

Rodolfo García Pablos Ripoll

Alberto López Asenjo

Los Programas de Actuación Inmediata (PAI)

1. Antecedentes

A. Problemática de conjunto de Madrid

Es de todos conocido el papel determinante de Madrid en una Región Central claramente desequilibrada tanto por las características de las provincias que la integran (con pérdida de población y débil industrialización y desarrollo) como por la ausencia de una jerarquía de ciudades que tienda a distribuir de un modo más racional la población y el empleo en todo este espacio central que concede a Madrid un enorme poder estructurante sobre un territorio circundante de hasta 250 km de radio.

Los problemas derivados de esta anómala distribución de ciudades y núcleos de población han influido de una manera decisiva en el desarrollo de Madrid, configurando una ciudad incómoda para vivir, con altas densidades, insuficientes equipamientos sociales, escasa calidad ambiental y generalizado caos circulatorio cuyo futuro no parece pueda cambiarse en un plazo corto de tiempo en base a los compromisos adquiridos y a una comprobada irreversibilidad de determinados procesos.

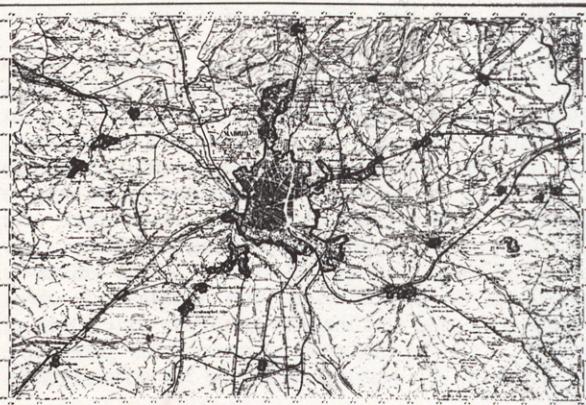
La pérdida de valores históricos y tradicionales, consecuencia del rápido y desordenado crecimiento, y el centralismo político y administrativo que la ha convertido en lugar idóneo para la localiza-

zación de sedes burocráticas y de negocios, han contribuido a configurar la actual personalidad de Madrid.

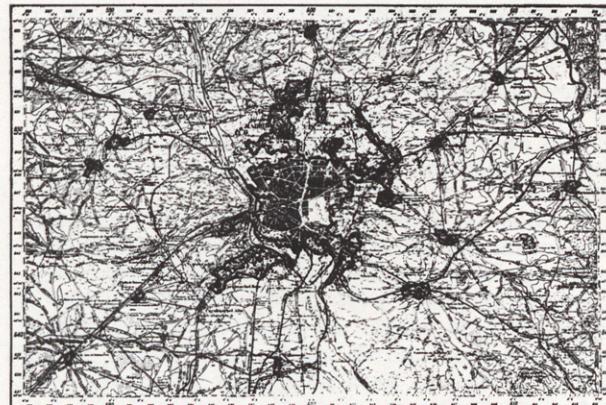
El crecimiento de la Región Central se concentra en la provincia de Madrid, que ha visto aumentar su población en más de tres millones de habitantes en lo que llevamos de siglo, de los cuales millón y medio lo ha hecho en los 15 últimos años con un ritmo de crecimiento medio de más de 100.000 habitantes anuales, como consecuencia de la emigración y concentración del empleo; características típicas de un modelo de desarrollo rápido y desequilibrado basado en las economías que ignoran por completo las necesidades individuales y colectivas de la población.



1875



1916



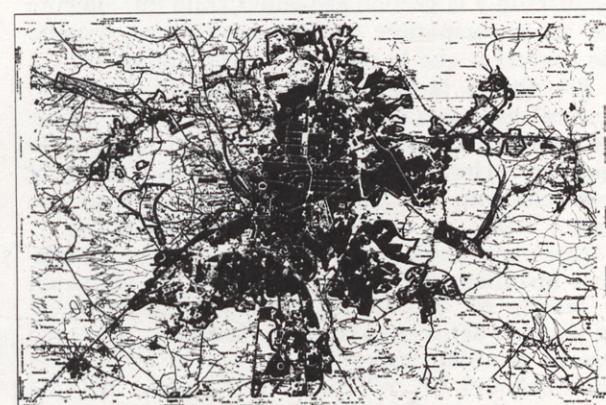
1932



1944



1962



1965

Agrava el panorama el hecho de que cerca del 85 por 100 de la población se concentra en el Municipio de Madrid, y a su vez el empleo lo hace en los distritos centrales, produciéndose la consiguiente congestión de las actividades de todos tan conocida.

