

## Espacios libres indeterminados. El interbloque de los polígonos de vivienda periféricos de Madrid \*

## Undetermined open spaces. The interblock of Madrid's peripheral housing estates

---

IVÁN RODRÍGUEZ SUÁREZ

Doctor Arquitecto

Investigador y profesor asociado

Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España)

[ivan.rsuarez@upm.es](mailto:ivan.rsuarez@upm.es)

ORCID: [0000-0002-9139-0280](https://orcid.org/0000-0002-9139-0280)

Recibido/Received: 29-09-2022; Aceptado/Accepted: 28-02-2023

Cómo citar/How to cite: Rodríguez Suárez, Iván (2023): "Espacios libres indeterminados. El interbloque de los polígonos de vivienda periféricos de Madrid", *Ciudades*, 26, pp. 1-20. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.26.2023.1-20>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

**Resumen:** Los espacios libres de los polígonos residenciales de bloque abierto más antiguos de la ciudad de Madrid, localizados mayoritariamente en la primera periferia, se caracterizan por una doble indeterminación: morfológica y jurídica. La primera es una característica habitual de los tejidos de bloque abierto y ha sido profusamente estudiada. El artículo se centra en el tratamiento dado por el planeamiento urbano a la indeterminación jurídica de estos espacios, que ha derivado en técnicas de calificación sui generis que están lejos de resolver muchas de las carencias de las que adolecen y de permitir la necesaria transformación de muchos de ellos.

**Palabras clave:** espacios libres interbloque, bloque abierto, periferia, polígonos, Madrid.

**Abstract:** Open spaces of the oldest open-block housing estates in the city of Madrid, located mostly on the first periphery of the city, are characterized by a double indeterminacy: morphological and legal. The first is a common feature of open-block fabrics and has been extensively studied. The article focuses on the treatment given by urban planning to the legal indeterminacy of these spaces, which has resulted in sui generis qualification techniques that are far from solving many of the shortcomings of which they suffer and allowing the necessary transformation of many of them.

**Keywords:** interblock open spaces, open block, periphery, housing estates, Madrid.

---

\* El autor quiere manifestar su agradecimiento a los revisores anónimos por sus valiosos comentarios, que ha contribuido a la mejora del texto final.

## **1. INDETERMINACIONES MORFOLÓGICAS Y JURÍDICAS DEL ESPACIO LIBRE EN LOS POLÍGONOS DE BLOQUE ABIERTO**

El artículo pone el foco en los espacios libres no ocupados por la edificación, conocidos como espacios interbloque, en tejidos residenciales de bloque abierto producidos en las periferias de las ciudades españolas durante el franquismo. Se trata de tejidos con más de cuatro décadas de antigüedad en los que los espacios libres abundan. En el artículo se ejemplifican en la primera periferia de la ciudad de Madrid, de la que ocupan buena parte de su superficie y alojan porcentajes importantes de la población.

Estos espacios reúnen dos características que los diferencian radicalmente del resto de los espacios libres de la ciudad y que suponen al mismo tiempo su mayor oportunidad y limitación de transformación: la indeterminación morfológica y la indeterminación jurídica.

La primera característica se deriva de los propios principios de ordenación de los tejidos de bloque abierto y las carencias materiales con los que fueron construidos. Los espacios libres en estas ordenaciones son extensivos y se configuran de forma independiente a la edificación como los restos no ocupados por ella, el negativo de la ordenación que se genera a partir de la disposición de los volúmenes residenciales construidos, que con frecuencia fueron lo único materializado en un primer momento. Como consecuencia de ello los espacios libres presentaban carencias importantes en la urbanización y dotaciones, carecían de una funcionalidad clara y no fueron concebidos con carácter de red ni funcionan como tal.

La morfología de los espacios libres y sus posibilidades de transformación constituyen una línea fecunda de investigación académica y de práctica profesional tanto en el contexto internacional (Hess et al., 2018; Turkington et al., 2004; Wassenberg, 2012) como en el español (Castrillo et al., 2016; García Pérez, 2019; Sotoca, 2012). Para los polígonos de la ciudad de Madrid existe abundante bibliografía de caracterización, así como sobre su génesis y producción (Bataller et al., 2004; Fundación Cultural COAM, 2007; Galiana, 1992; Ministerio de Fomento et al., 1999; Moya, 1976).

La segunda característica se refiere a la organización jurídica de la propiedad del suelo. Estos tejidos se construyeron de forma acelerada por promotores públicos y privados mediante la delimitación de polígonos de ordenación en los que, en muchos casos, no se completaron los procesos de gestión y reparcelación. Posteriormente, los de titularidad pública fueron enajenados, por lo que en la actualidad son en su práctica totalidad de titularidad privada. Por estos motivos existen incertidumbres jurídicas sobre la titularidad del suelo no ocupado por la edificación que han dificultado el mantenimiento y conservación de los espacios interbloque y han derivado en técnicas de ordenación sui generis desde el planeamiento urbano, basadas en la congelación de los tejidos en su estado actual,

impidiendo su transformación y limitando notablemente las posibilidades de mejora de los espacios libres.

Esta segunda dimensión relacionada con la indeterminación jurídica es compartida por las promociones públicas privatizadas en los estados del este europeo (Leetmaa et al., 2018; Wassenberg, 2012), aunque la realidad española ha sido poco estudiada en la bibliografía académica (SPyOT, 1986<sup>1</sup>) y la mayor parte de las fuentes documentales proceden de instrumentos de planeamiento, documentos de diagnóstico o documentos de planificación estratégica propios de la actividad urbanística municipal.

El análisis de cómo el planeamiento aborda esta indeterminación jurídica es el objeto central del artículo, que se organiza para ello en cuatro apartados. El primero expone brevemente el origen de estos tejidos y acota la zona de estudio. En el segundo se profundiza en la indeterminación jurídica de los espacios libres. En el tercero en las soluciones articuladas desde el planeamiento urbano para su ordenación. Por último, se exponen unas conclusiones y perspectivas sobre las posibilidades de estos espacios.

## 2. LOS POLÍGONOS DE BLOQUE ABIERTO MADRILEÑOS

La periferia madrileña<sup>2</sup> se configuraba al inicio de la democracia como una amalgama de tejidos yuxtapuestos, sin coordinación y articulación entre sí ni con el resto de la ciudad. Este paisaje se componía de tejidos residenciales que respondían a tres formas de crecimiento: tejidos autoconstruidos de vivienda de ínfima calidad; promociones públicas y privadas de bloque abierto; y arrabales o cascos de parcelaciones periféricas sobre suelo rústico. A éstos se sumaban las áreas de actividad industrial y múltiples fragmentos de áreas en construcción. El proceso de ocupación de la primera periferia duró cuatro décadas con diferentes ritmos y coyunturas políticas y económicas que se reflejan en la variedad de tejidos producidos.

