



CÁTEDRA UNED-INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

Máster en Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible 2023

Estrategia de localización de actividad financiera en la ciudad de Madrid. El encaje de Madrid Nuevo Norte

FERNANDO CARMONA MATEOS
ARQUITECTO, ESPAÑA

TUTOR: ALVARO CEREZO IBARRONDO

Resumen: El desarrollo del APE 05.31 Centro de Negocios Chamartín, junto con el resto de la operación Madrid Nuevo Norte, se presenta como uno de los grandes desarrollos estratégicos de la región madrileña para las próximas décadas, fortaleciendo el polo de actividad financiera en el eje norte de la Castellana mediante el desarrollo de más de un millón y medio de metros cuadrados de oficinas.

Una operación de semejante impacto, tanto en la configuración urbana de la ciudad como en el modelo laboral y de movilidad regional, debiera estar, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, perfectamente articulado con el resto de las operaciones definidas en la región a través de instrumentos de planeamiento territorial que garanticen la cohesión y el equilibrio territorial. Sin embargo, la Comunidad de Madrid no tiene un planeamiento a escala regional aprobado, y ni tan siquiera el planeamiento general ha podido analizar el impacto de esta operación de forma integral, ya que los parámetros de ordenación de esta se han definido mediante una modificación puntual diseñada específicamente para este desarrollo.

Frente a esta realidad, el presente trabajo analiza el impacto de desarrollar un ámbito de estas características, contrastándolo con los objetivos locales y regionales definidos por el planeamiento, con el objetivo de valorar el encaje de la operación Madrid Nuevo Norte en nuestro territorio.

Palabras clave: centro financiero; uso terciario; planeamiento urbanístico, equilibrio regional; Madrid.



Strategy for locating financial activity in the city of Madrid. The insertion of Madrid Nuevo Norte

Abstract: Madrid Nuevo Norte operation, and particularly the development of APE 05.31 Centro de Negocios Chamartín, is set to become one of the most important strategic developments in the Madrid urban area in the upcoming years, generating an important focus of the financial activity on the northern axis of the Castellana, through the development of more than one and a half million square meters of office land.

An operation with such an impact on the urban configuration of the city and on the associated employment and mobility model should follow the legal system, as well as the rest of the region's operations through urban planning instruments that guarantee the territorial cohesion and balance.

However, the Community of Madrid has no planning at regional level to guarantee these issues, and not even the urban planning has been able to analyze this operation thoroughly, since its structuring elements have been defined by a specific modification designed for this particular operation.

Taking everything into consideration, this essay analyses the impact of developing this project both locally and regionally, contrasting it with the objectives defined by the urban planning, with the aim of assessing whether the Madrid Nuevo Norte operation is coherent in our territory.

Keywords: Central business district; tertiary use; urban planning; regional balance; Madrid

1. Introducción. 2. Marco teórico. 3. Conclusiones. 4. Retos de futuro. Referencias bibliográficas. Listado de abreviaturas. Anexos.

1. Introducción

1.1. Justificación del tema elegido

El 25 de marzo de 2020, por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, se aprobó definitivamente la Modificación Puntual del PGOUM de 1997 en los Ámbitos De Planeamiento: APR 08.03 “Prolongación De La Castellana” Y APE 05.27 “Colonia Campamento” para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación de la operación urbanística “Madrid Nuevo Norte” (en adelante, la MPG-MNN). De esta forma, se aprueban mediante Modificación Puntual, una herramienta pensada para pequeñas modificaciones de planeamiento que garanticen la operatividad de éste, las condiciones de desarrollo de una de las piezas que aspiran a convertirse en un elemento de centralidad de la trama urbana madrileña, con incidencia a escala metropolitana.

La MPG-MNN define la división del ámbito de la Modificación Puntual en cuatro ámbitos de desarrollo: el APR.05.10 “Estación de Chamartín”; el APE.05.31 “Centro de Negocios Chamartín”; el APE.08.20 “Malmea-San Roque-Tres Olivos”, y el APE.08.21 “Las Tablas Oeste”. Entre estos ámbitos, destaca el Centro de Negocios de Chamartín por dos cuestiones principales: la apuesta decidida por fortalecer y potenciar uno de los principales polos financieros de la ciudad destinando la práctica totalidad de la edificabilidad del ámbito al uso terciario-oficinas, y las condiciones específicas para su desarrollo, fijándose un coeficiente de edificabilidad muy superior a la media de su entorno (y del resto de ámbitos de la MPG-MNN), apostando por un tejido de alta densidad con capacidad de absorber por sí mismo gran parte de la demanda de oficinas prevista para las próximas décadas.

En resumen, la MPG-MNN fija las condiciones que permitirán el desarrollo de un tejido urbano que, por sus características cuantitativas y cualitativas, tendrá un fuerte impacto en su entorno metropolitano, al configurarse como un polo financiero de referencia, cuanto menos, regional. Un desarrollo de esta entidad, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, debería ser objeto de consideración a una escala mayor, analizando su incidencia en el tejido metropolitano, y valorando su encaje en los objetivos de planificación regional. Sin embargo, la ausencia de un planeamiento territorial en la Comunidad de Madrid impide que se realice esta planificación y coordinación real entre los distintos municipios del territorio.

De hecho, el desarrollo ni tan siquiera ha sido objeto de consideración a nivel global en el conjunto de la estrategia municipal, ya que sus parámetros y ordenación definitivamente aprobados, como hemos visto, no proceden de una Revisión de Planeamiento General, sino de una Modificación Puntual que altera el destino fundamental del suelo y que, como los propios promotores explican, tendrá una incidencia fundamental en toda la región.

Por todo lo anterior, considero imprescindible realizar una revisión, que en este trabajo no puede ser sino superficial, de los **objetivos definidos en la MPG-MNN**, así como de las justificaciones esgrimidas para decidir el uso y la intensidad que albergarán los suelos incorporados a la actuación, y del **encaje que tendrán éstos en el planeamiento urbanístico de la ciudad de Madrid, así como de su entorno metropolitano**.

1.2. Problema y finalidad del trabajo

Las grandes ciudades españolas han sufrido fuertes procesos de transformación en las últimas décadas. Primero, a partir de los años 60, para absorber las rápidas migraciones campo-ciudad, derivadas de la industrialización del país que se desencadenó tras el Plan de Estabilización y Liberalización de 1959. Estos crecimientos, con un carácter informal, fueron regularizándose en los años posteriores mediante programas dirigidos por las administraciones públicas. Pocos años después, a partir de la década de los 90, el ciclo de crecimiento urbanístico volvió a verse acelerado, fruto del fuerte “boom” inmobiliario desencadenado con la entrada del país en los circuitos de acumulación económicos europeos y globales. Un crecimiento, en esta ocasión, más dirigido desde el planeamiento urbanístico, pero no necesariamente con criterios más racionales. Surgen en esta época las grandes urbanizaciones residenciales, se consolidan las “ciudades dormitorio”, en una apuesta por modelos de segregación de usos que aumentaron progresivamente las distancias residencia-empleo-ocio, gracias a una fuerte inversión en infraestructuras y el empleo masivo del vehículo privado. Este proceso de crecimiento acelerado, de nuevo, se vio interrumpido por una crisis económica de fuerte carácter inmobiliario que ralentizó, e incluso paralizó, los desarrollos urbanísticos en nuestras ciudades.

Tras este proceso, nos encontramos con ciudades generadas en procesos de rápido crecimiento, basadas en una fuerte demanda de infraestructuras orientadas al transporte privado. Ciudades con un modelo de segregación de usos que nos aboca a una movilidad que ahora, con perspectiva, se nos antoja insostenible. El aumento de la presión de sector servicios en las áreas centrales de la ciudad ha expulsado progresivamente una parte de los usos residenciales hacia la periferia, aumentando de forma exponencial la distancia del vector vivienda-trabajo, por lo que la movilidad cotidiana en vehículo privado congestiona de forma ineludible las entradas y salidas de la ciudad cada día. Ante esto cabe la pregunta: ¿cuáles han sido los criterios de planificación y diseño de nuestras ciudades en las últimas décadas? Como intentaré explicar en el presente trabajo, la respuesta es que el principal criterio que se ha seguido es el análisis de mercado. Gracias a las facilidades que ha aportado durante años la existencia de un sistema de transporte motorizado privado asequible para la mayoría de la población, las externalidades generadas por la segregación de usos han sido perfectamente asumidas por el mercado, y no nos hemos preocupado de incorporar soluciones de proximidad y de movilidad sostenible en nuestra región. Cuando amplias capas de la población pueden permitirse acceder al vehículo privado, y no tienes en cuenta las externalidades en forma de congestión y contaminación, no es un problema recorrer cada día la creciente distancia entre las periferias residenciales y el centro en el que se acumula la mayoría de la actividad económica.

La respuesta a los problemas anteriores, las sociedades contemporáneas, la hemos situado en el planeamiento urbanístico. Y en España en concreto nos hemos dotado de un marco legislativo que garantice que este planeamiento se desarrolle de forma jerarquizada, vinculante y con un fuerte control público. Jerarquizado, porque entendemos que el territorio se piensa primero a escala global, analizando los equilibrios y desequilibrios que generan nuestras actuaciones, y definiendo una estrategia global para desarrollar nuestros asentamientos. Vinculante, porque de nada sirve utilizar sistemas jerárquicos si cada plan no vincula normativamente las condiciones de desarrollo de los inmediatamente inferiores. Y con control público porque hemos decidido que, en sociedades democráticas, es el poder político el que debe defender los intereses colectivos frente a los del mercado, garantizando que el derecho a la ciudad no sea solo derecho a habitar en ella, sino a decidir colectivamente cómo queremos construirla. Un sistema coherente y garantista que debería evitar que volvamos a enfrentarnos a los problemas enunciados en el párrafo anterior.

Los problemas, sin embargo, se derivan de la puesta en práctica del modelo. En el territorio madrileño el carácter jerárquico del planeamiento se encuentra comprometido porque no existe planeamiento urbanístico y territorial con una escala regional que permita analizar los equilibrios y desequilibrios que presenta nuestra metrópolis. El carácter vinculante del planeamiento se difumina cuando, para evitar los engorrosos procedimientos burocráticos de revisar un planeamiento general, convivimos durante décadas con un PGOU obsoleto, alterándolo constantemente a base de modificaciones puntuales que nos permitan decidir de forma independiente sobre los parámetros estructurantes de cada operación inmobiliaria. Y el control público del planeamiento urbanístico pierde su función de reequilibrio cuando los análisis de necesidades, lejos de poner el foco en operaciones orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades en todo el territorio y el equilibrio regional, se centran en análisis de demanda, en qué es lo que pide el mercado en un espacio geográfico concreto.

En resumen: los mecanismos de control territorial se encuentran desdibujados y adquieren un carácter fuertemente discrecional; el planeamiento urbanístico como proyecto holístico e integrador se disuelve frente a las permanentes exigencias de flexibilidad y de reducir procesos “burocráticos”; y el control público se basa en ocasiones simplemente en garantizar la viabilidad de mercado de las operaciones.

La operación de Madrid Nuevo Norte es bastante ilustrativa en este sentido, ya que, como trataré de demostrar en el presente trabajo, se trata de una operación inmobiliaria que se articula desde una perspectiva puramente local, sin atender a los impactos generados a escala regional. Además, los parámetros para su desarrollo han sufrido múltiples alteraciones, no ya de cuestiones pormenorizadas, sino del propio destino global de los suelos, sin necesidad de ser revisado el planeamiento general que lo legitima, y en varios momentos del recorrido histórico de la operación veremos cómo los agentes públicos han utilizado únicamente criterios de mercado para justificar los cambios de los parámetros urbanísticos del ámbito.

El presente trabajo pretende por tanto realizar un salto de escala en el análisis de Madrid Nuevo Norte, recuperar una visión global que analice los impactos de desarrollar un millón y medio de metros cuadrados de oficinas en una de las zonas con mayor concentración de actividad financiera y de mayor congestión de la región. Una congestión que, como veremos, se deriva precisamente de esta acumulación de actividad económica en espacios de centralidad urbana, mientras que la residencia se va expulsando progresivamente hacia la periferia.

1.3. Objetivos

Vista la justificación inicial, el presente trabajo se plantea tres objetivos generales:

- Analizar el **recorrido histórico** de la operación de Madrid Nuevo Norte, específicamente en lo que refiere a la justificación de generar un **nuevo polo financiero** en el ámbito.
- Evaluar los **objetivos regionales y locales** del planeamiento urbanístico de las últimas décadas, recogiendo las estrategias definidas en el mismo para la localización de la actividad terciaria de oficinas a escala metropolitana.
- Valorar el **encaje** que tiene el desarrollo de la operación **Madrid Nuevo Norte** en los **objetivos de planeamiento** definidos a nivel local y regional.

Para la consecución de estos tres objetivos generales, se plantean los siguientes objetivos específicos para el trabajo:

- Analizar las diferentes propuestas desarrolladas en torno al ámbito de MNN en los últimos 30 años, centrándonos en la cuantificación y localización del uso terciario-oficinas.

- Identificar los objetivos y demandas analizados por la MPG-MNN para justificar la necesidad de este desarrollo de oficinas financieras en la zona norte de Madrid.
- Realizar un análisis cuantitativo y geográfico del estado actual del sector de las oficinas a nivel regional y local.
- Identificar los objetivos a escala local recogidos en el planeamiento general vigente con respecto a la localización de la actividad terciaria-oficinas, así como las principales líneas estratégicas definidas para la consecución de dichos objetivos.
- Identificar los objetivos a escala regional recogidos en el documento de bases del Plan Regional de Estrategia Territorial, cuyos trabajos se iniciaron en los años 90, con respecto a la localización de la actividad terciaria-oficinas, así como las principales líneas estratégicas definidas para la consecución de dichos objetivos.
- Analizar el encaje de la ordenación definida para los distintos ámbitos de Madrid Nuevo Norte, y especialmente del Centro de Negocios Chamartín, en los objetivos de planeamiento urbanístico y territorial identificados en los dos puntos anteriores, en lo relativo a la estrategia de localización de los usos terciarios de oficinas.
- Definir una serie de retos de futuro que nos permitan alinear los desarrollos urbanísticos con los objetivos de equilibrio territorial y proximidad en nuestras ciudades.

2. Marco teórico y desarrollo

2.1. Análisis cuantitativo de las diferentes propuestas para MNN

Para iniciar esta investigación, se recoge en primer lugar una síntesis de las diferentes alternativas propuestas para el desarrollo del ámbito de Madrid Nuevo Norte desde su planteamiento en la década de 1990. Se recoge de forma sintética, para cada propuesta, el origen de esta, así como los parámetros cuantitativos principales y la edificabilidad prevista tanto a nivel global, como específicamente para uso terciario-oficinas.

2.1.1. Concurso público para “el desarrollo urbanístico del recinto ferroviario de Chamartín” – 1993

La entonces denominada Operación Chamartín se pone en marcha en 1993. El 2 de marzo de ese año, la entidad pública Renfe (ahora Adif) aprobó la convocatoria del concurso público para “desarrollo urbanístico del recinto ferroviario de Chamartín”. En ese momento, los suelos incluidos en el ámbito suponían un total de 625.000 m²s, pero no existían expectativas de edificabilidad máxima para los mismos, ya que el entonces vigente Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 (PGOUM85) no definía ningún ámbito de transformación urbanística para estos suelos. Entre las condiciones del contrato, que finalmente se firmó entre Renfe y Unitaria (conformada por la inmobiliaria del banco Argentaria y la constructora San José), se fijaba que el adjudicatario debía conseguir la aprobación de un instrumento de planeamiento, concretamente la revisión del plan general, que fijase una capacidad de edificación de 825.000 m²c (Caballero, 2019).