La más inmediata repercusión de este aumento poblacional se manifiesta en la necesidad de construcción de viviendas capaces de albergar a todas las familias que deciden aprovechar la potencial oferta de puestos de trabajo. La construcción se acomete con gran rapidez, localización arbitraria y falta de control, por lo que se producen las consecuentes ausencias de equipamiento anejo a las viviendas, así como deficiente calidad de las mismas y escaso grado de urbanización.

Muchas de estas actuaciones, que afectan de modo directo a la ocupación del territorio, se deben a la concesión de licencias al margen del planeamiento (en algunos casos insuficiente, o inexistente) que algunos municipios han permitido, proporcionando situaciones de hecho que condicionan el futuro planeamiento de conjunto y el propio desarrollo a prever en los planes municipales.

La crisis del planeamiento tradicional, con un sentido excesivamente voluntarista, la falta de instrumentación y mecanismos de gestión del planeamiento (en algunos casos la retención del suelo con motivos especulativos), el insuficiente conocimiento de la problemática, la incapacidad de control y seguimiento en los diferentes grados del planeamiento y los conflictos de competencia entre la Administración Central y Local, parecen ser las causas principales de los problemas con que cuenta un Área Metropolitana tan conflictiva como la de Madrid.

A estos problemas se añade la casi exclusiva dedicación por parte de la iniciativa privada a la construcción de viviendas, como operación masivamente rentable, y el poder de intervención y posibilidad de alterar el planeamiento (modificación del plan) que de modo generalizado se ha venido utilizando para solucionar problemas aislados, sin visión de conjunto, proporcionando situaciones en muchos casos irreversibles que el planeamiento y la gestión siguientes trata difícilmente de hacer compatible con las necesidades y grado de confort a que la población tiene derecho.

Por último, la degradación progresiva del medio natural hace que determinadas áreas estén llegando al límite de su capacidad de utilización para la que en principio estaban destinadas (recreo y esparcimiento público en áreas de la sierra, paisaje y otras), así como los recursos hidráulicos.

Estas consideraciones generales y un breve análisis histórico en torno al planeamiento, ejecución y gestión del mismo, así como la descripción de la situación actual nos permite establecer un marco previo al objeto específico de este artículo: LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INMEDIATA (PAI) a desarrollar en la provincia de Madrid.

B. Breve historia del planeamiento y sus consecuencias desde la redacción del Plan del 63

— La Comisaría de Urbanismo redacta en 1961 el Nuevo Plan General de Ordenación del Término Municipal de Madrid. Su aprobación (1963) marca una nueva etapa, dado el claro carácter descentralizador del nuevo Plan, intentando frenar el crecimiento del centro al proponer un trasvase de crecimiento a los municipios del Área Metropolitana y paralelamente una actuación regional a lo largo del Tajo y del Henares.

Una de sus características principales es la de ser el primer Plan que contempla un ámbito superior al propio Municipio de Madrid incluyendo una serie de municipios periféricos que se pensaba estarían sometidos a un crecimiento urbano apoyado en el de Madrid.

Asimismo es importante señalar su CLARA SEGREGACIÓN FUNCIONAL, creando grandes áreas (e incluso municipios), exclusivamente residenciales, y por otro lado, concentrando el empleo en áreas específicas cuya localización era un tanto irregular (terciario en áreas centrales e industria en el sur y carretera de Barajas). Ello ha traído consigo un aumento de los desplazamientos vivienda-trabajo, y por tanto la necesidad de una red viaria compleja y de grandes dimensiones que cristalizó en una Red Arterial con claro predominio del transporte privado.