En el año 1980 comenzó la redacción del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid aprobado en 1985 (PG85). El planeamiento vigente hasta el momento había sido aprobado en el año 1963 (Plan General del Área Metropolitana de Madrid de 1963 –PG63–) y había sido superado por el desarrollo del mercado inmobiliario.

Las actuaciones unitarias mediante polígonos de bloque abierto de promotores públicos y privados se localizaban en función de los precios del suelo,

---

<sup>1</sup> Esta publicación planteaba en 1986 muchos de los temas claves relacionados con la indeterminación jurídica de este tipo de tejidos.

<sup>2</sup> La periferia madrileña se identifica con aquellos espacios exteriores a la almendra central que contienen el casco histórico y los ensanches y que más tarde fue perimetrada por la vía de circunvalación M30. A los efectos de esta investigación se han considerado también como periféricos los polígonos de los distritos de Fuencarral-El Pardo y Moncloa-Aravaca, localizados en el interior de la M30.

muchas veces sobre suelos del cinturón verde previsto por el PG63 (Jiménez Garcinuño, 2015), y eran de tamaños muy diversos –entre las decenas y los miles de viviendas–. Muchos de los barrios presentaban problemas de habitabilidad y muy bajas calidades constructivas, no reunían unos requisitos mínimos en su urbanización, carecían de dotaciones y funcionaban como piezas autistas ajenas a la estructura urbana, inexistente en la periferia.

Buena parte de los polígonos eran habitados antes de completar los procesos de urbanización, o se produjeron mediante incumplimientos e infracciones de las previsiones de planeamiento. Algunos promotores privados utilizaban una técnica conocida como “volúmenes a cuenta” (SPyOT, 1981: 66) consistente en la obtención de licencias de edificación por remisión al Plan General sin que existiera planeamiento parcial, o ejecutaban los planes parciales por partes y a la carta. Los promotores desarrollaban sólo los usos lucrativos residenciales y se reservaban el resto del suelo a la espera de modificaciones de planeamiento que habilitaran nueva edificabilidad lucrativa. El incumplimiento de las obligaciones de cesión era generalizado.

A esto se sumaba la tendencia a la fragmentación y reducción de los polígonos y unidades de actuación por parte del sector privado como consecuencia de que las cesiones de espacios libres se establecían como el diez por ciento de la superficie del ámbito (artículo 3.g de la Ley del Suelo de 1956). Así, las cesiones se materializaban en espacios interbloque de tamaños ridículos y configuraciones imposibles (Ayuntamiento de Madrid, 1984).

En la transición a la democracia se hizo imprescindible reconducir la caótica situación urbanística heredada, tanto por los requerimientos de la nueva legislación del suelo, como por lo insostenible de la situación y las demandas vecinales.

La alternativa por la que se optó para resolver las carencias y dotar estos espacios periféricos fue una solución mixta. En muchos de los tejidos en peor estado se intervino con cuantiosas inversiones públicas a fondo perdido y actuaciones de transformación urbanística. El resto se “congelaron” en el estado en el que se encontrasen, fiando las mejoras a otro tipo de herramientas.

De este modo, parte de estas periferias fueron transformadas en profundidad mediante operaciones de eliminación de tejidos y sustitución por nuevas ordenaciones, en su mayor parte también de tipologías de bloque abierto, aunque ya con la calificación completa de los espacios interbloque y completando los procesos de gestión. El ejemplo paradigmático de esta alternativa fue la operación de Remodelación de Barrios (Rodríguez Villasante et al., 1989) que afectó mayoritariamente a tejidos de autoconstrucción y parcelaciones periféricas, aunque también a algunos polígonos de bloque abierto de promoción pública de ínfima calidad.

La segunda modalidad de intervención, aplicada de forma mayoritaria a los tejidos de bloque abierto heredados del franquismo fue su clasificación como

suelo urbano común en el PG85 y regularlos con la nueva norma zonal 3 (NZ3) de mantenimiento de la edificación que consideraba agotado el aprovechamiento. Los polígonos objeto de estudio son precisamente éstos (Figura 1). Su integración en la ciudad y su mejora interna se pretendía conseguir mediante la transformación de tejidos limítrofes y ámbitos intersticiales vacantes, la construcción de redes públicas y la rehabilitación edificatoria.

La zona estudiada incluye las promociones más antiguas de tejidos residenciales de bloque abierto y también algunas áreas en transformación con ordenaciones de bloque que habían alcanzado el grado suficiente de ejecución en el momento de redacción del PG85<sup>3</sup>. Se trata de polígonos de promoción pública y privada en origen, aunque los de promoción pública fueron enajenados con el paso de los años y sólo restan algunas piezas menores de titularidad pública.

Estos tejidos suponen una parte significativa de la superficie y de la población de la periferia madrileña<sup>4</sup> y en muchos de ellos se acumulan situaciones de vulnerabilidad en múltiples dimensiones, aunque determinados enclaves residuales, en especial en la zona norte y noroeste, alojan rentas medias y altas. En buena parte coinciden con zonas detectadas como vulnerables, tanto en estudios realizados por el Ministerio de Fomento (Hernández Aja et al., 2018), como por el propio Ayuntamiento de Madrid (Áreas Preferentes de Impulso a la Regeneración Urbana: APIRU). Existen otros muchos fragmentos de ordenaciones de bloque abierto en la periferia madrileña que se encontraban en ejecución o fueron ordenados durante la transición o los primeros años de la democracia. Estos otros tejidos, aunque comparten características morfológicas con los estudiados, no presentan los problemas de indeterminación jurídica de los espacios interbloque de los polígonos más antiguos.

---

<sup>3</sup> En esta última situación se encontraban algunos ámbitos del Programa de Remodelación de Barrios: cuatro polígonos localizados en el distrito de Usera (Meseta, Poblado Dirigido y Cornisa de Orcasitas, y polígono de Zofío) y uno en Ciudad Lineal (San Juan Bautista).

<sup>4</sup> La NZ3 del PG85 comprendía un total de 3 094 hectáreas, el 24,5 % del suelo urbano en el momento de redacción del PG85 (Fernández Alonso, 2019).