2.1.2. Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM97) – 1997

El 19 de abril de 1997 se publicaba en el BOCM el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprobaba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM97).

Entre los ámbitos de Suelo Urbano con ordenación remitida a la redacción de un planeamiento de desarrollo, se encontraba el APR 08.03 – Prolongación de la Castellana. Se definía un ámbito de Suelo Urbano (equivalente a Suelo Urbano No Consolidado en la legislación actual) que englobaba, junto a los suelos de Renfe sacados a concurso en 1993, una serie de suelos de playa

de vías con más de 4 km de longitud en dirección norte-sur, constituyendo lo que será prácticamente el ámbito definitivo sobre el que se definirán las sucesivas propuestas, con pequeñas modificaciones. La superficie total del ámbito delimitado ascendía a 3.056.700 m²s, sobre los que se fijaba un techo de edificabilidad de 1.834.020 m²c en uso característico residencial. Los usos pormenorizados definidos (modificables durante el desarrollo del planeamiento de desarrollo) se cuantificaban en 1.283.614 m²c de uso residencial y 550.206 m²c de uso terciario, sin entrar a establecer un rango para los destinados a oficinas (Ficha del APR 08.03 del PGOUM97).

2.1.3. Modificación Puntual del PGOUM97 para el APR.08.03 “Prolongación de la Castellana” – 2002

El 27 de septiembre de 2002 se dictó la orden de aprobación definitiva de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito APR.08.03 “Prolongación de la Castellana”, en la que se alteraron sustancialmente las condiciones de desarrollo del ámbito (MPG 2002).

La propuesta de modificación surgió como consecuencia de la aprobación por el Consejo Rector del Consorcio Urbanístico “Prolongación de la Castellana” del “Documento de Parámetros Urbanísticos, Bases de Planeamiento y Principios para el Desarrollo y la Gestión del APR.08.03- Prolongación de la Castellana”, en la que se acordaban estos nuevos parámetros.

La superficie bruta del ámbito, fruto de “una más precisa medición y no de una redelimitación del área” (Ayuntamiento de Madrid, 2002), se define en 3.120.658 m²s, y se establecen como usos globales el residencial en vivienda libre y el terciario, con el objetivo de flexibilizar una mayor implantación de este último. Por otro lado, justificando una “excepcionalmente importante cantidad de infraestructuras a construir y su coste económico” (Ayuntamiento de Madrid, 2002), se decide elevar el “aprovechamiento tipo” (equivalente en la legislación vigente al coeficiente de edificabilidad homogeneizada, determinación estructurante en Ámbitos de Actuación de Suelo Urbano No Consolidado) del ámbito de 0,6 a 1,05 m²c/m²s, por lo que el techo edificable se fija en 3.276.691 m²c. Además, se establece que el uso terciario de oficinas deberá estar comprendido entre el 15% y el 55% de la edificabilidad total, con un valor pormenorizado que debía completarse en el correspondiente Plan Parcial de Reforma Interior. Este rango supone una edificabilidad máxima destinada al uso terciario-oficinas de entre 491.504 y 1.802.180 m²c.

2.1.4. PPRI para el desarrollo del APR.08.03 “Prolongación de la Castellana” – 2011

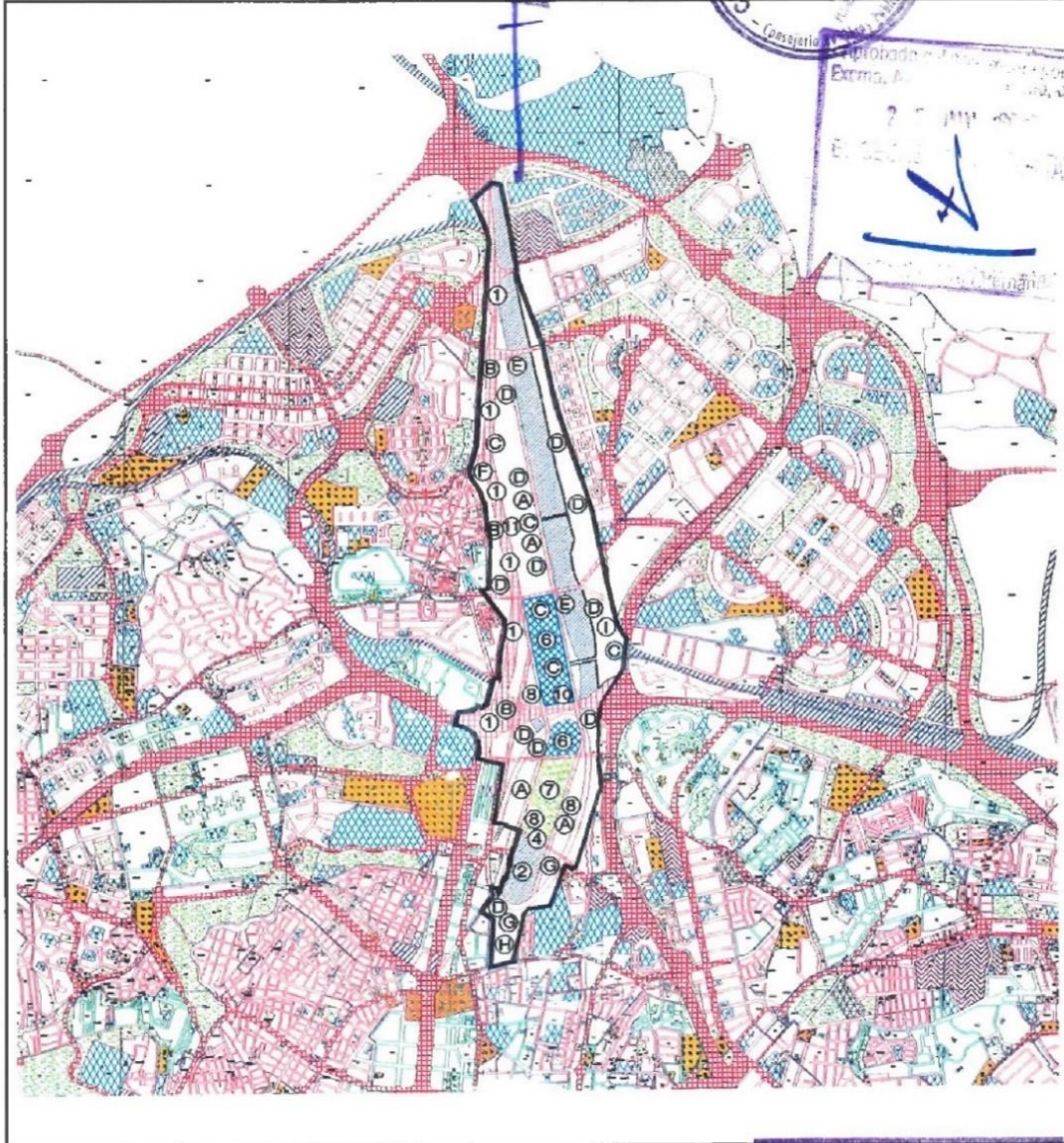
El 25 de febrero de 2011, el excelentísimo Ayuntamiento Pleno de Madrid adoptó el acuerdo de aprobación definitiva del Plan Parcial de Reforma Interior para el desarrollo del APR.08.03 “Prolongación de la Castellana”, en el que se definía la ordenación pormenorizada de todo el ámbito para posibilitar su gestión y urbanización. Este plan no llegó a desarrollarse, debido a que fue anulado el 21 de junio de 2013, y posteriormente el 8 de noviembre de 2013, por sendas Sentencias del TSJM.

Dicho PPRI mantenía las condiciones de ordenación estructurantes y vinculantes fijadas en la MPG de 2002, estableciendo la distribución pormenorizada de usos dentro de las horquillas definidas por la misma. Concretamente, para el uso terciario oficinas, se definió que se destinaría un 36,714% de la edificabilidad lucrativa del ámbito, lo que ascendía a un total de 1.203.041 m²c de uso terciario oficinas (con un gran margen de flexibilidad que permitía elevarlo hasta 1.684.171 m²c durante el desarrollo del plan).

Figura 1. Delimitación del APR 08.03.

AMBITOS DE ORDENACIÓN – SUELO URBANO	APROBADO POR ORDEN DEL CONSEJERO DE OBRAS PÚBLICAS URBANISMO Y TRANSPORTES DE FECHA 27.09.02	1276
Areas de Planeamiento Remitido	Madrid, 3.10.02	APR
Condiciones particulares	EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO LA JEFA DEL SERVICIO DE ACTUACION ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO	
Código del Plan General	NORMATIVO	APR 08.03
Nombre:	(P.R. Resolución 104/00 BOCM 55/00)	
Figura de Ordenación:	PROLONGACION DE LA CASTELLANA	
Distrito: FUENCARRAL - CHAMARTIN	PLAN PARCIAL DE REFORMA INTERIOR	
Planeamiento incorporado:	Hoja referencia del Plan General: 37.45.53	

Ordenación propuesta



[ESTE DOCUMENTO ANULA]

Fuente: NNUU de la MPG 2002

2.1.5. Madrid Puerta Norte – 2016

Tras el cambio en la corporación municipal del Ayuntamiento de Madrid, resultado de las elecciones de mayo de 2015, el nuevo equipo de gobierno inició los trabajos para presentar una nueva propuesta para el ámbito, con edificabilidades más reducidas. En base a estos trabajos, en mayo de 2016 se presenta el “Documento resumen de las Bases y Estrategias para el desarrollo norte de la ciudad de Madrid”, que recoge las estrategias para el desarrollo del en ese momento denominado proyecto “Madrid, Puerta Norte”.

Los principales elementos diferenciadores, a nivel estructurante, de esta propuesta con respecto a las anteriores, son: (1) la sustracción del ámbito de la mayoría de los suelos ferroviarios no sometidos a transformación urbanística (los situados al norte de la M-30), y (2) la división del ámbito en cuatro ámbitos de desarrollo:

- **Centro de Actividad Estación de Chamartín:** con una superficie de bruta de 233.082 m²s y una edificabilidad máxima de 163.157 m²c, destinados en su totalidad a usos terciarios.
- **Centro Terciario de Negocios:** con una superficie bruta de 483.942 m²s y una edificabilidad máxima de 508.139 m²c, de los cuales 408.139 m²c se destinarían a usos terciarios.
- **Espacio Productivo Malmea:** con una superficie bruta de 472.503 m²s, y una edificabilidad máxima de 496.128 m²c, de los cuales 428.650 m²c se destinarían a usos terciario-industriales.
- **Espacio Residencial Casco de Fuencarral y de Actividad Valverde:** con una superficie bruta de 555.022 m²s y una edificabilidad máxima de 582.773 m²c, de los cuales 117.391 m²c se destinarían a usos terciario-tecnológicos y 174.136 m²c a usos terciarios.

En total, la operación se limitaría a una superficie bruta de 1.744.549 m²s (el resto hasta los 3.184.936 m²s se corresponden con viarios y suelos ferroviarios sin transformar que no entrarían en la operación), que generarían una edificabilidad máxima de 1.750.197 m²c, de los cuales 862.823 m²c se destinarían a usos terciario-tecnológicos y terciario-oficinas.

2.1.6. Madrid Nuevo Norte - 2020

Tras toda esta secuencia de propuestas, finalmente, por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el 25 de marzo de 2020 se aprueba definitivamente la Modificación Puntual del PGOUM DE 1997 en los Ámbitos De Planeamiento: APR 08.03 “Prolongación De La Castellana” Y APE 05.27 “Colonia Campamento” para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación de la operación urbanística “Madrid Nuevo Norte” (en adelante, la MPG-MNN).

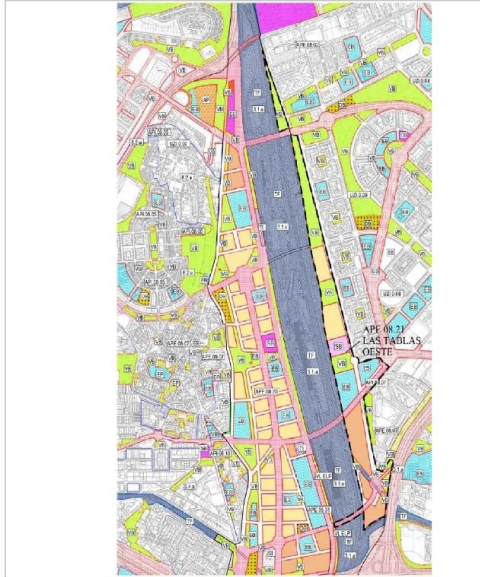
- **APR.05.10 Estación de Chamartín:** con una superficie bruta de 236.324 m²s, y una edificabilidad máxima lucrativa de 180.000 m²c, destinados en su totalidad al uso terciario-oficinas.
- **APE.05.31 Centro de Negocios Chamartín:** con una superficie bruta de 793.878 m²s y una edificabilidad máxima lucrativa de 1.300.000 m²c, de los cuales 987.000 m²c se destinarían al uso terciario-oficinas.
- **APE.08.20 Malmea-San Roque-Tres Olivos:** con una superficie bruta de 1.029.647 m²s y una edificabilidad máxima lucrativa de 965.321 m²c, de los cuales 214.864 m²c se destinarían al uso terciario-oficinas.
- **APE.08.21 Las Tablas Oeste:** con una superficie bruta de 304.976 m²s y una edificabilidad máxima lucrativa de 211.992 m²c, de los cuales 123.795 m²c se destinarían al uso terciario-oficinas.

En total, la operación englobaría una superficie bruta de 2.364.802 m²s, que generarían una edificabilidad máxima de 2.657.313 m²c, de los cuales 1.505.659 m²c se destinarían al uso terciario-oficinas.

Figura 2. Delimitación de los ámbitos de planeamiento de MNN.

