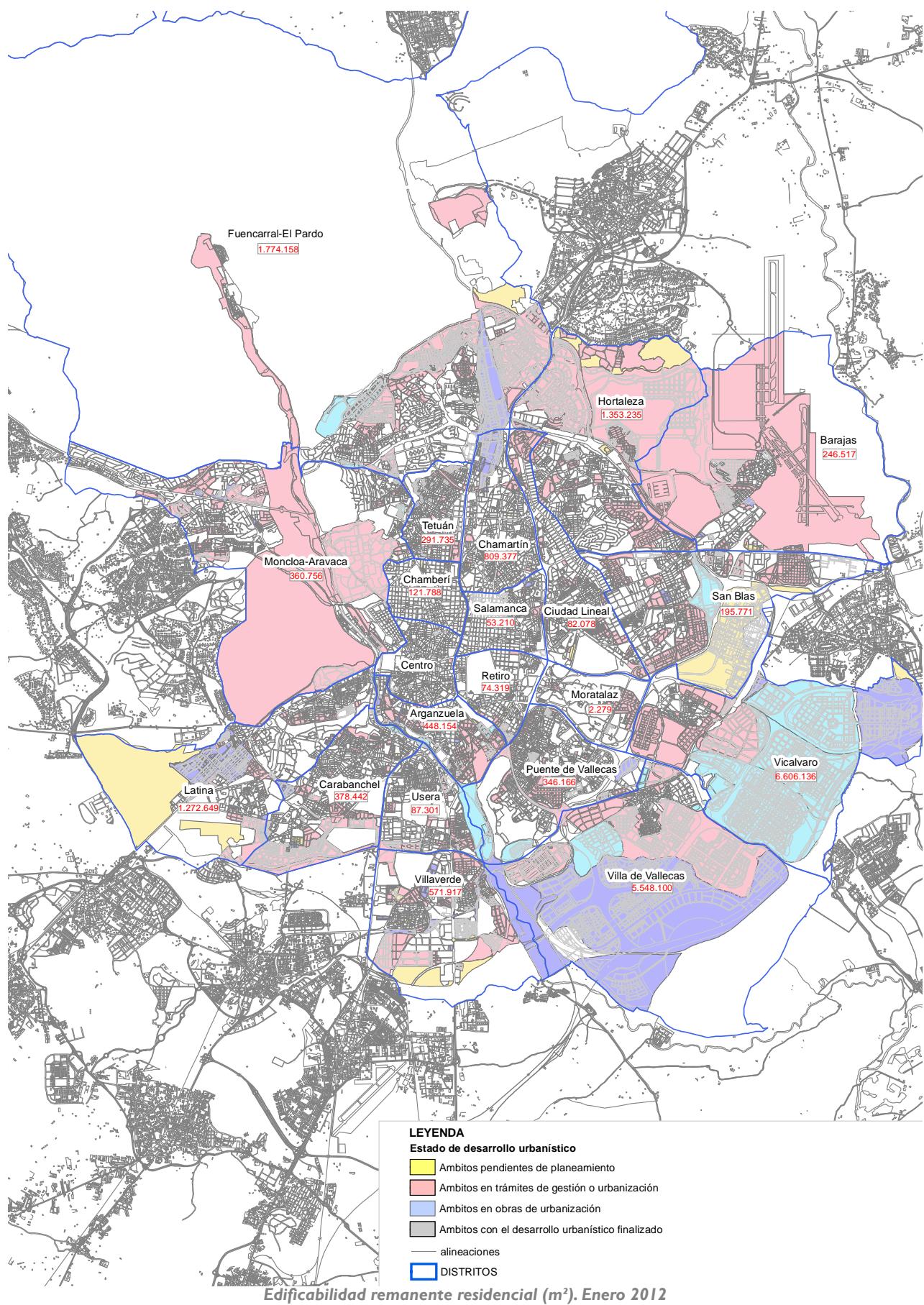
#### 4.3.3.3 Mejora de la gestión y la programación

Uno de los problemas más importantes que afectan a la producción de suelo es el desfase que existe entre la planificación urbanística y la puesta en el mercado del producto final. Los tiempos medios de los procesos de ejecución del planeamiento se siguen situando en torno a los ocho años.

Es necesario mejorar los procesos de gestión, la Administración Municipal tiene que impulsar el modelo de gestión asumiendo un papel protagonista con un doble objetivo, por una parte atender a las necesidades de la población que demanda viviendas de nueva creación y por otra, agilizar y facilitar posibles salidas a la actual crisis del sector inmobiliario.

Independientemente sería también necesario establecer una programación acorde con las necesidades de vivienda teniendo en cuenta la larga duración del proceso, con el objetivo de no incrementar los desequilibrios en el mercado de la vivienda. Sería pues necesario adecuar mejor las disponibilidades de suelo a las necesidades de cada momento.

En la actualidad el suelo para nuevos desarrollos supera con mucho el ritmo previsible de formación de hogares, por lo que desde el punto de vista cuantitativo, en términos generales, Madrid contaría con suficiente suelo disponible, sin embargo existe el riesgo de que a corto plazo pudiera agotarse el remanente de suelo para la construcción de vivienda protegida. Se hace por tanto necesario un esfuerzo por parte de la Administración para impulsar el desarrollo urbanístico de aquellos suelos con remanentes de este tipo de vivienda.





#### 4.3.3.4 Colaboración entre la iniciativa pública y privada

A pesar de que la colaboración entre la iniciativa pública y privada ha sido uno de los objetivos incorporados a la gestión urbanística de los últimos años, en el proceso de ejecución del planeamiento la intervención municipal se ha limitado fundamentalmente a la parte administrativa<sup>3</sup>. Los problemas actuales que afectan al sector requieren unos cauces más activos de colaboración. Así mismo sería conveniente también una colaboración más activa de la iniciativa privada en el desarrollo de Planes de Vivienda y Suelo, con el objetivo de conseguir que tanto en la fase de planeamiento, como en la ejecución de éste, los suelos planificados, gestionados y urbanizados se adapten a la demanda existente de vivienda.

#### 4.3.3.5 Cooperación interadministrativa

Por último y, de acuerdo con lo manifestado en el Diagnóstico, el problema de la vivienda es de gran complejidad y es necesario atender a las diferentes vertientes, social, económica y urbanística, por lo que debería abordarse de una forma coordinada en el que deben estar más implicadas las tres administraciones, cada una en función de sus competencias.

### 4.4 REGENERACIÓN URBANA DE ÁREAS DE VULNERABILIDAD

#### 4.4.1 INTRODUCCIÓN

##### 4.4.1.1 Lecciones aprendidas de experiencias relevantes en regeneración de barrios

Enmarcada en la estrategia general de regeneración de la ciudad consolidada que persigue la mejora de la habitabilidad a nivel de barrio y de edificio, surge la necesidad de una intervención más dirigida e impulsada desde la iniciativa pública hacia los barrios que hemos venido denominando vulnerables, que requieren de una actuación prioritaria para prevenir situaciones más graves de desfavorecimiento social y económico.

A lo largo de los últimos años viene creciendo la percepción de los conjuntos urbanos de vivienda social de los años sesenta y setenta de la periferia de las ciudades como ámbitos necesitados de renovación urbana desde diferentes niveles de la administración y en algunos países europeos, como Francia o Reino Unido, se ha convertido desde hace años en objetivo político prioritario. Esta necesidad ha ido en aumento debido a la política urbana común europea que ha pedido a las administraciones una atención prioritaria a los barrios desfavorecidos.

La situación, en el caso del Ayuntamiento de Madrid, está fuertemente caracterizada por la escala del problema. El diagnóstico concluye que la situación de vulnerabilidad afectaría a 145 ámbitos con una superficie de 2.300 hectáreas y una población de 799.382 habitantes, que representa el 24,4 % de la población municipal. Conviene recordar el concepto de vulnerabilidad empleado, como conjunto de circunstancias ambientales, sociales y económicas interrelacionadas que suponen una situación de desventaja respecto a los barrios centrales y más vitales de la ciudad. Se mide en forma de índices físicos y socioeconómicos inferiores a un umbral situado por debajo del valor medio municipal. No se trata necesariamente de barrios desfavorecidos o con problemas de marginalidad. La vulnerabilidad es la predisposición del área a entrar en crisis si no recibe las atenciones adecuadas.

---

3 Aprobación de los distintos instrumentos de planificación gestión y urbanización y concesión de licencias.

Por ello, se entiende que la solución a este problema pasa por el desarrollo de programas a escala de ciudad que coordinen el conjunto de actuaciones necesarias de tipo social, urbanístico y económico.

El análisis de algunas experiencias muestra una cierta diversidad en cuanto a la concepción de programas y la gestión, dependiendo de las peculiaridades de cada territorio, del marco institucional y del peso de la economía social. Sin embargo cabe extraer algunas cuestiones comunes:

#### **A. Renovación entendida como desarrollo integral de barrios**

La experiencia acumulada en renovación urbana identifica como necesario un cambio de enfoque de procesos tradicionales de renovación a un desarrollo integral de los barrios. Esto implica campos de actuación y objetivos más amplios que la simple regeneración física del espacio y los edificios, integrando políticas sociales y de economía local en un proceso participativo de la comunidad. También se entiende que la inclusión de la regeneración de barrios en políticas de ciudad, que superen el ámbito exclusivamente del barrio, ayuda al éxito en el tiempo de las inversiones realizadas y al mantenimiento de los procesos.

#### **B. La importancia de la participación y la cohesión social**

Se ha ido produciendo un consenso sobre la necesidad de que los residentes desempeñen un papel activo, disminuyendo con ello la oposición a las actuaciones y haciendo más eficientes las medidas a desarrollar. Asimismo, se ha considerado necesaria la participación de otros agentes públicos y privados como comerciantes, gestores y profesionales al frente de equipamientos y educadores, con el fin de formar una red de colaboración. Esto ha surgido en respuesta a algunos procesos anteriores en los que se ha producido la expulsión de residentes y actividades tradicionales en barrios objeto de intervención con un papel preponderante institucional. Además, permite aproximar mejor las soluciones, las hace más eficaces para resolver problemas reales y se contribuye a reforzar los vínculos entre la población al crear redes sociales.

#### **C. Cooperación público-privada**

También se evidencia la necesidad de establecer cauces de cooperación público-privada que faciliten la consecución de objetivos por ambas partes. Se trata de buscar la inversión de las empresas inmobiliarias que hasta ahora han visto la rehabilitación como actuaciones de alto riesgo y gestión complicada. Sin embargo, la necesidad de reformular el sector de la construcción en la situación actual de crisis económica puede convertir la rehabilitación en un nuevo campo de trabajo. También es necesario atraer nuevas actividades económicas y apoyar el espíritu emprendedor de residentes por ejemplo, mediante incentivos fiscales y apoyo público, así como analizar las posibilidades del sector de la economía social en la regeneración urbana, sobre todo en lo referente a la prestación de servicios sociales.

#### **D. Cooperación institucional**

La coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno y entre áreas o departamentos sectoriales de una misma institución es un aspecto fundamental de los programas de renovación, si bien se requiere de un agente impulsor del proceso responsable de dicha coordinación. Aunque en la actualidad las competencias en materia de urbanismo y vivienda se encuentran descentralizadas en las comunidades autónomas, el caso particular del municipio de Madrid, por el peso de su población y su función como capital del estado con un régimen competencial especial establecido por la ley de capitalidad, confiere mayor protagonismo a la política municipal. No obstante, se deberá contar con todos los apoyos y



recursos que puedan establecerse en los ámbitos estatal y regional, especialmente en lo que tiene que ver con la coordinación normativa, como se ha venido haciendo en las actuaciones en áreas de rehabilitación integral.

### E. Financiación

Las experiencias desarrolladas han requerido unos altos niveles de financiación pública, que en un futuro cercano serán muy difíciles de mantener, por lo que se hace necesario plantear nuevas formas de financiación con mayor participación de la inversión privada. En este sentido, cabría estudiar la dinaminización del papel de las empresas de servicios energéticos como agentes facilitadores de la rehabilitación de edificios, de las empresas constructoras que deben reorientar su actividad hacia la rehabilitación y también de las entidades financieras con créditos favorables para incentivar la rehabilitación.

Sería importante también impulsar incentivos a la actividad económica a través de bonificaciones en impuestos a empresas que se instalen en la zona con carácter decreciente en el tiempo. Estos beneficios pueden además ir acompañados de incentivos a la creación de nuevos puestos de trabajo para la población residente en situación de desempleo.

#### 4.4.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS

- Prevenir las situaciones de desfavorecimiento en ámbitos con síntomas de vulnerabilidad.
- Adoptar enfoques integrales mediante actuaciones de carácter social, económico y físico.
- Desarrollar programas que garanticen la coordinación y cooperación institucional y creen un marco normativo y de gestión que facilite su desarrollo.

#### 4.4.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA LA REGENERACIÓN DE BARRIOS

##### 4.4.3.1 Marco general para el desarrollo de programas locales

En Madrid existen muchos barrios en situación de vulnerabilidad, lo que hace preciso establecer prioridades. Asimismo, la problemática interrelacionada detectada requiere una visión transversal y coordinada.

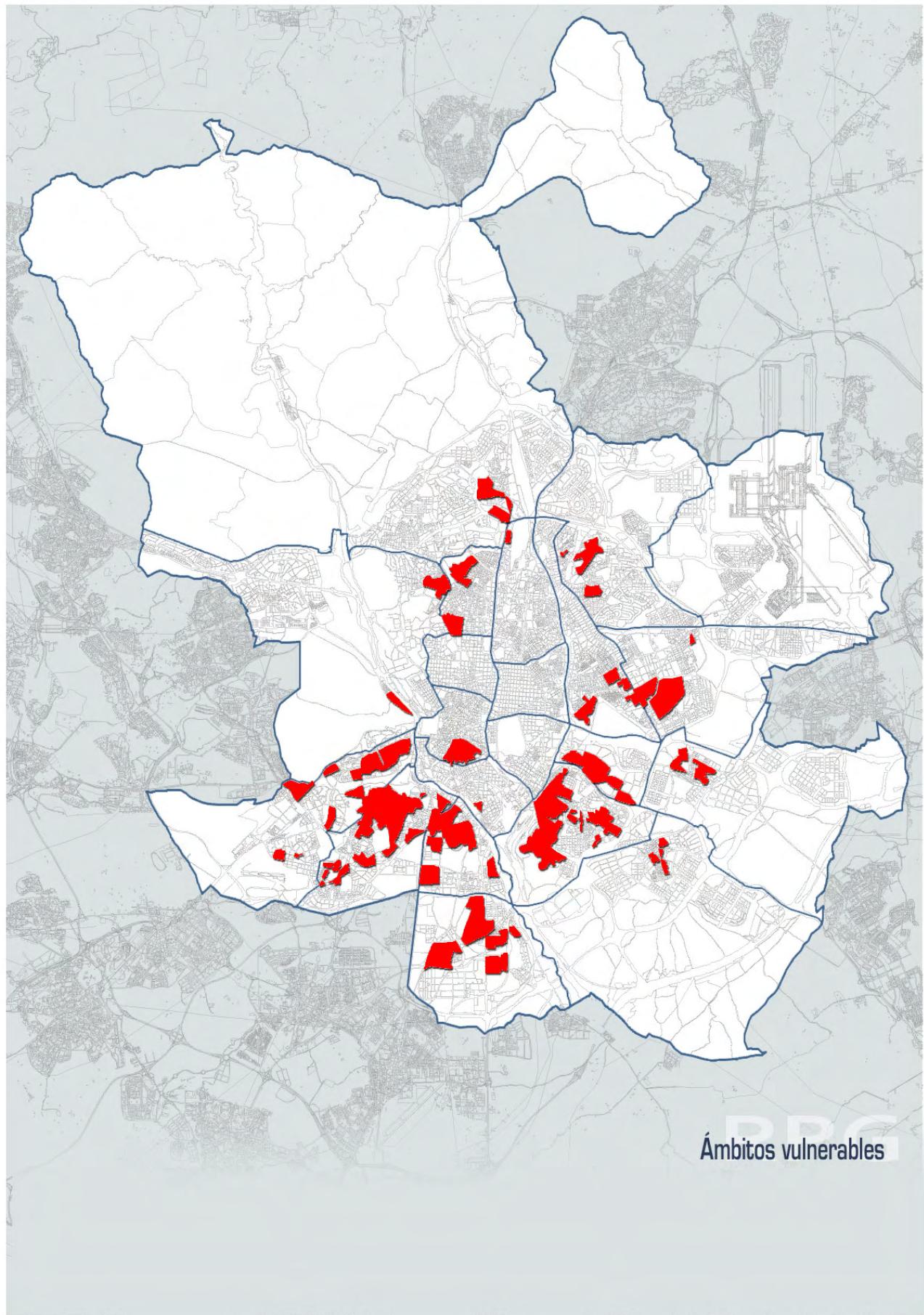
Se plantea la necesidad de desarrollar programas para la regeneración de barrios como herramienta eficaz para dirigir las líneas de actuación a la consecución de un objetivo común, entendiendo que las actuaciones o los proyectos aislados o sectoriales no tienen el efecto multiplicador que se consigue cuando existe un marco completo de actuación.

Resulta necesario definir y priorizar actuaciones, programar económica y temporalmente los proyectos y establecer metodologías de trabajo transversales y participativas. Se requeriría un marco general que abordara las siguientes cuestiones fundamentales:

- Criterios de selección de barrios.

El tamaño del barrio, según las experiencias llevadas a cabo, debería estar comprendido entre 3.500 y 15.000 habitantes y debería responder a unos indicadores de exclusión (renta media, tasa de desempleo, nivel educativo....) con referencia a la media urbana.

- Iniciativa Pública o vecinal de las actuaciones.
- Evaluación y seguimiento.



Ámbitos vulnerables

Las condiciones de exclusión evolucionan con el tiempo por cuestiones económicas y demográficas, por lo que se requieren programas flexibles que se adapten a estos cambios y que se sitúen muy próximos al terreno y a las necesidades de la población. Se requiere de periodos de entre 10 y 15 años para desarrollar los planes de regeneración. Es importante evaluar la consecución de los objetivos y efectos del plan mediante indicadores de seguimiento y evaluación.

– Constitución y funciones de los órganos de gestión.

La gestión de los programas requerirá de una estructura que garantice la integración del conjunto de agentes públicos y privados interesados, la participación y coordinación de las distintas administraciones que puedan involucrarse (en particular en el ámbito municipal), la proximidad y la comunicación continua a los residentes y la especificidad e identificación de los órganos de gestión.

– Formas de financiación: fuentes privadas (responsabilidad social empresarial, empresas de servicios energéticos, etc.), incentivos a la actividad económica, subvenciones públicas, fondos de programas existentes y presupuestos específicos.

En la actualidad, una de las principales barreras para la rehabilitación se encuentra en la falta de financiación pública, ya que las actuaciones en este campo han estado generalmente asociadas a una enorme aportación de recursos públicos de los tres niveles de administración, mediante inversiones directas y subvenciones, y en ocasiones también a la disponibilidad de fondos europeos. Sin embargo, la actual coyuntura económica ha reducido drásticamente esta disponibilidad, lo que unido a la limitada capacidad de endeudamiento de las familias dificulta aún más la puesta en marcha de proyectos de rehabilitación.

Se hace necesario, por tanto, que se planteen nuevos modelos de gestión y un claro marco normativo para la inversión privada. En este sentido cabría estudiar la regulación del papel de las empresas de servicios energéticos como agentes facilitadores de la rehabilitación de edificios. El modelo que se está tratando de impulsar desde diferentes instancias se basaría en una importante aportación de las empresas, que complementaría las subvenciones públicas y las inversiones de propietarios de viviendas. El retorno de la inversión vendría fundamentalmente de la capitalización del ahorro energético de las viviendas.

Para que este modelo sea posible se requeriría la creación de un marco institucional y legal adecuado que favorezca la rehabilitación a gran escala, reduciendo la incertidumbre para la inversión privada.

#### **4.4.3.2 Planes de regeneración integrada**

La intervención sobre la regeneración de áreas urbanas vulnerables debe por tanto constituir una línea estratégica esencial de intervención futura en la ciudad, por lo que junto con el marco normativo que se establezca a nivel municipal, deberá dotarse de las herramientas urbanísticas de intervención necesarias.

Materias importantes son las relativas a la intervención en el parque residencial, en los espacios libres públicos, el diagnóstico socio-económico, la estructura social participativa y de gestión, que deberán tratarse especialmente.

## **A. Ámbito de las actuaciones**

Las actuaciones deben afectar a piezas de ciudad que constituyan áreas de homogeneidad, tanto física como social. Es necesario disponer de estudios actualizados para definir la delimitación de ámbitos vulnerables en base a indicadores sociodemográficos y de caracterización de la edificación residencial. Su aplicación posterior permitiría evaluar la eficacia y la adecuación de la realidad a los objetivos planteados.

## **B. Actuaciones sobre la edificación residencial**

Las actuaciones sobre la edificación residencial requerirán el establecimiento de un método sistemático de diagnóstico e intervención, dada la escala y magnitud del problema, para poder ser aplicado en ámbitos con características edificatorias similares.

Resulta necesario poder tipificar la edificación residencial generando un modelo de clasificación sistemática, en que se establezcan los tipos de los edificios existentes, en el entendimiento de que la época de construcción determina su homogeneidad formal, funcional y constructiva y, por tanto, por una parte su patología y déficit funcionales, y por otra, las soluciones aplicables.

La intervención sobre la edificación debe tener por objeto su rehabilitación, entendiendo por tal el conjunto de actuaciones encaminadas a conseguir que un edificio existente cumpla con los mismos requisitos de toda índole (constructiva, funcional, energética, de accesibilidad, urbanística, de diseño, etc.).

Asimismo, resulta necesario contemplar otros datos que afectan a la edificación, a saber: densidad y haciamiento, régimen de tenencia y ocupación, bajos comerciales, edificabilidad potencial, etc.

## **C. Actuaciones sobre el espacio libre de uso público**

Resultará necesario seguir, asimismo, un método sistemático de diagnóstico e intervención en el espacio libre de uso público, tipificando los problemas y sus posibles soluciones. En este sentido, se deben contemplar aspectos tales como:

- deterioro y déficit de la urbanización;
- posibilidades de incorporar energías renovables o medidas para reutilización de aguas pluviales en los espacios libres;
- calidad ambiental del espacio libre de uso público;
- mejora de las condiciones paisajísticas de los ámbitos;
- movilidad peatonal, ciclista y rodada y nivel de segregación/integración de los diferentes modos;
- mejora de la red de equipamiento y dotaciones
- titularidad del espacio libre de uso público;
- garajes y aparcamientos;
- capacidad para albergar nuevas parcelas dotacionales.



#### D. Actuaciones de carácter socioeconómico

Es preciso considerar la vulnerabilidad social y económica de los ámbitos diagnosticando la situación existente y enumerando objetivos de actuación en este ámbito:

- población y situación socioeconómica;
- requerimientos de formación e inserción laboral;
- equipamientos existentes: necesidades atendidas, problemas de la población servida;
- actividad económica existente: caracterización, economía sumergida, necesidades de orientación y ayudas para establecer empresas;
- necesidades educativas y culturales;
- tejido asociativo existente;
- seguridad y delincuencia;
- diagnóstico desde la perspectiva de género.

##### 4.4.3.3 Modelo de participación y gestión

Los aspectos de participación y gestión requieren de una especial atención. Se plantearían las siguientes líneas de trabajo:

- Construcción de un modelo de participación ciudadana

La participación ciudadana ha de tener como objetivo final la creación de una malla asociativa que se inserte en el modelo de gestión a diseñar; con el fin de participar en la toma de decisiones colectivas y de recabar y transmitir la información sobre el proceso a seguir, difundiéndola entre la población. Será necesario prever y, en su caso, regular normativamente las estructuras sociales y organizativas necesarias para los objetivos planteados.

- Constitución de modelos de gestión adecuados

La mayor o menor capacidad que tienen los vecinos de las diferentes áreas de la ciudad para comprender, decidir y poner en marcha las medidas necesarias para rehabilitar sus edificios será determinante para el éxito de actuaciones de regeneración integral. Modelo de gestión e intervención social prácticamente se identifican en muchos aspectos y forman un todo indisoluble.

### 4.5 LA DIFUSIÓN DE CENTRALIDAD Y LA MEZCLA DE USOS

#### 4.5.1 INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos fundamentales, no siempre alcanzado, propugnado por la planificación urbanística de las últimas décadas ha sido el deseo de difusión de la centralidad hacia la periferia en la construcción de la ciudad. Así como el intento de transformar el modelo radioconcentrico, propugnado a mediados del siglo pasado, en uno claramente polinuclear.

Esta Centralidad era entendida como el carácter que presentan aquellas áreas más centrales de nuestras ciudades, en las que históricamente se han desarrollando una mezcla equilibrada de usos residenciales, terciarios, comerciales, de servicios, equipamientos, dotaciones, ocio,... que ofrecían, en consecuencia, las mayores posibilidades de vida urbana intensa y por tanto han tendido a favorecer al máximo las relaciones sociales y la identidad urbana.

La necesidad de difundir la centralidad ha procedido de los procesos de congestión originados en torno a la centralidad tradicional de la ciudad, como consecuencia de la terciarización del centro y la huida de la población a la periferia. Sin embargo el desarrollo de las centralidades recientes, a menudo, no se ha correspondido con esta definición de centralidad. Y la falta de un diseño de calidad en el espacio público que dé forma y soporte a las nuevas centralidades ha propiciado la separación de usos y la falta de materialización de esa centralidad.

Por otro lado, aunque se ha pretendido la creación de una mezcla equilibrada de usos, más bien se ha desarrollado una difusión de los mismos por el territorio sin tener en cuenta la necesaria complejidad que comporta un ámbito de centralidad, ni el espacio público que sirve de base a su estructura interna, ni las necesidades para una accesibilidad con un reparto modal adecuado. Lo que se ha logrado finalmente es diluir la centralidad en el territorio más que difundirla.

La Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL) establece una definición de Centralidad: “Cualidad de determinados tejidos urbanos claramente identificados en el imaginario colectivo, en los que confluyen una localización relativamente central (o una buena accesibilidad peatonal y en transporte público) con una concentración rica y variada de actividades y funciones urbanas especializadas. En las denominadas “nuevas centralidades” se pretenden reproducir estas características en localizaciones periféricas.

Como estrategia de futuro se considera necesario impulsar que: “Madrid sea garantía de una ciudad equilibrada en lo social; diversa y compleja, justa social y territorialmente, y articulada espacialmente, sin fracturas entre sus partes, entendida como conjunto “policéntrico”. Madrid debe ser una ciudad en la que la convivencia sea reflejo de la “seguridad” de sus ciudadanos. Exponente de valores democráticos y en la que la acción política sea un claro reflejo de la participación de la ciudadanía”. Así mismo: “Madrid debe desarrollar nuevas centralidades en la periferia, potenciando una ciudad policéntrica, favoreciendo la implantación de usos terciarios, comerciales y creativos. Resulta necesario invertir la tendencia a la deslocalización tanto pública como privada de las actividades económicas radicadas en Madrid, reforzando las actividades económicas de ámbito metropolitano, suprarregional e internacional; generando espacios que estructuren el territorio ofreciéndose como espacios ideales para desplegar la innovación y la creatividad en términos económicos”.

Se considera que la mejor posibilidad de difundir centralidad es la creación de focos de atracción de forma planificada y coordinada en puntos determinados con buena accesibilidad e integrando usos de oficinas, comerciales, de ocio, culturales y, desde luego, residenciales intensivos.

#### **4.5.2    OBJETIVOS PORMENORIZADOS**

- Potenciar la aparición de áreas de oportunidad para la localización de centralidades periféricas y reforzar las existentes.
- Controlar la terciarización del centro y buscar una difusión equilibrada de la centralidad a la periferia en el conjunto de la geografía municipal.
- Mezclar de forma equilibrada los usos a fin de fomentar la potencialidad y centralidad de áreas de oportunidad y evitar áreas monofuncionales.
- Mejorar las condiciones de movilidad peatonal, fomentar el transporte público y los intercambios modales y reforzar el sistema dotacional.