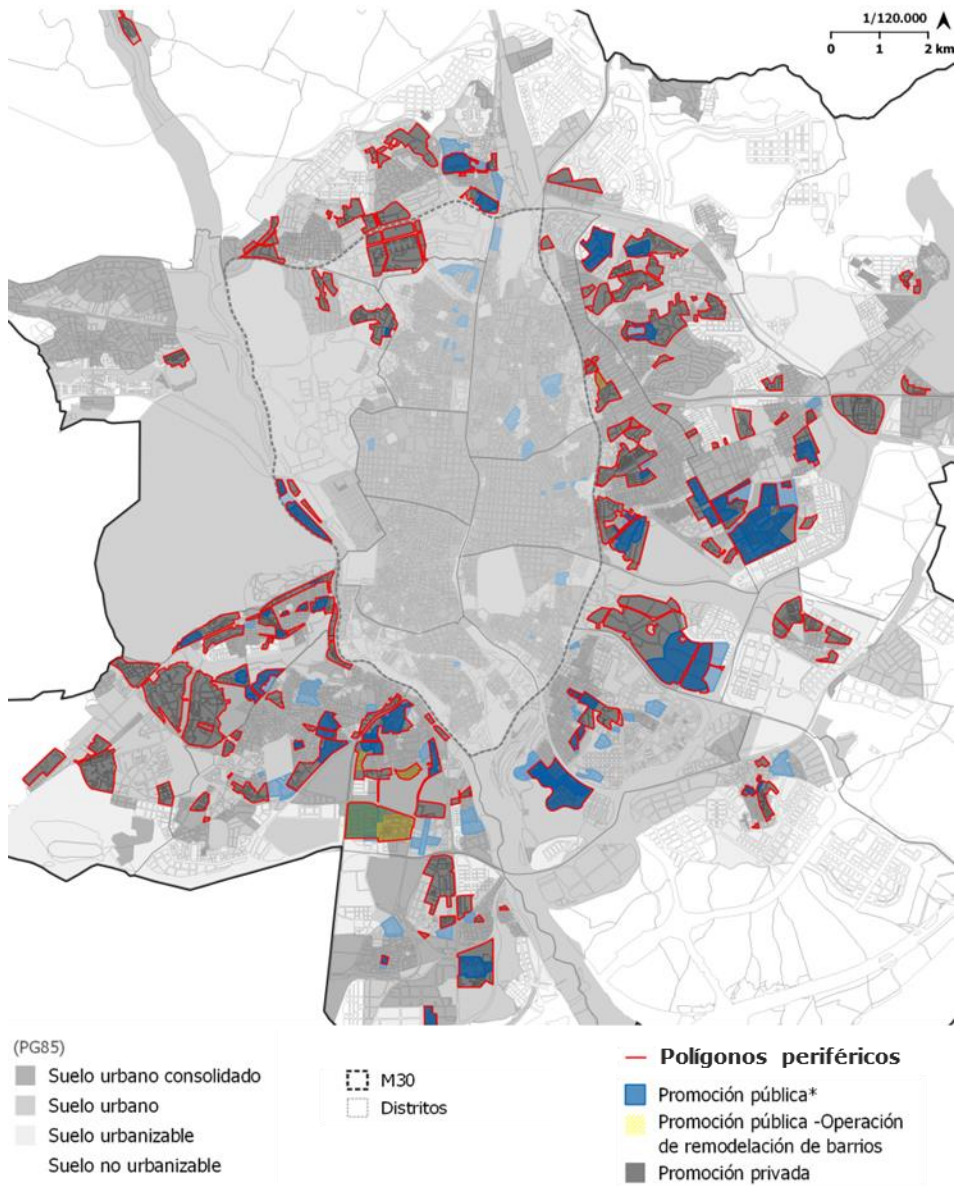


Figura 1: Polígonos periféricos de bloque abierto heredados al inicio de la democracia.  
Fuente: Elaboración propia a partir de PG85 y Moya, 1976.

### 3. LA INDETERMINACIÓN JURÍDICA DE LOS ESPACIOS LIBRES

Con independencia de las peculiaridades de cada polígono, la característica más definitoria de estos tejidos es la predominancia e indeterminación jurídica de los espacios interbloque. El Ayuntamiento de Madrid definía en 2018 esta situación en los siguientes términos:

“En Madrid, estos crecimientos urbanos [de bloque abierto] se realizaron en un contexto de inmadurez del cuerpo legal del urbanismo, lo que ha provocado múltiples situaciones irregulares en cuanto a la transformación jurídica de la propiedad del suelo, procesos inacabados que se han mantenido en el tiempo y que hoy día mediatizaban y dificultan la intervención para la mejora de sus condiciones urbanas.

La transformación de la propiedad del suelo, derivada de la ejecución del planeamiento aprobado, no fue atendida con el rigor y precisión debidos, dando lugar a espacios libres entre bloques en situación de inseguridad jurídica sobre la titularidad del suelo y, por tanto, acerca de la responsabilidad de las obras de mantenimiento, urbanización y de la propia inversión necesaria. Esta incertidumbre se hace extensiva al fin urbanístico del suelo debido a la indeterminación del planeamiento a la hora de calificar expresamente estos espacios más allá de la general calificación del uso residencial” (Ayuntamiento de Madrid, 2018b).

La Ley del Suelo de 1956 había sentado las bases del sistema urbanístico actual, pero el marco jurídico presentaba lagunas importantes. Entre otras muchas precisiones que se han ido introduciendo con los años, no se exigía la inscripción en Registro de la Propiedad de los actos urbanísticos<sup>5</sup>. A esto se unen las deficiencias de los propios instrumentos de planeamiento que están en el origen de cada pieza. La calidad y precisión de muchos de ellos impide conocer cómo se ordenaron inicialmente, lo que genera problemas adicionales para su gestión y regulación actual.

Los procesos de recepción de los suelos de redes públicas por parte de la administración municipal no fueron completados en muchos casos y se encuentran en un limbo en el que continúan siendo titularidad de los organismos públicos o privados promotores o han sido transferidos en proindiviso a los propietarios de las viviendas. Las situaciones son variadas y la característica más definitoria de este estado de cosas es que se desconoce cómo está organizada la titularidad del suelo. A estas incertidumbres, que impiden un uso, mantenimiento y conservación de estos espacios adecuado, se añaden carencias importantes de urbanización.

En muchos casos, además, se promovieron contraviniendo las previsiones del propio planeamiento aprobado. Un relato sobre cómo se gestaron estos espacios y las consecuencias que supone el interbloque en el uso y régimen

---

<sup>5</sup> Esta obligación se introdujo en la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (Disposición Adicional Décima).

jurídico de la propiedad figura en el preámbulo de la *Ordenanza de Uso y Conservación de Espacios Libres* de 1984 (Ayuntamiento de Madrid, 1984). Esta situación ya se identificaba como un problema básico de estos tejidos a finales de los años 70 (Figura 2).