La primera característica, en principio POSITIVA (descentralización) y la segunda, NEGATIVA (segregación funcional), han contribuido en gran medida a configurar la actual ciudad y su entorno, máxime cuando la mayoría de actividades de comercio y oficinas se ha localizado en el centro (incluso sustituyendo otros usos anteriores), con la consiguiente pérdida de calidad ambiental (por necesidades derivadas del tráfico y red viaria) y expulsión de la población; que además por otros motivos se fue localizando en áreas exteriores el tercer y cuarto cinturón y municipios próximos, acentuando el carácter radial de las comunicaciones.

— Con la redacción del Plan del 63, se crea la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), como órgano de planificación y coordinación, que supervisará la gestión municipal. La dificultad para asumir esta coordinación es progresiva a medida que pasan los años, pues los organismos con capacidad de intervención en el territorio desarrollan independientemente sus políticas sectoriales ignorando la misión coordinadora del Área.

Por lo que respecta a COPLACO, organismo especialmente planificador, en 1971 se le encarga (como consecuencia del III Plan de Desarrollo) la reacción de un planeamiento integrado regional, en la nueva figura de ESQUEMA DIRECTOR; se proporciona el AVANCE DE ESQUEMA DIRECTOR, con directrices de carácter regional. El paso siguiente, con la creación de subcomisiones de

trabajo de los distintos organismos, y la falta de acuerdo para desarrollar las políticas de los mismos, provocó la paralización de los trabajos sin que el Esquema Director llegara a rematarse nunca.

En 1974, se acomete la redacción de los PLANES ESPECIALES de carácter sectorial, en un intento de reiniciar los contactos y coordinación con los organismos principales.

Se producen el Plan Especial de Medio Físico, el Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial y, posteriormente, el de Infraestructuras Básicas y el de Infraestructura de Transporte (este último hoy día sin aprobación definitiva).

Por otro lado, y ante la imposibilidad de ser redactado el planeamiento municipal por los Ayuntamientos correspondientes, COPLACO comienza a redactar unas NORMAS MUNICIPALES complementarias y SUBSIDIARIAS de planeamiento, que serán vigentes hasta la redacción del Planeamiento General Posterior. Estas normas determinan el casco, ensanches y ordenan en cierto sentido el resto del término municipal correspondiente, preservando algunas áreas en las que no puede actuarse y otras en las que por el contrario queda comprometido el crecimiento.

La nueva Ley del Suelo, de mayo de 1975, que introduce en alguna forma la participación pública con la que no se había contado anteriormente, alteraría el proceso de planeamiento. En este período COPLACO acomete una etapa de estudios, para diagnosticar la situación en Madrid en los diferentes sectores, produciéndose el análisis de PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES (A.P.O.), del Área Metropolitana de Madrid.

En 1976, el Gobierno cambia sustancialmente el encargo del PLAN DIRECTOR y lo sustituye por unas NORMAS SUBSIDIARIAS de NIVEL PROVINCIAL que reducen el carácter de planeamiento (de regional a provincial) y la naturaleza de los trabajos (de PLAN DIRECTOR a Normas Provinciales).

El Planeamiento se reduce y aligera, como puede desprenderse de tantos vaivenes políticos y encargos necesarios sin una línea progresiva cara a solucionar los problemas derivados de un plan de 1963, que ha quedado rebasado en sus previsiones tanto espaciales como sectoriales, llegándose al período en que el plan, por ley, debiera ser revisado, de acuerdo con las nuevas y lógicas tendencias de participación y garantía de gestión que la propia Ley del Suelo contiene.

Por último, comentamos aquí las conclusiones del reciente INVENTARIO DE SUELO CALIFICADO VACANTE, que en líneas generales contradicen la opinión generalizada y tópica de la ausencia de SUELO DISPONIBLE y, por tanto, la necesidad de calificar suelo rural y convertirlo en urbano. De este estudio se deriva que existan en el área considerado (Municipio de Madrid, Municipios del Área Metropolitana, y Municipios exteriores dinámicos) más de 36.000 Has. de suelo clasificado vacante para usos residenciales, equipa-

mientos, verde público, industria y servicios; es decir, más del 60 por 100 del suelo total calificado hoy día se encuentra vacante (con diferentes grados de gestión de planeamiento). Para una población de 4.158.700 habitantes en este ámbito, el estándar de suelo vacante por habitante es muy elevado: 86,8 m²/hab.