#### 4.5.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

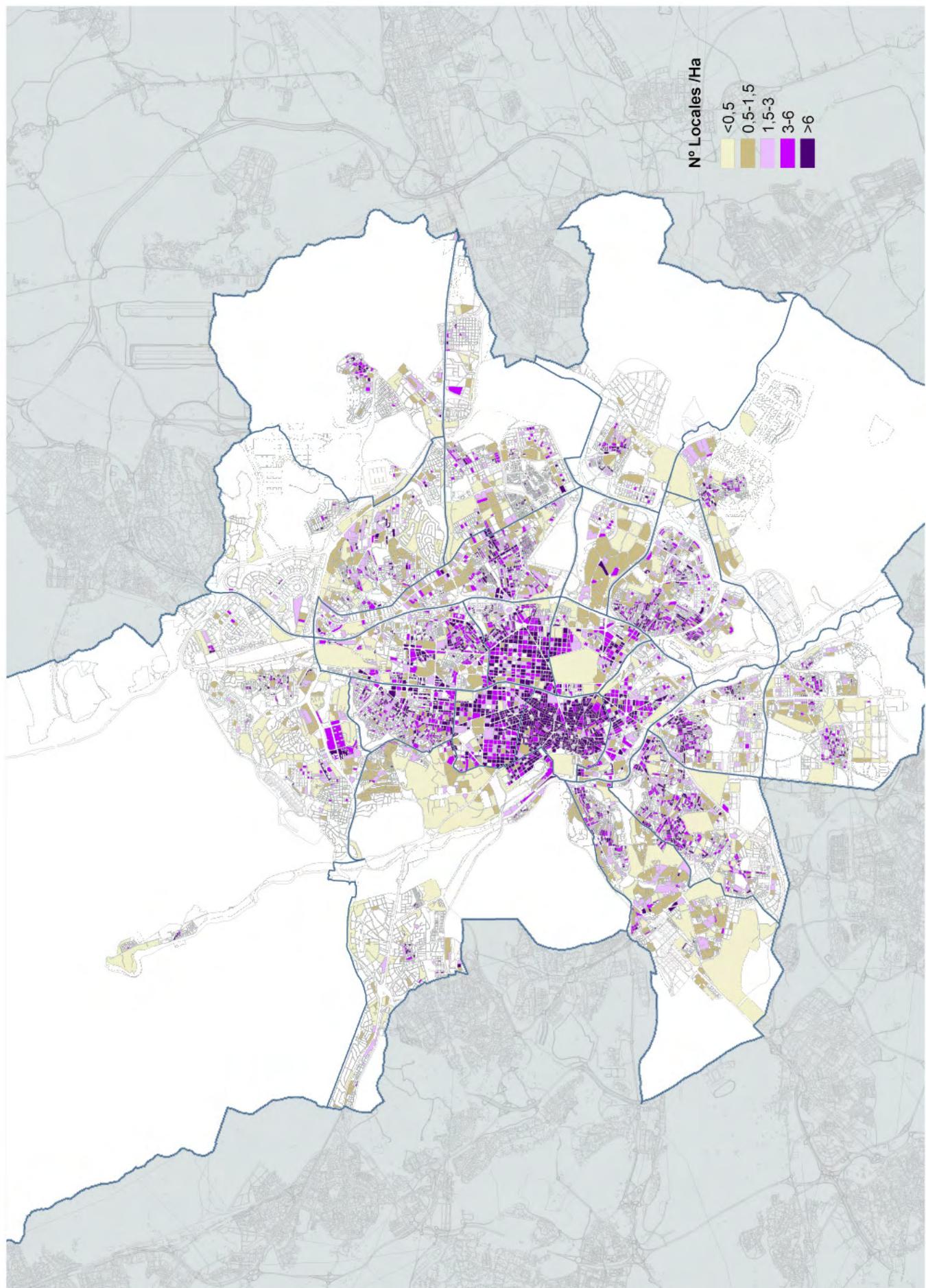
El conjunto de líneas de actuación que se proponen en este apartado desarrollan un línea central estratégica: la potenciación de áreas de centralidad en la periferia que comparte objetivos con otras líneas estratégicas como son la actividad económica, la movilidad, la regeneración de la ciudad consolidada y la sostenibilidad urbana, e incide en la estrategia de cohesión social en la medida que la creación de un espacio de referencia de centralidad, tal y como se define, refuerza el tejido social, ya que favorece las relaciones sociales al dotar de mayor singularidad y calidad paisajística a espacios colectivos de encuentro, espacios en los que aumenta la sensación de pertenencia y en los que, por tanto, hay mayores posibilidades de vida urbana intensa.

Los ámbitos con potencial de convertirse en áreas de centralidad deberán cumplir una serie de condicionantes relativas tales como: concentración de actividades económicas; buena accesibilidad peatonal y en transporte público; y presencia de equipamientos o dotaciones focales o singulares.

##### 4.5.3.1 Concentración de actividades económicas

La localización de concentración de actividades económicas ha de impulsarse a partir de la densidad de locales de actividad que ofrecen un servicio más amplio y diversificado que el comercio de proximidad, esto es, de comercios o servicios especializados, que incluyen actividades ligadas al ocio, la cultura, espectáculos, comercio textil, equipamiento del hogar, cuidado personal, también servicios sanitarios y de formación, etc. Asimismo será necesario tener en cuenta aquellas áreas en que exista cierta concentración de oficinas, hoteles y servicios junto a estas otras.

Se deberá prestar especial atención a los ejes terciarios y comerciales y a los cascos históricos, los cuales son los ámbitos de mayor concentración de actividades en la periferia urbana. Por otro lado, es necesario tener en cuenta la proximidad a polígonos de actividad económica ya que estos contribuyen en algunas áreas a reforzar su carácter como zonas de actividad.



*Centralidades periféricas*

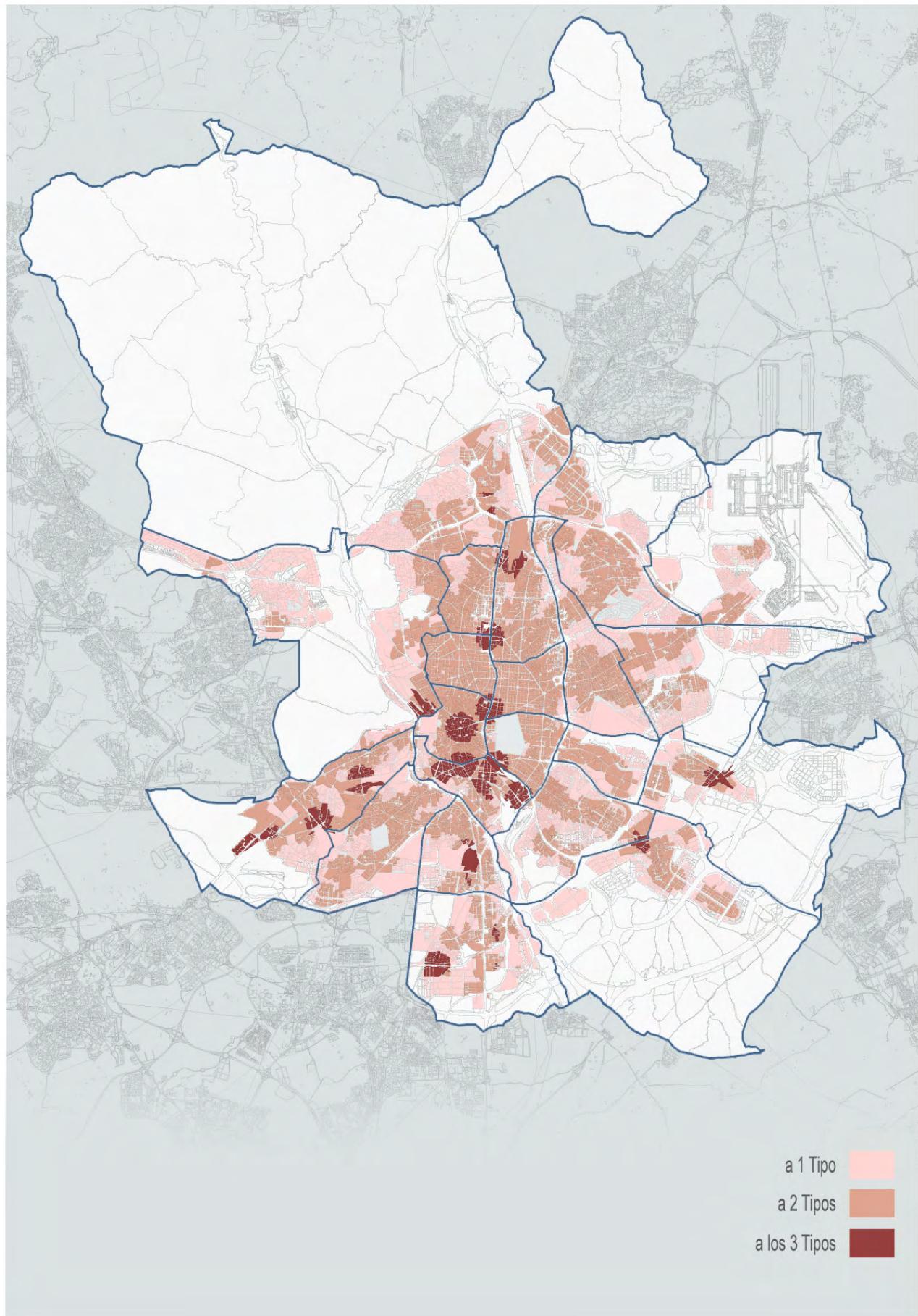


#### 4.5.3.2 Buena accesibilidad

Otro factor de la centralidad es el ligado a la accesibilidad, que permite fundamentalmente asignar una jerarquía a estas áreas de potencial centralidad. Así, la accesibilidad mediante tren de cercanías o intercambiador estaría asignando a un área el carácter urbano, mientras que la accesibilidad en metro o autobús conferiría un carácter más local, de barrio o distrito.

Para difundir la centralidad es necesaria la corrección de la accesibilidad y su potenciación en las nuevas zonas de centralidad. Se ha de mejorar la conexión entre barrios, articulando las operaciones en torno al transporte público.

Por otro lado, se ha de insistir en una mezcla de usos en los ámbitos potenciales de centralidad ya que estos reducen la necesidad de utilizar medios mecanizados de transporte al acercar la residencia al empleo.



*Proximidad al transporte público*



#### 4.5.3.3 Dotaciones

En otras situaciones la posibilidad de desarrollar nuevas centralidades surgirá más por la presencia de una dotación importante o de carácter singular. Hay ocasiones en que existen suelos dotacionales pero que no llegan a funcionar como un uso atrayente, bien por su situación vacante o porque la actividad concreta no alcanza el nivel de servicio deseable para una centralidad, por tener un uso privado o un acceso público restringido y no estar integrados en la estructura de movilidad del ámbito.

El Sistema de espacios libres se debe articularse intentando generar espacios urbanos complejos evitando el carácter marginal.

#### 4.5.3.4 Jerarquización de centralidades

- Centralidades urbanas: serían aquellas áreas distritales que actúan de foco o nodo de atracción y en las que en mayor o en menor medida se dan todas las condiciones relativas a actividades económicas, accesibilidad y dotaciones. Generalmente coincidirán con los cascos históricos o con dotaciones singulares o gran concentración de actividad comercial y económica.
- Centralidades locales: serían aquellas cuya potencialidad reside fundamentalmente en la fuerte presencia comercial en ámbitos más locales o de barrio y, no tanto, en la óptima accesibilidad, ni en la presencia de polígonos industriales.

#### 4.5.3.5 Impulso de centralidades

Los ámbitos que tengan potencial para convertirse en áreas de centralidad según las líneas de actuación anteriores deberían impulsarse en virtud de las siguientes tipologías:

- Nuevas centralidades

Por su gran potencial y oportunidad su desarrollo estaría basado en la reutilización y regeneración de espacios interiores, buscando una compacidad espacial y una complejidad orgánica, con el fomento de las áreas intersticiales y vacantes, o infrautilizadas o degradadas.

Se reutilizarían suelos obsoletos, infrautilizados o vacantes para desarrollar el objetivo de difusión de la centralidad hacia la periferia. Se daría respuesta a la accesibilidad, a la mezcla de usos y al espacio público adecuado a su carácter de centralidad.

Se realizarían propuestas basadas en la movilidad en el transporte público, la convivencia de usos residenciales y productivos, provisión de equipamientos y dotaciones de cercanía y un diseño urbano, en general, enfocado al peatón frente al automóvil.

Se podrían proponer como Operaciones Estructurantes y actuaciones de gran potencialidad e importancia para el conjunto de la ciudad, así como también operaciones que potencien las relaciones de los distritos madrileños con la región urbana madrileña.

- Centralidades existentes

Serían aquellas que actualmente se puedan considerar como tales, pero en las que se ha de potenciar o reforzar alguna de las condiciones siguientes: la mayor mezcla de usos, la mejora de la accesibilidad y de la presencia del peatón, o la mejora de oferta dotacional.

En estas áreas debería fomentarse el carácter de centralidad incrementando la vitalidad e intensificando los usos y su variedad. Estos objetivos deberían tratar de alcanzarse mediante acciones diversas:

- Rehabilitación, remodelación o renovación de la edificación para mejorar sus condiciones arquitectónicas de implantación urbana y uso y de contribución a la escena y el paisaje urbano. Fomentando el sentimiento de apropiación del espacio y reforzando la identidad del lugar.
- Recualificación del espacio público, mejora paisajística, conexiones mediante itinerarios verdes con otras áreas urbanas en el entorno.
- Mejora de las condiciones de la movilidad peatonal, seguridad, acceso al transporte público.
- Intensificación del uso, favorecer la localización de actividades comerciales explorar su potencial por proximidad a ámbitos de oportunidad como parcelas vacantes dotacionales o áreas de actividad económica.

## **4.6 UNA CIUDAD PLANIFICADA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

### **4.6.1 INTRODUCCIÓN**

El contexto normativo que fundamenta la perspectiva de género en el planeamiento urbano, se integra por las siguientes normas: la Carta Europea para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la vida local (artículo 25), la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva entre Mujeres y Hombres (artículo 31) y el Real Decreto Legislativo 2/2008 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (artículo 10.1.c.).

El contexto estratégico de esta propuesta es el siguiente: el “Mapa Estratégico” del Ayuntamiento de Madrid (2007-2011) promovió, entre sus criterios de actuación, la potenciación de la igualdad entre mujeres y hombres para conseguir una ciudad socialmente cohesionada. Esta es la meta que se persigue con la aprobación de la “Estrategia para la Igualdad entre mujeres y hombres de la ciudad de Madrid (2001-2015)”, continuadora de las políticas de igualdad iniciadas en el Ayuntamiento de Madrid en el año 2000. Dicha estrategia establece, entre otras, las siguientes líneas de actuación:

- La consolidación de una estructura urbanística que facilite la movilidad y el uso de los espacios y equipamientos públicos, adecuándolos a las necesidades actuales y futuras de las mujeres y de los colectivos con desigualdad de oportunidades,
- Fomentar la perspectiva de género en el planeamiento y ejecución de las nuevas operaciones urbanas,
- Apoyar la implantación de Planes de movilidad sostenible en orden a potenciar el uso de transporte público y los modos no motorizados (peatonal y ciclista),
- Fomentar la seguridad y funcionalidad de los espacios públicos mediante acciones de diseño urbano y el fomento de actividades que incidan en un mayor uso del espacio urbano,
- El apoyo a la implicación activa de la ciudadanía en la planificación urbana, bajo los principios del enfoque integrado de género.

La incorporación de una “Guía de planeamiento urbanístico desde la perspectiva de Género para el Municipio de Madrid”, ha de entenderse como un documento de referencia para la integración de la perspectiva de género en la planificación urbanística.

#### 4.6.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS

Durante los últimos años la perspectiva de género ha ido conformando un acervo propositivo, en el que destacan los siguientes objetivos:

- promover la inclusividad en el urbanismo.
- apostar por un modelo de ciudad densa y compleja.
- conciliar la vida personal, familiar y profesional.
- conseguir la accesibilidad universal, tanto en su acepción física como en su acepción social.
- vivir la ciudad sin miedo.

A continuación se desarrollan líneas de actuación que permitirían alcanzar estos objetivos.

#### 4.6.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

##### 4.6.3.1 Incorporar nuevos discursos en el planeamiento urbano

El ejercicio de las tareas relacionadas con el planeamiento urbano ha sido concebido como una actividad técnica realizada por personas cualificadas. Este planteamiento tecnocrático puede llegar a tener dificultades para integrar las opiniones de aquellas personas que “no saben” de planeamiento, pero sí de la ciudad y de la vida urbana que en ella se produce.

Desde la perspectiva de género, se hace necesario cuestionar la posibilidad de un planeamiento urbano “neutral” respecto a los distintos grupos sociales que integran una ciudad. En este sentido, el urbanismo de género abogaría por reconocer la diversidad de grupos sociales (mayores, niños, mujeres, personas con discapacidad, jóvenes, inmigrantes, etc.) y la visualización de sus discursos y de sus intereses.

Para facilitar este proceso, se estimaría necesario abrir mecanismos de “escucha” de las opiniones e intereses de los individuos y los grupos sociales, mediante la implementación de:

- técnicas de participación ciudadana, y
- procesos de trabajo multidisciplinar y transversal.

##### 4.6.3.2 Fomentar un modelo eficiente de ciudad

La estricta división de la ciudad, propuesta por la Carta de Atenas, en zonas con funciones únicas ha conducido a serias perturbaciones. Este modelo ha incrementado los costes sociales y económicos debido al considerable aumento de la distancia entre la vivienda, el trabajo, el ocio, el comercio, etc.

Sobre esta cuestión debe recordarse que la calidad de vida de una ciudad se mide, sobre todo, en las distancias cortas, en los ámbitos donde se desarrollan las actividades cotidianas. Como señala la “Carta Europea de la Mujer en la Ciudad” (1995) el marco de vida en la ciudad, a nivel del barrio, determina la realidad cotidiana de sus habitantes, hombres y mujeres, pero especialmente a las mujeres porque muchas tienen doble jornada de trabajo y dependen, por eso, más de la calidad de los servicios urbanos y de las opciones adoptadas para el transporte y el medio ambiente.

Durante la última década se ha producido una extensión de los desarrollos urbanos que difumina los límites de la ciudad, aumentando el consumo de suelo y de los recursos energéticos,

así como el tiempo necesario para el transporte. Frente a este modelo, el urbanismo de género apostaría por la ciudad mediterránea densa y compacta, que facilite la mezcla de usos y posibilite el mantenimiento del transporte público. Para ello, será necesario realizar:

- actuaciones para aumentar la complejidad urbana en ámbitos con escasa densidad.
- actuaciones de revitalización de los centros históricos y de la ciudad consolidada.

#### **4.6.3.3 Optimizar el uso del tiempo**

La conciliación entre la vida personal, familiar y profesional ha sido considerada tradicionalmente como un asunto privado. La conciliación era posible gracias a la realización de actividades no remuneradas realizadas por las mujeres dentro del ámbito de la familia. No obstante, con la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo esta cuestión ha devenido en un problema público que afecta a toda la sociedad y que requiere la intervención de los poderes públicos.

Este asunto está relacionado con las políticas urbanísticas en las que se definen los patrones de implantación de usos. La planificación del espacio incide marcadamente en la planificación del tiempo: una ciudad fragmentada en zonas monofuncionales exige una extraordinaria organización del tiempo de todos los miembros de una familia.

Sería necesario aportar soluciones que palien las dificultades de conciliación de los ciudadanos mediante actuaciones como:

- desarrollo de una red de equipamientos locales (deportivos, educativos, sanitarios, asistenciales y culturales). La proximidad de estos equipamientos al domicilio de los vecinos y la posible integración de estos en un “centro complejo”, constituye, asimismo, un requisito para la mejora de su función, así como un elemento de creación de redes sociales y de identidad local.
- la flexibilización del modelo de implantación de usos lucrativos, de forma que se facilite la creación de puestos de trabajo próximos a los domicilios de los residentes.

#### **4.6.3.4 Facilitar la apropiación ciudadana del espacio público**

Las mujeres y hombres tienen necesidades y hábitos diferentes en cuestiones de desplazamiento y transportes basadas en factores como los ingresos, las responsabilidades en el cuidado de los hijos y otras personas a su cargo o los horarios de trabajo.

La diferente movilidad cotidiana entre hombres y mujeres sólo puede comprenderse por la complementariedad de las actividades productivas y reproductivas de las mujeres. Las mujeres, en su papel de amas de casa y adscritas al trabajo doméstico, ven restringido su ámbito espacial de la vida cotidiana a la esfera del barrio de residencia, realizan más desplazamientos, pero más cortos y se siguen desplazando mayoritariamente a pie y en transporte público. En este sentido, se ha podido constatar que el nuevo modelo disperso obliga a realizar desplazamientos más largos y acrecienta las dificultades de las mujeres, en especial entre aquellas que tienen más problemas para acceder al vehículo privado.

El espacio público debería caracterizarse por la diversidad de funciones. En este sentido, la calle no puede ser reducida a soportar únicamente la circulación de personas y de vehículos. En el viario se desarrollan otras funciones no menos importantes: el encuentro físico, el descanso, el ocio, el comercio, la representación simbólica, etc.

La apropiación del espacio público, a través de medios de transporte accesibles a toda la población, debería fomentarse mediante actuaciones como:

- Incremento de las vías peatonalizadas.
- Desarrollo de una red destinada al uso de la bicicleta.
- Potenciación del transporte público.

#### 4.6.3.5 Incrementar la percepción de la seguridad en los espacios públicos

Desde la óptica de género, la seguridad se concibe como un problema complejo que debería atender a diversos aspectos. En este sentido, este objetivo asumiría los siguientes “Principios de Montreal sobre el diseño de espacios públicos seguros”:

- Saber dónde se está y adónde se va. La señalización y también la legibilidad del espacio resultan fundamentales para garantizar esa orientación.
- Ver y ser vista. La visibilidad se obtiene a través del propio diseño y también de los materiales utilizados.
- Oír y ser oída. La concurrencia de personas en un espacio. Sin duda, el control social sobre un ámbito es el aspecto que mayor seguridad genera.
- Poder escapar y pedir auxilio. La vigilancia formal e informal y la facilidad de acceso a la ayuda, garantiza esta respuesta.
- Vivir en un ambiente limpio y acogedor. La planificación y el mantenimiento de los lugares públicos contribuyen a esa percepción de seguridad, de lugar “bajo control”.
- Actuar en conjunto. El control social, la responsabilidad compartida y la participación de la ciudadanía en las políticas de seguridad son aspectos fundamentales.

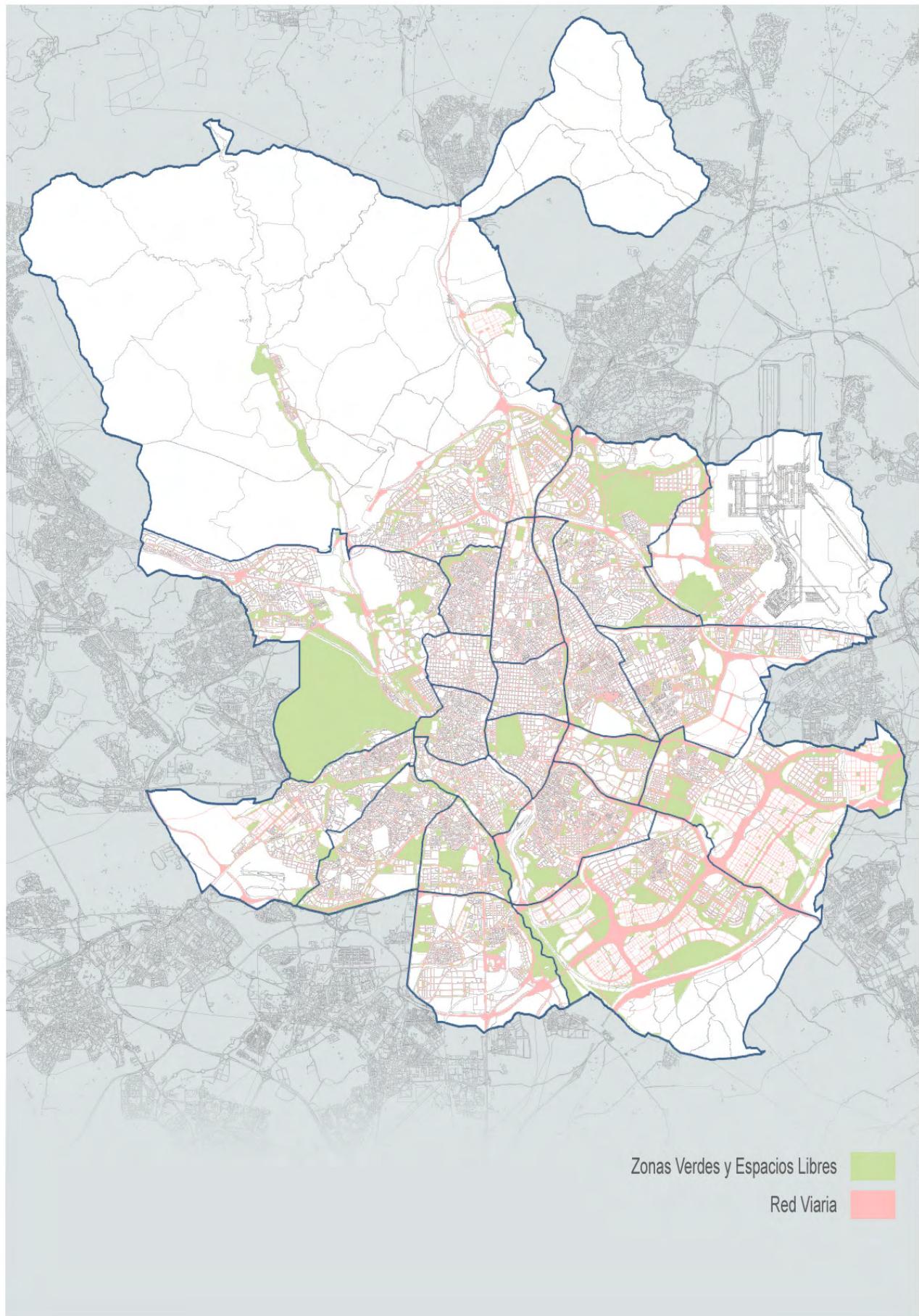
Una movilidad libre y segura incidiría en la autoestima de las personas: el miedo siempre ha sido un arma de control y sometimiento. Como ha sido mencionado, la percepción de seguridad de los espacios públicos mejoraría con la existencia de una densa y casi inconsciente red de controles.

Para la mejora de la percepción de la seguridad en los espacios públicos, habría que adoptar actuaciones como:

- aumentar la complejidad de los usos permitidos en un determinado ámbito
- posibilitar y fomentar el pequeño comercio
- diseñar los espacios públicos sin obstáculos de visibilidad asegurando la continuidad del mismo
- permitir y fomentar la realización de actividades en el espacio público tanto espontáneas (juego, paseo, etc.) como organizadas (mercadillos, terrazas, etc.).

De lo anteriormente expresado, se puede deducir que los objetivos y líneas de actuación expuestas en este eje estratégico pretenden influir en el planeamiento urbanístico, de forma que los intereses vinculados a la reproducción se consideren en el mismo nivel que los intereses relacionados con la producción.

Para ello se propugnaría la “escucha” de otras voces que no son percibidas normalmente en los procesos de planificación urbana, especialmente las voces de los grupos de población dependientes (niños, mayores, discapacitados, etc.,) que siguen, en su mayor parte, siendo cuidados por el trabajo, remunerado o no remunerado, de las mujeres.



Fomento de la seguridad y de la aproximación ciudadana del espacio público



## 4.7 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA CIUDAD DEY PARA TODOS

### 4.7.1 INTRODUCCIÓN

La Ciudad muestra el continuo proceso de metabolización urbana donde operan el conjunto de voluntades y consensos/disensos expresados por los distintos grupos y actores sociales al interaccionar tratando de satisfacer sus necesidades y alcanzar sus objetivos. De este abigarrado e intrincado proceso interactivo siempre precipita algún grado de cohesión o de anomia social, dando cuenta del juego de relaciones materiales y simbólicas que construyen dicha ciudad; económicas, arquitectónicas, culturales, sociales, identitarias, etc.

Posibilitar que afloren las distintas perspectivas e intereses existentes requiere la provisión de espacios y cauces adecuados y accesibles. Además es preciso que tales espacios y cauces sean vivos e interactivos y constituyan un proceso de *aprendizaje dialógico* colectivo.

Vivos e interactivos de tal forma que proliferen exposiciones e intercambios de informaciones de unos y otros, hasta el punto de lograr influencia mutua entre los actores, constituyendo así un proceso a través del tiempo en el que se desarrollen el debate y la reflexión y de los cuales resulten aportaciones, propuestas, nuevos interrogantes o, incluso, los aspectos irreconciliables que deberá arbitrar o decidir quien tiene la legitimidad política para hacerlo.

La cohesión expresará el grado en que las propuestas y la acción social y territorial de los actores sociales consiguen adhesión a una formulación compartida de Ciudad, tanto en su diseño como en su realización y funcionamiento.

La acción urbanística debe propiciar una adhesión óptima entre los principales actores institucionales y sociales para la definición del modelo de ciudad futura y para el conjunto de propuestas con las que articular el planeamiento urbano. Para ello se requiere definir como estrategia un *Modelo Participativo* que se haga operativo a partir de cauces y espacios de participación tanto colectiva como individual.

### 4.7.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS

- MOTIVAR creando un clima de compromiso y trabajo compartido.
- INFORMAR para que los actores sociales alcancen una comprensión plena.
- APRENDER escuchando a los ciudadanos y entidades e instituciones representativas.
- INTERCAMBIAR identificando las prioridades de la ciudad y las posibles soluciones.

### 4.7.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Dicho *Modelo-Estrategia* puede concretarse en tres líneas de actuación o subestrategias que identifiquen el alcance de la participación en el urbanismo de la Ciudad, que señalen el cauce legal y normativo para posibilitarlo, y que concreten en el plano operativo los modos de implementar la participación en las figuras de planeamiento con mayor repercusión en la ciudad.

Estas líneas de actuación o subestrategias serían:

#### 4.7.3.1 Impulso en la práctica del urbanismo de la participación pública

Además de cumplir con la literalidad de las leyes, sería necesario incorporar a los procesos de planeamiento y de ejecución del mismo políticas efectivas de participación en la línea de las prácticas habituales en el urbanismo de los países de nuestro entorno europeo, encaminadas a

considerar las necesidades y propuestas sociales en los documentos urbanísticos, de esta forma también se conseguiría una óptima legitimación institucional.

#### **4.7.3.2 Desarrollo de la participación ciudadana y social**

Se trataría de hacer efectiva la participación ciudadana, en la línea de que la opinión de los ciudadanos tenga un mayor peso en los procesos de planificación de la ciudad.

#### **4.7.3.3 Pautar los procesos de participación**

En los procesos de participación deberían establecerse programas y otro tipo de instrumentos que es necesario implementar, con el propósito de complementar la “información pública” básica, tradicional en el urbanismo, especialmente para las figuras de planeamiento con mayor afectación y repercusión social.

**m**     **d**



Preavance

Revisión  
del Plan General

Propuestas estratégicas  
de ciudad

**5**  
**Ciudad con  
calidad de vida**



## 5. MADRID, CIUDAD CON CALIDAD DE VIDA

### 5.1 INTRODUCCIÓN

Parece conveniente realizar una aproximación conceptual a la calidad de vida, reconociendo que es un concepto complejo y que admite múltiples acercamientos y dimensiones. Entre otros, los que se hacen desde el propio lenguaje, desde la legislación, desde las propuestas estratégicas generales de futuro del Ayuntamiento de Madrid, desde otras visiones municipales y sectoriales, y por último desde visiones más teóricas y académicas.