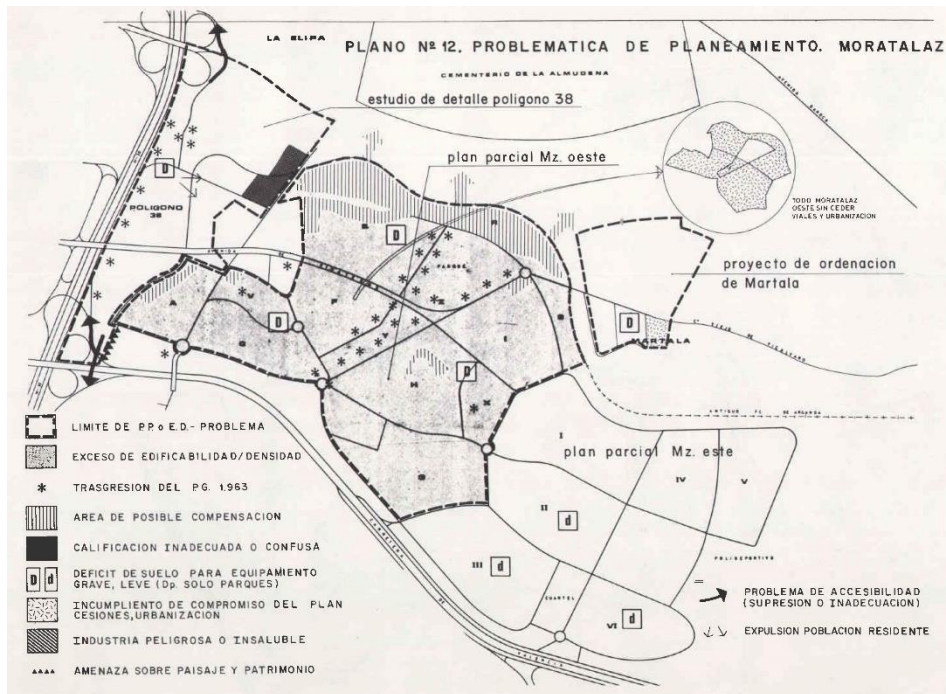


Figura 2: Moratalaz Oeste (URBIS) sin cesión de viales y urbanización. Fuente: Documento de Difusión y Debate PAI Moratalaz-Vicálvaro, pág. 48; Plano Nº12 Problemática de planeamiento. Moratalaz (COPLACO, 1982).

La calificación pormenorizada de estos suelos en la actualidad requiere trabajos de gestión que incluyen la “arqueología” registral, la colaboración entre administraciones, el recurso a instituciones como la usucapión, que permite que la administración asuma la titularidad de los suelos interbloque, y la asunción por todos los agentes de la titularidad y responsabilidad de mantenimiento de los suelos.

Para la administración pública local, la incorporación al Patrimonio Municipal de Suelo de las extensas superficies de los espacios interbloque resulta gravosa, porque ha de ocuparse de mantenerlos a futuro y dotarlos de un contenido y funcionalidad que no conviertan estos espacios en meros residuos entre el viario y las edificaciones. Por su parte, los propietarios privados pueden no poder o no querer hacerse cargo de la gestión y mantenimiento de esos espacios.



La reivindicación más reciente de los vecinos es consecuencia directa de esta indefinición (Figura 3). Los espacios interbloque de sus barrios no fueron incluidos en el nuevo contrato de limpieza que inició su ejecución en 2022 (Ayuntamiento de Madrid, 2020) por no figurar en los inventarios de suelos que el Ayuntamiento debe conservar. Ante la evidencia de que no podían dejarse zonas tan extensas sin limpieza de ningún tipo, el Ayuntamiento licitó pasados unos meses un nuevo contrato de limpieza para estos suelos (Ayuntamiento de Madrid, 2022).

#### **4. LA ORDENACIÓN DE LOS ESPACIOS INTERBLOQUE**

La incertidumbre en la titularidad del suelo de los espacios libres interbloque está en el origen de las dos principales decisiones de planeamiento sobre estos tejidos: la no definición (en el PG85) o la definición meramente indicativa (en el PG97) de las alineaciones ante la imposibilidad de determinar el dominio público en el suelo interbloque; y la necesidad de mantener la ordenación de la edificación tal y como fue ejecutada. En consecuencia, el tejido analizado es el de menor actividad urbanística de la ciudad consolidada, al considerarse agotado su aprovechamiento.

De este modo, la indeterminación jurídica del suelo no se afrontó desde el planeamiento general que pretendía la mejora de los espacios interbloque mediante otras herramientas: la calificación directa de espacios dotacionales, utilizada en ambos planes, y la previsión en el PG97 de unos planes especiales de mejora ambiental de los polígonos. El desarrollo de estos planes no resultó viable porque precisamente no afrontaban la indeterminación de la titularidad del suelo. La obtención de los suelos dotacionales calificados enfrentó dificultades por su situación jurídica que, en el caso de los polígonos privados, se añadía a la carestía de las expropiaciones.

A partir del año 2018 sería la planificación estratégica, concretada en el Plan Madrid Recupera, la que plantearía la necesidad de abordar este problema mediante la elaboración de planes especiales dedicados expresamente a ello. Los primeros de estos planes fueron aprobados en 2022 y se encuentran en tramitación otros más.



Figura 3: Ámbito de los contratos de limpieza licitados en 2020 y 2022. Distrito de Moratalaz.

Fuente: Pliegos de prescripciones técnicas del contrato de limpieza de espacios públicos (Ayuntamiento, 2020) y de limpieza y conservación de espacios interbloque (Ayuntamiento, 2022).

#### 4.1. De la ausencia de alineaciones a las alineaciones indicativas

La imposibilidad de definir la titularidad de los suelos no ocupados por la edificación se resuelve en el planeamiento general excluyendo estos suelos de la definición de alineaciones oficiales. Ante la ausencia de deslinde de los dominios público y privado, el PG85 no incluye estos suelos en el plano de Detalle de Suelo Urbano en el que se definen de las alineaciones. El PG97 opta por una solución novedosa que, sin calificar espacios ni definir alineaciones oficiales, permite definir los viarios principales y que son, o deberían ser, de dominio público. Para ello introduce unas alineaciones indicativas, grafiadas en verde en los planos, frente al rojo de las alineaciones oficiales (Figura 4). Estas alineaciones indicativas carecen de efectos operativos a efectos de calificación y definición de diferentes dominios, pero permiten una lectura más completa de los tejidos urbanos de bloque abierto, así como su interpretación de forma conjunta con el resto de los tejidos de la ciudad.



Figura 4: Alineaciones indicativas en NZ3 (verde) y oficiales (rojo) en el resto del suelo urbano del PG97. Distrito de Latina. Fuente: Elaboración propia a partir de Visor Urbanístico del Ayuntamiento de Madrid y 'Nomecalles'.