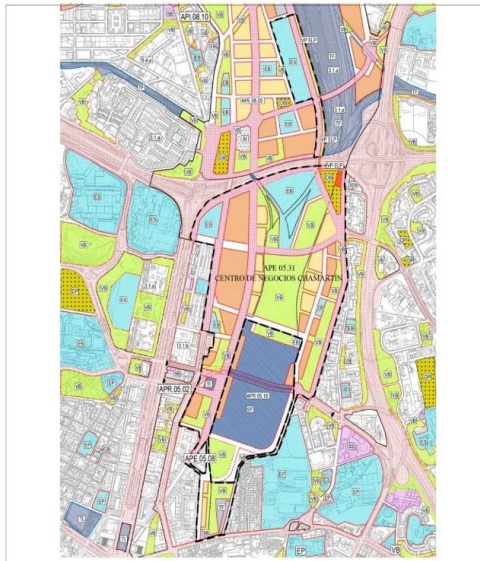
ÁMBITOS DE ACTUACIÓN - SUELO URBANO	
Áreas de Planeamiento Específico	APE
Código del Plan General:	APE.08.21
Nombre:	LAS TABLAS OESTE
Figura de ordenación:	ORDENACIÓN ESPECÍFICA (PG97) / ORDENACIÓN PORMENORIZADA (LSCM 9/2001)
Distrito: 8.FUENCARRAL-EL PARDO	Hoja de referencia del Plan General: O-37/7/4 O-45/1/4/5

Delimitación del ámbito de actuación



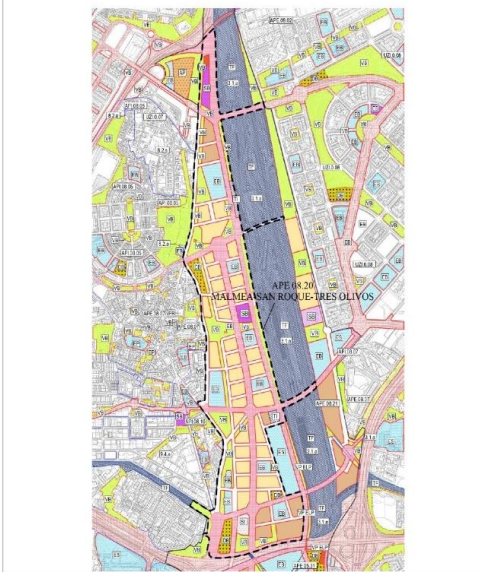
ÁMBITOS DE ACTUACIÓN - SUELO URBANO	
Áreas de Planeamiento Específico	APE
Código del Plan General:	APE.05.31
Nombre:	CENTRO DE NEGOCIOS CHAMARTÍN
Figura de ordenación:	ORDENACIÓN ESPECÍFICA (PG97) / ORDENACIÓN PORMENORIZADA (LSCM 9/2001)
Distrito: 5.CHAMARTÍN	Hoja de referencia del Plan General: O-45/4/7 O-53/1/4

Delimitación del ámbito de actuación



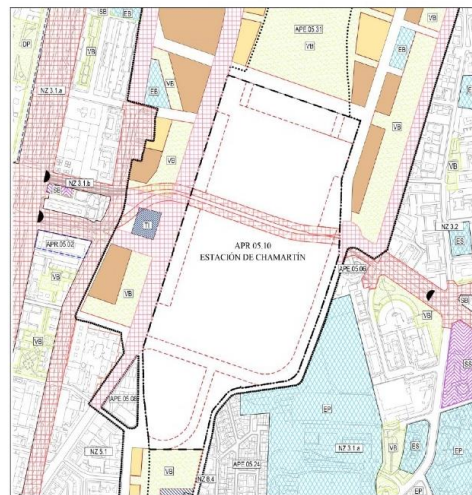
ÁMBITOS DE ACTUACIÓN - SUELO URBANO	
Áreas de Planeamiento Específico	APE
Código del Plan General:	APE.08.20
Nombre:	MALMEA - SAN ROQUE- TRES OLIVOS
Figura de ordenación:	ORDENACIÓN ESPECÍFICA (PG 97) / ORDENACIÓN PORMENORIZADA (LSCM 9/2001)
Distrito: 8.FUENCARRAL-EL PARDO	Hoja de referencia del Plan General: O-45/1/4/7 O-37/7/4

Delimitación del ámbito de actuación



ÁMBITOS DE ACTUACIÓN - SUELO URBANO	
Áreas de Planeamiento Remitido	APR
Condiciones particulares	APR.05.10
Código del Plan General:	ESTACIÓN DE CHAMARTÍN
Nombre:	PLAN PARCIAL DE REFORMA INTERIOR
Figura de ordenación:	
Distrito: 5.CHAMARTÍN	Hoja de referencia del Plan General: O-53/1/4

Delimitación del ámbito de actuación



Fuente: MPG-MNN

2.1.7. Síntesis de las propuestas

En el siguiente cuadro se recoge una síntesis cuantitativa de los parámetros de edificabilidad y, especialmente, de edificabilidad vinculada al uso terciario-oficinas:

Tabla 1. Síntesis cuantitativa de las propuestas para el ámbito de MNN

FECHA	DOCUMENTO	SUPERFICIE BRUTA (m ² s)	EDIFICABILIDAD TOTAL (m ² c)	EDIF. TERCIARIA-OFICINAS (m ² c)
1.993	Concurso público para el "recinto ferroviario de Chamartín"	625.000	825.000	-
1.997	PGOUM97 - APR.08.03 "Prolongación de la Castellana"	3.056.700	1.834.020	550.206 ¹
2.002	MPG del APR.08.03 "Prolongación de la Castellana"	3.120.658	3.276.691	491.504 - 1.802.180
2.011	PPRI del APR.08.03 "Prolongación de la Castellana"	3.120.658	3.276.691	1.203.041 ²
Madrid Puerta Norte				
2.016	C.A. Estación Chamartín	233.082	163.157	163.157
	C. Terciario de Negocios	483.942	508.139	408.139
	E. Productivo Malmea	472.503	496.128	0
	E.R. Fuencarral y Valverde	555.022	582.773	291.527
TOTAL		1.744.549	1.750.197	862.823
Madrid Nuevo Norte				
2.020	APR.05.10	236.324	180.000	180.000
	APR.05.31	793.878	1.300.000	987.000
	APR.08.20	1.029.647	965.321	214.864
	APR.08.21	304.976	211.992	123.795
TOTAL		2.364.825	2.657.313	1.505.659

Elaboración propia

¹ Terciario en cualquiera de sus usos pormenorizados

² Reducible o ampliable con los límites de 972.041 - 1.684.171 m²c

Como se puede apreciar en el cuadro, se define un recorrido de casi 30 años hasta la (última) aprobación definitiva del planeamiento que ordena estos suelos. En este lapso temporal, se han producido importantes variaciones, en movimiento de vaivén, que han alterado sustancialmente el destino del suelo, sin que para ello se haya producido en ningún caso una revisión global del planeamiento municipal.

Tras a la primera propuesta, derivada de la salida de los suelos a concurso, se producen una serie de modificaciones orientadas principalmente al incremento de la edificabilidad del ámbito con la finalidad de mejorar la viabilidad económica de este. Así, en el PGOU97 se recoge ya una superficie de suelo casi 5 veces superior a la que salió a concurso, fruto de incorporar tanto espacios vacantes al norte de la M-30 como una serie de elementos cuya situación inicial es muy variada: el polígono industrial de Malmea, las playas de vías (y las propias vías) de Adif, los nudos de carreteras afectados... Tras esto, la MPG 2002, sin modificar la delimitación del ámbito, procede a multiplicar casi por dos la edificabilidad máxima del mismo, elevando el coeficiente de edificabilidad de $0,60 \text{ m}^2\text{c}/\text{m}^2\text{c}$ a $1,05 \text{ m}^2\text{c}/\text{m}^2\text{c}$ con el argumento de garantizar que las plusvalías generadas por la operación pudieran financiar las infraestructuras adscritas al ámbito. Una justificación puramente financiera para definir la intensidad de uso de uno de los elementos configuradores de centralidad definidos en el PGOU97.

Tras esto, el PPRI de 2011, aprobado en uno de los momentos en que más agudizada se encontraba la crisis inmobiliaria en España, no trata sino de consolidar las condiciones definidas en la MPG 2002, definiendo la ordenación pormenorizada dentro del rango previsto por el planeamiento general.

Pasados unos años, en un intento de retomar la puesta en marcha de la operación, se produce el primer movimiento de contención de las expectativas inmobiliarias del ámbito. El Ayuntamiento de Madrid, con una apuesta mayor, al menos en lo formal, por el equilibrio regional, pone sobre la mesa una propuesta que sustrae de la operación todos los suelos que no van a ser transformados, y reduce drásticamente la edificabilidad prácticamente a la mitad, incorporando además una mayor mezcla de usos, mediante el mantenimiento de actividades productivas en el entorno del actual polígono de la Malmea.

Finalmente, la propuesta del Ayuntamiento decayó, devolviendo la iniciativa a los promotores del ámbito (Madrid Nuevo Norte en ese momento), que recuperan unos valores de edificabilidad máxima próximos a las propuestas de máximos, incorporando al ámbito de ordenación parte de los suelos ocupados por las vías de ferrocarril y, lo más importante, apostando por una mezcla de usos muy diferente a la de las anteriores propuestas. Por un lado, se configura por primera vez el terciario de oficinas como el uso mayoritario del ámbito, y por otro, se apuesta por una zonificación mucho más estricta, agrupando la mayoría de estos usos terciarios en los ámbitos al sur de la M-30, y definiendo los usos residenciales en los espacios más periféricos de la actuación.

Se consolida así una propuesta que, como hemos veremos en el siguiente apartado (2.2. La apuesta de Madrid Nuevo Norte por el uso terciario-oficinas), apuesta de forma decidida por consolidar y fortalecer un polo financiero en la zona norte de la almendra central madrileña, rematando el distrito de negocios en torno al nudo norte de Madrid. En los siguientes apartados, entraremos a valorar si esta estrategia, muy clara en sus planteamientos, tiene un encaje positivo en los objetivos regionales y locales enunciados por las distintas figuras de planeamiento de Madrid, y si responde a los criterios de equilibrio regional definidos en nuestro ordenamiento jurídico.

Para ello, en los siguientes apartados, tras revisar la justificación aportada por los promotores para el desarrollo del ámbito, se plantea un salto de escala, analizando por un lado la situación

de la actividad terciaria de oficinas a escala regional y municipal, y por otro los objetivos definidos para estas actividades en el planeamiento urbanístico y territorial.

2.2. La apuesta de Madrid Nuevo Norte por el uso terciario-oficinas

Como ha quedado explicado en el apartado 1.2. *Problema y finalidad del trabajo*, en ausencia de planeamiento territorial vigente en la región madrileña, es la autoridad administrativa de la Comunidad de Madrid quien, generalmente mediante el Informe de Impacto Territorial elaborado a la presentación del avance del planeamiento general, evalúa la incidencia de las distintas actuaciones a nivel regional, y su coherencia con la estructura general del territorio.

Sin embargo, como hemos visto en el anterior apartado 2.1 *Análisis cuantitativo de las diferentes propuestas para MNN*, la propuesta finalmente vigente en el ámbito, y que en principio será la que se desarrolle en los próximos años, dista mucho de la prevista en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997³, y ha ido definiéndose a través de convenios público-privados y de Modificaciones Puntuales de Planeamiento.

Para justificar estas alteraciones de planeamiento, que sin ninguna duda suponen una incidencia relevante en la estructura regional, la MPG-MNN recoge entre su documentación un estudio de impacto del uso terciario (Anexo 2. Madrid Nuevo Norte. Estudio de impacto uso terciario⁴).

Dicho estudio se centra en analizar, en base a datos suministrados por distintas empresas consultoras que operan en la región, la evolución de la estructura de oficinas de la región madrileña, con el objetivo claro de justificar que el centro de negocios de la ciudad (en adelante CBD, por sus siglas en inglés “Central Business District”) de la capital se encuentra infradotado de espacios de oficinas, al menos con respecto a la demanda potencial, por lo que es imprescindible generar una gran bolsa de suelo que venga a dar respuesta a esta demanda insatisfecha.

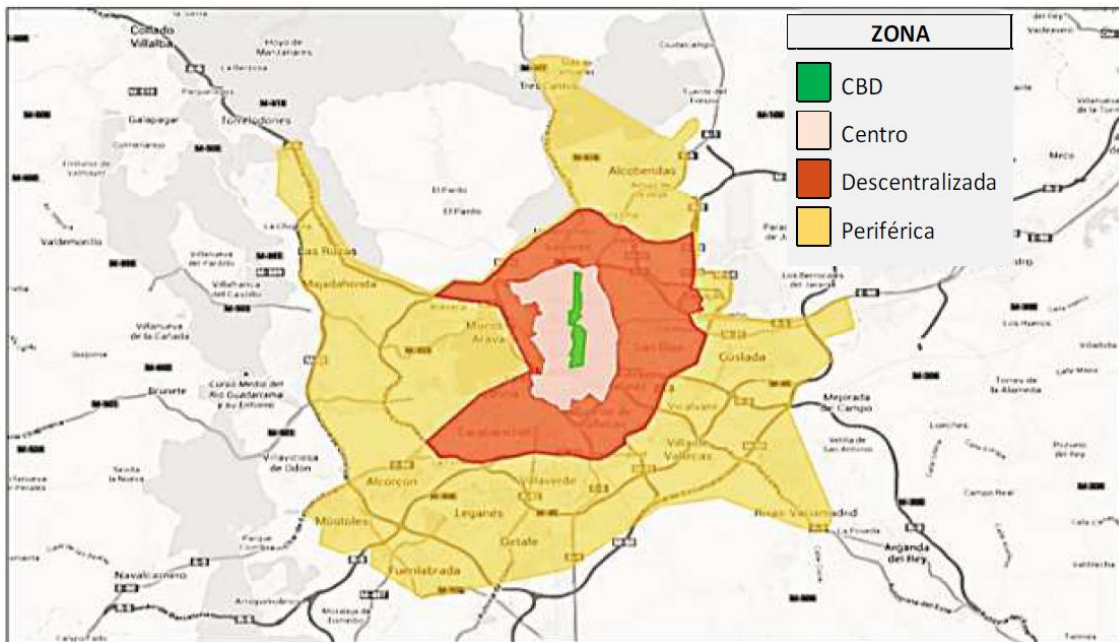
Para ello, el estudio parte de la base de que, en la economía de Madrid, “el peso del sector servicios ha ido creciendo de manera continua hasta alcanzar en 2014 el 83% [del Producto Interior Bruto (PIB)] en la Región y el 89% en la Ciudad” destacando los servicios “prestados a empresas y financieros, con un peso sobre el PIB del 40,5% [en la región y del] 44,9% en la Ciudad”, dibujando un **panorama económico fuertemente terciarizado**, en especial en aquellas actividades tradicionalmente realizadas en oficinas (MPG-MNN Anexo 2, pág. 9).

Llama la atención que el propio estudio analiza que, en los últimos años, el proceso de crecimiento del sector de servicios avanzados ha sido más suave a nivel municipal que a nivel regional, proceso que se vincula con la “metropolización” de las sedes de grandes empresas (Telefónica a Alcobendas, Banco Santander a Boadilla del Monte). Sin embargo, esta deslocalización a escala regional se analiza como algo negativo por parte del documento: no se valora esta “metropolización” como una oportunidad de equilibrar usos en la región, sino como el resultado de la caída de la oferta de suelo en la capital (MPG-MNN Anexo 2, págs. 9-10).

³ Sirva como ejemplo que finalmente van a desarrollarse 1.505.659 m²c de uso terciario oficina, casi el triple de los 550.206 m²c previstos en el PGOUM97 para la totalidad de usos terciarios.

⁴ Todos los datos recogidos en el presente apartado, salvo que se especifique lo contrario, provienen de dicho informe, que se citará como “MPG-MNN Anexo 2”

Figura 3. Estructura de la actividad de terciaria-oficinas en Madrid. Clasificación elaborada por BNP Paribas.



Fuente: MPG-MNN Anexo 2.

En cuanto al empleo que genera dicha actividad, llaman la atención varios factores recogidos en el documento. Por un lado, el hecho de que la especialización en servicios terciarios avanzados genera que “los trabajadores que entran a trabajar en Madrid están más formados que los residentes que salen fuera de la ciudad” (entendido el nivel de formación como el porcentaje de ingenieros, licenciados y personal de alta dirección). Este dato es celebrado por el informe, con el visto bueno del Ayuntamiento de Madrid, en tanto que supone una atracción de talento a la capital. Nuevamente, no tiene en cuenta el impacto que esta distribución de actividades tiene en cuanto a incremento de la movilidad forzada por carácter laboral, así como la segregación espacial que provoca este efecto de atracción de talento por parte de la capital. De hecho, el estudio refleja cómo “el 82% de los ingenieros, licenciados y alta dirección trabajan en la Ciudad [de Madrid], cayendo al 52% si nos referimos a los que residen” (MPG-MNN Anexo 2, págs. 11-12). Si asumiésemos el mejor de los escenarios, en el que este 52% de los residentes en la ciudad trabajasen en Madrid, nos quedaría aún un 30% de trabajadores que tendrían que desplazarse de su municipio para acudir cada mañana a su centro de trabajo.