La distribución de este suelo vacante por sectores es la siguiente:

Municipio de Madrid, 7.986 Has. (22 por 100).

Municipio del Área Metropolitana, 14.799 Has. (41 por 100).

Municipios exteriores, 13.352 Has. (37 por 100).

Asimismo se deduce de este estudio, que el número de viviendas que se estima podrán edificarse en este suelo ya calificado es de 694.409, que supone cerca de las tres cuartas partes de las existentes hoy día en el ámbito considerado.

La distribución de estas viviendas, que podrían por tanto realizarse sin necesidad de calificar nuevo suelo es la siguiente:

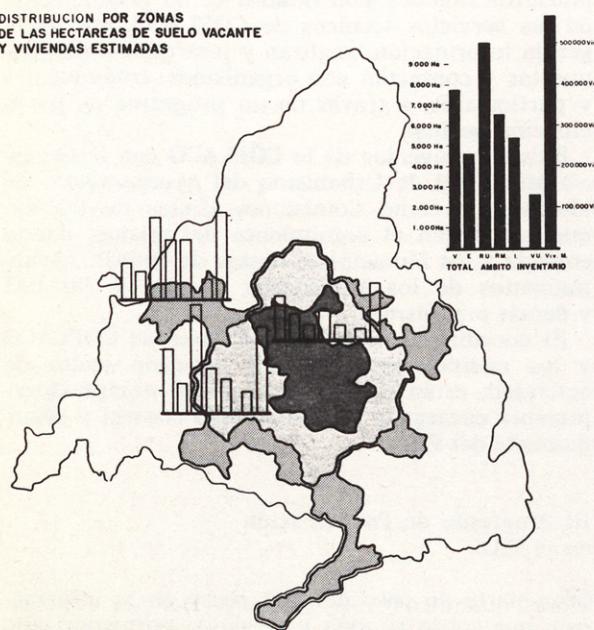
Municipio de Madrid, 165.000 viviendas (23,8 por 100).

Municipios de Área Metropolitana, 263.683 viviendas (37,9 por 100).

Municipios exteriores, 265.726 viviendas (38,3 por 100).

Aunque la localización de este suelo vacante no puede satisfacer todas las demandas de accesibilidad, tipología y adecuada calificación, sí garantizaría con estudios adecuados la realización de determinados programas que en base a déficits y necesidades concretas, podría utilizarse sin necesidad de comprometer nuevo suelo o cambiar la calificación que el propio planeamiento ya le ha asignado.

DISTRIBUCIÓN POR ZONAS DE LAS HECTAREAS DE SUELO VACANTE Y VIVIENDAS ESTIMADAS



Parece pues evidente que contra la opinión, a veces interesada, de promotores, constructoras e incluso sectores de la administración, no es SUELO CALIFICADO lo que falta en Madrid y que la mera calificación de suelo no hace que éste pueda concurrir el mercado abaratando su precio; por el contrario, es la CARENCIA DE SUELO GESTIONADO Y URBANIZADO en cantidades razonables, lo que permite su retención especulativa.

Es en esta dirección de mejora de los MECANISMOS EFECTIVOS DE GESTIÓN URBANISTICA, tanto pública como privada, en la que deben dirigirse los esfuerzos, conjuntamente con un planeamiento más acorde con las necesidades reales del individuo.

C. El punto de partida de los PAI

¿Qué se puede hacer en este momento?

Parece lógico abrir dos líneas paralelas de trabajo:

Por una parte, analizar los problemas del entorno territorial de Madrid y el papel del Área Metropolitana en relación con la Región Central, para establecer el marco general de referencia de planeamiento.