## 4.2. Intentos de reordenación morfológica de los espacios interbloque

El PG97 preveía 21 Planes Especiales de Mejora de la Calidad Ambiental para los polígonos de bloque heredados. Ninguno de ellos se ha aprobado. La falta de desarrollo de estos instrumentos posiblemente se deba a que no abordan la indeterminación de la titularidad del suelo. Solo uno de los objetivos propuestos para estos planes se relaciona directamente con este asunto: la reducción de la superficie de espacio libre público y su privatización. El resto se refieren a cuestiones que pueden resolverse mediante proyectos de urbanización. El problema es que conocer cuáles son los “espacios libres públicos” – mencionados en estos términos y sin mayor precisión en los objetivos de estos planes– es un requisito indispensable para reducirlos y privatizar el resto. En realidad, muchos de esos espacios libres públicos a los que se refiere el PG97 son espacios libres de uso público, pero su titularidad puede ser pública, privada o indeterminada.

Esta dificultad se hizo patente en el intento de redactar un primer plan especial en 2005 como Plan Piloto en los polígonos A y C de Moratalaz, dos de las supermanzanas del distrito. El Plan contiene un diagnóstico y propuestas de interés que podrían mejorar notablemente las condiciones ambientales y la funcionalidad de los espacios libres. Respecto a la indeterminación de los espacios interbloque la propuesta era otorgar una concesión a los vecinos sobre suelos de supuesta titularidad pública: “el Plan Especial propone mantener la titularidad pública y pasar a uso privado, con distintas fórmulas y alcances, una parte del espacio libre de los polígonos” (Higuera et al., 2014).

Sin embargo, esta propuesta se formulaba sobre el vacío de la indeterminación de qué suelos son públicos o privados. Difícilmente se podrían concesionar superficies sobre las que se desconoce la titularidad porque para ello es imprescindible que los suelos fueran públicos. Este hecho es reconocido por los propios autores del Plan Piloto, que fían su solución a la realización de los trámites administrativos, ajenos al propio Plan, que sean necesarios: “con la indefinición que quedó la titularidad de dichos espacios y que en este Plan Especial se propone eliminar con la adecuada tramitación administrativa y la aplicación de un sistema de tipo concesional de gestión vecinal o comunitaria que garantice el buen uso y mantenimiento.” (Higuera et al., 2014).

En resumen, los Planes Especiales de Mejora de la Calidad Ambiental invierten el orden procedimental en el que debería desarrollarse una reformulación de estos espacios. Para poder acometer modificaciones que mejoren sus condiciones ambientales es preciso que el suelo se pueda calificar y para ello es requisito que la titularidad del suelo sea clara.

En 2007 se redactó el “Análisis de polígonos de bloque abierto” que pretendía reorientar los planes espaciales previstos en el PG97, adecuándolos a las nuevas demandas y al marco regulatorio. El documento identifica los polígonos existentes en función de los polígonos de ordenación por los que se

habían creado y los caracteriza y diagnostica, fijando prioridades y modalidades de intervención. Debía servir de base a la redacción de un programa que abordara de forma sistemática la intervención en los polígonos heredados, tanto los más antiguos, correspondientes con la NZ3.1, como los más recientes de la NZ3.2. No tuvo desarrollo posterior.

En 2018 el Ayuntamiento retomó la intención de reordenar los espacios interbloque afrontando, esta vez sí, el problema de su indeterminación jurídica. La Estrategia Madrid Recupera planteaba la intervención en 48 ámbitos mediante Planes Integrales de Barrio (PIB) que debían instrumentarse mediante lo que el plan denomina como APIRU de Gestión (Figura 5).

Los PIB se concebían como actuaciones híbridas sobre la edificación y la urbanización y pueden incluir la definición de alineaciones, cesiones de suelo o modificaciones de la ordenación con incrementos de edificabilidad, así como medidas de regeneración económica y social con enfoques participados. El Plan reconoce que la resolución de la indeterminación jurídica del suelo es un prerequisite para las actuaciones: “en todo caso la propuesta de intervención física en los barrios incluidos en el programa de actuaciones lleva asociada una tarea previa relativa a investigación de titularidades y a la gestión de suelo” (Memoria Plan Madrid Recupera, Tomo I: 69, Ayuntamiento de Madrid, 2018a).

#### **4.3. La dificultad para calificar pormenorizadamente los espacios interbloque**

La calificación pormenorizada de estos tejidos se define en una ordenanza, la NZ3<sup>6</sup>, que establece un régimen de usos y de edificación que impide su transformación. Esta solución permite obviar la indefinición de los dominios público y privado, mediante la congelación del tejido en su estado actual. En el PG85 esta congelación era prácticamente absoluta. El PG97 trató de habilitar algunos grados de libertad a la incorporación de nuevos usos en los espacios libres interbloque, permitiendo en parcelas registrales independientes los usos bajo rasante destinados a aparcamiento o a usos complementarios a las edificaciones residenciales.

Sin embargo, la norma fue anulada en tribunales<sup>7</sup>, al considerarse que este régimen de usos entraba en contradicción con el uso residencial del área. Como consecuencia se produjo un vacío normativo de casi una década que habilitó la posibilidad de obtener licencias de obra nueva residencial en los espacios interbloque, aunque estos procesos no tuvieron un alcance significativo. La modificación de la ordenanza que corrigió esta situación se aprobó en 2016 (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 19 de mayo de 2016) e introdujo los antecedentes de ordenación como técnica para la definición de la calificación

<sup>6</sup> Denominada “mantenimiento de la edificación” en el PG85 y “volumetría específica” en el PG97.

<sup>7</sup> Anulación por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en 2002 (Sentencias de 30 de junio y 31 de diciembre), ratificada por el Tribunal Supremo en 2006 (Sentencia de 25 de julio).

en los espacios interbloque. Así, los aprovechamientos y usos son los previstos en los instrumentos de planeamiento que ordenaron inicialmente los polígonos.