El concepto de calidad de vida tiene su propia acepción en el diccionario de la **Real Academia de la Lengua** que la define como “*el conjunto de condiciones que contribuyen a hacer agradable y valiosa la vida*”. Esta definición abre una enorme posibilidad de condiciones objetivas y subjetivas para la caracterización de la calidad de vida, en general, y para la calidad de vida urbana, en particular. No obstante la propia academia está revisando el concepto al que, en el avance de su edición vigésima tercera, añade al conjunto de condiciones que contribuyen a hacer la vida agradable y valiosa, aquellas que la hacen digna.

**La Constitución española de 1978** establece en su preámbulo que:

“*La nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien común de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de (entre otros objetivos):*

...

*Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”*

La Constitución relaciona nuevamente la dignidad con la calidad de vida y su progreso con las dimensiones culturales y económicas de la sociedad, y con las ambientales vinculadas al uso racional de los recursos naturales para proteger y mejorar la calidad de vida, tal y como se recoge en el artículo 45.

También **la legislación estatal de suelo y valoraciones y la autonómica urbanística** hacen referencias en sus preámbulos al concepto, entendiendo la calidad de vida en relación a su protección y mejora, no conceptualizándola y vinculándola a la utilización racional de los recursos naturales y culturales (territorio, suelo, patrimonio urbano y arquitectónico), y a los derechos constitucionales de disfrute de un medio ambiente adecuado, al desarrollo económico y social, y a la vivienda.

Las alusiones a la calidad de vida aparecen reiteradamente en múltiples documentos de propuestas estratégicas municipales, dando la idea de la importancia que adquiere desde todos los enfoques y sectores. El **sistema de Gestión estratégica**, vinculado al Observatorio de la Ciudad como uno de sus sistemas de información, recoge desde el año 2006 la estrategia definida por el Gobierno de la Ciudad para hacer de Madrid “una de las ciudades más atractivas del mundo”, estableciendo como primer eje sobre el que apoyar las orientaciones generales de la política del gobierno de la ciudad “Una ciudad con calidad de vida”. El desarrollo del eje estratégico y sus objetivos se orienta por criterios de actuación vinculados a la consecución de un entorno sostenible, seguro, saludable, limpio y atractivo, integrado y equilibrado socialmente, confortable, habitable y cómodo, con acceso a la cultura y al deporte, etc.

**Agenda 21 de Madrid**, herramienta de planificación participativa de la gestión municipal para avanzar hacia el desarrollo sostenible desde los puntos de vista económico, ambiental y social, hace también una aproximación al concepto de calidad de vida a través de algunas de las valoraciones que hacen los distritos en sus diagnósticos. En ellas se vuelve a poner

de manifiesto el carácter multidimensional del concepto vinculándolo a su entorno físico y ambiental, al bienestar personal y a las dotaciones y servicios públicos.

En el documento estratégico “**Futuro Ciudad Madrid 2020**” el avance en la calidad de vida se articula como uno de los objetivos estratégicos dentro del más global referido al nuevo modelo urbanístico que ha de definir la ciudad en los próximos años, estableciéndose seis líneas de acción para lograr el avance propuesto, a las que se vinculan diferentes acciones tanto en curso como propuestas. Son en resumen las siguientes:

- Modelo territorial más equilibrado y policéntrico basado en la sostenibilidad, habitabilidad y calidad de vida (sin definir)
- Reeducación de los hábitos ciudadanos
- Definir mecanismos de intervención urbana integral y participativa apostando por espacios urbanos mixtos
- Regeneración y reciclaje como pautas de intervención+en la ciudad
- Uso más eficiente del suelo en áreas periféricas y nuevos desarrollos urbanos más densos, sin menoscabo de calidad de vida (sin definir)
- Adaptar el Plan General de Ordenación Urbana a los nuevos retos del siglo XXI.

Como se observa, se vuelve a incidir en el planteamiento del Plan General de 1997, dándose gran importancia y prioridad a la mejora o avance de la calidad de vida, pero sin un acercamiento conceptual al término. Las seis líneas definidas y las acciones asociadas a las mismas contemplan la visión territorial de la ciudad mediante su planificación equilibrado e integrada, y la visión social mediante la educación cívica y la reivindicación de la habitabilidad.

Desde el campo de la **sociología y el urbanismo** abundan las aproximaciones a este multidimensional concepto, “calidad de vida”, señalándolo como expresión de la complejidad y como resultado de las relaciones entre las condiciones objetivas de vida y las percepciones individuales que de ellas se tienen. Diferentes autores han ido configurando, para su construcción, la implicación de tres grandes dimensiones: la ambiental; el bienestar y la identidad cultural, en relación triangular permanente. Relaciones con la escala territorial sobre la que se determina la calidad ambiental, con la satisfacción de las necesidades humanas que determina el bienestar, y con las interacciones sociales que determinan la identidad cultural.

Es a partir de la consideración compleja y multifuncional de la calidad de vida desde dónde se enfoca la estrategia enunciada como “Ciudad con calidad de vida” proponiendo la posibilidad de construir un nuevo modelo urbano basado en la relación múltiple y compleja de lo ambiental, el bienestar y la identidad. Modelo en el que la ciudad se entienda como un ecosistema sostenible ambientalmente responsable, dónde el desarrollo del bienestar humano se base en la convivencia social y ciudadana, y dónde la identidad social y cultural se construya a partir de redes sociales y físicas superpuestas e integradas.

Dada la complejidad y transversalidad de la calidad de vida y sus puntos indisolubles de unión con el resto de ejes estratégico: Ciudad de oportunidades económicas; Ciudad sostenible; y Ciudad cohesionada social y territorialmente se han vinculado a esta estrategia como objetivos prioritarios aquellos que no se desarrollan específicamente en el resto de estrategias y que las completan y complementan. Son los siguientes:



### **5.1.1 OBJETIVOS PRIORITARIOS**

#### **5.1.1.1 Potenciar la identidad: el paisaje urbano y el patrimonio cultural**

El sentido de pertenencia es esencial para la integración y para el logro de vida colectiva de un territorio. La presencia de elementos de identidad en la ciudad posibilita que los ciudadanos puedan sentirse identificados de forma positiva y ayuda a articular relaciones colectivas. “Apropiarse de un lugar no es únicamente hacer de él una utilización reconocida, es establecer con él una relación, integrarlo a las vivencias propias, enraizarse, dejar en él la huella propia y convertirse en actor de su propia transformación”<sup>1</sup>. El centro de la ciudad juega un papel esencial en la conformación de una identidad compartida y es el lugar donde se despliega una mayor concentración de paisajes urbanos de primer orden. Sin embargo es necesario complementar este activo con la potenciación de identidades locales vinculadas a los espacios sociales diferenciados, con la promoción de nuevos centros “descentralizados”. El patrimonio histórico como referencia identitaria de los ciudadanos adquiere aquí una consideración de primer orden.

#### **5.1.1.2 Fomentar la convivencia y relación ciudadanas: el espacio público como lugar de socialización**

El espacio público constituye esa parte de la ciudad que es patrimonio de todos los ciudadanos y en la que deberían sentirse identificados y representados. Por eso, la calidad del espacio público es el catalizador más relevante para desencadenar la transformación de la ciudad. Las calles, plazas, parques y jardines son el soporte de las funciones básicas del individuo en su relación con la ciudad: la movilidad y la estancia y también el lugar donde se produce la relación con la ciudad y con los otros individuos. La recuperación del espacio público para el peatón, y la consideración de sus cualidades específicas - formales, ambientales, históricas, representativas, de centralidad- para orientar las intervenciones de mejora del mismo son fundamentales en el objetivo de elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

#### **5.1.1.3 Incrementar la habitabilidad: calidad residencial y accesibilidad universal**

Desde el concepto de la habitabilidad desplegada en el triple ámbito de la vivienda, el edificio y la ciudad, hablar de incrementar la habitabilidad supone apostar por la definición de un hábitat más acorde a las necesidades y requerimientos contemporáneos y los logros tecnológicos. Supone también apostar por favorecer su acceso a todos los ciudadanos de acuerdo a los diferentes modelos de familia y sus modos de vida. Y supone garantizar la accesibilidad y el uso de la vivienda y de la ciudad por todos, con plena funcionalidad, independientemente de sus condiciones físicas, sensoriales o cognitivas. El espacio doméstico es sólo una de las escalas de la habitabilidad: un espacio urbano complejo no accesible no puede considerarse socialmente sostenible.

### **5.1.2 EJES ESTRATÉGICOS DE LA CALIDAD DE VIDA EN EL NUEVO PLAN GENERAL**

Atendiendo al modelo de ciudad con calidad de vida, se plantearía la consecución de los objetivos prioritarios a través del desarrollo de los siguientes ejes estratégicos:

- Paisaje urbano: identidad compartida y fomento de las identidades locales
- Espacio público: marco para la vida ciudadana y el fomento de la biodiversidad

- Protección del patrimonio: protección, revitalización y activación de sus valores
- Calidad residencial: las tres escalas de la habitabilidad
- Accesibilidad universal: la ciudad para todos

### **5.1.2.1 Paisaje urbano**

El paisaje urbano tiene la capacidad de cualificar la identidad y calidad de vida de los habitantes, elemento esencial para lograr ciudades cohesionadas física y socialmente y actúa como indicador de análisis, planificación y gestión de la ciudad en todos sus ámbitos. Supone ir más allá de la imagen física urbana, acercándose, desde una perspectiva amplia, a los aspectos sociales, económicos, culturales y urbanísticos que busquen hacer posible un escenario de calidad de vida en la ciudad, entendido de manera integrada e integradora.

Se hace necesario proponer estrategias activas de construcción de nuevos paisajes urbanos con capacidad cualificadora: naturalización de la ciudad, potenciación de la percepción “diversa” de la ciudad mosaico, un nuevo espacio público para el peatón, el fomento de la alta calidad en el diseño urbano y la arquitectura, etc.

En este sentido se pueden considerar las siguientes líneas de actuación:

#### **A. Caracterización y refuerzo del paisaje mosaico urbano**

La lectura del paisaje de Madrid revela un mosaico de piezas urbanas formando grandes extensiones edificadas construidas con características tipológicas y sociales homogéneas. Visualizar con precisión las partes que componen la ciudad, entendiendo éstas como espacios de características homogéneas y diferenciadas respecto de los demás y la potenciación de la percepción “diversa” de la ciudad como mejor explicitación de sus cualidades y atractivo, podría formar parte de una estrategia básica sobre la que fundar las políticas de reequilibrio territorial e identidad diversa de la ciudad.

#### **B. Construcción de una imagen urbana desde el espacio público y urbanización**

Madrid necesita reforzar una imagen propia construida desde criterios de homogeneización, sencillez y estabilidad formal que la haga reconocible a través de los elementos característicos de la escena edificada: urbanización, mobiliario urbano, iluminación, señalización, publicidad. Estos elementos “comunes de urbanización” deberían tenerse en cuenta para sentar las bases para la búsqueda de una mayor identidad urbana. Además, un espacio urbano sereno, seguro, funcional y estéticamente atractivo podría favorecer comportamientos sociales positivos y el desarrollo de las relaciones vecinales, con lo que la cohesión social se asienta sobre el espacio público desde el propio diseño del mismo.

#### **C. La naturalización de la ciudad como estrategia activa de construcción de un nuevo paisaje urbano**

La topografía original, los cursos de agua, las cornisas de la ciudad, han quedado con frecuencia eclipsadas por el predominio de la homogenización constructiva y la movilidad. La recuperación de la memoria geográfica de la ciudad, la explicitación de sus valores naturales y la naturalización como estrategia activa que integre las actuaciones sobre la edificación y el espacio libre, permitirían potenciar el activo de Madrid como ciudad verde abordando el paisaje urbano desde los ya insoslayables presupuestos del cambio climático.



#### **D. Cualificación y renovación de las fachadas de la ciudad como elemento prevalente de la escena urbana**

Pese al perceptible incremento de la calidad arquitectónica en Madrid, en los últimos años, la mayor parte de las nuevas edificaciones privadas en tejidos consolidados y nuevos desarrollos recae en soluciones rutinarias de poco valor y con escasos criterios de unidad. Las fachadas edificatorias, con especial atención al zócalo comercial, constituyen uno de los elementos más relevantes de la escena urbana por extensión cuantitativa y su integración en conjuntos urbanos. Sin embargo, la regulación de criterios compositivos es escasa y se reduce únicamente a los centros históricos, en los que las oportunidades de renovación son escasas. Otras fachadas de la ciudad, medianeras, tapias y muros, e incluso cubiertas, sufren con más intensidad aún la falta de atención normativa y criterios ambientales para su configuración y tratamiento.

#### **E. Valoración del patrimonio histórico como elemento de identidad**

El valor del patrimonio histórico como elemento esencial del paisaje urbano queda de manifiesto en las diversas directrices europeas, en las que se destaca su importante contribución a la identidad y su papel en la relación entre ciudad y ciudadanos. Tanto la edificación monumental como la que fundamenta su valor en la pertenencia a conjuntos homogéneos en los centros históricos por su integración en el ambiente, conforman un paisaje en el que, sin embargo, se ha desatendido todo el cuerpo de relaciones entre las edificaciones y de estas con el entorno circundante. Visuales y conjuntos urbanos complejos precisan de una protección urgente que asegure la pervivencia de los valores del paisaje y permitan orientar los programas de cualificación paisajística.

#### **F. Potenciación de paisajes singulares como elementos vertebradores**

La recuperación del río Manzanares como nuevo corredor ambiental, ha supuesto un cambio de la forma de la ciudad consolidada. La ciudad de Madrid gravita ahora de manera diferente, apoyada en el eje desvelado por la liberación en superficie de la Calle 30. El río se constituye así en una oportunidad aún sin agotar para la construcción de nuevos paisajes entorno a su cauce no renovado, tanto aguas arriba como aguas abajo, la regeneración de la imagen edificada de su entorno recuperado y su papel como eje vertebrador de nuevos “arroyos” peatonales. Pero es, además, un espejo en el que mirarse para promocionar nuevos paisajes singulares en la ciudad, capaces de generar una imagen potente y atractiva, y sobre todo contribuir a estructurar la ciudad a través de la articulación de sus espacios libres.

#### **G. Uso eficiente y puesta en valor del paisaje subterráneo:**

El paisaje visible de las ciudades se completa con una escena “invisible” que, en algunos ejemplos urbanos adquiere una importancia tal que puede convertirse en una estructura de referencia metropolitana a nivel paisajístico y que, sin embargo, en la mayor parte de los casos su diseño ha respondido a presupuestos exclusivamente técnicos o funcionales. La puesta en valor del paisaje subterráneo a través de la recuperación y cualificación de sus elementos y la reutilización de espacios obsoletos, supone no sólo una apuesta decidida para incorporar un enfoque paisajístico en el Madrid subterráneo, sino una oportunidad para incidir con una estrategia de recualificación que afecta directamente a la seguridad y orientación de sus usuarios, situando a nuestra ciudad en una tendencia cada vez más amplia en grandes ciudades del panorama internacional.

### 5.1.2.2 El espacio público

La esencia de la ciudad es el espacio público. Es la parte de la ciudad patrimonio de todos y donde se producen la mayor parte de las interacciones sociales importantes; el marco para la vida ciudadana. A lo largo de la historia ha acumulado muchas funciones: ha sido el lugar de conflicto por excelencia o el sitio en el que la ciudadanía celebra sus fiestas o representaciones populares, el lugar de socialización de los urbanitas y el canal de tránsito, y su diferentes características deben tener un reflejo en su clasificación y regulación normativa.

Pero los espacios libres ya no sirven sólo para el ocio y recreo de los ciudadanos. Deben de contribuir también a la reducción de la huella ecológica de la ciudad. Han pasado de problema local a problema global y las consideraciones referentes a su estructura, organización y diseño, deben de incluir medidas en esta dirección.

Una estrategia de cualificación del espacio público debería articularse en torno a las siguientes líneas de actuación:

- Potenciación de una Red de Naturaleza: Una red interconectada de espacios libres integrada por todos los espacios que por su entidad contribuyan a la biodiversidad, y constituya una red estructurante de la ciudad.
- Fomento de la biodiversidad y de la “naturalización” urbana como complemento de la Red de Naturaleza..
- Puesta en valor de las cualidades y categorías prevalentes de los espacios libres y las zonas verdes, recogiendo su carácter histórico, representativo, de centralidad y su contribución ambiental.
- Integración de la dimensión paisajística en la configuración de los espacios públicos y zonas verdes.
- Fomento del papel de los espacios libres privados en la “naturalización” urbana, potenciando su papel como soporte de la biodiversidad.
- Adecuación de espacios públicos de uso no cívico.
- Promoción de la seguridad natural en los espacios públicos a través de las condiciones de su diseño y articulación.

### 5.1.2.3 La protección del patrimonio

El actual enfoque del Patrimonio cultural como elemento esencial de la identidad y factor generador de riqueza requiere que se promuevan estrategias que hagan de la conservación, animación y valoración del patrimonio arquitectónico un elemento prevalente de las políticas en materia de cultura, medio ambiente y ordenación del territorio. Es hora de acercarse a la valoración de nuestro patrimonio dentro de la economía global, transcendiendo su esencial carácter simbólico para ofrecerse como fuente de oportunidades.

Las actuaciones sobre el patrimonio histórico deben ser capaces de asumir el reto de conseguir la convergencia entre protección y habitabilidad, incorporar nuevos lenguajes renovadores de la escena urbana en los centros históricos y definir marcos globales de ordenación formal.

Para desarrollar esta estrategia se deben impulsar las siguientes líneas de actuación:

- Integración del patrimonio en las políticas generales de desarrollo. Desde la perspectiva de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, es preciso tener presente al Patrimonio como elemento de dinamización económica, potenciador del turismo cultural, capaz de

generar empleo especializado en su comprensión, difusión e intervención y considerar su contribución a la estrategia general de sostenibilidad ambiental.

- Protección y revitalización de áreas, ejes y conjuntos de especial valor patrimonial. Orientar la protección y revitalización del patrimonio desde una perspectiva integrada e integradora de edificación y espacio libre, y con el objetivo de preservar y poner en valor, como conjunto, las especiales características de las estructuras urbanas con interés patrimonial que se detecten.
- Flexibilizar la implantación de actividades en plantas bajas en el casco antiguo y en el ensanche, con el objetivo de mantener la vitalidad del zócalo comercial en las áreas históricas y contribuir a su revitalización.
- Mantener la vitalidad del patrimonio garantizando su utilización: favoreciendo la convergencia entre habitabilidad y protección patrimonial y la implantación de usos con un carácter más flexible en el marco de criterios “fuertes”.
- Revisión de los instrumentos para la protección del patrimonio, reduciendo los márgenes de interpretación en su aplicación y ampliando y mejorando su percepción como instrumento de protección.

#### **5.1.2.4 Calidad residencial**

La vivienda aparece en cada época como un reflejo de la sociedad que la habita, y los cambios en los parámetros que la definen no son más que el resultado de los cambios de la forma de vida. Un acercamiento a la vivienda del siglo XXI requiere tener en cuenta los cambios que se han producido en los campos sociales, laborales, culturales, medioambientales, urbanísticos, arquitectónicos y constructivos. Surgen ahora nuevos retos vinculados a la propia definición del espacio doméstico, los parámetros de la nueva vivienda, el estado del parque inmobiliario existente y obsoleto y cómo abordar su rehabilitación desde una planificación estratégica que contemple la triple vertiente de la habitabilidad: la vivienda, el edificio y el barrio. El debate contemporáneo exige proponer el espacio doméstico no como un ámbito rígido y cerrado sino como un “campo de oportunidades” que recoja la diversidad, riqueza y complejidad de los nuevos modos de vida, desde la ya insoslayable perspectiva de la defensa del medio ambiente y la eficiencia energética.

La búsqueda de la calidad residencial, desde la globalidad y la innovación, se aborda desde un acercamiento diferenciado a la vivienda nueva y a la existente, desde tres líneas de actuación:

##### **A. Parámetros para la nueva vivienda:**

La habitabilidad en la ciudad, debe concebirse desde el análisis de las tres escalas en las que se produce el uso residencial: la vivienda, el edificio y el barrio. Con ello se pretende reforzar la idea de que el uso residencial es más que el espacio privativo de la vivienda. Se presentan en las dos escalas primeras los criterios sustanciales para la mejora de la normativa residencial: (I) Vivienda: unidad residencial mínima, vivienda reducida y aforo; (II) Edificio: estancias comunitarias, espacios comunes y anejos de la vivienda. Resulta necesario, además, la incorporación de criterios prestacionales, dando paso a soluciones basadas en la innovación y la consideración de la perspectiva medioambiental. Las consideraciones sobre el tercer nivel, el barrio, se integran en la *Estrategia para la Regeneración Urbana*.

##### **B. La evaluación de la vivienda existente:**

Propiciar un nuevo modo de acercarse a la valoración de la vivienda existente que permita favorecer su rehabilitación y el acceso a las ayudas públicas, es esencial si se quiere establecer una nueva política que priorice la regeneración de la ciudad existente sobre la base de la

cohesión social. Es preciso habilitar procedimientos de evaluación global de la habitabilidad residencial basados en parámetros y exigencias mínimas para la vivienda y para el edificio, que aborden tanto los aspectos físicos y espaciales como los aspectos sociales, económicos y culturales que confluyen en la realidad de los ciudadanos. Este tipo de evaluación se constituye en una herramienta básica para la determinación de la infravivienda y la base de partida para las estrategias de erradicación de la misma, distinguiendo los parámetros exigibles a la vivienda existente frente a la de nueva construcción.

### **C. La rehabilitación: una perspectiva integral:**

La transformación o eliminación de viviendas que no cumplen estándares mínimos de habitabilidad, llevándolos hasta el nuevo umbral definido, requiere planificar las actuaciones desde la perspectiva de una planificación estratégica integral del barrio en el que se insertan, de manera que un análisis global de las dotaciones de nivel básico y su distribución espacial en un ámbito de mayor alcance evite que se produzcan más desigualdades derivadas de la intervención acometida según parámetros de actuación únicamente temporales y no de una planificación previa. El análisis dinámico de todos los factores que contribuyen a la habitabilidad será una herramienta de modernidad acorde a los nuevos modos de planificación.

#### **5.1.2.5 Accesibilidad universal**

La Accesibilidad Universal se ha incorporado en nuestra sociedad como uno de los aspectos básicos a tener en cuenta en todo diseño moderno y actual, con una regulación normativa tanto estatal como autonómica. Constituye además un factor de transformación de la ciudad que opera de manera transversal en las distintas políticas públicas.

La expectativa de transformación incluye a todos los ámbitos en los que se desarrolla la actividad humana en la ciudad: accesibilidad universal a las viviendas, a los espacios públicos urbanizados y accesibilidad universal a los elementos urbanos, a los transportes y a los sistemas y medios de comunicación sensorial.

Para lograr que las áreas urbanas sean plenamente accesibles, es necesario que los tejidos urbanos vayan impregnándose del hecho de una accesibilidad universal continua, de forma natural, mediante procedimientos llevados en paralelo al desarrollo urbanístico de la ciudad, que pueden articularse a través de las siguientes líneas de actuación:

- Fomentar una estructura urbana policéntrica, generando un modelo de ciudad en el que las condiciones de accesibilidad universal encuentran un tejido favorable.
- Incrementar el espacio público peatonal mediante la jerarquización viaria, lo que supone convertir a los ciudadanos en protagonistas del sistema de movilidad y, en consecuencia, mejorar la accesibilidad universal.
- Realizar actuaciones de mejora de la accesibilidad universal en la ciudad consolidada y así como una evaluación dinámica de esas actuaciones que facilite la adopción de las medidas correctoras necesarias.



## 5.2 EL PAISAJE URBANO

### 5.2.1 INTRODUCCIÓN

#### 5.2.1.1 La protección, gestión y ordenación de los paisajes urbanos

El paisaje urbano posee la condición de cualificar la identidad y calidad de vida de los habitantes, elemento esencial para lograr ciudades cohesionadas física y socialmente y actúa como indicador de análisis, planificación y gestión de la ciudad en todos sus ámbitos. Supone ir más allá de la imagen física urbana, acercándose desde una perspectiva amplia a los aspectos sociales, económicos, culturales y urbanísticos que busquen hacer posible un escenario de calidad de vida en la ciudad, entendido de manera integrada e integradora.

El convenio Europeo del Paisaje, que constituye un instrumento legal vinculante para los estados adheridos al mismo, destaca la importante contribución del paisaje al desarrollo y bienestar humano, y, por tanto, a la calidad de vida:

El paisaje contribuye a la formación de las culturas locales y es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo, que contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea;

El paisaje es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos;

Entre los compromisos generales que se adoptan se establece el compromiso de consagrarse jurídicamente al paisaje como componente esencial de la forma de vida de las poblaciones; como expresión de su patrimonio cultural, ecológico, social y económico; y como base de su identidad. También se incluye la obligación de tomar en cuenta el paisaje en la política de ordenación territorial, de urbanismo, de cultura, de medio ambiente, de agricultura, en la política social y económica, así como en otras políticas sectoriales que puedan influir en el paisaje de forma directa o indirecta. Responder a este compromiso redundará en la calidad de vida de las ciudades en todos sus ámbitos: culturales, ecológicos, sociales, económicos, ambientales.

El Convenio plantea una serie de medidas particulares, entre las que se cuenta la referida a la identificación de los paisajes, el análisis de su dinámica y de las presiones a que se ven sometidos, junto con la evaluación de estos paisajes, teniendo en cuenta los valores que les son atribuidos. Esta labor de identificación y evaluación de los paisajes que cada parte firmante del Convenio debe llevar a cabo tiene su continuación en el compromiso de formular una serie de objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y evaluados, así como de elaborar las medidas de gestión, protección y ordenación que se prevean necesarias para la consecución de los citados objetivos.

La situación de partida sería el reconocimiento de la realidad integrada de todos los factores que conforman el paisaje urbano, su esencial contribución a la identidad y su importante papel en la relación entre ciudad y ciudadano.

### 5.2.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS

#### 5.2.2.1 Proteger-ordenar: nuevas estructuras paisajísticas

La evolución de la sensibilización sobre los paisajes en las ciudades europeas se ofrece como una oportunidad para hacer aflorar estructuras escondidas de la ciudad al disfrute y percepción de los ciudadanos. La creación de nuevos paisajes urbanos sobre estas estructuras urbanas y las

nuevas políticas de protección de aspectos significativos o característicos del paisaje podrían constituir los nuevos elementos sobre los que fundar una nueva mirada sobre la escena urbana de Madrid, integradora del paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística.

### **5.2.2.2 Cualificar: Restauración y mejora de los paisajes urbanos**

Un espacio urbano ordenado y estéticamente atractivo favorece que se utilice y que se desarrollen en él relaciones vecinales. Por el contrario, espacios desestructurados y degradados conllevan el riesgo de que se vean vacíos de vida colectiva y se conviertan en focos de marginalidad o de inseguridad ciudadana. La organización espacial y el cuidado de cualquier espacio favorecen su apropiación por parte de los ciudadanos, y viceversa. Cada espacio, por pequeño que sea, debería ser tratado con la atención necesaria para convertirse en un espacio de calidad y de identificación positiva. La participación ciudadana debe acompañar el proceso de cualificación paisajística desde el diseño y su conservación durante su vida útil integrándose activamente en el mantenimiento.

### **5.2.2.3 Activar: El paisaje urbano como elemento de identidad y activo económico**

El paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y constituye un recurso favorable para la actividad económica. Su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación de empleo, y una escena renovada de calidad constituirse como un elemento activo en la atracción de un turismo que base sus preferencias en aspectos culturales y patrimoniales, afianzando el papel de la capital en el ranking de ciudades globales. La activación del paisaje urbano como elemento identitario es asimismo esencial para la integración y el logro de cohesión social en el territorio.

## **5.2.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

### **5.2.3.1 Paisaje mosaico**

#### **A. Unidades de paisaje urbano**

La lectura del paisaje de Madrid revela un mosaico de piezas urbanas de diferente tamaño y posición geográfica, capaces de ser clasificadas en grupos por el grado de homogeneidad que presentan entre ellas, atendiendo a cualidades morfológicas, funcionales, históricas, urbanísticas, socio-demográficas y perceptivas.

Esta escena edificada presenta sus teselas salpicando todo el territorio como explicitación de los procesos históricos de crecimiento de la ciudad, de los impulsos que han ido conformando los diferentes paisajes urbanos y la caracterización de los mismos. Las unidades de paisaje, por tanto, podrían constituir una base para el establecimiento de un mapa de la ciudad que visualizara con precisión las partes que la componen, entendiendo éstas como espacios de características homogéneas y diferenciadas respecto de los demás.