Resultado de este desequilibrio trabajo-residencia es, como se recoge en el propio documento, que “la movilidad dentro del área metropolitana supone la entrada diaria en Madrid de 425.000 trabajadores, y la salida de 250.000” (MPG-MNN Anexo 2, pág. 16). Es decir, pese a que se produce un trasvase en las dos direcciones, el balance se encuentra claramente descompensado hacia la capital, que alberga mucha más capacidad laboral que residencial. Y es que, como se indica unas páginas más adelante: “La amplia demanda de suelo [...] ha repercutido en un modelo urbano menos compacto y funcionalmente más compartimentado entre los usos residencial y de actividades económicas, que ha aumentado el consumo de suelo, y generado un coste ambiental elevado en términos de congestión de tráfico, gasto energético y contaminación derivados del auge de la movilidad motorizada” (MPG-MNN Anexo 2, pág. 20).

Centrándonos en los datos concretos del sector de oficinas en Madrid, el estudio destaca como, en toda la serie histórica, “la superficie de oficinas en Madrid ha ido aumentando siempre desde el inicio de la serie histórica”, debido principalmente al crecimiento económico y a la especialización de la capital en el sector servicios, especialmente tras la terciarización de la economía madrileña a partir de los años 80, que supuso que “la industria se movió hacia los municipios del arco sur-sureste de Madrid, [mientras que] el mercado de oficinas tuvo su desarrollo, primero en las áreas interiores de la M-30, para posteriormente, a partir de la década de los 90, extenderse a las áreas de influencia de las autovías A-1, A-2 y A-6”, consolidando el desequilibrio de actividades en el eje noroeste-sudeste (MPG-MNN Anexo 2, pág. 21).

Por ejemplo, según datos de BNP Paribas recogidos en la MPG-MNN, “la superficie [de oficinas] ha pasado de, aproximadamente, 1,5 millones de m² [en los años 40] a 14,90 millones” en la década actual, pasando de una ratio de 0,9 m² de oficinas por habitante en 1940 a 2,3 m² en la actualidad. Este incremento, si bien en los años 60-90 se produjo principalmente en el centro de la capital y en su CBD, a partir de los 90-2000 comenzó a focalizarse en la periferia metropolitana, con los traslados de oficinas ya citados en el presente capítulo. Esta transformación se explica en el estudio por la creciente demanda desde los 90, “tanto por parte de grandes empresas como por parte de demandantes medianos y pequeños, centrada en las áreas periféricas”, que los redactores del plan achacan a “la limitada oferta de suelo destinado a oficinas en el interior de la M-30” y a que “la presión de la demanda sobre las mejores ubicaciones llevó a los precios de alquiler de oficinas en las áreas del centro a niveles excesivamente altos” (MPG-MNN Anexo 2, págs.. 22-24). Dado que esto afectó por igual a pequeñas y grandes empresas, no parece que la carestía fuese el único motivo (hemos visto como grandes multinacionales se mudaron a la periferia en estos años), sino también un nuevo modelo que demandaba grandes superficies especializadas, con mejor accesibilidad rodada, dada la congestión que estaba creciendo en el centro de la capital.

Finalmente, el estudio pasa a centrarse en la superficie de oficinas actualmente existente en la región. Si bien no contamos con ningún dato oficial al respecto (por falta de seguimiento y de estudios especializados) la mayoría de las consultoras del sector citadas en la MPG-MNN se muestran de acuerdo en que “La superficie de oficina en la Región se sitúa entre los 12 y los 15,5 millones de m²”, y que la “tasa de disponibilidad se sitúa entre el 10,1 y el 14,9%” de las mismas (MPG-MNN Anexo 2, pág. 29). Si utilizamos las ratios estándar de 12-15 m²c de oficinas por trabajador, estaríamos hablando de una capacidad máxima para albergar en torno a un millón de trabajadores en el sector.

Si bajamos a la escala municipal, en el estudio se recoge como, según el área de urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, “el suelo disponible para uso terciario en la Ciudad asciende a 7,5 millones de m², de los cuales el 34,1% estarían en fase de edificación, el 60,3% en fase de gestión y/o urbanización y el 5,6% pendiente de planeamiento de desarrollo” (MPG-MNN Anexo 2, pág. 31).

Teniendo en cuenta todos los factores anteriores el estudio concluye con que la capital madrileña, y concretamente el CBD, tiene una demanda potencial de 1,2 millones de m² de oficinas en un horizonte de 10 años (MPG-MNN Anexo 2, pág. 35), basándose en las siguientes premisas:

- Que, durante estos años, el crecimiento económico va a ser de un 2,5% anual.
- Que el CBD debe mantener su peso porcentual en la región metropolitana, sosteniendo la concentración el 18% del total del mercado de oficinas en el mismo.

Sobre estos dos aspectos, habría que reflexionar, por un lado, si es una hipótesis razonable (o incluso deseable) que el crecimiento económico vaya a continuar con dinámicas de

terciarización de la economía madrileña, teniendo en cuenta los niveles en los que se encuentra ya y, por otro lado, si nos parece razonable mantener el peso en la región del CBD ante una situación de incremento de la actividad. Una situación que, en el mejor de los casos, significaría mantener el modelo de desequilibrio residencia-trabajo que ya ha quedado recogido en este apartado, y en el peor supondría agravarlo, ya que mantener la cuota porcentual de oficinas en una situación de crecimiento global, supone elevar en términos absolutos el número de desplazamientos diarios periferia-centro y centro-periferia por motivos laborales.

2.3. Situación de la actividad terciaria-oficinas

Vistos los análisis anteriores, el trabajo se plantea realizar una actualización de la situación del mercado de oficinas en el área metropolitana madrileña, como medio para confirmar que las dinámicas de localización de actividad financiera siguen siendo las mismas que las que analizaba la MPG-MNN en sus documentos justificativos.

Los estudios cuantitativos recogidos a continuación parten del análisis de los microdatos de catastro ofrecidos a nivel de “inmueble” para todas las parcelas de la región, agrupados a distintas escalas en función de la información que quiere exponerse.

La unidad empleada para realizar este análisis es la de metros cuadrados construidos de oficina por habitante (m^2c oficina/hab.), entendiendo que se trata de la unidad que mejor expresa el desequilibrio empleo-residencia en la que se centra la presente investigación.

Los análisis a escala regional toman como referencia la delimitación del Área Urbana Funcional que establece el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en su documento Áreas Urbanas en España (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2022).

En el Anexo A se recogen una serie de tablas con la información catastral completa desagregada por unidad administrativa a nivel de municipio, distrito y barrio administrativo de Madrid.

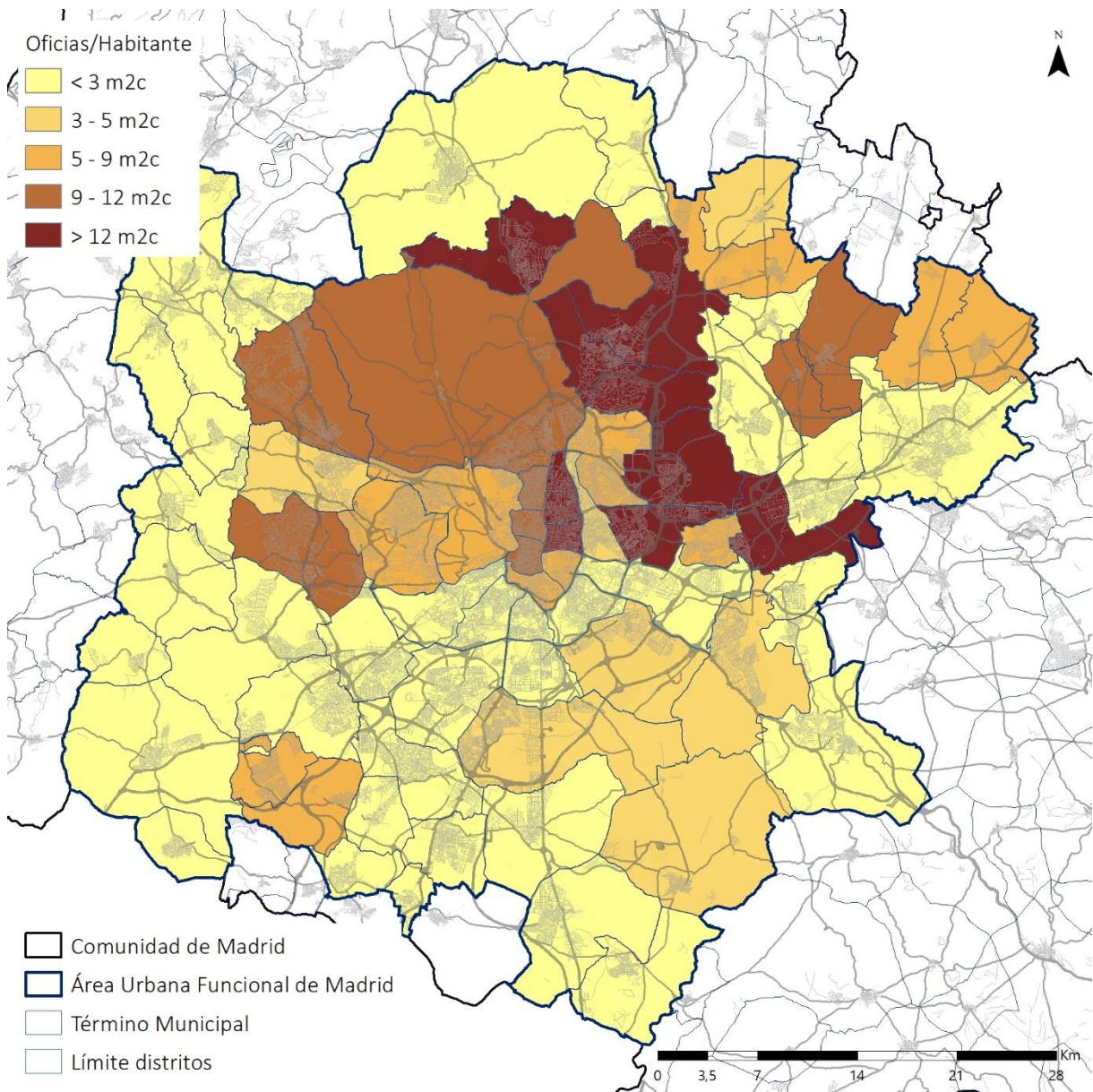
2.3.1. Análisis a escala regional

El análisis de los microdatos de Catastro, agrupados a nivel municipal para toda el área urbana funcional (a nivel de distrito para Madrid por su relevancia en el estudio) nos muestra que la realidad no se aleja de la enunciada en el capítulo 2.2. *La apuesta de Madrid Nuevo Norte por el uso terciario-oficinas*, como se reiterará en el análisis del planeamiento vigente en apartados sucesivos.

Analizando la superficie de oficinas con respecto al número de habitantes del municipio, como valor representativo del equilibrio residencia-trabajo a escala local, vemos como se produce una sobrerrepresentación del sector de oficinas en la zona norte del área metropolitana.

Esta sobrerrepresentación se da especialmente en los distritos y municipios del nordeste madrileño estructurados en torno al interior de la M-30 (especialmente los distritos Salamanca y Chamartín) y de las carreteras A-1, A-2 y A-6. En la mayoría de los distritos y municipios localizados en estos ejes nos encontramos con más de 12 m^2c de oficinas por cada habitante, valores que permitirían emplear al doble de la población en edad laboral residente en el ámbito, generando por tanto un desequilibrio residencia-trabajo genera miles de desplazamientos diarios por motivo laboral desde la corona sur metropolitana.

Figura 4. Metros cuadrados de oficinas construidos por habitante a nivel municipal



Elaboración propia con datos de catastro

2.3.2. Análisis a escala local

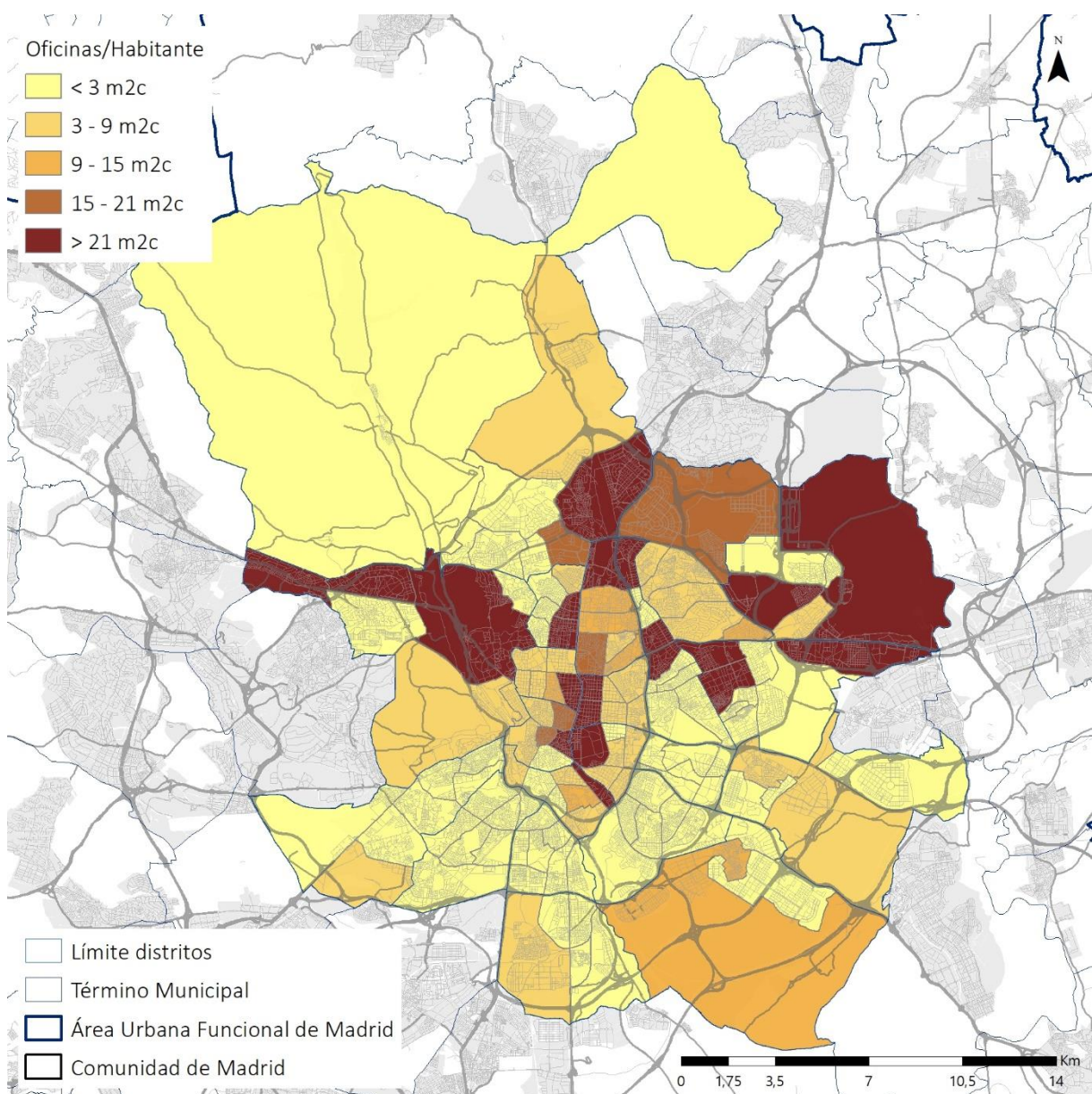
Si bajamos a la escala local de Madrid, replicando el análisis a nivel de barrio administrativo, podemos ver cómo se reproduce la misma dinámica, dibujándose claramente los siguientes ejes de oficinas en la ciudad:

- El eje del **Paseo del Prado-Castellana-Recoletos**, que configura el tradicional CBD de la ciudad, y que se ha visto completado en los últimos años con el remate sur de la operación de Méndez Álvaro.
- El eje de la **A-6**, que como hemos visto se prolonga escala regional, especialmente en el municipio de Las Rozas.