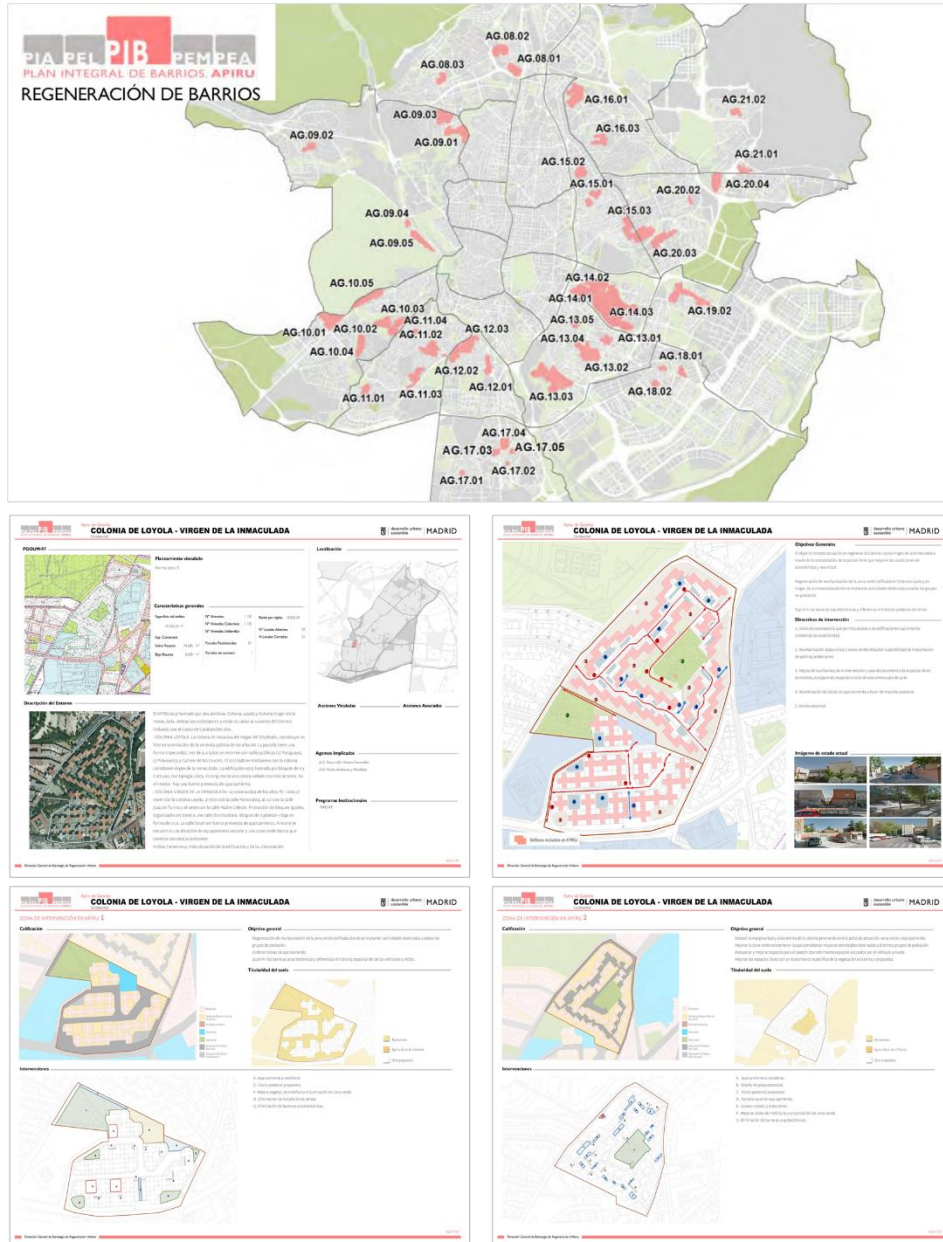


Figura 5: APIRU de gestión delimitados en el plan Madrid Recupera y ficha del ámbito de la Colonia de Loyola-Virgen de la Inmaculada. Fuente: Plan Madrid Recupera.

En los últimos años se ha iniciado la redacción de planes especiales (Figura 6) que califican la totalidad de los espacios interbloque, definen las alineaciones e incorporan la previsión de actuaciones de mejora de la calidad de la urbanización. La calificación permitirá la obtención del suelo de redes públicas que quede pendiente de ser transferido a la administración local, así como asignar la responsabilidad de mantenimiento y conservación de los espacios libres.

La solución al problema de la gestión y mantenimiento de los espacios interbloque de titularidad privada se articula en estos planes mediante la introducción de una nueva calificación para estos espacios: el “espacio libre de uso general (ELUG)” que establece una servidumbre de uso y explotación pública de carácter gratuito. Esta nueva calificación respeta la titularidad de los espacios, puesto que su alteración resultaría extremadamente compleja dado el nivel de fraccionamiento de la propiedad y las averiguaciones y modificaciones registrales que requeriría, e introduce una servidumbre legal de uso público sobre el suelo y la franja inmediatamente inferior al mismo que resulte imprescindible para el desarrollo de servicios e infraestructuras públicas. El uso y aprovechamiento del subsuelo, que según la norma zonal 3 puede destinarse a aparcamiento o instalaciones al servicio de las edificaciones residenciales, continúa siendo de titularidad privada.

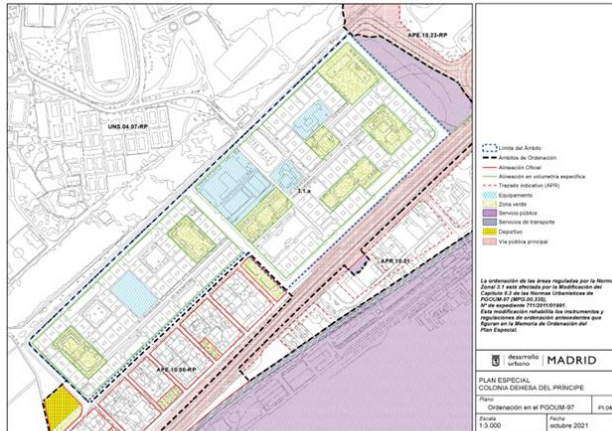
Los espacios de propiedad privada y uso público para poder ser calificados como ELUG deben cumplir alguna de estas condiciones: servir de paso general, albergar en el subsuelo servicios municipales, servir de conexión entre polígonos, o que estén siendo conservados por el Ayuntamiento o sea conveniente que lo sean.

En 2022 se aprobaron definitivamente los tres primeros planes especiales e inicialmente otros dos. Uno de estos planes, el más extenso y de mayor complejidad, interviene sobre 44 polígonos de promoción pública localizados en 13 distritos, en su mayor parte periféricos, que fueron traspasados por el Estado a la Comunidad de Madrid.

Parece que es la voluntad del Ayuntamiento resolver los problemas de conservación y uso de los espacios interbloque mediante este tipo de instrumentos, tal y como preveían los APIRU de gestión del Plan Madrid Recupera. La solución sigue siendo congelar el tejido en su estado actual, aunque los planes especiales se acompañan de un inventario de acciones de mejora que aún están por desarrollarse. La fórmula escogida mediante la nueva calificación de “espacio libre de uso general” hace recaer todas las cargas sobre la administración local. A la vista de la magnitud de la superficie de interbloque en la ciudad de Madrid, las intervenciones de mejora sobre el soporte urbano local no podrán ser extensivas.