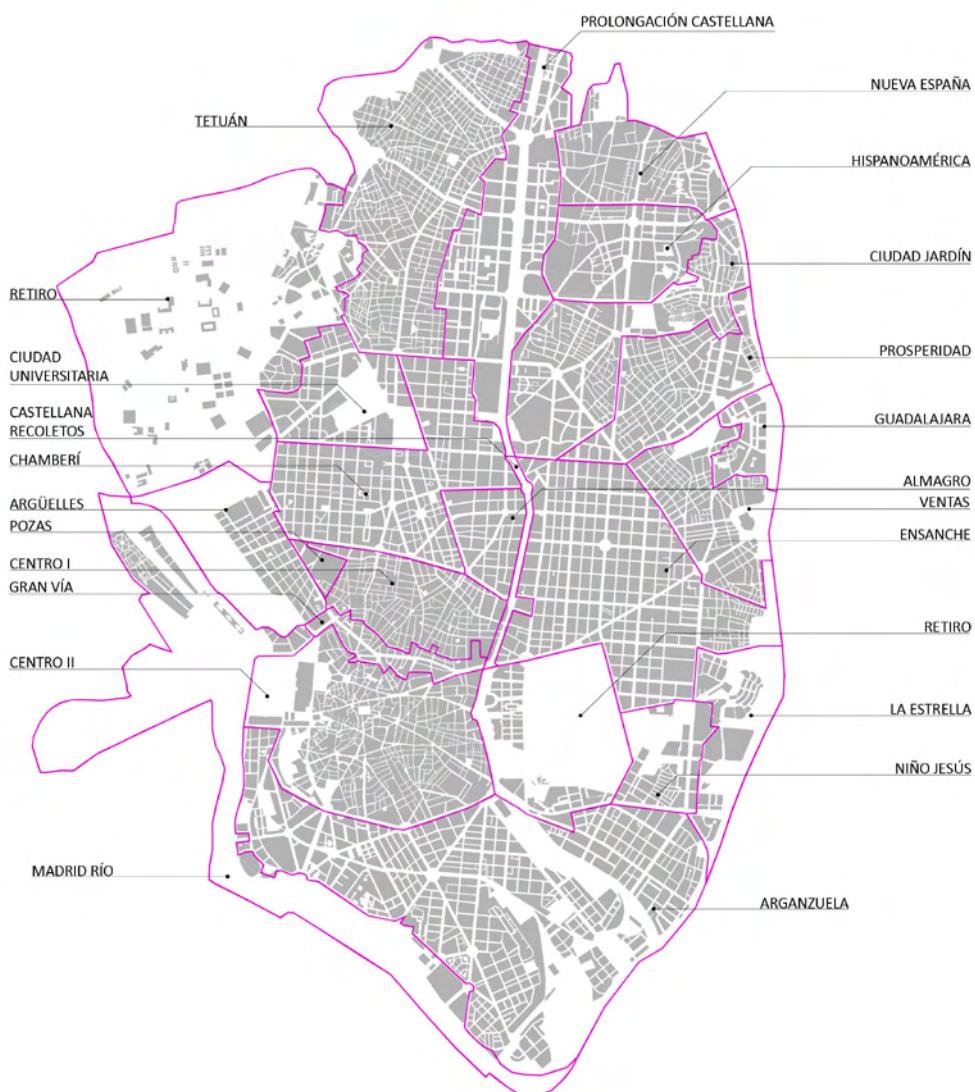
#### **B. Áreas de identidad homogénea**

##### **B.I. MADRID MOSAICO: CONSTRUIR LA IDENTIDAD DESDE EL RECONOCIMIENTO DE LAS DIFERENCIAS EN UNA CIUDAD COMPLEJA.**

Las áreas de identidad homogénea [AIH] serían zonas de la ciudad que presentan una serie de características físicas, sociales y económicas comunes y que pueden constituir una herramienta de la potenciación de la percepción “diversa” de la ciudad como mejor explicitación de sus cualidades y atractivo. En su seno podrían convivir diferentes tipologías edificatorias, y, por

tanto, diferentes unidades de paisaje, pero su delimitación debería responder a una percepción unitaria y diferenciada.

El Área Central de la ciudad, sede de los grandes equipamientos culturales e institucionales y los espacios públicos singulares, constituye el referente y el espacio común para el conjunto de los madrileños y la imagen más exportada de Madrid para los visitantes. Contribuye de manera esencial en la conformación de una identidad compartida. Pero el reconocimiento de



*Propuesta de delimitación de Áreas de Identidad homogénea en el área central de Madrid*

Fuente: Oficina de Centro

las diferencias de una ciudad compleja se convierte en un argumento clave para fomentar un mayor entendimiento y reconocimiento de las señas identidad ciudadanas de un Madrid más próximo, promoviendo así una mayor integración y cohesión social.

Multiplicar la polaridad de la ciudad consolidada mediante la promoción de nuevos “centros” que aumenten su capacidad de recepción de actividad e impulsen el reequilibrio de barrios y

programar acciones de revitalización de sus tejidos físicos, sociales y económicos orientadas a sus características concretas, de modo que se aprovechen con eficacia las sinergias y pertinencias entre acciones propuestas y soportes en las que se producen, se eviten contradicciones y conflictos y se garantice la eficacia de las medidas señaladas en relación con el espacio urbano al que se destinan, son algunos de los objetivos de su identificación y señalamiento.

La identificación de los propios paisajes diferenciados en todo el territorio y su calificación, teniendo en cuenta sus valores particulares y la definición de objetivos de calidad paisajística y por tanto, de potenciación de la identidad, se cuentan entre las medidas específicas que los estados firmantes del Convenio del Paisaje urbano se comprometen a adoptar.

### **B.2. CARACTERIZACIÓN DE LAS AIH**

El tratamiento de los elementos que forman parte de la escena urbana contribuye de manera muy significativa a la calidad del espacio público; es necesario un enfoque integrado, que tenga en cuenta las características urbanas, arquitectónicas y socioeconómicas de cada Área de Identidad Homogénea, con el fin de potenciarlas y singularizarlas.

Entre los objetivos de la caracterización, entre otros, podrían señalarse:

- Potenciación del carácter propio de los diferentes entornos. Apoyo a la visualización de las AIH
- Definición de pautas para el tratamiento de la escena urbana de cada AIH, en coordinación con las determinaciones del Plan de Calidad del Paisaje Urbano de la Ciudad de Madrid.
- Puesta en valor de elementos arquitectónicos y urbanos de calidad capaces de dotar de identidad a un ámbito.
- Priorización de intervenciones.
- Establecimiento de un plan eficaz de mantenimiento de los elementos, basado en un diseño adecuado y en la participación ciudadana desde el inicio del proceso, potenciando el sentimiento de pertenencia.
- Definición de criterios de ubicación y elección de elementos de la escena, en función de las características de cada AIH.

### **C. Red de identidad**

El sentido de pertenencia es esencial para la integración y para el logro de vida colectiva en un territorio. Por eso son tan importantes los elementos de identidad positivos en el mismo, bien sean aspectos de la historia y la cultura, o rasgos físicos del territorio con los cuales sus habitantes puedan sentirse identificados de forma positiva y ayuden a articular relaciones colectivas. En entornos consolidados, los elementos de identidad ya existen y sólo se trataría de identificarlos, revalorizarlos y utilizarlos como referentes para la identidad colectiva, para la cohesión y el fomento de las relaciones de convivencia vecinal y participación, mientras que en entornos nuevos, será necesario establecer estas referencias en forma de nuevas estructuras, ejes y polos que afloran en las dinámicas urbanas.

La articulación de los elementos de identidad en una red urbana integrada capaz de explicitar la polaridad de la ciudad y sus estructuras de relación, supone un nuevo enfoque de las redes estructurantes, incorporando el paisaje urbano a las políticas urbanísticas.

La identificación, calificación y refuerzo de la caracterización de los elementos de una red de identidad, con una fuerte dimensión paisajística y social, sería una herramienta de interés que Madrid podría desarrollar y que permitiría estructurar los procesos identitarios de los



madrileños. Los lugares representativos, simbólicos o históricos y las arquitecturas singulares o relevantes por su función, constituirían los polos de la red, conectados por los grandes ejes que organizan la ciudad y que presentan cualidades intrínsecas por su función, o por ser elementos de relación entre polos. Todos ellos configuran la identidad de Madrid y, como tal, son reconocibles como propios de la ciudad y permiten identificar la ciudad tanto para los madrileños como para los forasteros.

La red podría estructurarse en un doble nivel jerárquico, de ciudad y de ámbitos homogéneos de rango menor. Sería importante localizar los polos representativos de la ciudad y de las áreas de identidad homogénea, detectando áreas caracterizadas por una fuerte identidad social y con tradiciones establecidas para dibujar la red y programar nuevos polos y ejes que permitieran completar la red existente, extendiéndola a todo el territorio. La red, que presenta una lógica concentración de estructuras urbanas en el centro de la ciudad, podría ser la base para la localización de “Áreas de especial control de la escena urbana”.

La caracterización de la red conllevaría la fijación de objetivos de calidad paisajística como refuerzo de la identidad social para el espacio libre y la edificación, estableciendo medidas de gestión, protección y ordenación de la urbanización, señalización, iluminación y otros elementos de la escena urbana que permitan percibir de manera unitaria la red y orientarse en ella. La propuesta de una nueva categorización de los espacios libres, acorde a los valores que los caracterizan constituiría un instrumento útil para posibilitar establecer una regulación pormenorizada de los mismos.

La red de identidad, reconocible y exportable a través de mapas, guías y promoción exterior, podría incorporarse a las medidas públicas del fomento del turismo cultural, constituyéndose en una imagen de calidad del Madrid diverso.

### 5.2.3.2 Espacio público y urbanización

#### A. Necesidad de la construcción de una imagen urbana

Madrid necesita reforzar una imagen propia construida desde criterios de homogeneización, sencillez y estabilidad formal que la haga reconocible a través de los elementos característicos de la escena edificada: urbanización, mobiliario urbano, iluminación, señalización, publicidad y sentar las bases para la búsqueda de una identidad urbana. La atención sobre el plano del suelo de la ciudad es determinante en la estrategia de cualificación del paisaje urbano como ya se ha puesto de manifiesto en otras ciudades europeas reconocibles por la calidad de sus pavimentos: Lisboa, París, Berlín.

La cualificación de los elementos de la escena urbana requiere un consenso global de los agentes con competencias de actuación en el espacio público y las fuerzas políticas, diferido en el tiempo, que permita avanzar en línea recta hacia la consecución del objetivo. En tanto se definan las estrategias y normativas pertinentes, la homogeneización y simplificación en las actuaciones debería ser la base común sobre la que sentar la intervención en el espacio público.

La proliferación de elementos de mobiliario, señalización, registros de servicios urbanos y códigos diversos de pavimentos con una presencia excesiva y redundante convierten a la epidermis urbana en un catálogo excesivo de elementos de geometrías indescifrables.

En la urbanización de calzadas y aceras, será necesario prestar más atención a las condiciones de trazado, materiales, textura, transiciones, cambio de nivel, encuentro con edificaciones y otros elementos emergentes y, de manera especial, a la intencionalidad del diseño, explotando la cualidad de la urbanización de expresar direccionalidad y de inducir la sensación de pertenencia

del espacio por el peatón. Por tanto, es recomendable que las intervenciones sobre el espacio público respondan a un proyecto integral que aborde no sólo aspectos técnicos y funcionales sino simbólicos y paisajísticos, recoja el carácter del lugar y caracterice los objetivos que para el mismo se determinen. Se trata en definitiva de introducir criterios de orden en el diseño del espacio público, minimizando los elementos comunes de urbanización, que además deberían pertenecer a un catálogo coherente ausente de protagonismos formales.

## **B. Calidad y sostenibilidad**

Es preciso incorporar al diseño urbano criterios de seguridad, accesibilidad, trazabilidad y funcionalidad contemplando las especificidades derivadas de la perspectiva de género.

Además, la perspectiva de la sostenibilidad ambiental exige la adaptación de los criterios de urbanización de los espacios libres a una evolución climática que puede reducir las aportaciones hídricas, por lo que es de suma importancia la utilización de soluciones que permitan que se cierre el ciclo del agua: sistemas de drenaje sostenible con pavimentos permeables, canales de recogida, estanques urbanos, etc.

Perseguir la calidad en todo el proceso: el diseño y la ejecución, contemplando asimismo la sostenibilidad en el mantenimiento. Contemplar el mantenimiento en el diseño urbano supone no sólo atender a la durabilidad y las características intrínsecas del material seleccionado, sino su facilidad de suministro, su resistencia pasiva a las acciones vandálicas, su adaptabilidad a las condiciones climáticas de la ciudad y su coste de reposición.

## **C. Refuerzo de la participación ciudadana**

Una mayor participación de los habitantes en el diseño de los espacios públicos de su entorno cercano, en la toma de decisiones de transformación de la ciudad y en la elaboración de programas de necesidades urbanas y del espacio doméstico, refuerza el sentimiento de apropiación del espacio, y orienta de manera certera los objetivos hacia los que dirigirse. Asimismo, el mantenimiento colectivo es la herramienta más fiable de conservación del paisaje urbano.

### **C.I. ENTIDADES CIUDADANAS DE GESTIÓN Y CONSERVACIÓN**

La fórmula de mantenimiento de espacios libres privados mediante Entidades ciudadanas de conservación podría hacerse extensiva a determinados espacios públicos, haciendo converger la gestión y mantenimiento privados de los mismos sobre la base de unas directrices de actuación y financiación pública que aseguren el adecuado control y el interés común. Experiencias de este tipo se han llevado a cabo con éxito para la implantación de huertos urbanos en algunas ciudades europeas y permitirían un uso más eficaz del espacio público con fines culturales y sociales.

## **D. La regulación de la escena urbana**

El cuerpo normativo con el que el Ayuntamiento de Madrid regula los elementos de la escena urbana es extenso y pormenorizado. Multitud de ordenanzas dispersas e instrucciones técnicas regulan los diferentes aspectos que definen el paisaje urbano: urbanización, iluminación, señalización, publicidad, etc. A la complejidad de su conocimiento y utilización se contrapone el Plan de Calidad del Paisaje Urbano, que presenta la ventaja de dar un tratamiento unitario y congruente a todos los elementos que conforman la escena urbana a través de sus directrices y recomendaciones y permitir unificar la acción de los diversos agentes, muy numerosos, que intervienen en la construcción o rehabilitación del espacio público. Siendo necesario desarrollar una estrategia que aborde entre otros aspectos tales como:

- Desarrollo de una concepción unitaria y paisajística de las actuaciones y una mayor agilidad de los procesos.
- Establecimiento de nuevos marcos normativos globales de regulación flexible precedidos de la definición de criterios “fuertes” y directrices y recomendaciones, en consonancia con las establecidas en el Plan de Calidad del Paisaje urbano.
- Delimitación de “Áreas de especial control de la escena urbana” [AEC], en las que desarrollar programas de control, mejora del paisaje urbano y regulaciones específicas.

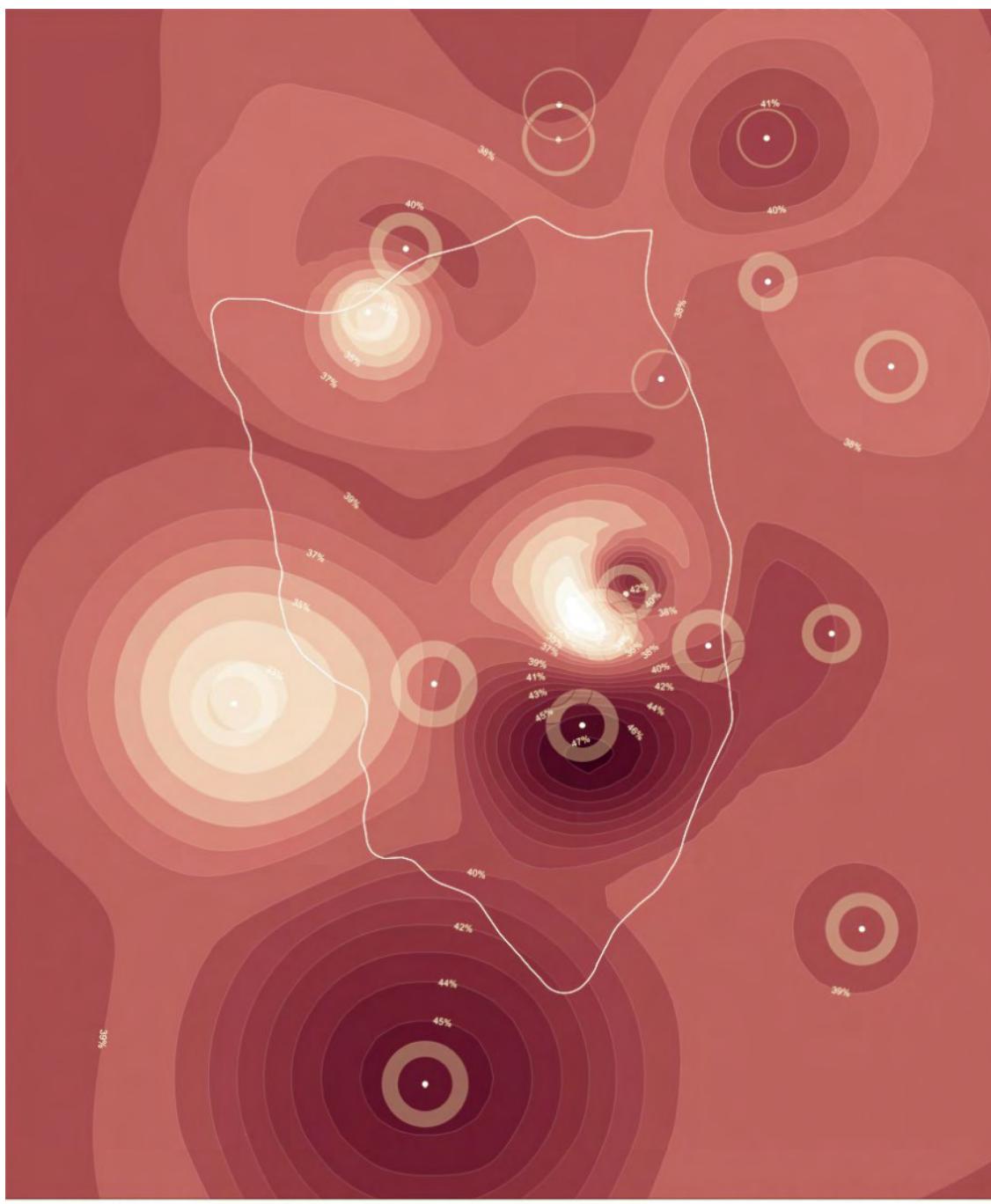
### 5.2.3.3 Verde urbano

#### A. Madrid, ciudad verde

Cada vez más ciudades avanzadas forman parte de un movimiento informal de “ciudades verdes” en todo el mundo. Tanto sus instituciones como sus ciudadanos son conscientes de que priorizar criterios medioambientales en la vivienda, el transporte, la producción de bienes y servicios o la gestión de los residuos no sólo mejora la calidad de vida, sino que también permite hacer frente a los grandes desafíos ecológicos de la humanidad, como el cambio climático o la energía. La riqueza de zonas verdes y arbolado urbano es un rasgo característico de la ciudad de Madrid, que contribuye a su identidad. La naturalización de la ciudad como estrategia activa de construcción de un nuevo paisaje urbano, afecta a espacios públicos, fachadas, cubiertas y equipamientos como elementos del paisaje urbano. La ciudad naturalizada ofrece un espacio público que facilita la convivencia entre los diferentes grupos sociales como parte de las identidades locales y un mayor sentimiento de seguridad.

#### B. Cartografía termodinámica

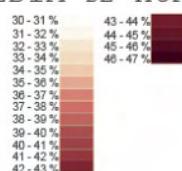
El incremento de conciencia de los intereses y sensibilidades públicas sobre los valores medioambientales y la biodiversidad debería conducir a perseguir una reconceptualización de las prácticas urbanísticas abordando la sostenibilidad ambiental como una práctica realmente integral que condiciona desde el primer momento el proyecto urbano. En un primer estadio se podrían construir nuevas cartografías termodinámicas de la ciudad: termografías, mapas de viento, hidrografías, geología, meteorología, mapas de incidencia solar, temperaturas anuales, incidencia de la sombra, polución acústica, biodiversidad, etc. Esto permitiría realizar un análisis y diagnóstico de la ciudad sintetizando la información existente, que es mucha y dispersa, con una visión innovadora que permitiría actuar desde una visión termodinámica, para construir acciones y estrategias de transformación capaces a la vez de revitalizar y adaptarse a los usos y valores emergentes. Ofrecer un mapa termodinámico global de Madrid como aporte para construir los diversos proyectos urbanos desde un análisis integrado y dinámico; construir la transformación verde del paisaje urbano a escala de ciudad, detectando las posibles estructuras paisajísticas de carácter verde desde una visión global de los aspectos ambientales.



Medias máximas, mínimas y total por estación.

Estaciones	Hum máx	Hum min	Hum media
1. Aluche			
2. Aravaca			
3. Alcalá de Henares	58.11	22.87	39.09
4. Arco O' Hallorays	53.68	27.36	40.52
5. Atocha América	67.37	28.75	43.06
6. Arganzuela	55.61	25.53	42.27
7. Canillas	56.06	19.87	37.96
8. Chamberí			
9. Chueca			
10. Fuenlabrada	54.57	19.67	37.57
11. Puente de Alarcón			
12. Puerta del Henar	47.69	17.42	32.55
13. Peñagrande			
14. Retiro	65.43	17.11	31.27
15. Rejas	62.46	32.75	47.61
16. Valdebebas	53.26	25.71	42.5
17. Valdecas	55.94	23.93	39.48
18. Valverde	55.39	25.08	40.23
19. Ventas	56.86	23.57	40.23

## MEDIA DE HUMEDAD RELATIVA POR ESTACIONES



Datos extraídos del Ayuntamiento de Madrid y www.meteoclimatic.com

## VERANO

junio, julio, agosto y septiembre

Para el cálculo de humedad media en verano por estación meteorológica se ha hecho la media de 7 días de cada mes (los días 1, 5, 10, 15, 20, 25 y 30) del último año. Una vez calculados los datos se ha construido una rejilla tridimensional teniendo en cuenta la fiabilidad de cada estación y seccionando para obtener las isotermas.

Aitor Ibáñez Ibáñez y Beatriz Ramo Fernández

## Mapa térmico de humedad



## C. Red de naturaleza y fomento de la naturalización urbana

La importante contribución de las ciudades a la biodiversidad ha impulsado el desarrollo de políticas activas en la Unión Europea para crear redes ambientales interconectadas a través de corredores ecológicos que favorezcan la relación entre especies. El nuevo Plan General incidiría en esta línea de actuación al contribuir a la configuración de una red de naturaleza cuya definición se pormenoriza en el eje estratégico “Zonas Verdes y Espacios libres”. La contribución de las zonas verdes de carácter privado, espacios libres en urbanizaciones residenciales y amplias zonas verdes privadas asociadas a equipamientos de salud, religiosos y culturales principalmente es indudable y adquiere un papel esencial en algunos distritos de la ciudad, constituyéndose en señas de identidad de los mismos y polos de centralidad. Cuestiones como el índice de vegetación, número y características del arbolado, permeabilidad de pavimentos, tratamiento de los bordes de grandes verdes privados para su integración paisajística, etc. y el fomento de la naturalización en los elementos de la red a futuro, son aspectos a considerar como parte de una estrategia para la construcción de la imagen de un Madrid más verde.

### 5.2.3.4 Las fachadas de la ciudad

#### A. Fachadas edificatorias

##### A.1. NUEVAS FACHADAS

La Estrategia Territorial Europea insta a la consideración de la arquitectura de calidad como factor capaz de desencadenar procesos de mejora de la calidad del paisaje: “Las construcciones innovadoras modernas no deberían considerarse como factores de degradación, sino más bien como un posible enriquecimiento del patrimonio. A menudo, las mejores obras arquitectónicas son hechas aislados, seguidos con frecuencia por otros proyectos que deterioran la calidad del medio ambiente urbano. Raramente se construyen edificios o conjuntos de edificios según una visión contemporánea del urbanismo y se insertan armoniosamente en el conjunto urbano. Al igual que en el medio rural, los paisajes urbanos son a menudo producto de una evolución aleatoria. Las estrategias de ordenación creativa del paisaje urbano se introducen muy lentamente. Sin embargo, son urgentes, en particular en las ciudades donde el deterioro de la calidad de los edificios ha alcanzado tal nivel que disuade de vivir o invertir en ellas”.

El fomento del arte y la arquitectura de calidad desde las administraciones públicas como elementos locomotores de la recuperación de paisajes urbanos degradados y caracterizadores de paisajes emergentes de calidad, debe incorporarse en las políticas activas de mejora del paisaje urbano. El Nuevo Plan General podrá jugar su papel en estas políticas favoreciendo el impulso de normativas flexibles de las condiciones compositivas de la edificación sobre la base de criterios fuertes que favorezcan la diversidad y la calidad.

##### A.2. LAS FACHADAS EN LA CIUDAD EXISTENTE. PROTECCIÓN Y RENOVACIÓN

La protección ambiental de la edificación recogida en el Plan General de 1997, ha sido en gran medida equivalente a la exigencia de la conservación de fachadas, que, en numerosas ocasiones no justificaban su pervivencia en valores suficientes. Permitir la sustitución de edificaciones en el centro urbano, sometida al cumplimiento de unas directrices genéricas sobre los esquemas compositivos, la utilización coherente de elementos característicos del ámbito y los materiales de fachada, debe ser una apuesta clara de las estrategias de renovación urbana y podrá tener reflejo en las condiciones de la catalogación del Nuevo Plan General.

En el marco de programas o planes para la remodelación de ámbitos, o su mejora paisajística deberían favorecerse la adaptación de fachadas especialmente discordantes con el entorno.

Las actuaciones llevadas a cabo de manera dispersa en los conjuntos homogéneos de bloques en altura, han dado como resultado la pérdida de la imagen unitaria originaria, referida tanto a los valores de la imagen exterior de los edificios, como al conjunto de los procesos sociales y económicos que se desarrollan en ellos, al vincularse también a los espacios verdes o las áreas libres. Urge, pues, extender una sistemática de actuación para la homogeneización de las intervenciones en defensa de una imagen unitaria característica de estos conjuntos.

### **A.3. CUBIERTAS: LA QUINTA FACHADA**

A menudo la configuración de cubiertas se concibe desde aspectos puramente funcionales, descuidando la imagen de la ciudad desde puntos elevados. Pero la puesta en valor de miradores geográficos y edificatorios, pone de manifiesto esta quinta fachada de la ciudad, plagada de elementos discordantes, en la que se materializan incrementos de edificabilidad ilegales y apropiaciones privadas del espacio comunitario. En la ciudad histórica es especialmente importante el deterioro funcional y paisajístico de las cubiertas. La estrategia de regeneración urbana podrá proponer su reconfiguración y recuperación de la mano de proyectos urbanos unitarios en ámbitos funcionales de interés paisajístico, concebida desde una visión integrada de la mejora de la habitabilidad residencial (apertura de patios de ventilación e iluminación, incorporación de espacios comunitarios en cubiertas, etc.) y la naturalización de la ciudad.

### **B. *La fachada comercial***

La actividad comercial minorista es un elemento esencial en la configuración de la ciudad, tanto en su dimensión de uso con requisitos específicos como en la de repercusión sobre la conformación del zócalo edificado.

La calidad del espacio urbano, y especialmente en áreas de gran intensidad de uso como las comerciales, tiene un precio económico; no obstante, parece probada la existencia de un beneficio económico real de la calidad del paisaje urbano.

#### **B.I. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN SOBRE LA ESCENA COMERCIAL:**

- Partiendo del estudio de las tipologías edificatorias existentes sería necesario establecer criterios de diseño de fachadas de locales comerciales en las zonas comerciales más cualificadas de la ciudad, con carácter general, permitiendo un cierto grado de flexibilidad siempre que se demuestre su pertinencia.
- Impulso de una regulación que aborde específicamente el paisaje urbano comercial, contemplando todos los componentes de la misma de manera integrada.
- Fomento de la configuración de centros comerciales abiertos, con el objetivo de establecer una estrategia comercial de las zonas, incrementando así la atracción de la demanda a la vez que se asegura un adecuado tratamiento del paisaje urbano desde criterios coherentes.
- Fomento de líneas de ayuda a los comerciantes para la adaptación al nuevo marco propuesto.
- Delimitación de zonas y ejes de especial protección de la escena comercial en atención a su interés turístico y/o patrimonial.

### **C. *Otras fachadas***

Los límites de recintos y dotaciones, muros de contención, medianeras consolidadas, tapias de colegios, barreras de atenuación del sonido, constituyen otras fachadas de la ciudad en las que se aprecia, generalmente, una gran heterogeneidad, baja calidad constructiva y mantenimiento descuidado. Sin embargo, estas otras fachadas deben abordarse desde la óptica del paisaje urbano y no sólo desde criterios funcionales, considerando, a su vez, su gran potencial como soportes



de actuaciones de mejora medioambiental (jardines verticales en medianeras), producción de energías alternativas (placas fotovoltaicas para abastecimiento de iluminación pública), mejora de la habitabilidad (transformación de medianeras consolidadas en nuevas fachadas) soportes de expresión artística regulada y elementos de integración del verde privado al paisaje urbano (permeabilización controlada de muros de cierre de espacios libres privados).

Un Plan de Medianeras y Cerramientos que identificara estos elementos en la ciudad y propusiera su transformación con los criterios enunciados, situaría a Madrid en la línea abierta ya por otras ciudades europeas.

#### **D. *Planes y programas temáticos de calidad ambiental***

##### **D.I. CALIDAD Y DIVERSIDAD EN LA ESCENA URBANA**

Los procesos de renovación urbana en la ciudad consolidada adolecen de marcos de ordenación estética, salvo los establecidos en áreas y programas de intervención pública, lo que produce deficiencias en la configuración exterior, y desvirtuaciones formales. La iniciativa privada, con un peso creciente, demanda la elaboración de programas de actuación integrada que incorporen criterios de intervención homogéneos para asegurar no sólo la calidad y la adecuación a los valores históricos de determinadas áreas, sino la deseada diversidad de la escena urbana. Estos planes y programas temáticos deben conducir, asimismo, la intervención municipal de los diferentes agentes con competencias en el paisaje. Ejemplo de algunos a desarrollar serían un Plan de color de Madrid, Plan de mejora de la escena de establecimientos comerciales de interés. Plan de Medianeras y Cerramientos o un Plan de iluminación nocturna.