- El eje de la **A-1**, como prolongación directa del eje de la Castellana hacia el norte, atravesando el ámbito de Madrid Nuevo Norte y los nuevos espacios de oficinas en torno a los desarrollos de Las Tablas y San Chinarro.
- El eje de la **A-2**, que se prolonga a través del aeropuerto de barajas, foco atractor de actividad de oficinas, pero también logística.

Se reconocen igualmente ciertos focos de actividad de oficinas al sur que, como veremos a continuación en análisis más pormenorizados, se corresponden con tejidos con un carácter más industrial, pero necesitados de infraestructuras de oficinas que complementen estas actividades productivas y logísticas.

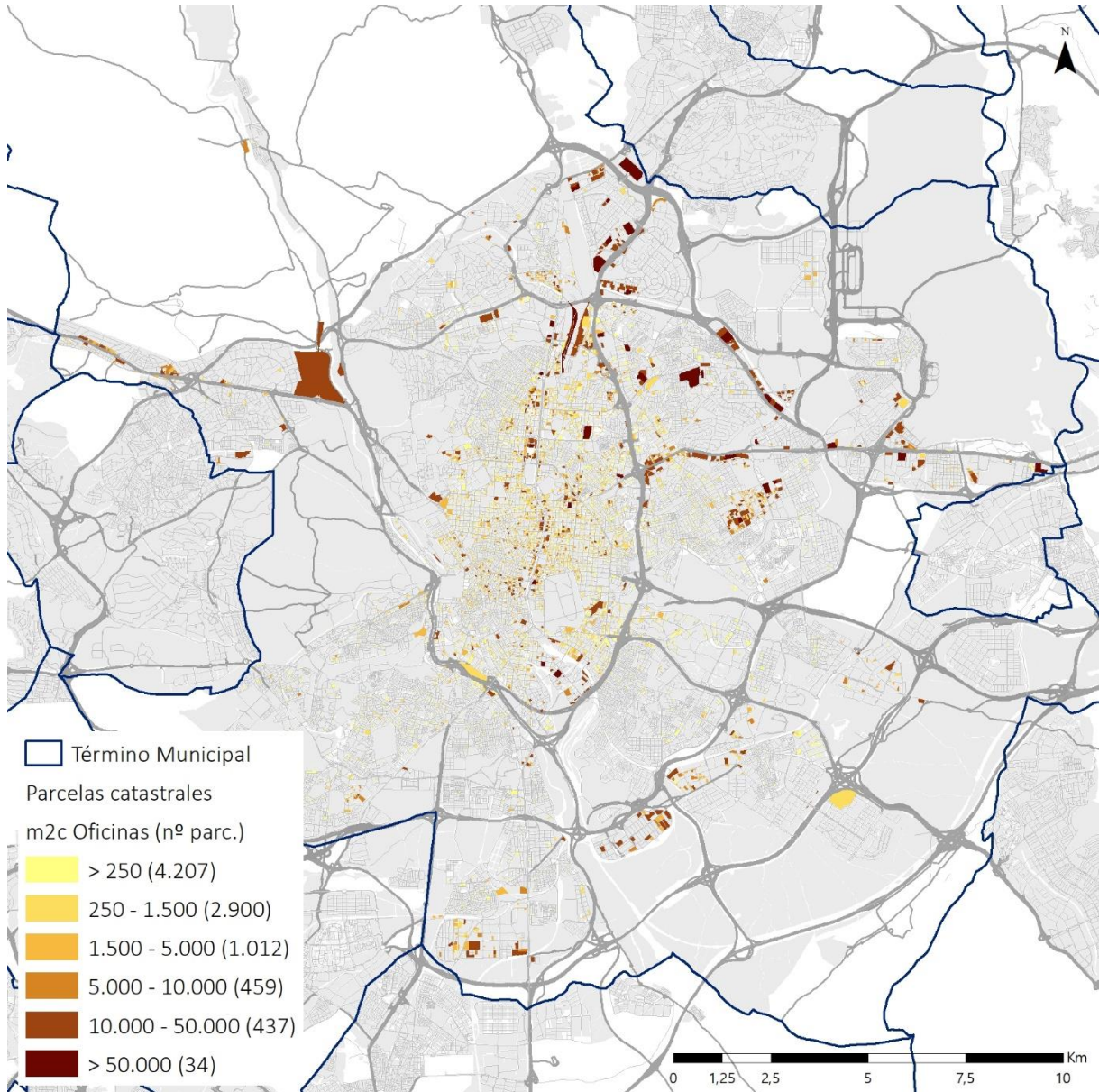
Figura 5. Metros cuadrados construidos de oficinas por cada habitante a nivel de barrio administrativo



Elaboración propia a partir de datos de Catastro

En la siguiente figura se recogen todas las parcelas catastrales con uso de oficinas (total o parcial) según datos de catastro. Como se puede ver con la gradación de colores, (que refiere a la concentración de edificabilidad en la parcela), las zonas de mayor densidad de oficinas se dan en los ejes enunciados en el párrafo anterior (Castellana, A-6, A-1 y A-2), con una serie de salvedades que conviene explicar.

Figura 6. Parcelas con oficinas en el Término Municipal de Madrid



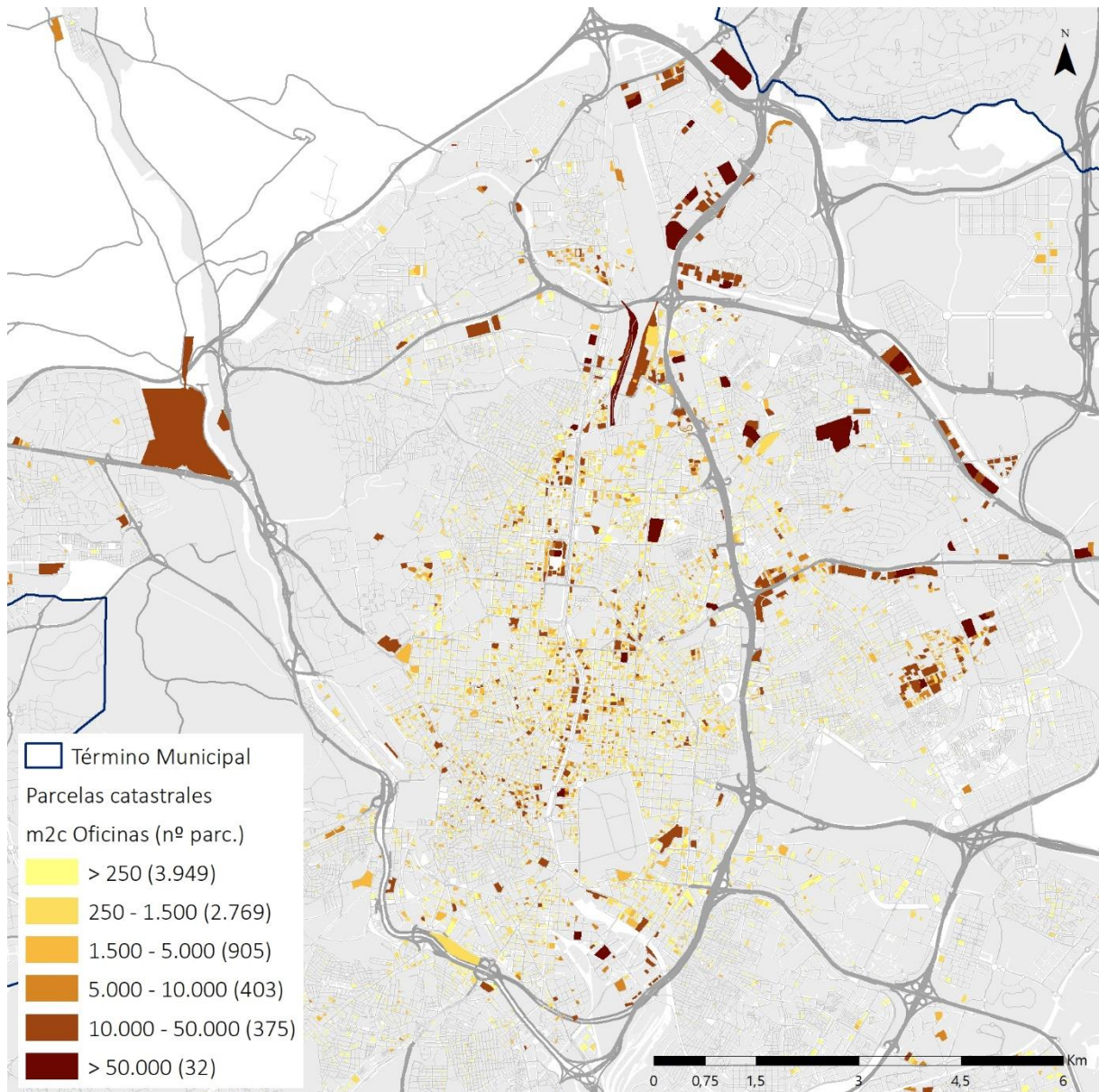
Elaboración propia con microdatos de Catastro

Por un lado, se identifica una cierta actividad de oficinas en ámbitos al sur del municipio que, como se ha explicado, se corresponden con oficinas con una fuerte vinculación al tejido industrial y logístico que caracteriza el sur-sudeste metropolitano, muy diferentes a la tipología de oficinas financieras previstas para el ámbito de MNN. Concretamente, se identifican estas agrupaciones de oficinas en torno al Polígono Industrial de Marconi (Villaverde), al complejo de Mercamadrid, y el Polígono Industrial de Vallecas. Además, se identifica un fuerte núcleo de

oficinas en el polígono de Julián Camarillo (San Blas), antiguo polígono industrial que ha sufrido un fuerte proceso de terciarización en las últimas décadas, vinculado tanto a su proximidad al centro como al eje de la A-2.

Finalmente, ampliando el plano sobre la realidad de la almendra central madrileña, se puede apreciar cómo, pese al fuerte diseminado de oficinas en todo el centro de la capital, fruto de la terciarización del casco histórico que analizaremos en capítulos posteriores, las mayores concentraciones de edificabilidad se dan en torno al eje de la Castellana, con mayor intensidad en la zona norte de la misma, transición entre el CBD y el eje de la A-1.

Figura 7. Parcelas con oficinas en el Término Municipal de Madrid



Elaboración propia con microdatos de Catastro

2.4. Objetivos del planeamiento urbanístico y territorial

2.4.1. Escala municipal: el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid

En la sesión celebrada el día 17 de abril de 1997, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, se adoptó el acuerdo que vino a aprobar definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (en adelante PGOUM97).

Conforme a la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante LSCM01), “los Planes Generales son los instrumentos básicos para formular las políticas urbanísticas municipales de conformidad con el planeamiento territorial” y tienen la función 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”. Es por tanto el Plan General de Ordenación Urbana vigente la figura jurídica que, por su escala, al ser el único instrumento de planeamiento que analiza el término municipal en su totalidad, y por su función reglamentaria, debe definir estos criterios y objetivos de localización de actividades.

Como ha quedado explicado, en la ciudad de Madrid el Plan General vigente data de 1997 y, desde entonces, el Ayuntamiento de Madrid ha procedido a aprobar innumerables modificaciones de éste para garantizar su actualización y operatividad con las necesidades actuales. Sin embargo, estas modificaciones no tienen, o no deben tener, la potestad de cambiar los criterios de ordenación globales del plan, por lo que, tanto por este motivo como por la falta de visión global que puede tener una modificación puntual, debemos remontarnos al Plan General de 1997 como referencia en la que encontrar estos criterios y objetivos generales de ordenación.

Con carácter previo a la aprobación definitiva del documento, se presentaron una serie de documentos de diagnóstico y estrategias generales para definir el proyecto de futuro de la ciudad, estructurados en torno a un documento de avance publicado en 1993 (en adelante, AVPG93). Es interesante resaltar las conclusiones del análisis del sector de oficinas realizado por este documento, ya que no han perdido su vigencia (AVPG93, pág. 99):

- “El sector terciario de pequeña escala ha mantenido la ocupación de viviendas en posición central.
- El sector privado de las empresas avanzadas [...] se ha localizado preferentemente en edificios exclusivos sobre los espacios que mejor satisfacen los requerimientos de las oficinas modernas, instalándose sobre el eje de la Castellana, Príncipe de Vergara, Avenida de Burgos, Nacionales II y VI y Arturo Soria.
- El subsector público de la Administración Central ha mantenido su preferencia por las posiciones centrales de la ciudad, trasladando algunas instalaciones sobre el eje de la Castellana, Príncipe de Vergara, Arturo Soria y Nacionales II y VI.
- El subsector público local, por la descentralización administrativa, ha localizado de forma más homogénea sus crecimientos, pero a la vez ha realizado una fuerte inversión en la remodelación y reacondicionamiento de la edificación en posición central.
- La Administración Autonómica ha experimentado un fuerte crecimiento mostrando también su preferencia sobre las áreas centrales [...].

Este análisis se completa con una descripción de las tendencias de desarrollo de los distintos sectores de oficinas, basada en la dualidad entre un CBD (entendido como el tramo norte de la castellana, entre AZCA y Chamartín), con una fuerte especialización en oficinas de alto nivel, y el tejido mixto central, con un equilibrio entre usos residenciales y terciarios. Se continúa analizando como, ante la situación de saturación del CBD, que no pudo dar cabida a la demanda

derivada de la terciarización de la economía madrileña, se produjo un desborde de esta demanda hacia los espacios mixtos del centro, por lo que “el equilibrio ha sido roto y la mezcla de usos existentes hasta ahora se ha desestabilizado, en perjuicio de los usos residenciales...”. Para afrontar esta problemática, se esbozan ya una serie de objetivos, que serán desarrollados en la memoria del plan (que recogemos en los párrafos siguientes), y que podemos sintetizar en la necesidad de: “mantener y fomentar el uso residencial en las áreas centrales, al mismo tiempo que intentar conseguir una descentralización efectiva del sector terciario”, entendiendo que el mejor modo de “difundir centralidad es crear un modelo de centralidad polinuclear”. Estas operaciones “se deben plantear en consonancia con los objetivos de [...] reequilibrar en áreas tradicionalmente segregadas y aisladas [...] que servirán para la integración de las actividades industriales y terciarias y residenciales”, apostando por la “homogeneización de tejidos desde perspectivas de economía urbana [...], fomentando un mayor equilibrio interdistrital que no profundice más las diferencias existentes”.

Tras este primer análisis, ya en la memoria del plan, se establece como uno de los criterios de ordenación que “el Plan General promueve la combinación de usos en nuevas áreas de desarrollo con el fin de *hacer ciudad* y reequilibrar las carencias existentes”, fijando como uno de los objetivos en relación con la política de localización de actividades económicas la necesidad de “crear nuevos focos de centralidad en la periferia de la ciudad” (Memoria del PGOUM97, págs. 6-7).