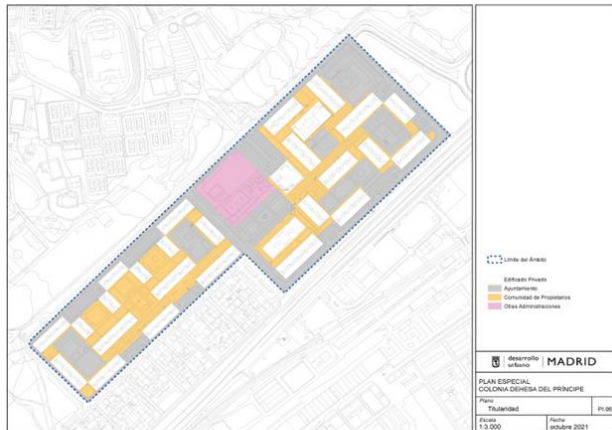
**ORDENACIÓN PG97**

- Límite del Ámbito
- Ámbitos de Ordenación
- Alineación Oficial
- Alineación en volumetría específica
- Trazado indicativo (APR)
- Equipamiento
- Zona verde
- Servicio público
- Servicios de transporte
- Deportivo
- Via pública principal



**TITULARIDAD**

- Límite del Ámbito
- Edificado Privado
- Ayuntamiento
- Comunidad de Propietarios
- Otras Administraciones



**CALIFICACIÓN PE**

- ALINEACIONES**
  - Alineación Oficial
- RESIDENCIAL**
  - Edificado
- ESPACIO LIBRE**
  - Espacio Libre de Uso General (ELUG)
- TERCIARIO**
  - Servicios Terciarios
- DOTACIONAL DE SERVICIOS COLECTIVOS**
  - Zona Verde
  - Equipamiento Básico
  - Equipamiento Privado
- DOTACIONAL PARA LA VÍA PÚBLICA**
  - Vía Pública. Red Viaria
  - Vía Pública. Área Estancial

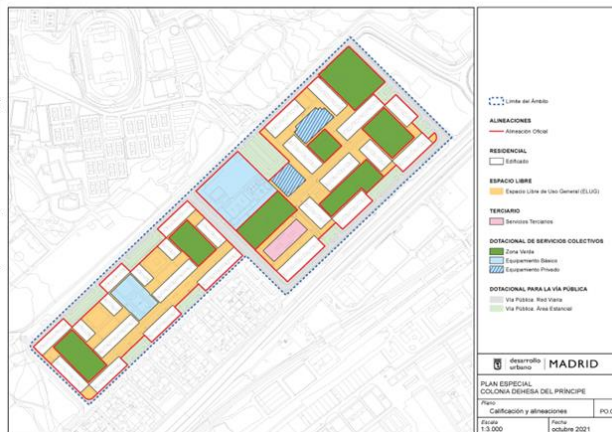


Figura 6: Regulación de los suelos interbloque del polígono Dehesa del Príncipe, Latina. Fuente: Plan Especial Dehesa del Príncipe. Documento de Aprobación Inicial BOCM 8/6/2022.



## 5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La extensión de los espacios interbloque en la primera periferia de la ciudad de Madrid hacen que estos espacios sean al mismo tiempo un problema y una oportunidad. Son un problema por los costes que supone su mantenimiento y conservación y por la determinación de quién se hace cargo de ellos. También dificultan un desarrollo pleno y adecuado de estos tejidos en los que la calidad de vida de los ciudadanos podría ser notablemente mejor. Al mismo tiempo, son una oportunidad por su extensión y por lo que podrían suponer para la mejora de las condiciones ambientales de la ciudad y para la reducción de los flujos de materia y energía.

Estos tejidos, a pesar de sus múltiples carencias, reúnen algunas características que los pueden hacer adaptables en el contexto actual de emergencia sanitaria, energética y climática:

- Su proceso de transformación física, entendido como construcción, es más sencillo. La ordenación en configuraciones repetitivas basadas en tipos permite estandarizar soluciones y genera economías de escala.
- La abundancia de espacios interbloque tiene un gran potencial que permite pensar en soluciones que vayan desde la adecuación climática a la incorporación de usos públicos y privados de baja intensidad edificatoria, tanto en plantas bajo rasante, como sobre rasante.
- La disposición de la ordenación en bloques genera condiciones de ventilación e iluminación mejores que en tejidos de alineación en vial.
- La intensidad edificatoria de los tejidos, aunque puede ser considerada excesiva en los estándares actuales, en muchos casos no es superior a la de muchos tejidos de alineación a vial y existe variedad entre los distintos polígonos. Sin que tenga que tratarse de una solución generalizada ni generalizable, los incrementos de volumen pueden ser una ayuda para la mejora de la vitalidad de determinadas piezas, así como coadyuvar a la sostenibilidad del modelo urbano.

Todas estas cuestiones pueden ser abordadas desde la reconfiguración morfológica y funcional de estos tejidos, con intervenciones que traten de estructurar y dotar de significado el abundante espacio interbloque. Sin embargo, tal y como se ha expuesto, en los polígonos madrileños de bloque más antiguos será necesario resolver previamente las indeterminaciones jurídicas sobre la titularidad de los espacios libres.

La recualificación del espacio interbloque propuesta por el PG97 mediante Planes Especiales de Mejora Ambiental, que tenían por objetivo resolver las indeterminaciones morfológicas y aprovechar las oportunidades ambientales de las ordenaciones abiertas, no pudieron desarrollarse precisamente por este motivo.

En 2018, el Plan Madrid Recupera sí que pone el foco en la resolución de la indeterminación jurídica de los espacios interbloque, que deberá ser resuelta mediante planes especiales dedicados expresamente a ello, como prerequisite para hacer frente a su indeterminación morfológica y funcional.

Se ha iniciado el proceso de definición del dominio público y la calificación de los espacios libres interbloque mediante la redacción de los primeros planes especiales de este tipo. El método previsto en estos planes consiste en calificar como “espacio libre de uso general (ELUG)” todos aquellos espacios sobre los que, aun siendo de titularidad privada, se reconoce el uso público. Esta nueva calificación resuelve solo los problemas de mantenimiento y conservación de los espacios, haciendo recaer la responsabilidad en el Ayuntamiento.

Extender esta solución a la totalidad de los espacios interbloque supondrá unos costes muy significativos para la administración local y no habilitará las opciones de transformación profunda que muchos de estos espacios requieren. El recurso al planeamiento mediante actuaciones de transformación urbanística o de dotación parece indispensable para ello, aunque resulta poco viable pieza a pieza en ausencia de plusvalías, difíciles o imposibles de conseguir en la mayor parte de los tejidos de bloque abierto que alojan poblaciones de rentas bajas. El planeamiento general y la gestión integrada de los patrimonios públicos de suelo, tratando de redistribuir rentas a escala urbana, podrían contribuir a solventar los problemas y aprovechar las oportunidades de estos tejidos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Ayuntamiento de Madrid (1984), *Ordenanza sobre Uso y Conservación de Espacios Libres*. Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, 21/02/1985. Disponible en: [https://sede.madrid.es/eli/es-md-01860896/odnz/1984/12/31/\(1\)/dof/spa/html](https://sede.madrid.es/eli/es-md-01860896/odnz/1984/12/31/(1)/dof/spa/html) (fecha de referencia: 28-02-2023)

Ayuntamiento de Madrid (2018a), *Acuerdo de 5 de diciembre de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueba el “Plan Madrid Recupera. Estrategia de Regeneración Urbana”*. Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, 11/12/2018.