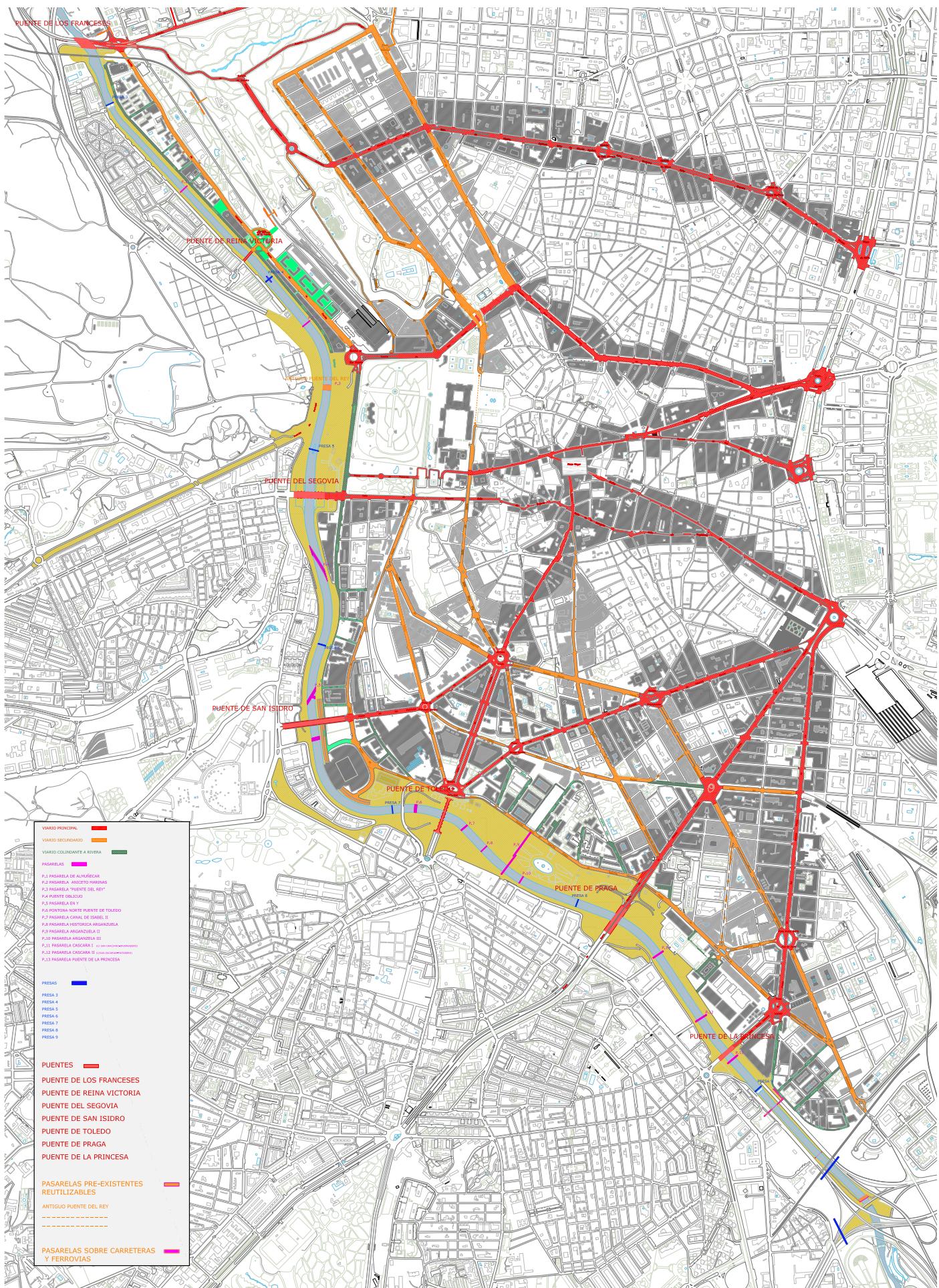
##### **5.2.3.5 El patrimonio histórico**

##### **A. *Concepción integral del patrimonio edificado y el patrimonio paisajístico***

El valor del patrimonio histórico como elemento esencial del paisaje urbano queda de manifiesto en las diversas directrices europeas, en las que se destaca su importante contribución a la identidad y su papel en la relación entre ciudad y ciudadanos. Tanto la edificación monumental como la que fundamenta su valor en la pertenencia a conjuntos homogéneos en los centros históricos por su integración en el ambiente, conforman un paisaje en el que, sin embargo, se ha desatendido todo el cuerpo de relaciones entre las edificaciones y de estas con el entorno circundante. Visuales y conjuntos urbanos complejos precisan de una protección que asegure la pervivencia de los valores del paisaje y permitan orientar los programas de cualificación paisajística así como evitar disfunciones que, en el futuro, obstaculicen y hasta imposibiliten, desde el punto de vista de la sostenibilidad económica y social, actuaciones integrales de mejora de estructuras urbanas de alto valor.

En este sentido, es necesario incidir en protecciones de carácter paisajístico para preservación del paisaje urbano: visuales y entornos. La protección podría establecerse de manera integrada sobre “Áreas de especial control de la escena urbana” [AEC], en las que desarrollar programas de control, mejora del paisaje urbano y regulaciones específicas.

Desde esta concepción del patrimonio histórico como elemento esencial del paisaje urbano, también es necesario establecer medidas de fomento del arte y la alta calidad en el diseño urbano y la arquitectura, potenciando sus valores iconográficos con el objetivo de incorporar nuevos signos de identidad al patrimonio inmueble



Fuente: Oficina de Centro



## B. **Planes coordinados para la calidad del paisaje**

La protección del patrimonio paisajístico así como las medidas encaminadas a la puesta en valor de determinados ámbitos con cualidades para ser protegidos (áreas históricas centrales y periféricas, conjuntos homogéneos de interés, entornos representativos, etc.) deben contemplarse desde una perspectiva integradora de todos los aspectos que puedan influir en la cualificación y protección del ámbito y que, de una manera u otra, tienen su reflejo en el paisaje: infraestructuras, equipamientos, vivienda, espacio público, definiendo criterios y líneas de actuación para la puesta en valor del ámbito.

La declaración de Patrimonio de la Humanidad podría ser una iniciativa relevante de puesta en valor del patrimonio arquitectónico y ambiental y una herramienta activa de fomento del Turismo cultural. La inclusión de un ámbito en la lista de Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO permitiría disfrutar de ventajas tales como: acceder al club privilegiado de Plazas y Ciudades, entrar en circuitos turísticos cualificados, disponer de mayor facilidad para acceder a ayudas internacionales y con ello promover Programas de Conservación y Mejora de la Calidad Patrimonial y paisajística.

### 5.2.3.6 **Paisajes singulares**

El Convenio Europeo del Paisaje plantea una serie de medidas particulares para la ordenación y gestión del paisaje, entre las que se cuenta la referida a la identificación de los paisajes, el análisis de su dinámica y de las presiones a que se ven sometidos, junto con la evaluación de estos paisajes, teniendo en cuenta los valores que les son atribuidos. Esta labor de identificación y evaluación tiene su continuación en el compromiso de formular una serie de objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y evaluados, así como de elaborar las medidas de gestión, protección y ordenación que se prevean necesarias para la consecución de los citados objetivos. La construcción de nuevos paisajes y la mejora de las estructuras paisajísticas ya existentes, se enmarcan en este compromiso adquirido.

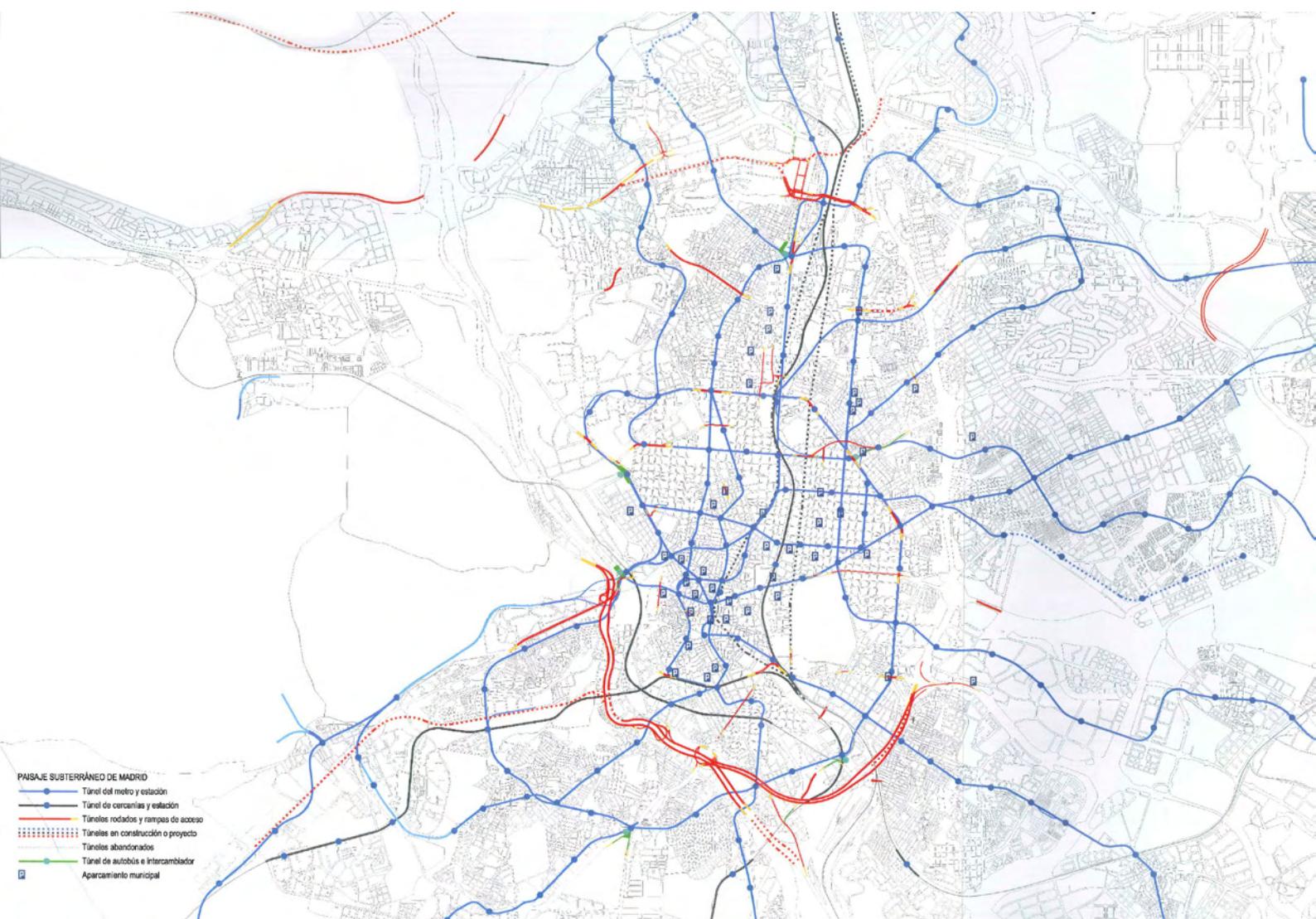
El Ayuntamiento de Madrid ha llevado a cabo una de las operaciones de transformación urbana, paisajística y ambiental más ambiciosas de los últimos años, la operación Madrid Río, de manera autónoma a las previsiones del Plan General de 1997. El ejemplo precursor del Río es una actuación a tener en cuenta para detectar nuevas operaciones integrales en las que la componente paisajística, integradora de aspectos visuales, sociales y funcionales, sea capaz de dotar de nuevas identidades o poner en valor las potencialidades latentes. Su desarrollo se podría materializar a través de *Programas de mejora de estructuras paisajísticas*, con características e implicaciones diversas según sus finalidades.

## A. **Nuevas oportunidades de paisaje entorno al Manzanares**

La ciudad de Madrid gravita ahora de manera diferente, apoyada en el eje desvelado por la liberación en superficie de la calle 30. Parece necesario continuar aguas arriba y aguas abajo con la gran operación verde, unificando criterios de intervención en torno al río y facilitando su comunicación con el Monte del Pardo. La definición y puesta en valor de itinerarios de conexión entre el eje central Atocha -Plaza de Castilla y la Ribera del Manzanares mediante acciones de adaptación peatonal y ambiental, supone otra oportunidad de rentabilización social y paisajística de la transformación del Manzanares

## B. La cornisa oeste de madrid

La cornisa occidental de la Villa es un terreno de accidentada orografía formado por dos colinas (Palacio-Almudena y Vistillas), separados por un pequeño cauce fluvial a modo de hendidura o pequeño valle (calle Segovia), y sus correspondientes taludes hacia el río. Esta complicada topografía es una de las causas “matriz” de la ciudad, ya que la posición de la ciudad en este complejo relieve le propiciaba un alto valor estratégico. El binomio urbe-paisaje adquiere en esta parte de la ciudad en su más profundo significado, ya que en este punto, la ciudad se convierte en paisaje y se observa así misma.



*Plano de vías públicas subterráneas y aparcamientos de Madrid*

Fuente: Bases para el desarrollo de un Plan de paisajes subterráneos en Madrid



### 5.2.3.7 Paisaje subterráneo

El paisaje subterráneo de Madrid es amplio y diverso: Túneles, aparcamientos, estaciones de metro, intercambiadores de transporte, pasos peatonales y una red de históricos Viajes de agua.

La recuperación y cualificación de los espacios subterráneos supone, no sólo una apuesta decidida para incorporar un enfoque paisajístico a los mismos, sino una oportunidad para incidir con una estrategia de recualificación en cuestiones de seguridad vial o hacer un uso eficiente de espacios funcionalmente obsoletos en posición central.

El problema más acuciante del paisaje urbano es la parte visible que emerge sobre rasante. A menudo el proyecto de espacios subterráneos se produce con criterios únicamente funcionales o técnicos que desvirtúan los espacios públicos a los que afloran los elementos sirvientes de aquellos, tanto a nivel de paisaje como de utilización del espacio. Además de la incidencia que tienen las construcciones subterráneas en el ajardinamiento y arbolado de la superficie bajo la que se asientan, estableciendo importantes limitaciones de plantación, las plazas y avenidas sobre subterráneos presentan muchas servidumbres de ciertos elementos distorsionantes (rampas de acceso, salidas de humos, ascensores y escaleras) que alteran el espacio público sobre el que se disponen y las visuales del entorno.

#### A. Bases para planes de actuación

##### A.1. Uso eficiente del espacio subterráneo

- Pasos peatonales subterráneos

La inseguridad asociada a este tipo de pasos ha convertido estas estructuras, casi todas en posición central en obsoletas y degradadas. Cabrían dos tipos de actuaciones:

- Recualificación ambiental de las mismas, incorporando criterios de seguridad y mejora escénica y potenciando así su utilización original
- Reciclaje de los mismos, mediante su incorporación a usos públicos, tras la realización de las obras de adaptación.
  - Viajes de agua y depósitos subterráneos.

Las distintas infraestructuras de abastecimiento del Canal de Isabel II tienen todavía hoy una gran presencia en la estructura de la ciudad, por la gran superficie que ocupan sus distintos depósitos y por su caracterización como enclaves muy delimitados, así como las numerosas canalizaciones traídas de agua.

##### A.2. Recualificación ambiental de elementos de la escena urbana

- Túneles de tráfico rodado

Se podría intervenir en la escena subterránea buscando fundamentalmente la introducción de referencias espaciales y de elementos que reduzcan la sensación de claustrofobia: iluminación especial, instalaciones artísticas, ensanchamientos, etc.

- Túneles de tráfico ferroviario

Por ejemplo se podrían incluir elementos en el diseño publicitario o artístico que sean reflejo o reinterpretación del paisaje urbano que se está recorriendo en ejes especiales, entendiendo estas manifestaciones visuales como una oportunidad de obtener otra percepción de la ciudad.

- Aparcamientos

Mejora escénica del aparcamiento, mediante la introducción de luz natural o el empleo de soluciones constructivas de calidad en concordancia con el paisaje urbano exterior.

- Estaciones de metro y cercanías

Sería necesario incidir en la adecuación de accesos según el entorno urbano, así como en la recualificación ambiental en el entorno de las estaciones a la par que en las oportunidades de enriquecimiento arquitectónico y artístico de las mismas.

- Intercambiadores de transporte

Incidiendo en la integración urbana de elementos emergentes y la redistribución del espacio.

## 5.3 EL ESPACIO PÚBLICO

### 5.3.1 INTRODUCCIÓN

#### 5.3.1.1 El espacio público

Como se ha expuesto en el diagnóstico sobre el espacio público, este espacio es la esencia de la ciudad, entendida como la creación técnica más importante producida por la humanidad. Es el escenario y marco para la vida ciudadana. La ciudadanía se formó, y se forma, en estos espacios a partir de los que se articula el resto de la ciudad: sus espacios privados. La organización de la ciudad, su estructura, su diseño y los modelos de referencia han variado notablemente con el transcurso de los años, pero probablemente lo que menos haya variado es la del espacio público. Es la parte de la ciudad patrimonio de todos los ciudadanos, dónde deberían sentirse identificados y representados. Es el escenario y el marco para la vida ciudadana.

Es en este espacio público dónde se desarrolla el tipo de convivencia que trata de aunar la gran conquista urbana de la independencia y el anonimato humano con la sociabilidad (estar y hacer con los otros), a través de la educación cívica. Es y ha sido el lugar de conflicto por excelencia y dónde la ciudadanía celebra sus fiestas o representaciones populares. También es el lugar de interacción entre distintos, donde los ciudadanos se informan y donde se produce el esparcimiento, la estancia, el ocio, la expansión, el esencial contacto con la naturaleza. Es, por último, el elemento fundamental de la aportación urbana global a la reducción de su huella ecológica.

Resulta así que en la ciudad se articulan, se complementan y, en muchos casos, se enfrentan el espacio público y el espacio privado, sus intereses y necesidades. En la ciudad, el ciudadano busca su identidad social y cultural a través de lo público y desarrolla su individualidad a través de la satisfacción de su bienestar personal y privado. De esta forma en la ciudad se complementan y contraponen los procesos de integración ciudadana en lo público y de desintegración privatizadora. En muchos casos aparece lo “público” colonizado por “lo privado”. De ahí la importancia de salvaguardar el espacio público, como el bien urbano máspreciado, defendiéndolo contra la invasión de lo privado, proponiendo su integración y no su confrontación para, paradójicamente, posibilitar las mayores cotas de libertad individual en la ciudad.

Desde estos planteamientos, se ha entendido por espacio público todo el suelo de dominio público de la ciudad libre de edificación y con acceso público no restringido puesto a disposición y uso de los madrileños. Contribuyendo a su configuración todo el conjunto urbano, edificado o no, de carácter público o privado, que aún no teniendo dichas características, lo condiciona y caracteriza.



A partir de esta naturaleza, el espacio público (al margen de las denominaciones normativas concretas) se puede agrupar en grandes clases. Son las zonas verdes; la vía pública (dónde destacan las calles y las plazas); los equipamientos; y las infraestructuras. Por supuesto también hay superposición y yuxtaposición y, por lo tanto, clases mixtas que son las más abundantes. Muchas calles se pueden entender como zonas verdes y, además, como espacios dedicados a infraestructuras. Muchos parques son, a la vez, vías públicas peatonales y soporte de equipamientos o instalaciones deportivas y establecer la diferencia entre plaza y calle, o entre plaza y zona verde, a veces es complicada.

Como línea estratégica básica de la calidad de vida urbana, el espacio público implica, aporta y relaciona las grandes dimensiones de la calidad de vida: la física, asociada a la calidad ambiental; la social, asociada al bienestar; y la emocional, asociada a la identidad cultural. Se estructura incorporando los objetivos siguientes: Reconocer y potenciar la complejidad de funciones detectadas; Poner en valor y en redes la específica función medioambiental de las zonas verdes; Optimizar el nivel de servicio a los ciudadanos; Resolver, enfrentándolos, los conflictos funcionales detectados, impidiendo la aparición de espacios públicos no cívicos e identificando e interviniendo sobre los existentes; y Asegurar el espacio público subjetiva y objetivamente.

### **5.3.1.2 El importante papel de las zonas verdes en la ciudad**

Por su especial aportación a la calidad, calidad y cantidad del espacio público urbano las zonas verdes, como la parte de la naturaleza incorporada o mantenida en la ciudad, contribuyen de manera decisiva a la calidad del medio ambiente urbano. Su capacidad para incidir en el microclima de la ciudad, mejorar la calidad del aire, controlar las escorrentías e inundaciones, reducir la contaminación acústica, contribuir a creación de hábitats silvestres, al embellecimiento de la ciudad, a la reducción del estrés de sus habitantes, hacen que su presencia en la ciudad sea imprescindible

La relación entre el espacio natural y la ciudad nace como la necesidad humana de acercamiento a la naturaleza, aunque de forma controlada y antropizada. Esta relación se establece a través el sistema de zonas verdes de la ciudad en sus distintas formas y elementos: espacios naturales, parques, áreas forestales, jardines, etc.

La riqueza de zonas verdes y de arbolado urbano es un rasgo característico de la ciudad de Madrid, que contribuye a su identidad. La estructura de este sistema es atribuible en primer lugar a la presencia de entornos tan singulares como el Monte del Pardo o la Casa de Campo, a la presencia del río Manzanares como corredor ambiental, pero también a una potente estructura periférica y de cuñas de penetración, configurando un sistema.

La situación de partida es el reconocimiento del importante papel de las zonas verdes de la ciudad, de la configuración y de la estructuración existente, derivada de las características territoriales y de los planeamientos antecedentes, siendo necesario consolidar y reforzar esta estructura, reequilibrándola en el territorio y mejorando su conectividad, así como impulsando una nueva categorización más acorde con las distintas funcionalidades y significados detectados en el conjunto de los espacios públicos y en particular en las zonas verdes.

### **5.3.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS**

#### **5.3.2.1 Potenciar la diversidad de funciones que cumplen los espacios públicos**

La actuación sobre el espacio público debería basarse en la diversidad de funciones que desempeña: la ambiental, con la introducción de la naturaleza en la ciudad a través de las zonas

verdes, la configuración del paisaje, la escena urbana y la identidad; la expresión popular y la socialización y la vinculada a la movilidad y comunicación.

Por su singularidad y a los efectos de dirigir las actuaciones sobre ellas, cabe agrupar las zonas verdes en torno a tres funciones básicas: la ambiental, la paisajística y la social.

La **función ambiental** viene justificada por la capacidad de la vegetación de reducir la contaminación ambiental y amortiguar el ruido, además de mejorar las condiciones climáticas de la ciudad por el aumento de la humedad, la disminución de la temperatura y la canalización de vientos. Las zonas verdes constituyen además hábitats necesarios para el desarrollo de vida animal y vegetal.

La **función paisajística** guarda relación con la percepción de la ciudad, la ornamentación, la identidad de lo colectivo en función del patrimonio histórico que representa o bien por las experiencias que se obtienen como lugar de convivencia y de contacto con la naturaleza. También con la capacidad de reflejar los cambios estacionales a lo largo del año, de la relación que guarda con el entorno edificado, con el acompañamiento de grandes avenidas que recorren la ciudad.

La **función social** tiene relación con la dotación al servicio de la población para diferentes actividades (deporte, paseo, descanso, encuentro, ocio y recreo, contemplación de la ciudad) y cuya prestación debe ser garantizada mediante cumplimiento de estándares y criterios de accesibilidad.

### **5.3.2.2 Poner en valor la función medioambiental de las zonas verdes potenciando una red interconectada de espacios públicos**

La ciudad contemporánea exige introducir la naturaleza de manera distinta a como se ha venido haciendo hasta ahora. Tiene nuevos requisitos relacionados con la sostenibilidad medioambiental, por la necesidad de reducir la huella ecológica de la ciudad, la huella de carbono y también por la necesidad de favorecer la biodiversidad. No es solamente necesaria la presencia de la naturaleza en la ciudad para mejorar el nivel de confort del ciudadano, sino para contribuir a objetivos globales como son la conservación de la naturaleza y promoción de la biodiversidad, así como la compensación y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera.

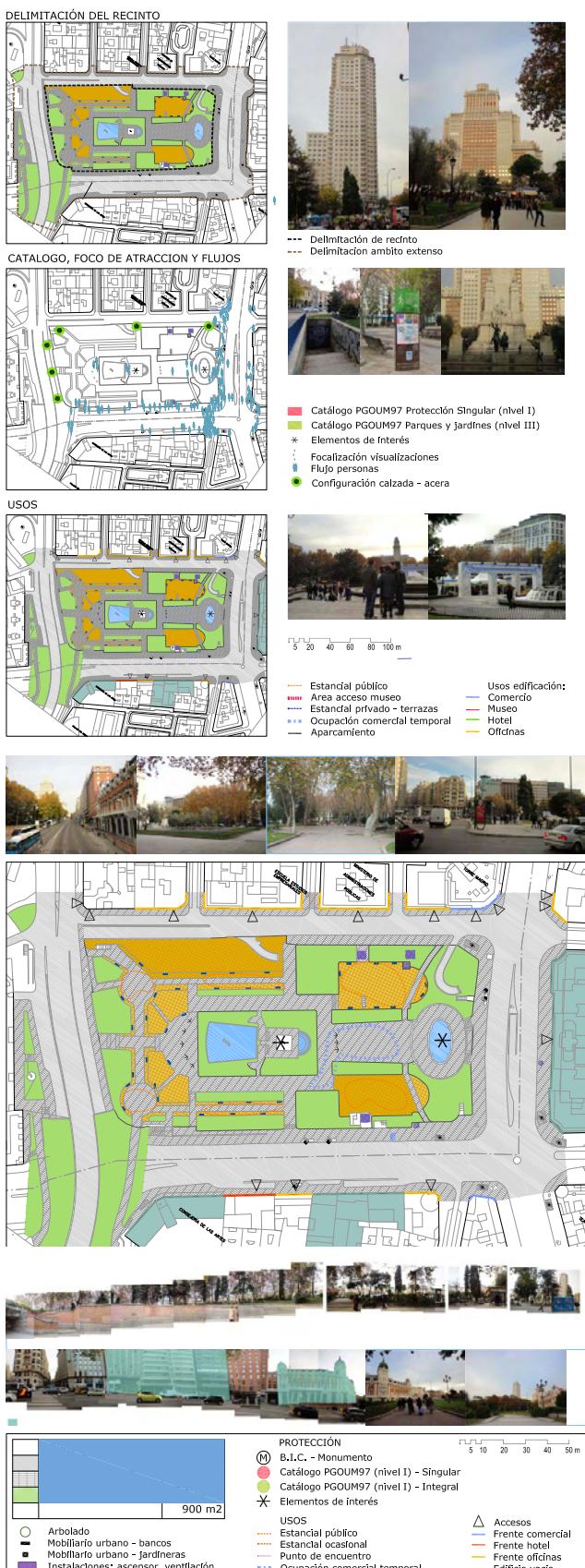
La biodiversidad urbana no sólo está asociada a zonas verdes, sino también al resto de espacios públicos como son los muy urbanizados, los espacios deportivos, los espacios abandonados más o menos “naturalizados”, los espacios interbloques, la red viaria y el resto de áreas infraestructurales y sus zonas de protección, las áreas no edificadas, los cementerios, etc.

### **5.3.2.3 Optimizar el nivel de servicio a los ciudadanos**

Es necesario impulsar una estructura jerarquizada en diferentes clases, categorías, niveles y funciones, que permita el fácil acceso de los ciudadanos a la enorme y rica diversidad de espacios públicos. Deberían contemplarse las distintas escalas territoriales (ciudad, distrito y barrio), ya que desempeñan funciones diferenciadas y complementarias; las distintas intensidades de uso y actividad, diferenciándose la utilización diaria, de proximidad, de la esporádica, o de la de ocio y de fin de semana. También debería contemplarse los distintos significados urbanos y sociales de reconocimiento y de identidad social y cultural. Esta variedad de circunstancias requieren de intervenciones y acondicionamiento en espacios y equipamientos muy diferente en cuanto a actividades, tipos de espacios, plantaciones o mobiliarios y, por tanto, con criterios de accesibilidad también diferenciados.

## FICHA 02

Lugar representativo. Plaza de Espaa



### 5.3.2.4 Intervenir en los espacios no cívicos

Como se establecía en el diagnóstico la esencia de civilidad, la sociabilidad y la urbanidad, es la posibilidad de interactuar con los demás como seres sociales. Estas cualidades están regidas por normas colectivas que tratan de evitar la falta de relación entre los individuos recluyéndose en núcleos seguros de carácter privado, propiciando la pérdida del sentido de urbanidad que debe caracterizar al espacio público como espacio complejo urbano.

Esta pérdida paulatina de educación cívica y de complejidad urbana invalidaría todo el andamiaje en el que se ha basado el funcionamiento de los espacios públicos ciudadanos. Como exponentes de estas tendencias se apuntaba en el diagnóstico la aparición de espacios públicos denominados como **espacios públicos no cívicos, antisociales o contra-urbanos** y caracterizados por la pérdida o desintegración de las funcionalidades urbanas y por la aparición de fenómenos de segregación funcional, ambiental, económica y social. Se tipificaban como espacios de segregación; desestructurados; no lugares; y vacíos.

Madrid debe propiciar un espacio público inclusivo que favorezca las relaciones ciudadanas como ha sido tendencia en los últimos años en las intervenciones directas en el espacio libre público, que se han caracterizado por tratar de integrar y mejorar de funcionalidad, movilidad y accesibilidad pública a los espacios de posible aparición de “no-lugares” o vacíos, evitando en lo posible la aparición de estos espacios públicos no cívicos.

### 5.3.2.5 Asegurar el espacio público

La principal excusa, o razón esgrimida, para la pérdida de civilidad, sociabilidad y urbanidad del espacio público es la falta de seguridad. Siguiendo las teorías fundamentales sobre seguridad urbana en el espacio público, ésta sólo se puede asegurar si existe un alto sentido de la seguridad subjetiva percibida por los ciudadanos, lo que se conseguirá si se incorporan a las intervenciones urbanas los principios básicos sobre diseño de espacios seguros. Son la llamada **“vigilancia informal”**, ver y ser visto, y el **“control del espacio urbano”** (buenos sistemas de orientación e iluminación adecuada). Estos dos principios ya han sido adoptados con un cierto interés por el diseño urbano y deberían incorporarse a la planificación urbanística como los principales valedores de la seguridad subjetiva del espacio público.