Entrando a analizar el nuevo modelo de actividad económica en la región, el PGOUM97 analiza cómo se había venido produciendo “una creciente terciarización de las actividades industriales y el consiguiente incremento de las tareas no productivas”, y se propone, entre otras líneas estratégicas, conseguir una “descentralización del sector terciario”, buscando “la dispersión y los nuevos focos de centralidad. Al mismo tiempo que [...] pretende mantener el uso residencial en las áreas centrales, intenta conseguir una descentralización efectiva del sector terciario”, defendiendo que “la posibilidad de difundir centralidad es la creación de focos de atracción de forma planificada y coordinada en puntos determinados con buena accesibilidad e integrando los usos de oficinas, comerciales, de ocio y desde luego residenciales”, materializando así la “transición del actual modelo radioconcéntrico de ocupación del espacio hacia un modelo territorial polinuclear, mediante la creación de nuevas centralidades periféricas que descongestionen las áreas centrales y diversifiquen la oferta espacial de los distintos usos”, y evitando “la especialización exclusiva como ciudad de servicios, promoviendo la reindustrialización del tejido productivo madrileño”. (Memoria del PGOUM97, págs. 51-52, 57-58).

De forma similar, cuando el PGOUM97 entra a definir “El Proyecto de Futuro”, lo hace en torno a una serie de problemas y un conjunto de oportunidades. Entre los 5 principales problemas que define el documento, se encuentran el acceso a la vivienda, fruto de una excesiva presión sobre el suelo residencial en las áreas centrales, y las dificultades de movilidad y accesibilidad, defendiendo que “el modelo radioconcéntrico, sobre el que se apoyaba el crecimiento metropolitano hasta el Plan General de 1963, es incapaz de resolver las necesidades de movilidad que genera la nueva situación”, y genera una situación en la que “la congestión de las vías radiales de acceso a Madrid es notable en las horas punta, aumentando considerablemente los tiempos de viaje vivienda-trabajo y viceversa”, llegando a asegurar que “es obvio que esta amplia problemática debe atacarse, tanto con medidas de descentralización de los usos no residenciales, para crear centralidades periféricas de usos mixtos, como mejorando la red de transporte colectivo” (Memoria del PGOUM97, págs. 87-89).

Del mismo modo, la memoria sintetiza las “Características fundamentales del proyecto de futuro” en torno a 6 puntos (Memoria del PGOUM97, págs. 99-106), de los cuales destacamos, por su relevancia para la presente investigación, los siguientes:

2. Difusión de la centralidad: *asumiendo que la segregación de usos de los nuevos crecimientos, separando la residencia del trabajo, ha acarreado problemas de congestión y una excesiva terciarización del centro, se plantea como objetivo la difusión del carácter de centralidad (espacios con mezcla equilibrada de usos) “hacia la periferia urbana, creando nuevas centralidades en las áreas de oportunidad vacantes, [como] única solución posible para intentar conseguir un reequilibrio territorial en el término municipal, que permitirá, además, disminuir la presión de terciarización que sufre el Centro...”.*

3. Enfoque Metropolitano: *entendiendo que el tejido urbano metropolitano funciona con fuertes interdependencias, y por tanto cualquier propuesta para la ciudad debe tener en cuenta su impacto en el equilibrio regional.*

4. Planteamiento de la estructura urbana orientada hacia el reequilibrio de la ciudad: *recuperando los análisis anteriores, se recuerda que la vocación del plan debe ser la consecución de un territorio equilibrado, consiguiendo “una distribución de los asentamientos y funciones sobre el conjunto del territorio más nivelada y homogénea, frenando la presión de terciarización que sufre el área central, mediante la difusión de la centralidad hacia la periferia”, con una “oferta de suelo [...] para el desarrollo de actividades económicas [...] en proporción a las demandas existentes y sobre las áreas geográficas que mejor ayuden a conseguir el reequilibrio territorial perseguido”.*

De acuerdo con el anterior diagnóstico, el PGOUM97 plantea una serie de operaciones estructurantes con las que conseguir los objetivos estratégicos de reequilibrio territorial y difusión de centralidad hacia la periferia urbana. Una de estas operaciones estructurantes es la “Prolongación de la Castellana e Integración de las áreas ferroviarias de Chamartín y Fuencarral”, que se materializa como ámbito de desarrollo APR 08.03 con las condiciones que han quedado explicadas en capítulos anteriores (Memoria del PGOUM97, págs. 139-145). Pese a que se defiende en el plan que esta área “debe permitir crear un área de centralidad al Norte de la actual ciudad basada en el desarrollo de un conjunto de usos mixtos”, se insiste en que entre “los usos residenciales y terciarios [...] deben predominar los primeros [...] de forma que no produzcan un desequilibrio radical sobre otras operaciones del conjunto de la Corona Norte”. Igualmente, con el objetivo de mantener este equilibrio de usos, se propone “reordenar las áreas industriales del área de Fuencarral, para lo cual el PERI considerará la conveniencia de consolidar total o parcialmente las instalaciones existentes”. Es interesante recordar en esta línea que, como queda recogido en capítulos anteriores, el PGOUM97 proponía un techo total de 550.206 m²c para usos terciarios en cualquier grado (solamente una parte de ellos iría destinado a oficinas), mientras que en la vigente ordenación del ámbito se plantean un total de 1.505.659 m²c de uso terciario-oficinas, es decir, casi el triple de edificabilidad de uso de oficinas que la que se planteaba inicialmente para todos los usos terciarios, por lo que el objetivo de que mantener el uso residencial como predominante para que los terciarios “no produzcan un desequilibrio radical sobre otras operaciones del conjunto de la Corona Norte” podría verse comprometido.

2.4.2. Escala territorial: el Plan Regional de Estrategia Territorial

La Comunidad de Madrid no cuenta, como sí lo hacen otras comunidades autónomas, con una estructura de planeamiento regional que establezca objetivos y defina directrices de desarrollo urbano para el conjunto del territorio madrileño. En 1995, la Región de Madrid se dotó de una

“Ley de medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo” (Ley 9/1995, de 28 de marzo) que establecía, como instrumentos de ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid:

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

Además, esta Ley establece, para el Plan Regional de Estrategia Territorial, los siguientes objetivos:

- a) La determinación de los objetivos y de la estrategia relativos a la organización y estructura del territorio de la Comunidad de Madrid.
- b) La ordenación de la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad de Madrid necesaria para la efectividad de la estrategia a que se refiere la letra anterior.
- c) Las directrices para la armonización y compatibilización del planeamiento municipal y los planes, programas y acciones sectoriales con incidencia territorial.

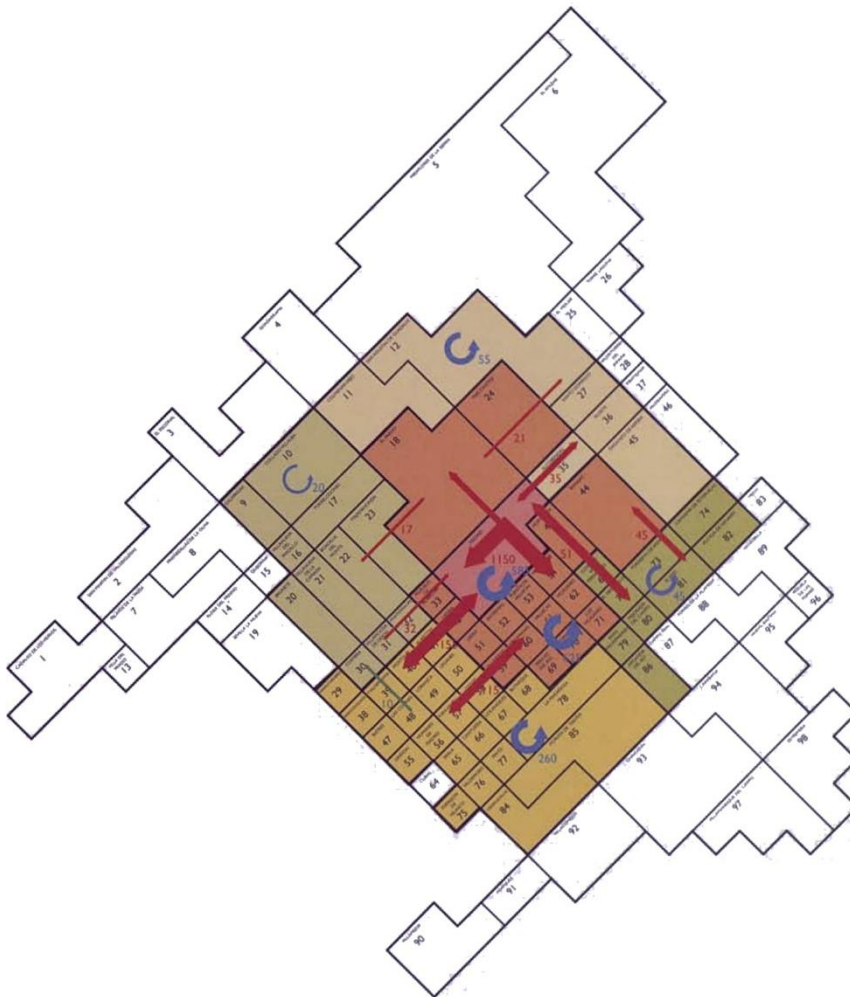
Pese a que, como ha quedado explicado, este Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET) no ha sido aprobado en la actualidad, en 1996 se publicó un avance de éste, definido como Documento de Bases (Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial, 1996), en el que se realiza un diagnóstico de la región madrileña y se definen una serie de objetivos y directrices para su implantación en el territorio. Pese a que, dado que nunca llegó a aprobarse el documento, éste carece de carácter normativo, es una referencia interesante para contrastar los objetivos regionales que en su momento se entendieron como prioritarios con el enfoque que toma el planeamiento actual, al menos en lo relativo a la implantación de actividad económica en la región.

A modo de síntesis inicial, puede asegurarse que el Documento de Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de 1996 (en adelante, DB-PRET96) presenta una postura crítica con respecto al modelo radioconcéntrico imperante en la región, al que acusa de estar aumentando la situación de saturación y contaminación, y propone en líneas generales el paso a un modelo en red, apostando por la descentralización de parte de la actividad económica hacia el área metropolitana para ayudar a descongestionar el centro de la región.

Ya en el primer capítulo, “Los problemas emergentes de la región”, se analiza “El binomio residencia-empleo y sus consecuencias en el entorno metropolitano” (DB-PRET96, pág. 17), en el que se explica cómo “la desaceleración del programa de inversiones en vivienda pública [...] produce una competición por los espacios centrales, residenciales, que se palia con un proceso de conversión, vivienda a vivienda, en oficinas. [...] Así, mientras crece la localización de empleo en las posiciones más centrales del Centro, emerge, concurrentemente, un flujo de expulsión de residentes de estas mismas áreas, hacia la periferia metropolitana. [...] Así, se produce una espiral de congestión y presión territorial que sólo se atenúa porque los problemas para generar nuevas actividades son cada vez mayores”. Además, se analiza como un segundo problema en esta línea, aunque vinculado con el anterior, “La hipertrofia de centralidad” (DB-PRET96, pág. 23) ya que “las pautas anteriormente expuestas han propiciado el congestivo fenómeno de la hipercentralidad de la ciudad de Madrid respecto a la Región. [...] Es una gran oportunidad para la Región [...] el valor central de Madrid. Pero el crecimiento desestructurado de sus periferias ha acrecentado la hipercentralidad, dando origen a un marco de relaciones desestructurado, con pérdida del carácter urbano tradicional. La centralidad, en la zona de mayor accesibilidad, acaba siendo inaccesible con la disputa de un espacio escaso al que sólo puede accederse en vehículo privado desde los nuevos asentamientos. [...] La promoción, organizada y concertada, de oportunidades de traslado de algunos servicios y actividades administrativas de la Administración Central y Regional a algunos focos de actividad, equilibradores de la distribución

espacial de las actividades económicas, servirían de locomotoras de arrastre que acabarían atrayendo más decisiones privadas de localización...”.

Figura 8. Distribución espacial de la movilidad



Fuente: Documento de Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de 1996

En cuanto al modelo de transporte, se analizan también en el documento una serie de problemas que tienen que ver con el “Deterioro de la calidad de vida y del sistema urbano de relaciones” (DB-PRET96, pág. 33), derivados de la transición hacia un modelo periurbano en el que, entre otros factores, el desplazamiento residencia-trabajo es cada vez más largo y dependiente del vehículo privado.

Frente a este diagnóstico, se plantean en el documento de Bases una serie de oportunidades, que parten del entendimiento de transformar “Madrid, de periferia a nexo” (DB-PRET96, pág. 36), en el que, entre otras medidas, se resalta la “oportunidad, aún no abordada, de transferir, injertar centralidad, en el tejido regional, animando el inicio de procesos de articulación de la malla” regional, entendiendo que “Los modelos radiocéntricos, incluso dentro de sus límites de eficacia, relativa, configuran una fuerte segregación espacial, social, económica y urbanística”, poniendo además en valor la alta capacidad del territorio regional para asumir esta transferencia de actividad y generar nuevas centralidades.

Se definen en el documento, para abordar estos retos y oportunidades, una serie de “Criterios y objetivos estratégicos para una región emergente” (DB-PRET96, pág. 51), estructurados en 8 criterios generales:

C1. Equilibrio territorial.

C2. Proximidad de relaciones.

C3. Sostenibilidad de los desarrollos.

C4. Valorar el patrimonio heredado y recualificar el patrimonio urbanizado.

C5. Prevención de los problemas.

C6. Concertación de las actuaciones.

C7. Implicación de la iniciativa privada en el desarrollo de los objetivos y programas.

C8. Racionalizar, en lo posible, las presiones que gravitan sobre el suelo.

Estos criterios de equilibrio territorial y proximidad de relaciones se entienden como una necesidad de “armonizar la estructura, a largo plazo, del territorio”, asumiendo “objetivos de equilibrio social, de oportunidades de localización, [...]de generación de oportunidades que posibiliten una mejor distribución y uso del territorio con el menor coste energético posible”, consiguiendo que “los desarrollos propicien la máxima mezcla de usos compatible con la calidad ambiental”.

De la misma forma, se definen en el Documento de Bases “veinticuatro objetivos básicos para un modelo territorial” (DB-PRET96, pág. 52), entre los que destacan, por su incidencia en el presente estudio:

Objetivo 2. Propiciar una inflexión en la evolución de la estructura radiocéntrica de la región, que cree las bases de una **Ordenación Reticular del Territorio**.

Objetivo 6. Racionalizar la **oferta pública del suelo para actividades económicas**, coordinándola con la oferta privada. Puede implicar el reciclado de polígonos obsoletos o fuera de mercado.

Objetivo 7. Generar una **inflexión en la tendencia de separación de binomio residencia-empleo**, propiciando una progresiva disminución de esta distancia.

Objetivo 8. Facilitar la **contracción de las distancias**, hoy divergentes, del polinomio de relaciones residencia-ocio-servicios.