Ayuntamiento de Madrid (2018b), Informe sobre la disposición del uso y explotación del suelo en espacios libres de propiedad privada en ámbitos de norma zonal 3. Uso "Espacio libre de uso general", en Ayuntamiento de Madrid, *Plan Especial Quinta del Pilar*.

Ayuntamiento de Madrid (2020), *Contrato de Servicio de limpieza de los espacios públicos de Madrid (6 lotes)*. Expediente 300/2020/00547. Disponible en: [https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3Adetalle\\_licitacion&idEvl=L YIN0XIHNAvnSoTX3z%2F7wA%3D%3D](https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3Adetalle_licitacion&idEvl=L YIN0XIHNAvnSoTX3z%2F7wA%3D%3D) (fecha de referencia: 28-02-2023)

- Ayuntamiento de Madrid (2022), *Contrato de Servicios de Limpieza y conservación de las zonas interbloques de Madrid*. Expediente 300/2022/00148. Disponible en: [https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3Adetalle\\_licitacion&idEvl=PbIslGB3GjR7h85%2Fpmmsfw%3D%3D](https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3Adetalle_licitacion&idEvl=PbIslGB3GjR7h85%2Fpmmsfw%3D%3D) (fecha de referencia: 28-02-2023)
- Bataller Enguix, José Javier; López de Lucio, Ramón; Rivera Blasco, Darío & Tejera Parra, Javier (2004), *Guía del urbanismo, Madrid, s. XX*, Madrid, Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid.
- Castrillo Romón, María A.; Fernández-Maroto, Miguel & Jiménez Jiménez, Marina (2016), “Hacia el mejoramiento urbano de un barrio funcionalista: debates e instrumentos para los espacios libres”, *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 26, nº1, pp. 23-32. DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n1.54626>.
- COPLACO, Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid. (1982), *Documentos para difusión y debate. Moratalaz-Vicálvaro*. Disponible en: <https://gestion3.madrid.org/opacmedioambiente/cgi-bin/abnetopac?METS=2516451919> (fecha de referencia: 28-02-2023)
- Fernández Alonso, Juan Manuel (2019), “Y de fondo la Norma Zonal 3”, en Sambricio, Carlos & Ramos, Paloma –eds.–, *El urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid, vol. II, pp. 241-243.
- Fundación Cultural COAM (2007), *Arquitectura de Madrid: periferia*, Madrid, Fundación COAM.
- Galiana Martín, Luis Manuel (1992), *Suelo público y desarrollo urbano: el caso de Madrid*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid. Handle: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/6586>
- García-Pérez, Sergio (2019), *Regeneración urbana de polígonos de vivienda masiva. Criterios para la evaluación y diagnóstico de la calidad de los espacios libres*. Tesis doctoral, Universidad de Zaragoza. Disponible en: <https://zaguan.unizar.es/record/109549?ln=es>
- Hernández Aja, Agustín; Rodríguez Alonso, Raquel; Rodríguez Suárez, Iván; Gómez Giménez, José Manuel; González García, Isabel; Córdoba Hernández, Rafael; Alguacil Gómez, Julio; Camacho Gutiérrez, Javier; Carmona Mateos, Fernando & Jaramillo Cáceres, Sergio (2018), *Barrios vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991/2001/2011.*, Madrid, Instituto Juan de Herrera (IJH). Disponible en: <https://oa.upm.es/51015/>
- Hess, Daniel Baldwin; Tammaru, Tiit & van Ham, Maarten –eds.– (2018), *Housing Estates in Europe. Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges*, Cham, Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-92813-5>

- Higueras, Ester; Pozueta, Julio & Lamíquiz, Francisco (2014), “La vocación del espacio público en bloques abiertos. Propuesta metodológica y caso de estudio en Moratalaz (Madrid)”, *Planur-e: territorio, urbanismo, paisaje, sostenibilidad y diseño urbano*, n.º4. Disponible en: <https://oa.upm.es/40659/>
- Jiménez Garcinuño, Lourdes (2015), *Dinámicas de ocupación urbana del Anillo Verde metropolitano, desde sus orígenes en el Plan General del Área Metropolitana de Madrid de 1963 hasta el Plan General de Ordenación Urbana de 1997*. Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid. DOI: <https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.38611>
- Leetmaa, Kadri, Holvandus, Johanna, Mägi, Kadi & Kährik, Anneli (2018), “Population Shifts and Urban Policies in Housing Estates of Tallinn, Estonia”, en Hess, Daniel Baldwin; Tammaru, Tiit & van Ham, Maarten –eds.–, *Housing Estates in Europe. Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges*, Cham, Springer, pp. 389-412. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-92813-5\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-319-92813-5_17)
- Ministerio de Fomento & Ayuntamiento de Madrid (1999), *La vivienda en Madrid en la década de los cincuenta: el Plan de Urgencia Social*, Madrid, Electa.
- Moya González, Luis (1976), *Los barrios de promoción oficial en Madrid*. Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid. DOI: <https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.22190>
- Rodríguez Villasante, Tomás; Alguacil Gómez, Julio; Denche Morón, Concha; Hernández Aja, Agustín; León, Concha & Velázquez Valoria, Isabela (1989), *Retrato de chabolista con piso: Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*, Madrid, IVIMA-SGV-Revista Alfoz-CIDUR. Disponible en: <https://oa.upm.es/14695/>
- SPyOT, Seminario de Planeamiento y Ordenación del Territorio de la ETSAM (1981), *Evaluación crítica del Plan General de Madrid de 1963*. Oficina Municipal del Plan [Documento inédito elaborado por encargo de la Oficina Municipal del Plan como documento preparatorio del PG85].
- SPyOT, Seminario de Planeamiento y Ordenación del Territorio de la ETSAM (1986), *Introducción al diseño urbano. La calidad en la ciudad consolidada*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- Sotoca, Adolf –ed.– (2012), *After the Project. Updating Mass Housing Estates*, Barcelona, Ediciones UPC. Handle: <http://hdl.handle.net/2099.3/36605>
- Turkington, Richard, van Kempen, Ronald & Wassenberg, Frank –eds.– (2004), *High-rise housing in Europe: Current trends and future prospects*, Delft, Delft University Press.
- Wassenberg, Frank (2012), “Housing Estates”, en Susan J. Smith, Marja Elsinga, Lorna Fox O’Mahony, Ong Seow Eng, Susan Wachter & Montserrat Pareja Eastaway –eds.–, *International Encyclopedia of Housing and Home*, Elsevier, pp. 444-449. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-047163-1.00530-0>