Resultará imprescindible crear espacios urbanos de alta seguridad subjetiva porque sólo así los ciudadanos volverán a ocuparlos y

#### Avance aproximación cualitativa a los espacios públicos: espacio representativo

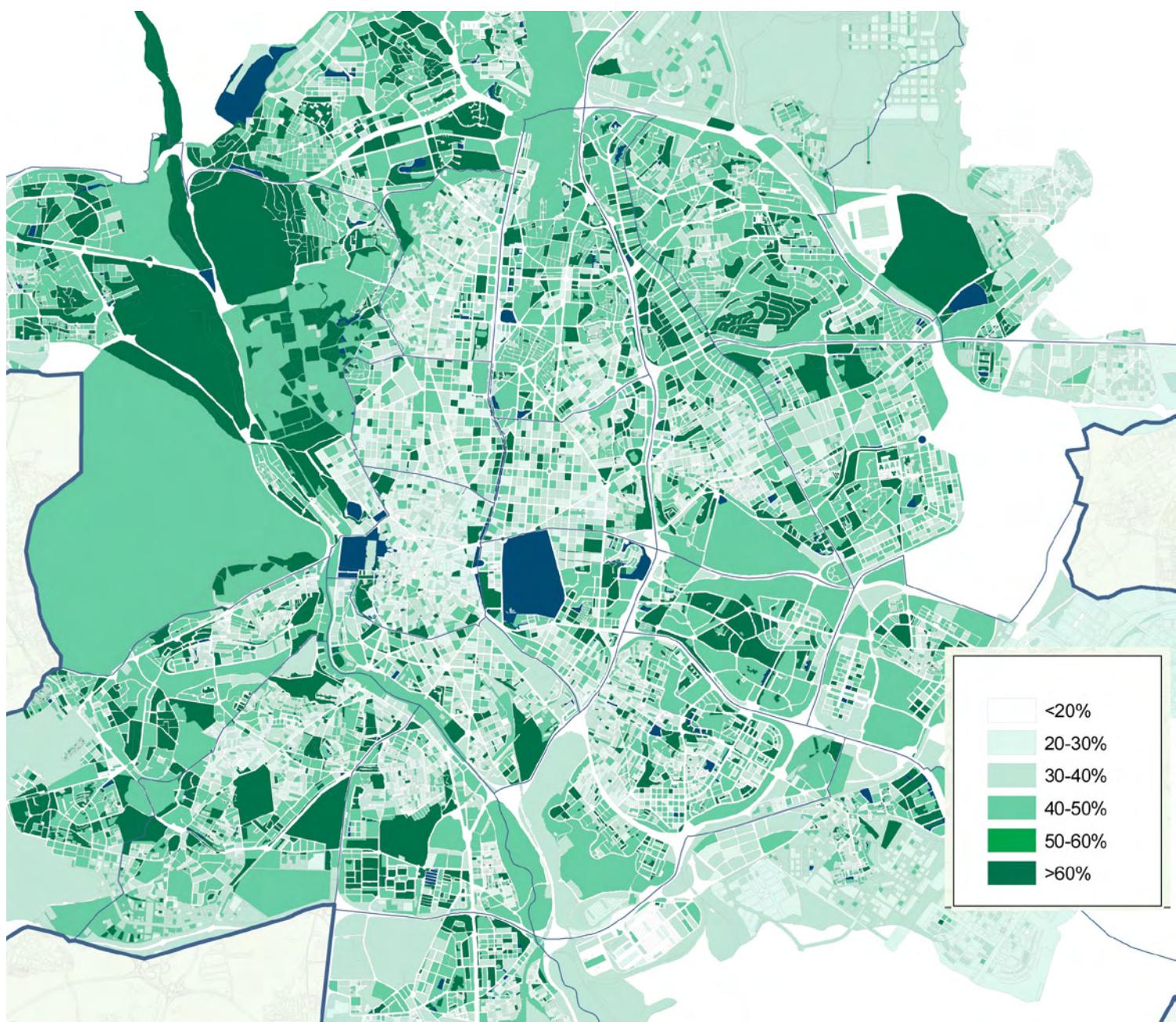
Fuente: Estudio para la categorización de los espacios públicos y bases para su regulación normativa y bases para su regulación normativa para la revisión del Plan General de Madrid.

recuperarlos, permitiendo convertir esa seguridad subjetiva en objetiva. Se trata de reivindicar el espacio público como contenedor de urbanidad y de lo colectivo frente a su abandono a favor de lo individual o del consumo en exclusiva. Revertir la situación en la organización y funcionamiento de la ciudad es un formidable reto para preservar la esencia del espacio público y su contribución a la calidad de vida de los ciudadanos.

### 5.3.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

#### 5.3.3.1 Potenciación de una Red de Naturaleza

Es necesario contribuir a la definición y configuración de una red interconectada de espacios libres públicos vinculados a las zonas verdes o **Red de Naturaleza** que constituya una red estructurante de la ciudad. Dicha red debería estar integrada por todos los **espacios** que por



Plano de índice de vegetación en el Área Central de Madrid



su entidad **contribuyan a la biodiversidad**, considerando que esta contribución es posible a partir de una superficie mínima<sup>2</sup>, un marcado carácter arbolado o gran presencia de vegetación.

A estos espacios se debería sumar una **Red de Conexión**, integrada por **corredores verdes, paseos, avenidas arboladas y bulevares** que, cumpliendo determinadas condiciones para su comportamiento como elementos “naturalizados”, constituyan una selección de elementos lineales que contribuyan a la conexión de la red.

La función de estas “vías de naturaleza” sería la conexión de los distintos parques urbanos para favorecer la circulación de personas y fauna entre los distintos elementos de la red de naturaleza de la ciudad, y para la conexión de ésta con los elementos periurbanos protegidos de suelo no urbanizable. El objetivo sería conseguir una red continua para usuarios no motorizados con gran presencia de arbolado, similar a la existente para usuarios motorizados. Actuarían como elementos de conexión, pero también potenciarían el patrimonio histórico, cultural y natural a ellas asociado, fomentando sus características físicas de acceso y utilización. Su recorrido favorecería los desplazamientos peatonales y ciclistas de tipo cotidiano y los de recreo, reduciendo la contaminación y congestión urbana. Estas características enunciadas harían que estas vías contribuyeran de manera decisiva a la calidad de vida en la ciudad.

### **5.3.3.2 Fomento de la biodiversidad y de la “naturalización” urbana**

Será necesario desarrollar la Red de Naturaleza y de conexión descritas en la línea de actuación anterior en lo que sería una decidida apuesta por el fomento de la biodiversidad y de la “naturalización” en la ciudad. Sería preciso contemplar actuaciones que mejoren la vegetación, que potencien la presencia de especies animales, que regulen la accesibilidad, la continuidad y la prioridad de la movilidad peatonal, que promuevan la disposición de elementos identificativos e informativos y que faciliten su reconocimiento y función educativa.

En este sentido sería pertinente desarrollar la configuración de un borde verde periurbano de la ciudad. Este borde permitiría la transición con municipios colindantes, poner en valor y uso suelos poco utilizados, así como proyectar un corredor sureste a modo de remate de los desarrollos urbanos en donde cabría a su vez integrar paisajísticamente instalaciones de generación energética a gran escala.

También debería fomentarse el desarrollo de estas redes y sus acciones asociadas en las tramas urbanas compactas para favorecer la presencia vegetal en el espacio público fomentando, entre otras cuestiones: la visibilidad de las zonas verdes públicas o privadas interiores; de muros y tejados verdes; la reducción del sellado de los pavimentos; o la presencia de actividades de agricultura urbana; etc.

### **5.3.3.3 Puesta en valor de las cualidades prevalentes de los espacios libres y las zonas verdes**

A partir de su naturaleza, los espacios públicos presentan rasgos distintivos que definen su carácter prevalente: histórico, representativo, de centralidad y su contribución ambiental. Su propio carácter y su posición en la ciudad determinan de manera significativa su utilización por los ciudadanos y la intensidad de ese uso. La puesta en valor de sus cualidades prevalentes requiere el estudio y entendimiento previo del propio espacio público y orientar las actuaciones sobre el mismo de manera que se refuercen los elementos que contribuyen a definir su naturaleza,

---

2 Como se apuntó en el diagnóstico, algunos autores cifran esta magnitud en una dimensión aproximada de diez (10) hectáreas

tanto desde el punto de vista del paisaje urbano, como de la configuración y utilización del espacio y la preservación de sus cualidades medioambientales.

#### **5.3.3.4 Integración de la dimensión paisajística en la configuración de los espacios públicos**

Los objetivos que se persiguen con carácter general para los espacios públicos y, con especial incidencia, para las zonas verdes deberían ser compartidos por los nuevos desarrollos urbanísticos y por las propuestas de regeneración, rehabilitación y renovación urbana.

Supondría la creación de una estructura de espacios públicos que integre la riqueza y diversidad espacial con la funcional a la que añadir con especial atención la dimensión paisajística, lo que implicaría: contemplar la integración de la propia ordenación en el entorno urbano o periurbano en que se inserte; incorporar los elementos de mayor valor ambiental, incluso la posible vegetación existente, garantizando su protección en fases de urbanización y de ejecución de proyectos; analizar el potencial de visualización del ámbito desde el exterior; determinar ejes y zonas visuales a potenciar, itinerarios o corredores de relación.

#### **5.3.3.5 Reconocimiento del papel de los espacios libres privados en la “naturalización” urbana**

Las actuaciones sobre las zonas verdes urbanas debe también proteger y potenciar el papel de los espacios libres privados en la “naturalización” urbana. Cuestiones como la utilización de vegetación en vallados, muros, cubiertas y patios o el porcentaje de superficie permeable y la densidad de arbolado de espacios libres de parcela deberían ser consideradas y en su caso, definidas por algún indicador o “factor verde” que midiera el grado de vegetación y permeabilidad (de “naturalización”) del terreno también asociado a estos espacios privados.

Programar e incentivar actividades y aperturas visuales y funcionales de los espacios libres privados (en concreto los patios de manzana) contribuirían a la integración de lo público y o privado.

Impulsar la defensa del arbolado de gran porte y de la vegetación en espacios libres privados, sobre todo en tramas densas o con baja dotación de zonas verdes y que por su extensión llegan a compensar, a nivel medioambiental, la carencia de dotación pública de zonas verdes, supondría un fuerte incremento en la naturalización de la ciudad.

#### **5.3.3.6 Adecuación de espacios públicos no cívicos**

Las actuaciones en los espacios públicos no cívicos deberían orientarse a invertir las tendencias dónde ya se hayan han producido; conservar el carácter cívico de los espacios públicos dónde no lo han hecho; e impedir su aparición en los nuevos espacios públicos a crear.

#### **5.3.3.7 Promoción de la seguridad en los espacios públicos**

Las líneas de actuación que se podrían plantear para promover los espacios libres seguros serían las vinculadas a la programación, la planificación y la ejecución del espacio público seguro basada en: la vigilancia natural; el control natural de accesos; la confianza; y la colaboración entre los ciudadanos, todo ello reforzaría la identidad con el espacio público y mejoraría su administración, lo que permitiría potenciar la participación y la responsabilidad ciudadana.

Vinculada a estas líneas de actuación debería fomentarse también la educación para la civильdad, la sociabilidad y la urbanidad para el uso del espacio público, frente al auge de las soluciones individualistas o de las basadas en nichos sociales o espacios comunitarios cerrados.

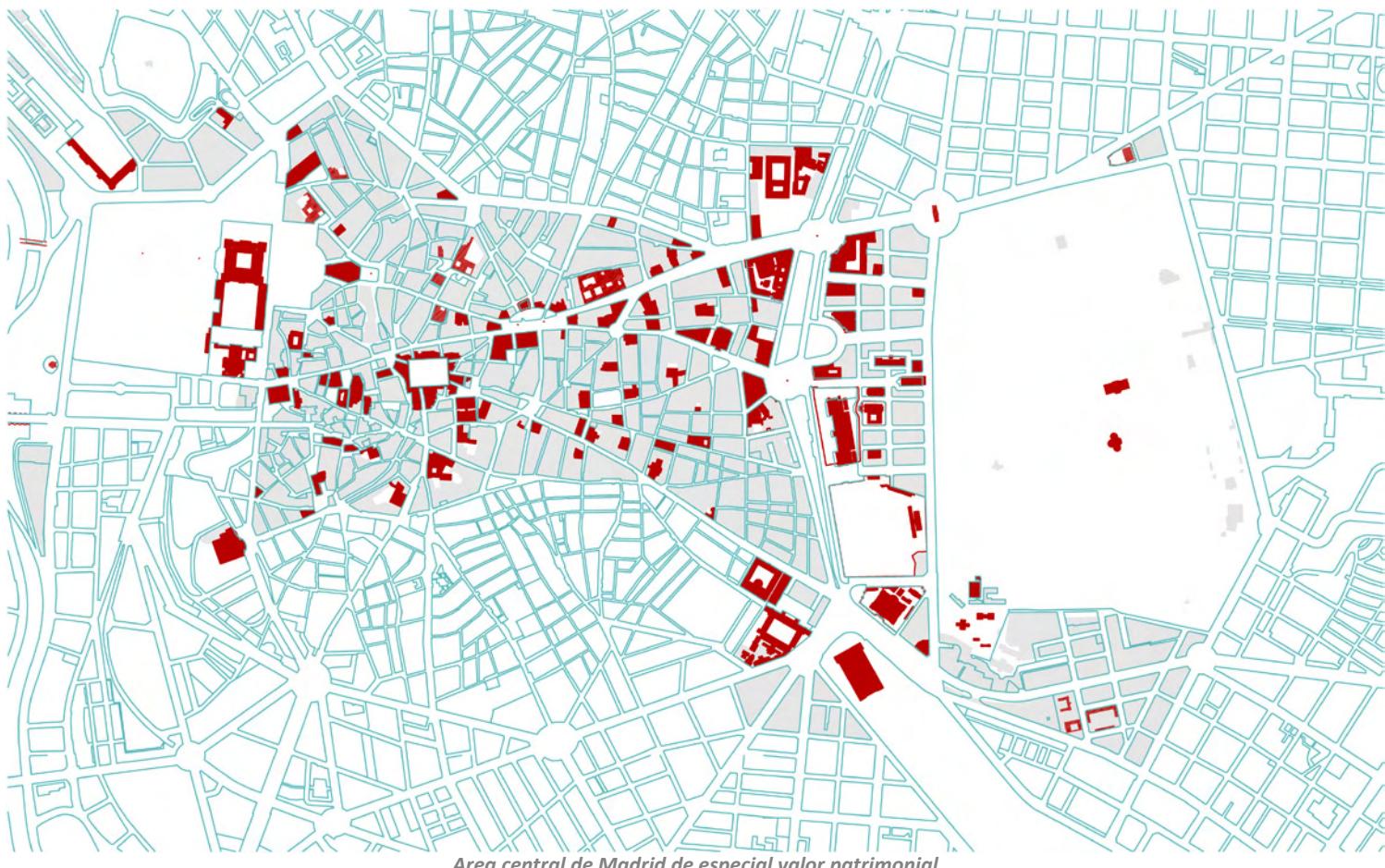
## 5.4 LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO

### 5.4.1 INTRODUCCIÓN

El actual enfoque del Patrimonio, como elemento esencial de la identidad social y cultural y como factor generador de riqueza, requiere que se promuevan estrategias que hagan de la valoración, conservación y promoción del Patrimonio de la ciudad, un elemento estructurador de las políticas en materia de desarrollo económico, convivencia, cultura y medio ambiente.

Hay que dejar, pues, atrás, su consideración como un tema tangencial y específico alejado de las cuestiones estructurantes de la ciudad para acercarse a su valoración dentro de la economía global, transcendiendo su esencial carácter simbólico para ofrecerse como fuente de oportunidades y motor de crecimiento.

Por tanto, la protección del patrimonio de la ciudad, debe orientarse a conseguir convergencias entre el patrimonio y la habitabilidad, la conservación y el turismo y la sostenibilidad energética; una nueva sistemática capaz de incorporar nuevos lenguajes y soluciones, que habiliten una renovación y recualificación de la escena urbana en los centros históricos, que además definiría nuevos parámetros de índole estética, morfológica y paisajística.



Fuente: Plan de Calidad de la Plaza Mayor y su entorno

Ello nos llevará a proponer nuevos instrumentos para la recuperación y protección adecuada del patrimonio, mediante la rehabilitación de sus edificaciones y la revitalización del conjunto urbano, que avance en la conservación de las áreas históricas.

En este sentido hay que valorar la incorporación de otras miradas sobre la ciudad como aquellas que derivan de la idea de paisaje urbano y que agrupan más los elementos urbanos por sus características tipológicas y morfológicas o por ser capaces de formar series, ambientes o unidades de paisaje urbano, sin perder de vista las cualidades intrínsecas de cada elemento, pero haciendo hincapié en su significado cultural y en su contribución a la construcción de la ciudad.

También es preciso abordar una profunda revisión de definición de los usos y de los regímenes de obras e introducir el concepto de sostenibilidad asociado a la rehabilitación y plantear una nueva política de estímulos para la eliminación de la infravivienda que la delimitación de patios azules no ha conseguido, así como para dar cabida a adaptaciones a los nuevos tipos de vivienda e instalación de servicios comunitarios.

En definitiva la rehabilitación, revitalización y, por tanto, la puesta en valor del patrimonio, ha de formar parte de las políticas generales que se orienten a mejorar la calidad de vida, actuando sobre toda la ciudad y, de manera especial, sobre su centro histórico, que en Madrid representa un importante y extenso conjunto urbano.

#### **5.4.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS**

##### **5.4.2.1 Activar: Reconocer el valor del patrimonio como fuente de oportunidades**

El patrimonio debe ser visto no sólo como un soporte de la memoria colectiva, o como herramienta para el conocimiento histórico, sino como un recurso socio-económico de primer orden y fuente de oportunidades derivadas del grado de especialización que requiere un acercamiento cuidadoso al mismo desde los diversos sectores económicos, industriales y tecnológicos para conocerlo, intervenir sobre él y difundir sus valores. Y su importante contribución al paisaje urbano y, por tanto a la industria del turismo. Por ello, el enfoque del Patrimonio debe contemplar este en todas sus vertientes, superando la ya obsoleta concepción del patrimonio como una carga a soportar.

Los instrumentos para la protección del Patrimonio deben tener como finalidad no sólo su preservación, evitando transformaciones inadecuadas, sino la promoción de su esencial valor como elemento de identidad cultural, símbolo de promoción de la imagen de la ciudad en el exterior y recurso económico dinamizador, pero también su necesidad de adaptación a las potencialidades emergentes y asimismo involucrar a la sociedad en su conocimiento y respeto a través de la información y la difusión.

##### **5.4.2.2 Proteger-ordenar: La protección del patrimonio desde una perspectiva integral e integradora**

Proteger el patrimonio inmueble implica considerarlo desde sus propios valores individuales y desde su integración en el **paisaje**, cualificando sus relaciones con el entorno. Garantizar la adecuada protección de la edificación y del espacio libre es un reto que supone la revisión de los mecanismos de protección de los elementos patrimoniales desde una perspectiva integral y la incorporación de nuevos elementos construidos y paisajísticos.

La legislación en materia de patrimonio histórico reconoce la importante relación entre edificación y entorno, que define como un espacio circundante que puede incluir espacios libres, inmuebles y estructuras significativas que permitan su percepción y comprensión cultural. En esta misma línea se debe atender y extender la valoración de este sistema de relaciones al conjunto del Patrimonio, considerando no sólo entornos inmediatos, sino visuales y perspectivas más lejanas que permitan la contemplación y preservación de los paisajes culturales de la ciudad.



En las **áreas históricas**, además, se deben reforzar su valor como conjuntos integrados e integradores de arquitecturas, espacios libres, elementos de urbanización y mobiliario y paisajes especializados. Sería necesario, además poner en valor otros conjuntos, áreas y ejes de especial relevancia que actúen como focos atractores y dinamizadores contemplando no sólo su protección, sino programas de intervención para su rehabilitación.

#### **5.4.2.3 Revitalizar: Fomentar la utilización y adaptación del patrimonio**

La intervención en el patrimonio protegido requiere cada vez con mayor urgencia la actualización y adaptación de sus condiciones de habitabilidad, accesibilidad, seguridad y sostenibilidad a las nuevas exigencias sociales.

Por otra parte se produce cada vez con más frecuencia, y especialmente en el patrimonio contemporáneo, un proceso de cambio de los usos originales, alterando los requerimientos funcionales y estructurales de manera significativa.

La protección sólo puede realizarse de una manera socialmente rentable mediante su recuperación como elemento útil y utilizado. Por ello habría que contemplar la protección a la edificación a través de una estrategia que contemple su utilización racional, es decir, por la vía de la recuperación de los edificios como contenedores aptos para el desarrollo de las actividades a que sean destinados.

Pero, para llevar a cabo estas transformaciones de usos, hay que tener presente el respeto al carácter arquitectónico, tipológico e histórico de los bienes protegidos: Controlar adecuadamente el proceso de adaptación para garantizar la pervivencia de los valores que justifican su protección es un objetivo irrenunciable, que comienza con la adecuación del programa de usos a la estructura espacial y arquitectónica del contenedor.

### **5.4.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

#### **5.4.3.1 Integración del patrimonio en las políticas generales de desarrollo**

El Consejo de la Unión Europea, en su documento de *Conclusiones relativas a la arquitectura: contribución de la cultura al desarrollo sostenible (2008/C 319/0)* invita a los estados miembros y a la Comisión, a tener en cuenta la arquitectura y sus particularidades, en concreto su dimensión cultural, dentro del conjunto de las políticas pertinentes, muy en especial las políticas de investigación, de cohesión económica y social, de desarrollo sostenible y de educación.

Esta consideración puede y debe hacerse extensiva a todos los elementos que componen el patrimonio cultural inmueble de nuestra ciudad, considerando, como es, el carácter transversal del Patrimonio, en las estrategias de actividad económica, cohesión social y sostenibilidad.

#### **A. El patrimonio como dinamizador económico**

Como ya se ha señalado, el valor del patrimonio histórico en el paisaje urbano es muy relevante. El patrimonio es un vehículo de integración social, como legado del pasado donde una comunidad puede reconocer e identificarse, y es también un capital del que la comunidad puede servirse como símbolo de promoción de su propia imagen hacia el exterior, un potente recurso económico dinamizador cada vez más en alza.

El turismo cultural de Madrid, sin embargo, se centra en las visitas a los grandes museos de la capital y no tanto en la consideración de su riqueza patrimonial, en lo referente a sus edificios singulares como a sus áreas históricas. Debería fomentarse el entendimiento del Patrimonio como parte esencial de la cultura madrileña, exportando y promoviendo de manera interna y

externa la riqueza patrimonial de Madrid como marco de excelencia. En definitiva es un aspecto básico, el afianzamiento de la identidad de la ciudad a través del conocimiento, investigación y difusión de su patrimonio.

Entre las acciones para lograr una mejor orientación del Patrimonio al turismo podrían citarse, además de las señaladas en la estrategia de mejora del Paisaje Urbano, la promoción de itinerarios culturales entre edificios de valor patrimonial; el fomento del uso de edificios singulares y sedes emblemáticas como espacios de hospitalidad institucional en la recepción y bienvenida de congresos y convenciones de interés estratégico para la ciudad o la revitalización de ciertos ámbitos en el centro urbano con el objeto de destacar y promocionar aspectos innovadores de una ciudad que cambia y se renueva<sup>3</sup>.

También se deberían aprovechar las ventajas de centralidad y representatividad que brindan los Centros y Barrios Históricos para localizar en ellos servicios y equipamientos que precisan de buena accesibilidad, o usos que pueden revalorizar edificios o espacios representativos, o pueden servir como focos de atracción para un turismo cultural o de ocio de calidad. Para ello las actuaciones tendrían que asegurar el mantenimiento de la morfología urbana y de la arquitectura que le dan valor patrimonial.

### **B. El patrimonio en la estrategia global de sostenibilidad**

La integración en la normativa técnica de los recursos de habitabilidad del patrimonio tradicional resulta clave para una estrategia de baja emisividad. Asimismo, el reconocimiento de la eficacia de las soluciones bioclimáticas del patrimonio histórico y su adecuada integración en la normativa, revisada desde la perspectiva de la sostenibilidad, resulta esencial para la revitalización del mismo.

Por otro lado, sería deseable impulsar la renuncia a las posibilidades de exención de cumplimiento de los requerimientos que la normativa técnica sectorial establece para el patrimonio protegido, potenciando, en cambio, la innovación en materiales y procedimientos que permitan dicho cumplimiento sin renunciar a la conservación de los valores reconocidos en la protección.

En lo referente a la sostenibilidad económica, el uso eficiente del parque construido, en especial el residencial, pero también los edificios singulares de otros usos, requiere inventariar activos y necesidades y ponerlos en relación; habilitar nuevas fórmulas para fomentar los usos originales y su intensificación o posibilitar su transformación y/o coexistencia, considerando la rehabilitación para su adaptación a los nuevos requerimientos de habitabilidad.

#### **5.4.3.2 Protección y revitalización de áreas, ejes y conjuntos de especial valor patrimonial**

Es fácil detectar en Madrid la existencia de ámbitos de especial relevancia patrimonial, que conjugan edificios con relevantes valores arquitectónicos y espacios libres singulares, conformando estructuras urbanas reconocibles de escala de ciudad.

Sin embargo, la articulación de arquitecturas y espacios libres en conjuntos, áreas o ejes de menor presencia pero con valores a preservar, se produce igualmente a escalas más locales y es preciso prestar una especial atención desde los instrumentos para garantizar que las intervenciones efectuadas sobre los mismos son adecuadas a los valores espaciales, culturales, históricos, sociales, ambientales y paisajísticos que presentan como conjuntos y que guardan coherencia y unidad de criterio.

---

3 *Espacios de hospitalidad institucional y Centros turísticos de renovación del Plan Estratégico de Turismo 2012-2015*



Habría que asegurar que las intervenciones sean adecuadas al valor patrimonial del espacio, a su contribución a la escena urbana, a su carácter funcional, promoviendo la utilización de materiales y mobiliario urbano de calidad. Asimismo, cabría impulsar la rehabilitación y revitalización de las áreas a través de programas específicos en los que coordinar la iniciativa pública y privada.

#### **5.4.3.3 Flexibilizar la implantación de actividades en plantas bajas en el casco antiguo y el ensanche**

Las actividades del zócalo comercial de las áreas más consolidadas de la ciudad, en especial las del **centro histórico**, suelen estar sometidas a diversas tensiones derivadas de la configuración física de las edificaciones y de la presión que ejerce la posición central que ocupan. Es preciso establecer nuevos instrumentos y mecanismos más flexibles para facilitar su implantación o renovación, con la finalidad de mantener la vitalidad del tejido urbano y mejorar la actividad económica. La flexibilidad debe atender a resolver los conflictos derivados de la transformación de locales con un mayor fondo edificatorio en plantas bajas, las dificultades de accesibilidad, las alturas, y los conflictos de adaptación de la tipología edificatoria. Pero la flexibilidad debería venir acompañada de una intervención que incida en el paisaje urbano, planteando una visión de conjunto del área urbana donde se ubiquen.

La mayor densidad de **establecimientos comerciales protegidos** se localiza en el centro histórico y las posibilidades de actuación sobre la realidad física son más limitadas, a favor de la preservación de unos valores que, en muchos casos, han desaparecido o son difíciles de reconocer.

#### **5.4.3.4 Uso eficiente del patrimonio**

Se parte de la consideración de todo el patrimonio como habitable, lo que incluye necesariamente el patrimonio residencial protegido. Favorecer la convergencia entre habitabilidad y protección patrimonial es un tema central que debería condicionar los criterios de actuación sobre el patrimonio.

Es preciso plantear medidas dirigidas a la resolución de las deficientes condiciones de habitabilidad, accesibilidad, seguridad y sostenibilidad, así como la excesiva especialización funcional, que se presenta de manera significativa en el centro histórico. El aislamiento de las envolventes, la mejora de las instalaciones y las dotaciones de la edificación protegida y su adecuación a las demandas actuales de implementación tecnológica puede, además, convertirse en un estímulo para la adaptación de la industria de la construcción a la rehabilitación especializada, potenciando la innovación. Tiene un papel importante en la revitalización del centro histórico, que permite garantizar su conservación y mejora, en su doble papel como lugar patrimonial y como ámbito habitable.

Flexibilizar la implantación de nuevos usos en los edificios singulares es también otra de las líneas sobre las que actuar para mantener la vitalidad del patrimonio, estableciendo las cautelas necesarias para la preservación de sus valores. Permitir, con carácter general la implantación de cualquier uso que no altere los valores físicos y espaciales que recojan los instrumentos de protección, definiendo criterios fuertes y claros de preservación, podría ser una opción normativa.

Por otro lado, es fundamental fomentar espacios urbanos de calidad, que resulten atractivos y competitivos para la implantación de nuevas actividades productivas en áreas residenciales, que revaloricen el patrimonio disponible. De esta manera se puede generar una oferta cultural centrada en el atractivo u organización de visitas turísticas a los barrios o centros históricos, o ser soporte de actos culturales o festivos.

### 5.4.3.5 Revisión de los instrumentos para la protección del patrimonio

Sólo la transformación de los instrumentos de protección en herramientas vivas, capaces de incorporar tanto las nuevas aportaciones teóricas al conocimiento y valoración de los edificios y los espacios de interés, como de mantener un seguimiento permanente de sus transformaciones, resultará verdaderamente eficaz para gestionar los elementos del patrimonio protegido. Es necesario ampliar y mejorar la percepción, por parte de los ciudadanos, de su función como positiva y eficaz para la preservación de los elementos de identidad.

#### A. Los valores como clave de la protección

La protección del patrimonio cultural debería apoyarse, inequívocamente, en la actualización y objetivación de los *valores a proteger* como elementos de identidad. Los que haya que considerar en cada bien inmueble, deberían hacer referencia a su condición formal, urbana e instrumental.

Han de plantearse tales valores entendiendo que el elemento patrimonial en sí no puede considerarse aislado y que si bien es cierto que, en el caso de la edificación, es el primer y más obvio elemento configurador del ambiente urbano (por tanto directamente relacionado con la calidad de vida), también lo es su carácter “gregario”, su situación en un tramo de calle, en una manzana, en un barrio en suma, y que no solo posee valores formales y compositivos, sino que puede ir acompañado de otros elementos, que ayudan a singularizarlos en la trama urbana.

En todo caso es necesario atender también a la relación entre morfología urbana y tipología, completada con las áreas y elementos arquitectónicos con valor del bien. Sobre la base de una información individualizada, la valoración de los elementos a proteger ha de permitir establecer de forma objetiva, en cada uno de ellos, el alcance de las intervenciones permitidas, prohibidas y compatibles en los elementos y áreas con valores de cierta relevancia.