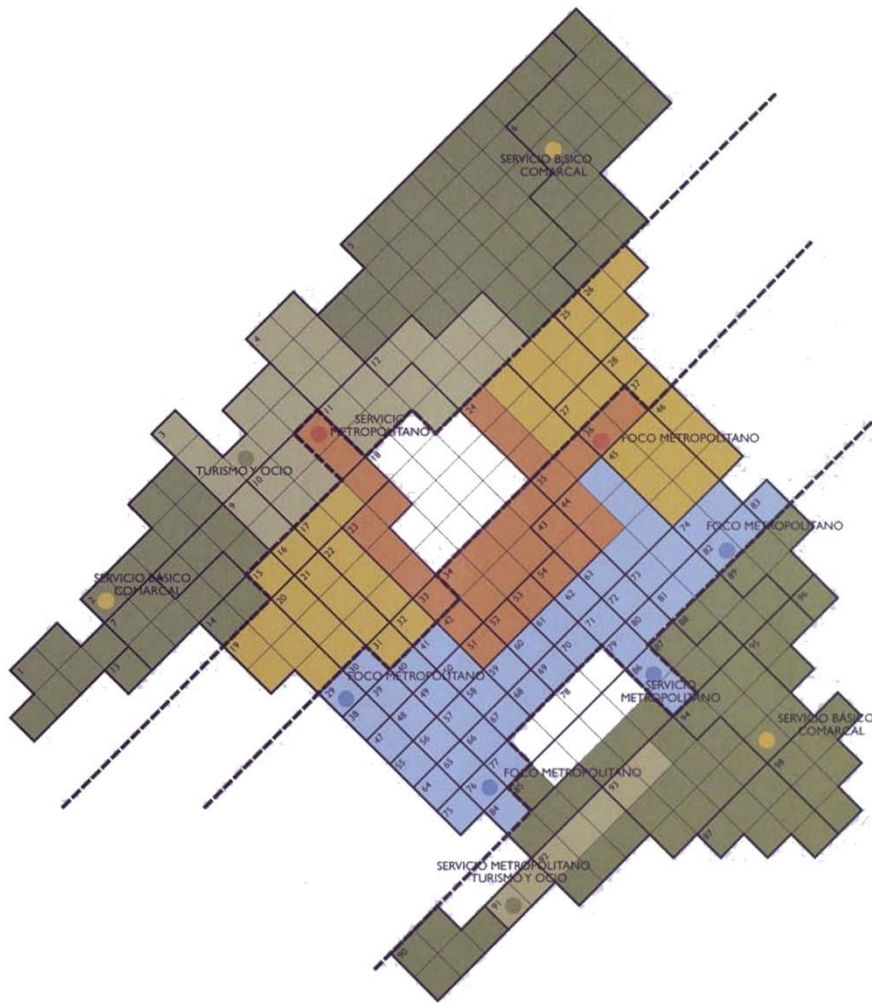
Objetivo 21. **Reducir la segmentación socioeconómica** del territorio, mejorando la accesibilidad a las oportunidades del territorio a todos sus habitantes.

Objetivo 23. Orientar los nuevos desarrollos con planteamientos socialmente integradores, **evitando la segregación espacial por niveles socioeconómicos**.

Finalmente, cabe destacar que, dentro del Documento de Bases, se realiza una síntesis de diagnóstico, objetivos y propuestas por cada ámbito de ordenación y sector de actividad considerados. Así, para el sector “Terciario de oficinas” (DB-PRET96, pág. 201) se insiste en que ha habido desde los años 90 una “descentralización territorial de las actividades terciarias, básicamente mediante un proceso de relocalización en la corona metropolitana y con menos intensidad, en la corona provincial”, pero resaltando que “el proceso de descentralización espacial del terciario de oficinas sigue estando muy circunscrito al espacio comprendido entre el noroeste y el este de la Región, quedando prácticamente el resto al margen de este proceso”, ya que “frente al dinamismo de ejes como el de la carretera de A Coruña, el eje Alcobendas-San Sebastián de los Retes y la carretera de Barcelona, el desarrollo ha sido muy limitado o prácticamente inexistente en el resto de los ejes radiales que parten del municipio de Madrid hacia el sur”, por lo que “el actual parque de oficinas está formado por una serie de espacios diferenciados, y con dinámicas relativamente diversas. La actual área de negocios de la ciudad, y de la Región, se encuentra localizada en el Complejo de Azca, el área de Cuzco, y entre las

calles de Orense y Capitán Haya, estando otras importantes áreas de negocio localizadas en la zona situada a ambos lados del Paseo de la Castellana y Recoletos, entre las plazas de Cibeles y Gregorio Marañón, extendiéndose hacia las zonas de Alcalá, Serrano, Plaza de la Lealtad y calle de Alfonso XII”.

Figura 9. Áreas de actividad productiva predominante por ámbitos



Azul: industrial; Naranja: terciario-oficinas; verde: ocio; blanco: zonas protegidas; amarillo: disperso suburbano. Fuente: Documento de Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de 1996

Frente a este diagnóstico, el Documento de Bases plantea una serie de objetivos, políticas e instrumentos que, en lo relativo al sector “Terciario de oficinas” (DB-PRET96, pág. 215), se centran en el objetivo de la “consolidación del proceso de descentralización del terciario como estrategia de reequilibrio territorial de la región”, para lo que se plantean como políticas la “materialización de la puesta de suelo en el mercado por medio de la gestión pública” y el “fomento de las localizaciones periféricas de las empresas para disminuir las tensiones sobre las zonas centrales”.

3. Conclusiones

En base a los objetivos generales planteados, y tras el análisis realizado en el apartado 2. *Marco teórico y desarrollo*, podemos llegar a una serie de conclusiones.

En primer lugar, nos hemos centrado en realizar un recorrido histórico que nos permitiera entender las diferentes propuestas para el ámbito de Madrid Nuevo Norte y, especialmente, los argumentos destinados a justificar la consolidación del ámbito como un futuro polo financiero de escala regional. En ese sentido llegamos a las siguientes conclusiones:

Primera. A lo largo del proceso de definición de las condiciones de desarrollo de MNN, no siempre han primado criterios urbanísticos y de equilibrio regional. De hecho, la primera ampliación de edificabilidad, incrementando el coeficiente de edificabilidad bruto de 0,6 m²c/m²s a 1,05 m²c/m²s, aprobada en 2002, tenía el objetivo literal de garantizar que se generasen las suficientes plusvalías para financiar las infraestructuras urbanas. Un objetivo que puede ser razonable, pero que no tiene en cuenta su incidencia regional.

Segunda. El cambio de uso predominante, del residencial que planteaba el PGOU97 para evitar un excesivo impacto en las nuevas centralidades periféricas, al uso terciario-oficinas que se convierte en predominante (y casi único al sur de la M-30) en la propuesta vigente, se justifica igualmente en base a criterios de demanda de mercado, sin entrar a valorar su impacto en el equilibrio regional y en el aumento de la movilidad empleo-residencia. Se define un modelo clásico de zonificación, acumulando altas edificabilidades en usos de máxima demanda en zonas centrales, y desplazando la vivienda a tejidos más periféricos, generando tejidos urbanos monofuncionales. Un modelo que se justifica en las sinergias que genera la economía de escala y la acumulación de una misma actividad en un espacio concentrado, beneficios indiscutibles sin duda, pero que suponen una carga en el modelo de movilidad y equilibrio urbanos, ya que aumenta las distancias de los recorridos cotidianos empleo-residencia, y que generan espacios con muy baja variedad y vitalidad urbana.

Por otro lado, nos hemos centrado en analizar qué objetivos y criterios de ordenación, tanto a escala local como regional, se han fijado en el planeamiento de Madrid en el horizonte del desarrollo de los planes. En ese sentido, podemos concluir que:

Tercera. Al menos en lo discursivo, hay una fuerte coincidencia entre los análisis del Plan Regional de Estrategia Territorial, pese a que nunca llegó a ser aprobado, y el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Ambos documentos comparten el diagnóstico de que el modelo radioconcéntrico de acumulación de actividad en áreas centrales, si bien durante un tiempo fue responsable de una serie de ventajas competitivas innegables, ha acabado generando en su aumento de escala una serie de problemas que se resumen en congestión de la movilidad, segregación social y desequilibrio territorial. Frente a estos problemas, la solución de planeamiento que se plantea es igualmente similar en ambos instrumentos: fomentar un modelo polinuclear mediante la difusión de centralidad hacia la periferia, objetivo que únicamente se puede cumplir incentivando que parte de la actividad económica se localice también en la corona metropolitana, reduciendo la presión en el centro.

Cuarta. El análisis de la situación actual del mercado de oficinas nos demuestra que, lejos de haber conseguido avanzar en estos objetivos, la actividad terciario-financiera sigue concentrándose en torno a los mismos ejes y elementos de centralidad, y los tímidos pasos hacia una descentralización efectiva de la misma solamente han conseguido desplazar ligeramente el foco financiero hacia el norte. Esta situación se pone de manifiesto cada día en unas vías de comunicación cada vez más saturadas, resultado del aumento de los desplazamientos (en valor

absoluto y en tiempo de recorrido) que cada día realizamos los madrileños en el trayecto residencia-trabajo.

Quinta. No podemos afirmar que una operación como la de Madrid Nuevo Norte, que se fija como objetivo de mínimos el mantenimiento del peso del CDB en la región metropolitana, pueda servirnos para dar cumplimiento a los objetivos de descentralización efectiva de la actividad terciaria que define el planeamiento vigente. Al contrario, es un modelo que apuesta por garantizar que el centro económico-financiero de la capital conserve e incluso potencie sus características de foco atractor de actividad, en detrimento de una mezcla de usos más equilibrada en la región.

Sexta. El desarrollo de Madrid Nuevo Norte es un vector generador de desequilibrio territorial. Como hemos visto, la operación MNN promueve el desarrollo de en torno a 1,5 millones de m²c de uso terciario-oficinas. Basándonos en las ratios típicas que establecen un empleo por cada 12-15 m²c de oficinas, podemos ver como el ámbito de MNN tendrá capacidad para absorber, solamente en usos de oficinas, entre 100.000 y 125.000 empleos. Frente a esto, en el ámbito únicamente se prevé el desarrollo de unas 10.500 viviendas. Una relación residencia-trabajo de en torno a 1 residente en edad laboral por cada 10 empleos generados. Este desequilibrio podría ser razonable si el ámbito se insertase en un entorno fuertemente residencial, de forma que complemente los barrios limítrofes con actividad económico-financiera. Sin embargo, como hemos podido analizar en el capítulo 2.3. *Situación de la actividad terciaria-oficinas* la operación se asienta sobre barrios que ya se encuentran sobre dotados en la actualidad. El distrito de Chamartín cuenta ya (sin incorporar este desarrollo) con más del doble de oficinas por habitante que la media de la ciudad de Madrid.

Séptima. Madrid Nuevo Norte es una operación que: en lo regional, aumentará los **desequilibrios territoriales** existentes; en lo local, profundizará en un **modelo de segregación de usos** que aumenta la congestión de la movilidad cotidiana, y en lo normativo, desoye los **objetivos y criterios de ordenación definidos por el planeamiento vigente**, avanzando en dirección contraria a la necesaria descentralización de actividad económica en Madrid.

4. Retos de futuro

Los retos de futuro, como hemos visto en la introducción, son múltiples. El modelo de ciudad basado en el transporte motorizado privado lleva años en crisis, y el objetivo de desarrollar nuestras ciudades para conseguir territorios inclusivos, sostenibles y equilibrados demanda procesos de transformación largos y costosos. El modelo, sin embargo, lo tenemos enunciado en nuestro ordenamiento jurídico. Conseguir los resultados deseados requiere análisis, planificación, gestión y ejecución. Requiere además analizar permanentemente los resultados de ciclos anteriores para poder replantear la estrategia frente a las disfunciones identificadas.

Las conclusiones de este trabajo son en este sentido bastante claras: no conseguiremos alcanzar los objetivos, aparentemente compartidos, de desarrollar ciudades sostenibles y territorios equilibrados si confiamos el diseño de las estrategias urbanas a análisis parciales y a criterios únicamente de mercado. Tenemos que recuperar el sentido de nuestro ordenamiento jurídico y construir un sistema de planeamiento jerárquico, vinculante y con control público, incorporando a los procesos dos variables imprescindibles en sociedades democráticas: la sostenibilidad ambiental y la participación ciudadana. Dos variables que, aunque tienen ya un encaje normativo a través de la evaluación ambiental estratégica de los planes y la obligatoriedad de información pública en todos los procesos de planeamiento, tienen que seguir desarrollándose para lograr ser plenamente operativas.



El primer paso para construir este horizonte es recuperar el carácter regional y territorial del planeamiento, e iniciar los trabajos para redactar un Plan Regional de Estrategia Territorial. Un plan que, tras analizar las dinámicas de los asentamientos existentes y la capacidad ecológica del territorio, defina con carácter normativo y vinculante horizontes mínimos y máximos de crecimiento en cada municipio, evitando excesivas concentraciones de actividad en espacios concretos, en detrimento del abandono de tejidos actualmente existentes. Un plan que fije objetivos de distribución y redistribución de la actividad económica, existente y futura, a lo largo del territorio, que defina herramientas para la consecución de estos objetivos, y que destine recursos al seguimiento de estos objetivos para garantizar su cumplimiento efectivo.

Referencias bibliográficas

Caballero, F. 2019. "Las Claves De La Operación Chamartín Y Los Documentos Desvelados Por Eldiario.Es." Eldiario.Es. https://www.eldiario.es/madrid/operacion-chamartin-documentos-desvelados-eldiarioes_1_1165013.html

Comisión de Ordenación del Territorio de Ecologistas en Acción de Madrid. 2023. Operación Chamartín: Una Losa Para Madrid. Suelo Público, Negocio Privado. Sueños de Sabotaje ed. Madrid: Traficantes de Sueños.

Espelosín, J. 2023. De Operación Chamartín a Prolongación De La Castellana - Castellana Norte - Madrid, Puerta Norte - Madrid Nuevo Norte. España: A. Machado Libros.

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, DG de Vivienda y Suelo. 2022. Áreas Urbanas En España, 2022. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

VV.AA. 2023. En Defensa De La Prolongación De La Castellana. El Proyecto Que Pudo Cambiar El Norte De Madrid. España: Fundación Arquitectura COAM - EA Ediciones de Arquitectura.

Legislación e instrumentos de planeamiento citados

Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, 1985. Ayuntamiento de Madrid.

Plan Regional de Estrategia Territorial. Bases: 1996. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional de la Comunidad de Madrid

Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, 1997. Ayuntamiento de Madrid.

Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito APR.08.03 "Prolongación de la Castellana", 2002. Ayuntamiento de Madrid.

Plan Parcial de Reforma Interior para el desarrollo del APR.08.03 "Prolongación de la Castellana", 2011. Ayuntamiento de Madrid.

Modificación Puntual del PGOUM de 1997 en los ámbitos de planeamiento APR.08.03 "Prolongación de la Castellana" y APE.05.27 "Colonia Campamento" para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación de la operación urbanística "Madrid Nuevo Norte", 2020. Ayuntamiento de Madrid.



Listado de abreviaturas

APE	Área de Planeamiento Específico
APR	Área de Planeamiento Remitido
AVPG93	Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1993)
CBD	Central Business District (distrito financiero)
DB-PRET96	Documento de Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial (1996)
LSCM01	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid
MNN	Madrid Nuevo Norte
MPG 2002	Modificación Puntual del PGOUM97 en el ámbito APR.08.03 (2002)
MPG-MNN	Modificación Puntual del PGOUM DE 1997 en los Ámbitos De Planeamiento: APR 08.03 “Prolongación De La Castellana” Y APE 05.27 “Colonia Campamento” para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación de la operación urbanística “Madrid Nuevo Norte”
PGOUM85	Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1985)
PGOUM97	Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1997)
PIB	Producto Interior Bruto
PPRI	Plan Parcial de Reforma Interior
PRET	Plan Regional de Estrategia Territorial



Anexo A. Cuadro de edificabilidades de oficinas por municipio, distrito y barrio

A continuación, se recogen los datos obtenidos de la explotación de microdatos de Catastro para las diferentes divisiones administrativas de Madrid. Los municipios incorporados toman como referencia la delimitación del Área Urbana Funcional que establece el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en su documento Áreas Urbanas en España (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2022). La fuente de los datos de población es igualmente el documento Áreas Urbanas en España, que recoge los datos de 2021. Los datos de superficie de oficinas se extraen de análisis de microdatos de catastro a escala de inmueble, agregando las superficies edificadas calificadas con uso de “Oficina”. Los datos de Catastro se encuentran actualizados a fecha de diciembre de 2023.