La agrupación de los elementos a preservar siguiendo el sistema de niveles de protección, para cualquier elemento protegido - edificio, jardín, elemento urbano singular, arbolado, etc.,- debiera establecerse diferenciando los bienes con alto valor cultural, arquitectónico, urbano, histórico, natural, etc. de aquellos cuyos valores, además de integrar alguno de los anteriores, tienen un valor patrimonial reconocido y de aquellos cuyo principal valor es su presencia y participación de los valores de la escena urbana, sin perder de vista la conservación del conjunto urbano, su memoria histórica y sus elementos significativos.

#### B. El Catálogo de elementos protegidos

La revisión del Catálogo de elementos protegidos constituye un instrumento fundamental en la estrategia de puesta en valor y de recuperación del patrimonio de la ciudad. Como instrumento de trabajo debe ser ágil, comprensible, de fácil manejo y por su diseño y contenido debe ser capaz de convertirse en el mejor instrumento, en positivo, de difusión y fomento del conocimiento patrimonial al alcance de todos, de modo que permita establecer un clima de colaboración con los sectores y personas interesados en la defensa del Patrimonio. Para ello debe trascender el lenguaje tecnocrático y críptico, habitual en algunos documentos urbanísticos.

El nuevo documento debería ser comprehensivo de todas las protecciones, simplificando e integrando toda la información histórica, gráfica y normativa, reorganizando su estructura interna, ahora compleja y difusa y garantizando su actualización permanente, incorporando sistemáticamente sus modificaciones.

Su revisión debería realizarse a partir de la revisión de los valores a proteger, tanto de forma general, por agrupaciones tipológicas, como particular por edificios, comprobando la permanencia e intensidad de los valores que dieron origen a la catalogación, como de los

nuevos valores que se proponen. Su configuración, junto a la revisión del resto de instrumentos de protección, especialmente el régimen de obras y de usos, debe propiciar procesos de agilización de la tramitación administrativa con el objetivo de restituir la confianza y la debida seguridad jurídica en los usuarios.

## 5.5 CALIDAD RESIDENCIAL

### 5.5.1 INTRODUCCIÓN

#### 5.5.1.1 Hacia un nuevo modelo de habitabilidad

Ahora que se desvanece el sueño del crecimiento sostenido e ilimitado sustentado en la idea de la infinitud de recursos naturales y la expansión suburbana como ideario del urbanismo, volvemos la atención a la transformación, rehabilitación y reciclaje de la ciudad consolidada. Comienza a producirse una renovación de aportes conceptuales que permiten producir nuevos esquemas para actuar sobre la ciudad existente. Surgen entonces nuevos retos vinculados a las accesibilidades y flujos, las centralidades intraurbanas, el parque inmobiliario existente y obsoleto y a la propia definición del espacio doméstico.

La vivienda aparece en cada época como un reflejo de la sociedad que la habita, y los cambios en los parámetros que la definen no son más que el resultado de los cambios de la forma de vida. Un acercamiento a la vivienda del siglo XXI requiere tener en cuenta los cambios que se han producido en los campos sociales, laborales, culturales, medioambientales, urbanísticos, arquitectónicos y constructivos. Ha cambiado la familia, ha crecido enormemente el fenómeno de la inmigración, ha cambiado el tipo de trabajo y el lugar para realizarlo, se ha despertado la conciencia ecológica unida a la carestía de la energía, han evolucionado los tipos edificatorios, hay nuevos materiales y nuevos procedimientos constructivos y, sin embargo, la legislación urbanística apenas ha variado, la normativa no tiene en cuenta la enorme diferencia de partida entre la vivienda existente y la de nueva construcción, el mercado del alquiler sigue teniendo un carácter marginal, con una oferta insuficiente y poco variada, y los tipos residenciales que ofrece el mercado de obra nueva distan mucho de adaptarse a los nuevos modos de habitar.

El debate contemporáneo exige nuevos tipos, jerarquías cambiantes, usuarios de estructura mudable. Replantear la relación de la vivienda con la ciudad, resolver los problemas de intimidad, la relación interior-exterior y sobre todo pensar que no son las soluciones específicas las que darán la respuesta, sino el entendimiento de la vivienda como un sistema adaptable a la cambiante situación del usuario. Dar entrada de pleno a la innovación, confiando la calidad al cumplimiento de prestaciones frente a la rígida definición dimensional, entender la importancia de la escala urbana en la vivienda a través de la riqueza de los espacios de transición entre lo público y lo privado, extender la vivienda mediante espacios comunitarios que prolonguen sus recorridos, complementen sus servicios y sirvan al fomento de las relaciones interpersonales y, por tanto, la cohesión de comunidades.

Proponer el espacio doméstico no como un ámbito rígido y cerrado sino como un “campo de oportunidades” que recoja la diversidad, riqueza y complejidad de los nuevos modos de vida.

## **5.5.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS**

Búsqueda de la calidad residencial en la vivienda nueva y la vivienda existente, desde la globalidad y la innovación

### **5.5.2.1 Facilitar el acceso a la vivienda: nuevo concepto de la habitabilidad**

Los nuevos modos de vida y la dificultad creciente en el acceso a la vivienda llevan a la necesidad de apostar por nuevos tipos residenciales. El tamaño decreciente de las estructuras familiares, las tecnologías de la información y su repercusión en los modos de trabajo, la recolonización del centro de la ciudad por las nuevas clases creativas conllevan la necesidad de reconceptualización del programa de vivienda y de los parámetros de calidad residencial en referencia tanto a la vivienda mínima como a su programa.

### **5.5.2.2 Priorizar la rehabilitación: evaluación global de la vivienda existente**

La perspectiva de sostenibilidad medioambiental y social demanda reorientar las políticas urbanísticas hacia la rehabilitación y remodelación sin olvidar que la ciudad siempre tendrá nuevos crecimientos que también hay que regular. Es necesario contar con unas bases reguladas con claridad que establezcan los estándares mínimos exigibles a las viviendas existentes, desde una evaluación global, que atienda a aspectos físicos y sociales y permita la rehabilitación y transformación del capital edificado. Es necesaria una nueva consideración del patrimonio histórico como patrimonio habitable, priorizando la convergencia entre habitabilidad y protección patrimonial.

### **5.5.2.3 Flexibilidad – innovación: flexibilidad con criterios prestacionales**

Las condiciones básicas del uso residencial deben contemplarse desde la combinación de instrumentos normativos de diferente escala: la definición de elementos invariantes y estructurantes desde el planeamiento urbanístico, complementados por ordenanzas que permitan su adaptación a las circunstancias cambiantes de manera ágil y dinámica.

Es necesario desarrollar una cultura de la confianza basada especialmente en la calidad. Simplificando la normativa y planteando parámetros esenciales junto con criterios de intervención e incorporando la innovación a través de la introducción de parámetros prestacionales en la definición de la calidad residencial.

## **5.5.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

### **5.5.3.1 Parámetros para la nueva vivienda: conceptualización del uso residencial**

Los precios astronómicos de la vivienda alcanzados en la burbuja inmobiliaria, la incorporación selectiva de jóvenes al mercado laboral con su consiguiente incremento del poder adquisitivo, el aumento de divorcios, separaciones y familias monoparentales, ha transformado la demanda residencial incrementando la de la vivienda reducida. La demanda de estudios y viviendas de un sólo dormitorio ha crecido exponencialmente en las dos últimas décadas y, de hecho, se ha producido una disminución del tamaño medio de la vivienda de nueva construcción. Pero los cambios relacionados con la vivienda no son sólo de escala: las características y necesidades de los nuevos demandantes no se ajustan a las tradicionales, ni se pueden definir ya geométricamente las nuevas viviendas dentro de los tradicionales parámetros pensados para las viviendas familiares. El programa mismo de la vivienda no puede ser una reducción dimensional del programa convencional. Esto implica que deban considerarse como nuevos

parámetros la flexibilidad, la intercambiabilidad de espacios y la consideración de parte del programa doméstico segregado físicamente del espacio privativo, como un complemento de aquel. Resulta insoslayable contemplar parámetros como el aforo, cuya consideración se abre camino en las normativas de vivienda protegida y que es esencial en la definición de la calidad residencial.

Todo esto nos lleva a la necesidad de replantear la definición misma del uso residencial.

Parece conveniente deslindar el uso residencial de determinados usos de transición que pueden proporcionar alojamiento. Por ello se podría hablar de uso residencial permanente y de uso residencial transitorio, abordando de este modo posibles disfunciones que aparecen con determinados usos, como los alojamientos turísticos y otras que pudieran surgir en un futuro.

Es necesario ser sensible a las nuevas formas de habitar, así como a las tipologías existentes y su capacidad de transformación en viviendas contemporáneas adecuadas al siglo XXI. Incorporando igualmente los espacios anexos, que complementan su funcionalidad.. Resulta evidente en la actualidad la conveniencia de ampliar la visión del uso residencial más allá del espacio privativo, considerando además las estancias comunitarias, que cobran una mayor importancia en el caso de la vivienda reducida, al complementar de forma esencial parte del programa de la misma.

#### **A. Las tres escalas de la habitabilidad**

Actuar sobre la habitabilidad residencial supone intervenir a tres escalas: la vivienda, el edificio y el barrio y, por ende, en el conjunto de la ciudad. Es necesario reforzar la idea de que el uso residencial es más que el espacio privativo de la vivienda. Suma a éste las estancias comunitarias, que según el tipo residencial podrán ser abiertas o cerradas, y que tienen como finalidad completar el programa de la vivienda; los espacios comunes, que propician la accesibilidad y espacio para las instalaciones necesarias para el correcto funcionamiento de la edificación; así como los anejos complementarios a la vivienda para el almacenamiento o el aparcamiento.

Los principales ámbitos de intervención detectados serían los siguientes: (I) Vivienda: unidad residencial mínima, vivienda reducida y aforo; (II) Edificio: estancias comunitarias, espacios comunes y anejos de la vivienda; (III) Barrio: las consideraciones recogidas sobre la complejidad urbana y la delimitación de ámbitos funcionales para la regeneración urbana se recogen en la estrategia correspondiente.

#### **B. La vivienda reducida**

Se considera básica la definición de una superficie mínima de espacios privativos por persona como derecho fundamental para el desarrollo personal. Desde este presupuesto, sería posible definir una Unidad Residencial Mínima para una persona, que se complementase con estancias comunitarias. Ha de entenderse, por tanto, que la Unidad Residencial Mínima estaría conformada tanto por el espacio privativo como por el espacio comunitario.

La Vivienda Reducida, en la que aparecerían nuevas estancias independientes en función del aforo, habrá de ser la protagonista básica de la promoción inmobiliaria futura en la ciudad de Madrid. Las estancias privativas obligatorias han de ser definidas en función del aforo y permitir su segregación en un futuro, cumpliendo todas las condiciones exigibles a la vivienda en cuanto a ventilación, acceso, iluminación, etc.

#### **C. Nuevas condiciones básicas de la habitabilidad**

Los nuevos modos de habitar exigen, además de la consideración de nuevos programas domésticos, la revisión de los estándares que definen las condiciones básicas de la habitabilidad,

desde el entendimiento de la doble vertiente de la vivienda y el edificio, con especial atención a la riqueza que confieren espacios de transición, como el filtro entre el edificio y el barrio, propiciando una nueva definición de los espacios exteriores de calidad.

En relación a la *habitabilidad en la vivienda* es necesario considerar al menos, además de las anteriores, las siguientes condiciones básicas:

- Aforo que cobraría una especial importancia, por cuanto se constituiría en un factor claro para la definición de infravivienda y la posibilidad de luchar contra el hacinamiento, una de las principales causas de inhabitabilidad de viviendas en nuestra área central.
- La altura, por considerarse un factor esencial en la percepción y cualificación espacial y eficaz para constituirse en un espacio de almacenaje.
- La necesidad de incorporar privacidad en el caso de plantas bajas.
- Estándares de aparcamiento en relación a las estrategias de movilidad.

En relación a la *habitabilidad en el edificio* al menos resulta necesario considerar condiciones básicas de:

- Las estancias comunitarias utilizadas para hacer vida con otros miembros de la comunidad o no temporalmente, como son cuartos de aficiones, salas, espacio acondicionado libre de parcela, etc. y que complementan el espacio privativo individual.
- Los espacios comunes que sirven para proporcionar el acceso y las comunicaciones entre el espacio público y la vivienda, así como los que albergan las instalaciones comunes del edificio.
- Los anejos compuestos de espacios de almacenamiento (trasteros) y plazas de aparcamiento para vehículos y bicicletas.
- Los espacios de transición entremedias de los públicos-privados, abiertos-cerrados, colectivos-individuales que se constituyen en los límites entre las escalas diferentes de la arquitectura y pueden articular la ciudad con el alojamiento.

## **D. Instrumentos para la innovación**

### **D.I. PARÁMETROS PRESTACIONALES**

La consideración de que los conocimientos y la tecnología de la edificación están en continuo progreso hace esencial promover los procedimientos necesarios para impulsar la innovación tipológica y constructiva. Por ello es necesario unir a las consideraciones dimensionales de habitabilidad, la consideración de alternativas con criterios prestacionales.

La definición de los parámetros a considerar para la definición de la habitabilidad desde un “enfoque basado en prestaciones”, supondría una mayor apertura a la innovación y se situaría en la línea en la que se han redactado las normativas europeas más recientes, entre ellas, el Código Técnico de la edificación.

### **D.2. LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDIFICACIÓN HACIA LA BAJA EMISIVIDAD**

Es imprescindible profundizar en nuevos conceptos aplicados a la construcción, tales como la sostenibilidad, el reciclaje, el ahorro de energía o el soleamiento, ligados a la preocupación por el cuidado del medio ambiente y de la naturaleza.

Por tanto es necesario garantizar al máximo la disponibilidad de la habitabilidad socialmente necesaria en un modelo de baja emisividad. La producción del parque residencial, que

constituye el aporte más significativo al parque edificado ha de estar por tanto en permanente transformación hacia el incremento de su eficiencia. Esto implica la necesidad de redefinir la calidad de la edificación y la habitabilidad dentro de las restricciones que este nuevo marco impone, reduciendo los recursos precisos para crearla y mantenerla.

Es preciso avanzar en la producción de edificios de emisiones 0 y en la evaluación de los costes ambientales de la calidad en la edificación, lo que deberá complementarse con la ampliación del ámbito de la evaluación y certificación de emisiones, la arquitectura bioclimática, la innovación tecnológica en el sector y la microgeneración distribuida de energía.

### 5.5.3.2 La vivienda existente: evaluación global

Propiciar un nuevo modo de acercarse a la valoración de la vivienda existente que permita favorecer su rehabilitación y el acceso a las ayudas públicas, es esencial si se quiere establecer una política urbanística que priorice la regeneración de la ciudad existente sobre la base de la cohesión social.

Hoy en día es incuestionable que la rehabilitación debe de ser un objetivo desde el punto de vista medioambiental, relegando la opción de la demolición a casos tasados de imposible recuperación. Por otro lado, la consideración de factores sociales como el arraigamiento en el barrio y las relaciones personales, la optimización de uso del espacio de la vivienda, la existencia de parámetros no evaluables según la normativa actual y que inciden de manera positiva en habitabilidad, (soleamiento, vistas, proximidad a las dotaciones, etc.), lleva a la necesidad de establecer un método de evaluación global sobre la vivienda existente, que contemple el conjunto de factores señalados y lo haga de manera diferenciada respecto a la vivienda de nueva planta.

#### A. Factores físicos para la evaluación

A continuación se señalan los factores físicos que deberían tenerse en cuenta en la evaluación global de viviendas existentes. En la evaluación global de la habitabilidad, se debería tener en cuenta o el cumplimiento directo de los parámetros establecidos o el que se pueda llegar a las mismas condiciones de habitabilidad mediante el establecimiento de medidas supletorias que subsanen las carencias existentes y se justifique que la vivienda ha llegado a las condiciones exigidas. Estos factores objeto de consideración deberían ser los siguientes:

- *Condiciones para la vivienda:* Aforo, Superficie, Altura libre, Ventilación e iluminación, Vivienda exterior, Instalaciones, etc.
- *Condiciones para el edificio:* Accesibilidad, Seguridad estructural, Seguridad de las instalaciones, Seguridad ante incendios y condiciones de evacuación, Aislamiento térmico y acústico

#### B. Modelo social

La intervención sobre las problemáticas residenciales requiere del desarrollo de medidas complejas y globales que operen sobre los distintos elementos que conforman sus realidades. Estas medidas no deben limitarse a los aspectos físicos y espaciales, sino que deben incorporar un modelo social que permita contemplar todos los aspectos sociales, económicos y culturales que confluyen en la realidad de sus vecindarios. Por ello, es imprescindible que la población afectada vislumbre estos esfuerzos de manera positiva, entendiéndolos como una verdadera oportunidad para la mejora de su barrio, pudiendo obtener, por tanto, importantes beneficios globales e individuales. Por ello, la consecución de un grado suficiente de consenso es un componente esencial para la propia viabilidad del proyecto y para su sostenibilidad holística, única garantía de alcanzar el éxito en el desarrollo de sus principales objetivos.

En esta perspectiva, la construcción de un modelo social específico para cada operación que contemple las realidades complejas de los barrios sobre los que se actúa, constituye una condición esencial e ineludible para la consecución de unos objetivos de revitalización que no limiten al cambio o reforma del patrimonio físico, sino que pongan en el centro de su mirada a los propios vecinos, para que sea posible una mejora sustancial de sus condiciones de vida, en un proceso de transformación de su hábitat cotidiano y de desarrollo sostenible y equilibrado de su barrio en el contexto de la ciudad de Madrid.

### **C. Definición de infravivienda**

Debe abordarse la definición concepto de infravivienda, pudiendo distinguir entre tres estados de habitabilidad inferior a la mínima:

- *Infravivienda aislada*
  - Infravivienda intrínseca: las condiciones de habitabilidad no pueden alcanzarse por la configuración física de la vivienda, por lo que la situación de infravivienda es definitiva.
  - Infravivienda transitoria: Pueden alcanzarse las condiciones de habitabilidad mediante la ejecución de obras o instalaciones.
- *Edificio inadecuado al uso residencial*

La conjunción de parámetros cuantitativos y cualitativos, incluido el porcentaje de la superficie de uso residencial del edificio que se halle en situación de infravivienda, determinaría la definición del umbral de edificio inadecuado al uso de vivienda a partir del cual se haría necesaria una intervención.

#### **5.5.3.3 La rehabilitación: perspectiva integral**

##### **A. Planificación integral**

La transformación o eliminación de viviendas que no cumplan estándares mínimos de habitabilidad, requiere planificar actuaciones desde una perspectiva estratégica integral del barrio en el que se inserten.

##### **B. Regulación flexible para la regeneración**

En la *Estrategia para la Regeneración de la ciudad existente* se establece la necesidad de una regulación flexible así mismo necesaria en la incorporación de una perspectiva integral de la rehabilitación. Esta regulación sería de aplicación en toda la ciudad sin una delimitación concreta previa de los ámbitos de regeneración.

##### **C. La Unidad Residencial Mínima y la Vivienda Reducida como base para la transformación**

La transformación de infraviviendas por cuestión de superficie desde una nueva concepción de la Unidad Residencial Mínima o la Vivienda Reducida, con la incorporación de espacios comunitarios que completen al espacio privativo de la vivienda, supondría una oportunidad para la intervención mediante obras de reestructuración manteniendo en un alto grado el número de viviendas iniciales y, por tanto, disminuyendo la necesidad de realojos. Además, supondría una medida de fomento de la complejidad urbana y la cohesión social, mejorando la heterogeneidad tipológica de los edificios de vivienda: distintas unidades residenciales, distintas estructuras familiares.



#### D. Habitabilidad y protección patrimonial

Favorecer la convergencia entre habitabilidad y protección patrimonial es un tema central que debe condicionar los criterios de intervención sobre el patrimonio protegido.

#### E. El mantenimiento

Se considera necesario desarrollar el concepto de mantenimiento en la edificación y, por ende, en la ciudad. La conveniencia de impulsar una regulación específica del mantenimiento, podría conducir a poner en valor, como herramienta para dirigirlo, del *Libro del Edificio* para las nuevas edificaciones o aquellas recientes que cuenten con él y la posibilidad de la elaboración del mismo como *Libro de mantenimiento del Edificio* para aquellas edificaciones que no cuenten con él. Se trata, pues, de entender la vivienda y su entorno inmediato, no sólo en el momento de su construcción, sino también a lo largo de su vida útil, de tal manera que su calidad ambiental y durabilidad se fomente mediante un mantenimiento racional.

### 5.6 ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

#### 5.6.1 INTRODUCCIÓN

La Accesibilidad y el Diseño Universal son elementos en constante evolución. Constituyen un factor de transformación de la ciudad que opera de manera transversal en las políticas públicas.

La Accesibilidad Universal se ha incorporado en nuestra sociedad como uno de los aspectos básicos a tener en cuenta en todo diseño moderno y actual, en un claro contrapunto a los criterios históricos en este sentido y, actualmente, existe una gran aceptación social en la incorporación de diseños para su uso por todos intentando limitar o suprimir los obstáculos que impiden su acceso. La accesibilidad universal implica tener en cuenta los requerimientos funcionales y antropométricos de los individuos, sobre todo aquellos que puedan condicionar el desenvolvimiento y uso del espacio público y privado.

La expectativa de transformación incluye a todos los ámbitos en los que se desarrolla la actividad humana en la ciudad: accesibilidad universal a las viviendas, a los espacios públicos urbanizados y accesibilidad universal a los elementos urbanos, a los transportes y a los sistemas y medios de comunicación sensorial.

Para lograr que las áreas urbanas sean plenamente accesibles es necesario que los tejidos urbanos vayan impregnándose del hecho de una accesibilidad universal continua, de forma natural, y no –como a menudo sucede– mediante procedimientos forzados y llevados en paralelo al desarrollo urbanístico de la ciudad.

El medio urbano es uno de los ámbitos esenciales del entorno construido y la consideración en el mismo de los conceptos, criterios, directrices, pautas y especificaciones técnicas en accesibilidad universal resulta clave por cuanto que garantizar buenas condiciones de accesibilidad en este ámbito es una condición imprescindible para el acceso, uso y disfrute en condiciones de seguridad, autonomía y confort del entorno global. Garantizar las condiciones del espacio público para permitir el pleno desarrollo de las dos funciones básicas que el individuo despliega sobre el mismo, *movilidad y estancia- relación*, está en la base de la definición del propio concepto de Accesibilidad Universal.

En el entorno edificado, para alcanzar un mínimo de calidad suficiente en el diseño y prestaciones de la edificación, facilitando y propiciando el desarrollo de las actividades de los usuarios en ella, han de cumplirse determinados requisitos técnicos de seguridad, habitabilidad y funcionalidad. En este sentido, afirmar que un edificio ha de ser funcional, seguro y habitable implica decir que

debe ser accesible, que debe facilitar el acceso y la evacuación de los usuarios y la utilización no discriminatoria, independiente y segura de sus espacios y elementos.

Los transportes, públicos y privados y sus instalaciones, y los sistemas y medios de comunicación sensorial, que posibilitan el acceso a la información, completan el repertorio de campos de actuación para la consecución de la accesibilidad universal en la ciudad.

## 5.6.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS

### 5.6.2.1 Integrar la accesibilidad universal en el modelo de ciudad

La consideración de la accesibilidad universal como un objetivo global a integrar en todas las políticas urbanas, encuentra su expresión máxima en la propia definición del modelo de ciudad.

Abogar por la inclusión del concepto de la Accesibilidad Universal supone apostar por un modelo de ciudad con las siguientes características:

- Una ciudad plurinuclear que pueda dotar a la periferia de las infraestructuras, dotaciones y servicios necesarios para hacerlas autosuficientes e independientes.
- Una estructura urbana compacta y accesible. Este tipo de ciudad favorece la socialización y autonomía de las personas con problemas de movilidad, sensoriales, cognitivos, intelectuales o mentales, frente a modelos donde impera la segregación de usos, la necesidad del vehículo privado, o las grandes infraestructuras viarias que favorecen la fragmentación de la ciudad.

### 5.6.2.2 Incluir la perspectiva de la accesibilidad universal en el desarrollo urbano

En las áreas de crecimiento de la ciudad, se requiere incluir la perspectiva de la Accesibilidad Universal, dando satisfacción a las previsiones de los principales aspectos que la caracterizan, como es la necesidad de definir itinerarios urbanos accesibles; desarrollar modos de transporte en el contexto de la movilidad necesaria y deseada; definir los itinerarios accesibles de conexión con el exterior del ámbito e interiores de comunicación funcional; favorecer el encuentro y las relaciones sociales de todos los ciudadanos en el espacio libre; dotación de plazas de aparcamiento accesible y señalizado; etc.



Variables de la accesibilidad universal



### **5.6.2.3 Mejorar progresivamente la accesibilidad universal en la ciudad consolidada**

La intervención en la ciudad consolidada ha de estar guiada por un objetivo global de mejora de las condiciones que garantizan la calidad de vida, incluyendo entre ellas la integración de la Accesibilidad Universal en todas sus vertientes:

En el entorno urbano, la mejora supone incidir con actuaciones sobre el espacio libre, en especial, el de uso público -calles, plazas, parques y jardines-, reforzando el valor del peatón y de su circulación en condiciones de seguridad y accesibilidad en el tejido urbano y reduciendo el uso del vehículo privado.

En cuanto a los objetivos para la mejora de la Accesibilidad Universal en la edificación, es necesario aludir a los dos grandes ámbitos que la integran: de una parte la edificación propiamente dicha, que implica trabajar sobre sus espacios, su equipamiento y elementos y de otra su entorno inmediato, entendido como el espacio de conexión entre la vía pública y el interior del edificio. Procurar una progresiva accesibilidad a los edificios de uso público, así como fomentar el desarrollo de iniciativas que promuevan la construcción y oferta de viviendas accesibles.

Garantizar que transporte urbano sea accesible supone incidir sobre toda la cadena de transporte; es decir, incorporar la accesibilidad en todos los tramos, fases y elementos integrantes, prestando especial atención a las afecciones que producen los sistemas de transporte sobre los peatones de tal manera que el uso compartido del espacio no entrañe riesgos sobre aquellos.

Permitir el desplazamiento facilitando la orientación y la comunicación en la ciudad, ordenándola para potenciar su uso y comprensión por cualquier persona, con independencia de su discapacidad física, sensorial o intelectual es otro de los objetivos en los que es preciso actuar para la progresiva integración de la Accesibilidad Universal en la ciudad consolidada.

### **5.6.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

#### **5.6.3.1 Fomentar una estructura urbana policéntrica**

La creación y potenciación de nodos de centralidad, que puedan dotar a los barrios menos centrales de estructuras suficientes para garantizar su autonomía en cuanto al acceso y utilización de dotaciones, comercio, parques y jardines y actividades económicas de proximidad, supone avanzar en la línea del refuerzo de un modelo de ciudad policéntrica en el que las condiciones de accesibilidad universal encuentran un tejido favorable.

En este modelo de ciudad, se debe prestar atención a la localización preferente las áreas comerciales, de ocio y parques y jardines en las proximidades de los tejidos residenciales; la definición de itinerarios interurbanos accesibles que favorezcan el enlace entre núcleos urbanos de forma libre de barreras, la promoción de itinerarios locales accesibles de proximidad que garanticen el libre acceso de todos los ciudadanos a los equipamientos y servicios básicos y una decidida apuesta por favorecer el transporte público frente al vehículo privado.

#### **5.6.3.2 Incremento del espacio público peatonal mediante la jerarquización viaria**

La búsqueda de nuevos espacios de relación y estancia para el peatón, es uno de los factores que está trabajando más activamente por la nueva configuración de los espacios urbanos en los que el vehículo privado reduce su exagerado protagonismo a favor de la Accesibilidad Universal. El diseño del espacio público debe resolver eficazmente el compromiso entre vehículo y peatón,

optando por la coexistencia o la segregación en función de las características particulares del tejido en cada entorno, pero asegurando, en todo caso, que el espacio atribuido al peatón sea adecuado en superficie y forma y condiciones de uso para asegurar la accesibilidad universal.

Recuperar la calle y la plaza requiere de nuevas soluciones a la distribución y control de tráficos. La mejora progresiva de la accesibilidad **a nivel de ciudad** se debería abordar desde la concepción de la accesibilidad en malla. La realización de itinerarios accesibles no segregados de las circulaciones principales que posibiliten la utilización de la ciudad, el acceso a los edificios, instalaciones y servicios y sistemas de transporte público debe iniciarse sobre los itinerarios más utilizados y los polos de atracción y de generación de actividades más importantes de la ciudad, para ir haciéndose más densa completándose con nuevos itinerarios accesibles. **A nivel de barrio**, la segregación de tráficos rodados de paso y tráficos de residentes, permite establecer una jerarquía viaria en la que disponer de un viario más apto para su peatonalización progresiva, con la consiguiente entrega del espacio público al peatón. Habría que fomentar la prioridad del peatón sobre el coche impulsando operaciones de templado de tráfico, delimitación de zonas 30 o zonas de prioridad peatonal y el necesario fortalecimiento del sistema de transporte público.

En este refuerzo de la movilidad peatonal, resulta necesario prestar especial atención a:

- Los pasos de peatones, velando porque sus parámetros de diseño se normalicen en toda la ciudad y permitan su uso en condiciones de seguridad y accesibilidad a cualquier usuario.
- Procurar la máxima normalización en el diseño y ubicación de los elementos de urbanización y mobiliario urbano, garantizando que sean accesibles a cualquier persona
- Garantías de que el uso compartido del espacio no entraña riesgos, señalización adecuada para peatones, ciclistas y tráfico rodado, señalización de las zonas de prioridad peatonal con reducción de la velocidad del tráfico rodado.
- Dimensionado adecuado de aceras y paseos, de los cruces, facilitando la visibilidad mutua de paseantes, ciclistas y conductores.
- Diseño claramente diferenciado de los trazados de los carriles bici, en el entendimiento de que la bicicleta es un vehículo más.