Tabla 2. Datos de población y oficinas de los municipios del Área Urbana Funcional de Madrid

Municipio	Superficie 2021 (Ha)	Población 2021	Oficinas (m ² c)	Densidad de población (hab/Ha)	Densidad de oficinas (m ² c/hab.)
Ajalvir	1.974	4.676	55.236	2,37	11,81
Álamo, El	2.201	9.908	18.607	4,50	1,88
Alcalá de Henares	8.835	195.982	577.272	22,18	2,95
Alcobendas	4.524	116.589	1.790.654	25,77	15,36
Alcorcón	3.358	170.817	388.760	50,86	2,28
Algete	3.792	20.749	121.042	5,47	5,83
Arganda del Rey	8.028	56.386	111.697	7,02	1,98
Arroyomolinos	2.079	33.687	228.459	16,20	6,78
Boadilla del Monte	4.741	59.052	672.997	12,46	11,40
Brunete	4.911	10.726	8.487	2,18	0,79
Camarma de Esteruelas	3.518	7.555	58.745	2,15	7,78
Ciempozuelos	4.937	25.083	67.177	5,08	2,68
Cobeña	2.076	7.444	17.331	3,59	2,33
Colmenarejo	3.149	9.376	881	2,98	0,09
Colmenar Viejo	18.283	52.480	112.066	2,87	2,14
Collado Villalba	2.520	63.825	125.948	25,33	1,97
Coslada	1.206	81.273	473.293	67,36	5,82
Daganzo de Arriba	4.310	10.520	122.437	2,44	11,64
Fuenlabrada	3.933	192.233	372.362	48,88	1,94
Fuente el Saz de Jarama	3.315	6.883	28.647	2,08	4,16
Galapagar	6.510	34.712	12.473	5,33	0,36
Getafe	7.859	183.095	798.256	23,30	4,36
Griñón	1.709	10.467	25.239	6,13	2,41
Humanes de Madrid	1.967	19.736	53.411	10,03	2,71
Leganés	4.325	187.762	499.166	43,42	2,66
Madrid	60.446	3.305.408	20.141.961	54,68	6,09
Majadahonda	3.847	72.034	359.434	18,73	4,99
Meco	3.492	14.903	88.709	4,27	5,95
Mejorada del Campo	1.794	23.737	26.352	13,23	1,11
Moraleja de Enmedio	3.117	5.294	29.114	1,70	5,50
Móstoles	4.478	209.639	156.494	46,81	0,75

Municipio	Superficie 2021 (Ha)	Población 2021	Oficinas (m ² c)	Densidad de población (hab/Ha)	Densidad de oficinas (m ² c/hab.)
Navalcarnero	10.083	30.695	21.682	3,04	0,71
Paracuellos de Jarama	4.378	26.235	4.251	5,99	0,16
Parla	2.498	131.689	112.704	52,72	0,86
Pinto	6.200	53.537	130.791	8,64	2,44
Pozuelo de Alarcón	4.312	87.134	721.712	20,21	8,28
Rivas-Vaciamadrid	6.740	92.925	345.990	13,79	3,72
Rozas de Madrid, Las	5.826	94.862	896.929	16,28	9,46
San Agustín del Guadalix	3.825	13.538	19.628	3,54	1,45
San Fernando de Henares	3.878	39.313	705.980	10,14	17,96
San Martín de la Vega	10.509	19.853	69.856	1,89	3,52
San Sebastián de los Reyes	5.921	90.962	1.110.655	15,36	12,21
Sevilla la Nueva	2.473	9.345	4.798	3,78	0,51
Torrejón de Ardoz	3.243	132.771	336.880	40,94	2,54
Torrejón de la Calzada	898	9.549	10.798	10,63	1,13
Torrelorones	2.173	24.122	43.170	11,10	1,79
Valdemoro	6.417	77.587	160.231	12,09	2,07
Velilla de San Antonio	1.437	12.543	21.419	8,73	1,71
Villanueva de la Cañada	3.477	22.580	19.289	6,49	0,85
Villanueva del Pardillo	2.547	17.310	20.489	6,80	1,18
Villaviciosa de Odón	6.817	28.030	56.764	4,11	2,03
Tres Cantos	3.794	48.751	785.722	12,85	16,12
TOTAL AUF	288.680	6.265.362	33.142.445	21,70	5,29

Elaboración propia

Tabla 3. Datos de población y oficinas de los distritos del municipio de Madrid

Distrito de Madrid	Superficie 2021 (Ha)	Población 2021	Oficinas (m ² c)	Densidad de población (hab/Ha)	Densidad de oficinas (m ² c/hab.)
Centro	523	140.644	1.500.201	269,01	10,67
Arganzuela	646	153.982	857.750	238,28	5,57
Retiro	547	118.335	691.876	216,48	5,85
Salamanca	539	145.579	1.793.646	269,97	12,32
Chamartín	918	145.444	2.044.469	158,51	14,06
Tetuán	537	159.564	1.535.200	296,88	9,62
Chamberí	468	138.335	1.341.368	295,64	9,70
Fuencarral - El Pardo	23.784	247.327	2.430.678	10,40	9,83
Moncloa - Aravaca	4.653	120.589	842.945	25,92	6,99
Latina	2.543	239.693	150.640	94,27	0,63
Carabanchel	1.405	258.064	234.869	183,70	0,91
Usera	778	142.324	127.066	182,99	0,89
Puente de Vallecas	1.497	238.577	85.765	159,38	0,36
Moratalaz	610	93.671	30.797	153,48	0,33
Ciudad Lineal	1.143	216.400	962.854	189,40	4,45
Hortaleza	2.763	192.809	1.550.424	69,79	8,04
Villaverde	2.019	154.464	413.268	76,51	2,68
Villa de Vallecas	5.147	114.469	465.594	22,24	4,07
Vicálvaro	3.527	75.283	116.491	21,35	1,55
San Blas Canillejas	2.229	159.900	2.068.027	71,73	12,93
Barajas	4.172	49.955	898.033	11,97	17,98
TOTAL MADRID	60.446	3.305.408	20.141.961	54,68	6,09

Elaboración propia

Tabla 4. Datos de población y oficinas de los barrios del municipio de Madrid

Barrio de Madrid	Superficie 2021 (Ha)	Población 2021	Oficinas (m ² c)	Densidad de población (hab/Ha)	Densidad de oficinas (m ² c/hab.)
Palacio	147	20.000	166.587	136,06	8,33
Embajadores	103	47.524	80.341	459,74	1,69
Cortes	59	13.530	341.546	228,60	25,24
Justicia	74	24.283	408.770	328,41	16,83
Universidad	95	30.715	247.623	323,99	8,06
Sol	45	13.946	255.334	313,18	18,31
Imperial	97	22.043	106.714	227,79	4,84
Acacias	107	39.270	49.517	365,83	1,26
Chopera	57	30.611	18.853	539,13	0,62
Legazpi	141	22.312	141.358	157,74	6,34
Delicias	105	19.505	279.182	184,94	14,31
Palos de la Frontera	65	20.898	121.980	322,28	5,84
Atocha	74	0	140.146	0,00	-
Pacífico	76	33.425	153.635	440,82	4,60
Adelfas	64	25.584	79.909	399,26	3,12
Estrella	103	12.495	91.316	121,84	7,31
Ibiza	49	18.731	46.223	380,74	2,47
Los Jerónimos	191	8.179	228.041	42,90	27,88
Niño Jesús	64	21.701	92.752	337,35	4,27
Recoletos	87	12.464	556.697	142,75	44,66
Goya	77	38.617	204.222	501,33	5,29
Fuente del Berro	85	16.296	82.861	191,14	5,08
Guindalera	160	51.589	185.822	321,87	3,60
Lista	52	19.954	148.736	383,57	7,45
Castellana	77	15.672	615.308	202,64	39,26
El Viso	171	28.021	457.121	163,94	16,31
Prosperidad	104	20.745	240.313	199,46	11,58
Ciudad Jardín	76	32.738	161.910	429,46	4,95
Hispanoamérica	171	30.456	282.810	177,84	9,29
Nueva España	179	17.964	240.048	100,35	13,36
Castilla	216	17.378	662.267	80,41	38,11
Bellas Vistas	72	32.891	48.441	459,90	1,47
Cuatro Caminos	119	40.847	936.002	344,69	22,91
Castillejos	70	16.563	427.919	235,04	25,84
Almenara	100	18.754	96.630	187,66	5,15
Valdeacederas	116	31.359	11.767	269,54	0,38
Berruguete	61	25.851	14.441	425,84	0,56

Barrio de Madrid	Superficie 2021 (Ha)	Población 2021	Oficinas (m ² c)	Densidad de población (hab/Ha)	Densidad de oficinas (m ² c/hab.)
Gaztambide	51	12.430	46.389	245,42	3,73
Arapiles	58	24.569	98.880	424,90	4,02
Trafalgar	61	23.619	244.810	386,01	10,36
Almagro	94	22.673	616.111	241,73	27,17
Ríos Rosas	98	33.069	255.411	339,02	7,72
Vallehermoso	107	17.098	79.767	159,91	4,67
El Pardo	18.758	1.966	5.723	0,10	2,91
Fuentalarreina	138	0	0	0,00	-
Peñagrande	289	38.104	72.691	131,97	1,91
Pilar	136	56.672	27.376	415,72	0,48
La Paz	215	25.868	439.573	120,05	16,99
Valverde	898	60.642	1.810.035	67,52	29,85
Mirasierra	699	35.557	58.415	50,85	1,64
El Goloso	2.649	2.937	16.865	1,11	5,74
Casa de Campo	1.746	10.369	32.781	5,94	3,16
Argüelles	76	23.778	177.206	313,89	7,45
Ciudad Universitaria	1.425	4.251	168.000	2,98	39,52
Valdezarza	140	41.662	990	298,13	0,02
Valdemarín	330	3.731	98.750	11,30	26,47
El Plantío	353	0	293.804	0,00	-
Aravaca	583	34.135	71.414	58,51	2,09
Los Cármenes	129	22.499	6.538	174,14	0,29
Puerta del Ángel	138	29.516	43.464	214,62	1,47
Lucero	168	32.682	13.062	194,65	0,40
Aluche	285	69.552	26.360	244,06	0,38
Campamento	919	16.528	8.345	17,98	0,50
Cuatro Vientos	543	10.567	40.504	19,46	3,83
Águilas	361	48.994	12.367	135,73	0,25
Comillas	67	15.362	12.730	230,63	0,83
Opañel	111	40.012	38.487	361,35	0,96
San Isidro	190	26.449	29.941	139,25	1,13
Vista Alegre	159	36.804	27.480	231,58	0,75
Puerta Bonita	161	39.917	8.074	248,14	0,20
Buenavista	561	62.776	94.786	111,84	1,51
Abrantes	156	33.820	23.371	216,16	0,69
Orcasitas	136	29.249	1.546	215,64	0,05
Orcasur	139	9.947	17.012	71,70	1,71
San Fermín	148	27.079	41.854	183,54	1,55

Barrio de Madrid	Superficie 2021 (Ha)	Población 2021	Oficinas (m ² c)	Densidad de población (hab/Ha)	Densidad de oficinas (m ² c/hab.)
Almendrales	78	21.749	20.876	278,78	0,96
Moscardó	91	28.929	32.404	318,33	1,12
Zofío	77	25.169	3.845	325,17	0,15
Pradolongo	110	12.363	9.529	112,84	0,77
Entrevías	597	53.639	3.151	89,82	0,06
San Diego	107	28.546	14.216	266,82	0,50
Palomeras Bajas	172	55.445	732	321,63	0,01
Palomeras Sureste	311	53.169	46.567	171,04	0,88
Portazgo	125	15.577	2.383	125,09	0,15
Numancia	185	42.985	18.716	232,47	0,44
Pavones	101	18.634	2.841	184,56	0,15
Horcajo	75	6.657	314	89,24	0,05
Marroquina	179	22.389	12.699	125,07	0,57
Media Legua	100	16.064	8.197	160,81	0,51
Fontarrón	96	19.541	3.919	202,59	0,20
Vinateros	59	19.949	2.827	335,85	0,14
Ventas	320	54.471	28.110	170,33	0,52
Pueblo Nuevo	232	61.728	28.709	266,16	0,47
Quintana	72	23.279	21.352	321,93	0,92
La Concepción	89	16.157	37.399	182,38	2,31
San Pascual	105	11.450	305.272	108,77	26,66
San Juan Bautista	101	8.584	274.569	84,92	31,99
Colina	56	7.700	21.056	137,57	2,73
Atalaya	25	3.543	7.930	142,36	2,24
Costillares	143	9.802	238.457	68,68	24,33
Palomas	107	6.694	96.752	62,63	14,45
Piovera	314	17.344	66.016	55,24	3,81
Canillas	252	36.053	179.133	142,93	4,97
Pinar del Rey	266	53.752	175.827	201,71	3,27
Apóstol Santiago	121	13.915	64.252	115,47	4,62
Valdefuentes	1.703	49.642	968.444	29,16	19,51
Villaverde Alto - Casco Histórico de Villaverde	925	42.751	325.474	46,20	7,61
San Cristóbal	108	24.813	4.986	229,22	0,20
Butarque	638	19.628	31.456	30,79	1,60
Los Rosales	154	32.930	32.145	213,73	0,98
Ángeles	194	46.913	19.207	242,41	0,41

Barrio de Madrid	Superficie 2021 (Ha)	Población 2021	Oficinas (m ² c)	Densidad de población (hab/Ha)	Densidad de oficinas (m ² c/hab.)
Casco Histórico de Vallecas	4.305	34.992	384.280	8,13	10,98
Santa Eugenia	208	20.432	14.712	98,22	0,72
Ensanche de Vallecas	634	68.109	66.602	107,41	0,98
Casco histórico de Vicálvaro	2.149	26.646	112.269	12,40	4,21
Valdebernardo	256	6.843	2.385	26,78	0,35
Valderrivas	64	27.398	1.837	425,98	0,07
El Cañaveral	1.057	0	0	0,00	-
Simancas	228	32.786	1.204.882	144,03	36,75
Hellín	55	13.193	198	239,63	0,02
Amposta	37	9.586	3.632	258,91	0,38
Arcos	131	42.434	9.431	325,12	0,22
Rosas	930	31.478	2.238	33,86	0,07
Rejas	502	11.913	361.418	23,75	30,34
Canillejas	160	25.235	7.843	157,95	0,31
El Salvador	188	5.302	478.385	28,20	90,23
Alameda de Osuna	203	19.863	156.146	97,79	7,86
Aeropuerto	2.966	0	157.035	0,00	-
Casco Histórico de Barajas	55	7.678	2.721	139,75	0,35
Timón	480	10.849	28.747	22,61	2,65
Corralejos	467	10.923	553.384	23,38	50,66
TOTAL MADRID	60.446	3.305.408	20.141.961	54,68	6,09

Elaboración propia