### **5.6.3.3 Realizar actuaciones de mejora de la Accesibilidad Universal en la ciudad consolidada**

Es preciso avanzar en la consecución de una mayor habitabilidad urbana realizando actuaciones de mejora en el entorno urbano y en el entorno edificado en la ciudad consolidada. Las actuaciones deben llevarse a cabo incorporando al análisis global de las condiciones físicas del entorno aquellas variables que inciden en la accesibilidad universal. Resultaría de interés determinar el grado de accesibilidad por barrios u otras unidades territoriales o ámbitos de intervención en dirección a conseguir mayores niveles de calidad de vida para la ciudad de Madrid. Cualificar a una determinada zona de la ciudad, mediante un sistema de información geográfica que posibilite la toma de decisiones, adopción de medidas y priorización de actuaciones, constituiría una aportación de carácter innovador y eficaz de cara a identificar de manera dinámica la situación que en materia de accesibilidad universal pueda caracterizar los diferentes ámbitos.

Esto permitiría la evaluación urbana de la ciudad en orden al seguimiento de los objetivos propuestos en accesibilidad universal proporcionando la información necesaria sobre las necesidades, carencias o fortalezas de los ámbitos de aplicación y facilitando asimismo la adopción de medidas correctoras.

El análisis de la accesibilidad universal se relaciona con las necesidades básicas de la población y del entorno en el que viven, desde el enfoque de una geografía urbana acogedora, accesible, atenta a la diversidad humana y a la diversidad de requerimientos de los individuos, en el contexto conceptual de las condiciones necesarias para “poder vivir, con independencia de cuáles sean tus capacidades”.

Para orientar las actuaciones en materia de mejora de la accesibilidad universal, se debería partir de ese análisis, que atendiera a las siguientes variables:

- Características de la población y factores demográficos del ámbito geográfico a diagnosticar
- Elementos y circunstancias de la vía pública, espacio peatonal, aceras, pendientes, distinguiendo dos parámetros: itinerarios peatonales y pasos de peatones.
- Edificación, tanto viviendas como edificios de uso público y pública concurrencia, centrándose el análisis sobre condiciones edificatorias de accesos, ascensor, rampas, etc.
- Movilidad y transporte público, refiriéndose al recorrido hasta el modo de transporte y la accesibilidad del modo(s) de transporte
- Aparcamiento accesible de vehículo privado, atendiendo tanto a la accesibilidad a la plaza de aparcamiento como a la accesibilidad desde la plaza al viario circundante.

#### **A. Zonificación urbana para la actuación preferente en materia de accesibilidad universal**

Esta línea de actuación, abriría un amplio campo de utilidades tales como permitir el conocimiento efectivo del grado de accesibilidad universal de cada barrio; disponer de datos continuos y objetivos reflejo de la situación para cada uno de los posibles ámbitos de intervención, pudiendo disponer de un mapa a partir del cual se posibilita una nueva lectura de la ciudad visualizando los barrios en mejor situación y aquellos con mayores déficits en la materia, argumentando mejor las prioridades y actuaciones más necesarias; delimitar zonas y barrios vulnerables en accesibilidad universal y el posterior seguimiento de programas de mejora.



## Índice de contenido

I.	MODELO PARA EL FUTURO DE MADRID .....	12
I.1	INTRODUCCIÓN .....	12
I.2	LOS REFERENTES ESTRATÉGICOS M2020 Y PMC .....	13
I.2.1	PROYECTO MADRID CENTRO. De la expansión al reciclaje.....	14
I.2.2	M2020 .....	16
I.2.2.1	Diagnóstico Estratégico.....	16
I.2.2.2	Visión Estratégica .....	18
I.2.2.3	Plan de Acción.....	18
I.3	CIUDAD COMPETITIVA DE CARÁCTER GLOBAL .....	19
I.3.1	Madrid, ciudad de oportunidades económicas.....	19
I.3.2	Madrid, ciudad sostenible.....	20
I.3.3	Madrid, ciudad cohesionada .....	20
I.3.4	Madrid, ciudad con calidad de vida .....	20
I.4	LA COLABORACIÓN PÚBLICO- PRIVADA .....	21
I.4.1	Introducción .....	21
I.4.2	Objetivos pormenorizados.....	23
I.4.3	Líneas de actuación .....	23
I.5	LA POBLACIÓN DE MADRID. ESCENARIO DEMOGRÁFICO A FUTURO .....	24
I.5.1	Introducción: Los ciudadanos de Madrid en 2020.....	24
I.5.1.1	Población infantil (0-14 años).....	28
I.5.1.2	Población joven (15-34 años).....	28
I.5.1.3	Población adulta (35-64 años).....	29
I.5.1.4	Población mayor (65 - 79 años) y anciana (más de 80 años) .....	29
I.5.2	Objetivos pormenorizados.....	29
I.5.3	Líneas de actuación .....	30
I.6	LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE MADRID .....	31
I.6.1	Introducción.....	31
I.6.1.1	Marco Normativo. Las Directrices Territoriales .....	31
I.6.1.2	Marco Conceptual. Madrid Región .....	32
I.6.1.3	Marco medioambiental. La estructura ecológica regional .....	33
I.6.2	Objetivos pormenorizados.....	33
I.6.3	Líneas de actuación .....	34
I.6.3.1	Líneas de actuación de carácter municipal .....	34
I.6.3.2	Líneas de actuación de carácter territorial.....	34
I.6.3.3	Líneas de actuación de carácter sectorial.....	35

<b>2. CIUDAD DE OPORTUNIDADES ECONÓMICAS.....</b>	<b>38</b>
2.1 INTRODUCCIÓN .....	38
2.1.1 OBJETIVOS PRIORITARIOS.....	39
2.1.1.1 <i>Incremento de la presencia de actividades económicas en la ciudad.....</i>	39
2.1.1.2 <i>Favorecer la competitividad propiciando el desarrollo de actividades de la nueva economía .....</i>	40
2.1.1.3 <i>Dinamizar las áreas residenciales con la presencia de actividades económicas en el zócalo comercial.....</i>	40
2.1.2 EJES ESTRATÉGICOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN EL NUEVO PLAN GENERAL.....	40
2.1.2.1 <i>Actividades de futuro .....</i>	40
2.1.2.2 <i>Actividades en la ciudad .....</i>	41
2.1.2.3 <i>La actividad económica en el zócalo de las áreas residenciales.....</i>	41
2.2 LAS ACTIVIDADES DE FUTURO .....	42
2.2.1 INTRODUCCIÓN.....	42
2.2.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS.....	42
2.2.2.1 <i>Innovar.....</i>	42
2.2.2.2 <i>Cualificar.....</i>	43
2.2.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN.....	43
2.2.3.1 <i>Talento .....</i>	43
2.2.3.2 <i>Ecoindustria.....</i>	50
2.2.3.3 <i>Turismo cultural.....</i>	54
2.2.3.4 <i>Rehabilitación.....</i>	57
2.3 LAS ACTIVIDADES EN LA CIUDAD .....	59
2.3.1 INTRODUCCIÓN.....	59
2.3.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS.....	59
2.3.2.1 <i>Capacidad de adaptación de la regulación .....</i>	59
2.3.2.2 <i>Generar espacios de oportunidad.....</i>	59
2.3.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN.....	60
2.3.3.1 <i>Nuevo uso de actividades económicas.....</i>	60
2.3.3.2 <i>Evaluación según impacto.....</i>	60
2.3.3.3 <i>La imagen y la calidad del espacio .....</i>	61
2.3.3.4 <i>Clarificar los mecanismos de regulación de los usos y dotar de flexibilidad al sistema.....</i>	61
2.4 LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN EL ZÓCALO DE LAS ÁREAS RESIDENCIALES.....	62
2.4.1 INTRODUCCIÓN .....	62
2.4.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS.....	63
2.4.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN .....	63

<b>3. CIUDAD SOSTENIBLE.....</b>	<b>66</b>
3.1 INTRODUCCIÓN .....	66
3.1.1 OBJETIVOS PRIORITARIOS.....	67
3.1.1.1 Uso eficiente del territorio: apuesta por la regeneración de la ciudad consolidada .....	67
3.1.1.2 Planificación desde la proximidad: ciudad compacta y compleja y movilidad urbana sostenible .....	68
3.1.1.3 Mejora del medio ambiente local: ciudad ambientalmente responsable .....	68
3.1.1.4 Ciudad económicamente sostenible .....	68
3.1.2 LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LA SOSTENIBILIDAD EN EL NUEVO PLAN GENERAL .....	68
3.1.2.1 Estrategia de regeneración de la ciudad consolidada: atención a los barrios vulnerables y al fortalecimiento de centralidades periféricas.....	68
3.1.2.2 Ciudad compacta y compleja: redefinición del modelo de crecimiento de la ciudad de Madrid.....	71
3.1.2.3 Mejora de la movilidad de proximidad y espacio público.....	72
3.1.2.4 Uso eficiente de recursos – metabolismo urbano .....	74
3.1.2.5 Ciudad ambientalmente responsable:.....	74
3.1.2.6 Ciudad económicamente sostenible .....	75
3.2 LA REGENERACIÓN Y REVITALIZACIÓN DE LA CIUDAD EXISTENTE.....	76
3.2.1 INTRODUCCIÓN.....	76
3.2.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS.....	76
3.2.2.1 Revitalizar: nuevas oportunidades.....	76
3.2.2.2 Rehabilitar: puesta en valor del patrimonio urbano.....	76
3.2.2.3 Reestructurar: la estructura urbana y vertebración a todas las escalas.....	76
3.2.2.4 Reprogramar: la conveniencia de Planes dinámicos.....	77
3.2.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA LA INTERVENCIÓN EN LA CIUDAD CONSOLIDADA.....	77
3.2.3.1 SIG de habitabilidad.....	77
3.2.3.2 Los planes para intervenir en la ciudad consolidada.....	80
3.2.3.3 Instrumentos normativos y de gestión .....	80
3.3 CIUDAD COMPACTA Y COMPLEJA: REDEFINICIÓN DEL MODELO DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE MADRID .....	82
3.3.1 INTRODUCCIÓN.....	82
3.3.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS PARA LA REDEFINICIÓN DEL MODELO DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD .....	82
3.3.2.1 Reforzar la visión metropolitana .....	82
3.3.2.2 Proponer un nuevo modelo de planeamiento y desarrollo sostenible .....	82
3.3.2.3 Plantear un nuevo modelo de gestión .....	82
3.3.3 LÍNEAS ESTRATÉGICAS GENERALES DE ACTUACIÓN.....	84
3.3.3.1 Estrategia metropolitana .....	84
3.3.3.2 Reducción de ocupación del suelo e incremento de la densidad.....	84
3.3.3.3 Nueva estructura urbana .....	85
3.3.3.4 Planeamiento medioambientalmente eficiente y con calidad urbana.....	85
3.3.3.5 Fomento de la actividad económica y la innovación .....	86
3.3.3.6 Nuevo modelo de gestión.....	86

<b>3.4 MOVILIDAD URBANA .....</b>	<b>87</b>
<b>3.4.1 INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>87</b>
3.4.1.1 <i>La interacción entre la movilidad y el urbanismo en el marco de un modelo de ciudad sostenible .....</i>	87
<b>3.4.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS.....</b>	<b>88</b>
3.4.2.1 <i>Potenciar la óptima accesibilidad exterior .....</i>	88
3.4.2.2 <i>Fomentar la movilidad sostenible .....</i>	88
3.4.2.3 <i>Favorecer la movilidad de proximidad.....</i>	88
3.4.2.4 <i>Integrar los objetivos del urbanismo y la movilidad.....</i>	89
<b>3.4.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN.....</b>	<b>89</b>
3.4.3.1 <i>Reforzar el papel de Madrid como nodo de comunicaciones a nivel internacional y nacional.....</i>	89
3.4.3.2 <i>Favorecer la movilidad regional basada en el uso del transporte público.....</i>	90
3.4.3.3 <i>Fomentar una estructura urbana policéntrica .....</i>	93
3.4.3.4 <i>Posibilitar y favorecer pautas de vida cotidiana de proximidad: incrementar el espacio público peatonal.....</i>	93
3.4.3.5 <i>Recuperación de grandes avenidas como bulevares y paseos .....</i>	93
3.4.3.6 <i>Zonificación urbana para la integración de objetivos urbanísticos y de movilidad .....</i>	95
<b>3.5 LAS INFRAESTRUCTURAS Y LOS SERVICIOS URBANOS.....</b>	<b>96</b>
<b>3.5.1 INTRODUCCIÓN: LAS INFRAESTRUCTURAS Y LOS SERVICIOS URBANOS EN EL MARCO DE LA SOSTENIBILIDAD.....</b>	<b>96</b>
<b>3.5.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS .....</b>	<b>97</b>
3.5.2.1 <i>Criterios de eficiencia en el uso de recursos.....</i>	97
3.5.2.2 <i>Innovación como respuesta a las nuevas necesidades .....</i>	97
3.5.2.3 <i>Regulación del uso del subsuelo para la coordinación de servicios.....</i>	97
3.5.2.4 <i>Necesidad de integrar la renovación de redes en procesos de rehabilitación y regeneración urbana .....</i>	98
<b>3.5.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN.....</b>	<b>98</b>
3.5.3.1 <i>Urbanismo de bajo impacto ambiental.....</i>	98
3.5.3.2 <i>Utilización de recursos hídricos no convencionales: aguas pluviales, aguas grises y regeneradas.....</i>	98
3.5.3.3 <i>Hacia un menor consumo y una mayor eficiencia en las políticas energéticas municipales.....</i>	100
3.5.3.4 <i>Optimización energética en el sector residencial, renovación de redes urbanas.....</i>	102
3.5.3.5 <i>Fomento de la producción de energía renovable a escala urbana.....</i>	102
3.5.3.6 <i>Reserva de suelo para los pasillos, bandas e instalaciones de las infraestructuras urbanas .....</i>	103
3.5.3.7 <i>Utilización de Tecnologías de Información y Comunicación para una gestión municipal más eficiente-Ciudad Inteligente.....</i>	103
<b>3.6 CIUDAD AMBIENTALMENTE RESPONSABLE.....</b>	<b>104</b>
<b>3.6.1 INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>104</b>
<b>3.6.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS.....</b>	<b>104</b>

<b>3.6.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN .....</b>	<b>104</b>
3.6.3.1 <i>Calidad del aire, cambio climático y eficiencia energética.....</i>	104
3.6.3.2 <i>Estrategia de fomento de la biodiversidad urbana para la creación de una red de naturaleza que integre los espacios de mayor valor ambiental y corredores verdes de conexión.....</i>	105
3.6.3.3 <i>Economía social y ambientalmente responsable.....</i>	107
3.6.3.4 <i>Instrumentos Normativos para la integración de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico .....</i>	107
3.6.3.5 <i>Indicadores urbanos para el diagnóstico y el seguimiento del Plan General.....</i>	108
<b>3.7 ESTRATEGIAS CIUDAD ECONÓMICAMENTE SOSTENIBLE .....</b>	<b>110</b>
<b>3.7.1 INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>110</b>
<b>3.7.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS.....</b>	<b>110</b>
3.7.2.1 <i>Garantizar la sostenibilidad económica del modelo de utilización del territorio y desarrollo urbano adoptado .....</i>	110
3.7.2.2 <i>Asegurar la viabilidad y factibilidad del Plan con criterios de razonabilidad .....</i>	110
3.7.2.3 <i>Establecer las suficientes garantías para asegurar la Sostenibilidad Económica de las actuaciones urbanas .....</i>	111
<b>3.7.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA .....</b>	<b>111</b>
3.7.3.1 <i>Sostenibilidad del modelo territorial basada en la “racionalidad sostenible”: satisfacer las necesidades y demandas de desarrollo urbano en el horizonte temporal previsto.....</i>	111
3.7.3.2 <i>Garantizar la viabilidad y factibilidad de las operaciones urbanas .....</i>	111
3.7.3.3 <i>Asegurar la sostenibilidad económica de las actuaciones urbanas y la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos .....</i>	112
<b>4. CIUDAD COHESIONADA SOCIAL Y TERRITORIALMENTE .....</b>	<b>114</b>
<b>4.1 INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>114</b>
<b>4.1.1 OBJETIVOS PRIORITARIOS.....</b>	<b>116</b>
4.1.1.1 <i>Reequilibrar territorialmente las dotaciones.....</i>	116
4.1.1.2 <i>Contribuir a resolver el problema del acceso a la vivienda.....</i>	116
4.1.1.3 <i>Regenerar las áreas vulnerables.....</i>	116
4.1.1.4 <i>Difundir la centralidad.....</i>	116
4.1.1.5 <i>Integración de perspectiva de género en la planificación.....</i>	117
4.1.1.6 <i>Desarrollo del modelo de participación ciudadana.....</i>	117
<b>4.1.2 Ejes estratégicos para una ciudad cohesionada social y territorialmente .....</b>	<b>117</b>
<b>4.2 DOTACIONES .....</b>	<b>117</b>
<b>4.2.1 Introducción.....</b>	<b>117</b>
<b>4.2.2 Objetivos pormenorizados.....</b>	<b>118</b>
<b>4.2.3 Líneas de actuación .....</b>	<b>118</b>
4.2.3.1 <i>De ámbito territorial.....</i>	118
4.2.3.2 <i>De ámbito sectorial .....</i>	123
4.2.3.3 <i>Puesta en valor las dotaciones existentes .....</i>	123
4.2.3.4 <i>Cualificación del espacio urbano.....</i>	124

4.3 LA VIVIENDA.....	125
4.3.1 Introducción.....	125
4.3.2 Objetivos pormenorizados.....	126
4.3.3 Líneas de actuación .....	126
4.3.3.1 <i>Planes de vivienda y suelo</i> .....	126
4.3.3.2 <i>Sostenibilidad urbana</i> .....	127
4.3.3.3 <i>Mejora de la gestión y la programación</i> .....	128
4.3.3.4 <i>Colaboración entre la iniciativa pública y privada</i> .....	130
4.3.3.5 <i>Cooperación interadministrativa</i> .....	130
4.4 REGENERACIÓN URBANA DE ÁREAS DE VULNERABILIDAD .....	130
4.4.1 Introducción.....	130
4.4.1.1 <i>Lecciones aprendidas de experiencias relevantes en regeneración de barrios</i> .....	130
4.4.2 Objetivos pormenorizados.....	132
4.4.3 Líneas de actuación para la regeneración de barrios .....	132
4.4.3.1 <i>Marco general para el desarrollo de programas locales</i> .....	132
4.4.3.2 <i>Planes de regeneración integrada</i> .....	134
4.4.3.3 <i>Modelo de participación y gestión</i> .....	136
4.5 LA DIFUSIÓN DE CENTRALIDAD Y LA MEZCLA DE USOS.....	136
4.5.1 Introducción.....	136
4.5.2 Objetivos pormenorizados.....	137
4.5.3 Líneas de actuación .....	138
4.5.3.1 <i>Concentración de actividades económicas</i> .....	138
4.5.3.2 <i>Buena accesibilidad</i> .....	140
4.5.3.3 <i>Dotaciones</i> .....	142
4.5.3.4 <i>Jerarquización de centralidades</i> .....	142
4.5.3.5 <i>Impulso de centralidades</i> .....	142
4.6 UNA CIUDAD PLANIFICADA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO .....	143
4.6.1 Introducción.....	143
4.6.2 Objetivos pormenorizados.....	144
4.6.3 Líneas de actuación .....	144
4.6.3.1 <i>Incorporar nuevos discursos en el planeamiento urbano</i> .....	144
4.6.3.2 <i>Fomentar un modelo eficiente de ciudad</i> .....	144
4.6.3.3 <i>Optimizar el uso del tiempo</i> .....	145
4.6.3.4 <i>Facilitar la apropiación ciudadana del espacio público</i> .....	145
4.6.3.5 <i>Incrementar la percepción de la seguridad en los espacios públicos</i> .....	146
4.7 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA CIUDAD DE Y PARA TODOS .....	148
4.7.1 Introducción.....	148
4.7.2 Objetivos pormenorizados.....	148
4.7.3 Líneas de actuación .....	148
4.7.3.1 <i>Impulso en la práctica del urbanismo de la participación pública</i> .....	148
4.7.3.2 <i>Desarrollo de la participación ciudadana y social</i> .....	149
4.7.3.3 <i>Pautar los procesos de participación</i> .....	149

<b>5. MADRID, CIUDAD CON CALIDAD DE VIDA.....</b>	<b>152</b>
<b>5.1 INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>152</b>
<b>5.1.1 OBJETIVOS PRIORITARIOS.....</b>	<b>154</b>
<b>5.1.1.1 Potenciar la identidad: el paisaje urbano y el patrimonio cultural.....</b>	<b>154</b>
<b>5.1.1.2 Fomentar la convivencia y relación ciudadanas: el espacio público como lugar de socialización .....</b>	<b>154</b>
<b>5.1.1.3 Incrementar la habitabilidad: calidad residencial y accesibilidad universal.....</b>	<b>154</b>
<b>5.1.2 EJES ESTRATÉGICOS DE LA CALIDAD DE VIDA EN EL NUEVO PLAN GENERAL .....</b>	<b>154</b>
<b>5.1.2.1 Paisaje urbano .....</b>	<b>155</b>
<b>5.1.2.2 El espacio público .....</b>	<b>157</b>
<b>5.1.2.3 La protección del patrimonio.....</b>	<b>157</b>
<b>5.1.2.4 Calidad residencial .....</b>	<b>158</b>
<b>5.1.2.5 Accesibilidad universal.....</b>	<b>159</b>
<b>5.2 EL PAISAJE URBANO.....</b>	<b>160</b>
<b>5.2.1 INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>160</b>
<b>5.2.1.1 La protección, gestión y ordenación de los paisajes urbanos.....</b>	<b>160</b>
<b>5.2.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS.....</b>	<b>160</b>
<b>5.2.2.1 Proteger-ordenar: nuevas estructuras paisajísticas.....</b>	<b>160</b>
<b>5.2.2.2 Cualificar: Restauración y mejora de los paisajes urbanos.....</b>	<b>161</b>
<b>5.2.2.3 Activar: El paisaje urbano como elemento de identidad y activo económico .....</b>	<b>161</b>
<b>5.2.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN.....</b>	<b>161</b>
<b>5.2.3.1 Paisaje mosaico .....</b>	<b>161</b>
<b>5.2.3.2 Espacio público y urbanización .....</b>	<b>164</b>
<b>5.2.3.3 Verde urbano .....</b>	<b>166</b>
<b>5.2.3.4 Las fachadas de la ciudad .....</b>	<b>168</b>
<b>5.2.3.5 El patrimonio histórico .....</b>	<b>170</b>
<b>5.2.3.6 Paisajes singulares .....</b>	<b>172</b>
<b>5.2.3.7 Paisaje subterráneo .....</b>	<b>174</b>
<b>5.3 EL ESPACIO PÚBLICO .....</b>	<b>175</b>
<b>5.3.1 INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>175</b>
<b>5.3.1.1 El espacio público .....</b>	<b>175</b>
<b>5.3.1.2 El importante papel de las zonas verdes en la ciudad .....</b>	<b>176</b>
<b>5.3.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS.....</b>	<b>176</b>
<b>5.3.2.1 Potenciar la diversidad de funciones que cumplen los espacios públicos .....</b>	<b>176</b>
<b>5.3.2.2 Poner en valor la función medioambiental de las zonas verdes potenciando una red interconectada de espacios públicos .....</b>	<b>177</b>
<b>5.3.2.3 Optimizar el nivel de servicio a los ciudadanos .....</b>	<b>177</b>
<b>5.3.2.4 Intervenir en los espacios no cívicos .....</b>	<b>178</b>
<b>5.3.2.5 Asegurar el espacio público .....</b>	<b>178</b>

<b>5.3.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN.....</b>	<b>179</b>
5.3.3.1 <i>Potenciación de una Red de Naturaleza .....</i>	179
5.3.3.2 <i>Fomento de la biodiversidad y de la “naturalización” urbana.....</i>	180
5.3.3.3 <i>Puesta en valor de las cualidades prevalentes de los espacios libres y las zonas verdes .....</i>	180
5.3.3.4 <i>Integración de la dimensión paisajística en la configuración de los espacios públicos .....</i>	181
5.3.3.5 <i>Reconocimiento del papel de los espacios libres privados en la “naturalización” urbana.....</i>	181
5.3.3.6 <i>Adecuación de espacios públicos no cívicos .....</i>	181
5.3.3.7 <i>Promoción de la seguridad en los espacios públicos.....</i>	181
<b>5.4 LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO.....</b>	<b>182</b>
<b>5.4.1 INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>182</b>
<b>5.4.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS.....</b>	<b>183</b>
5.4.2.1 <i>Activar: Reconocer el valor del patrimonio como fuente de oportunidades .....</i>	183
5.4.2.2 <i>Proteger-ordenar: La protección del patrimonio desde una perspectiva integral e integradora .....</i>	183
5.4.2.3 <i>Revitalizar: Fomentar la utilización y adaptación del patrimonio .....</i>	184
<b>5.4.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN.....</b>	<b>184</b>
5.4.3.1 <i>Integración del patrimonio en las políticas generales de desarrollo .....</i>	184
5.4.3.2 <i>Protección y revitalización de áreas, ejes y conjuntos de especial valor patrimonial.....</i>	185
5.4.3.3 <i>Flexibilizar la implantación de actividades en plantas bajas en el casco antiguo y el ensanche.....</i>	186
5.4.3.4 <i>Uso eficiente del patrimonio.....</i>	186
5.4.3.5 <i>Revisión de los instrumentos para la protección del patrimonio .....</i>	187
<b>5.5 CALIDAD RESIDENCIAL .....</b>	<b>188</b>
<b>5.5.1 INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>188</b>
5.5.1.1 <i>Hacia un nuevo modelo de habitabilidad .....</i>	188
<b>5.5.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS.....</b>	<b>189</b>
5.5.2.1 <i>Facilitar el acceso a la vivienda: nuevo concepto de la habitabilidad .....</i>	189
5.5.2.2 <i>Priorizar la rehabilitación: evaluación global de la vivienda existente .....</i>	189
5.5.2.3 <i>Flexibilidad – innovación: flexibilidad con criterios prestacionales.....</i>	189
<b>5.5.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN.....</b>	<b>189</b>
5.5.3.1 <i>Parámetros para la nueva vivienda: conceptualización del uso residencial.....</i>	189
5.5.3.2 <i>La vivienda existente: evaluación global .....</i>	192
5.5.3.3 <i>La rehabilitación: perspectiva integral .....</i>	193
<b>5.6 ACCESIBILIDAD UNIVERSAL .....</b>	<b>194</b>
<b>5.6.1 INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>194</b>
<b>5.6.2 OBJETIVOS PORMENORIZADOS.....</b>	<b>195</b>
5.6.2.1 <i>Integrar la accesibilidad universal en el modelo de ciudad.....</i>	195
5.6.2.2 <i>Incluir la perspectiva de la accesibilidad universal en el desarrollo urbano .....</i>	195
5.6.2.3 <i>Mejorar progresivamente la accesibilidad universal en la ciudad consolidada.....</i>	196
<b>5.6.3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN.....</b>	<b>196</b>
5.6.3.1 <i>Fomentar una estructura urbana policéntrica .....</i>	196
5.6.3.2 <i>Incremento del espacio público peatonal mediante la jerarquización viaria .....</i>	196
5.6.3.3 <i>Realizar actuaciones de mejora de la Accesibilidad Universal en la ciudad consolidada .....</i>	197

## índice de gráficos y tablas

- 25 Comparativa de Pirámides Demográficas. Madrid 2011 – Estimación 2020
- 27 Tabla comparativa por grupos de edad. 2011 – 2020
- 66 Estrategias, planes y directrices de referencia para la Revisión del Plan General.
- 119 Dotaciones básicas según ámbito funcional
- 195 Variables de la accesibilidad universal

## índice de imágenes y mapas

- 26 Incremento/decremento estimado de la población de Madrid en 2020.Total municipio  
27 Fuente: Dirección General de Estadística del Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia
- 45 Sistema de impulso a la innovación en el área central de Madrid. Propuesta Proyecto Madrid Centro. Oficina del Centro. Ayuntamiento de Madrid
- 48 Estrategias para la reestructuración y desarrollo ecoindustrial en el distrito productivo del sureste. Simulación.
- 49 Red de Viveros de empresas
- 51 Plan de Infraestructuras logísticas de Madrid
- 53 Espacio de centralización productiva en lo relacionado con la valoración de residuos. Esquema.
- 55 Estrategias para la articulación del turismo patrimonial y la actividad comercial. Simulación.
- 56 Plano de ordenación del Sector Olímpico. Ayuntamiento de Madrid.
- 58 Esquema de plan de barrio. Catálogo de actuaciones. Simulación.
- 70 Áreas con potencial de centralidad
- 73 Zonificación con criterios de movilidad
- 79 Sistema de indicadores para intervenir en la ciudad consolidada
- 83 Estado de desarrollo del suelo urbanizable
- 90 Planes regionales aeroportuarios, infraestructuras logísticas y ampliación cercanías.
- 92 Propuesta de plataformas reservadas para autobuses interurbanos y aparcamientos de intercambio modal
- 94 Plan CIMA de vías ciclistas y PDMC de movilidad ciclista
- 99 Redes básicas de saneamiento y de distribución de agua regenerada
- 101 Redes energéticas
- 106 Ámbitos con condicionantes ambientales
- 109 Sistema de indicadores urbanos
- 121 Necesidades del sistema integral de actuaciones básicas. (I)
- 122 Necesidades del sistema integral de actuaciones básicas. (II)
- 129 Edificabilidad remanente residencial ( $m^2$ ). Enero 2012
- 133 Ámbitos vulnerables
- 139 Centralidades periféricas
- 141 Proximidad al transporte público
- 147 Fomento de la seguridad y de la aproximación ciudadana del espacio público
- 162 Propuesta de delimitación de Áreas de Identidad homogénea en el área central de Madrid
- 167 Mapa térmico de humedad
- 171 Sistema de Caminos del Río. Proyecto Madrid Centro
- 173 Plano de vías públicas subterráneas y aparcamientos de Madrid
- 178 Avance aproximación cualitativa a los espacios públicos: espacio representativo
- 179 Plano de índice de vegetación en el Área Central de Madrid
- 182 Área central de Madrid de especial valor patrimonial



*i*MADRID!

ÁREA DE GOBIERNO  
DE URBANISMO  
Y VIVIENDA