Por otra, establecer otras líneas de trabajo tendiente a detectar y valorar la problemática urgente tanto en los barrios como en los municipios para permitir en tanto se definen los marcos de referencia (territoriales e institucionales) la coordinación de un conjunto de acciones que pueden traducirse en mejoras reales a corto plazo.

La primera de estas líneas conduce a la redacción de un PLAN DIRECTOR TERRITORIAL DE COORDINACION (figura de la Ley del Suelo). Para ello es necesaria la definición previa de un MARCO INSTITUCIONAL y un sistema organizativo del AREA METROPOLITANA que posibilite la coordinación de un UNICO ORGANO de GESTIÓN que garantice y vincule las acciones y corrija la actual dispersión de las mismas en base a la multiplicidad de competencias sobre un mismo territorio. Por otro lado, la definición de un MARCO TERRITORIAL que formule una declaración política sobre el futuro de MADRID, contemplando la región y el propio país, aspecto absolutamente indispensable para la definición de los objetivos del planeamiento.

La segunda de estas líneas constituye los llamados PAI., Programas de Acción Inmediata, planteados como estrategia coyuntural ante esta falta de definición existente por el momento, apoyados además en la necesidad de Revisar el Planeamiento de Madrid de acuerdo con las recomendaciones de participación popular recogidas en la Nueva Ley del Suelo.

2. El Programa de Actuaciones Inmediatas (PAI)

El PAI es fundamentalmente un proceso de análisis y diagnóstico, realizado con participación pú-

blica, que a diferencia del planeamiento tradicional calificador de nuevo suelo, se dirige principalmente a un tejido ya consolidado (y al calificado vacante, en proporción considerable, como ya se ha indicado) proponiendo directrices para el desarrollo, gestión y coordinación, posibilitando la incorporación y apoyo de organismos públicos y privados, y grupos sociales interesados que ordenará la programación de inversiones y acciones en el territorio.

El objetivo del PAI es por tanto doble: determinar los problemas más urgentes derivados de la situación actual para proponer un programa de acciones encaminadas a solucionar a corto plazo los déficits y desajustes existentes y, por otro, proporcionar un conocimiento detallado y contrastado de esa problemática para acometer la revisión de un nuevo Plan General que sustituya al vigente y ya superado Plan de 1963.

A través de COPLACO se están realizando estos trabajos que en su primera fase de ANALISIS, DIAGNOSTICO y PROPUESTAS quedarán rematadas a finales del presente año y cuyo horizonte de actuación se ha previsto sea 1984.

A. División territorial del PAI

La característica principal de proponer soluciones a los problemas locales, a través del proceso de participación (de asociaciones, partidos locales, etcétera) así como la coordinación con las administraciones locales y el Ayuntamiento de Madrid ha hecho necesaria una división en zonas o AREAS



DIVISION EN AREAS DE ESTUDIO DEL P.A.I. (RESTO PROVINCIA)



DE ESTUDIO de PAI, definidas en base a la similitud de características y posibilidad de propuestas conjuntas, de determinadas unidades administrativas.

En el Municipio de Madrid, el territorio se ha dividido en 13 ÁREAS DE ESTUDIO, coincidentes con distritos municipales o agregaciones de éstos.

En el Área Metropolitana se ha fragmentado el territorio en cinco zonas de PAI, que corresponden a los sectores Norte, Este, Suroeste, Oeste y Noroeste, agrupando tres o más municipios cada uno.

En el resto de la provincia, se consideran ocho

áreas de diagnóstico con agrupaciones de municipios en base a características de afinidad o vocación de los mismos (Sierra Turística, Sierra Sur, Jarama, Sureste de la provincia ,etc.).

B. Qué proporciona el PAI

El PAI proporciona una serie de recomendaciones o propuestas de actuación con dos niveles de intervención; por un lado, la necesidad de INSTRUMENTAR SOLUCIONES A CORTO PLAZO enca-

minadas a eliminar déficits o realizar acciones de carácter PUNTUAL, y por otro lado, proponer FUTURAS ACTUACIONES que afecten a la propia zona o incluso a elementos de la estructura que rebasan el área de actuación y pueden incidir en el TOTAL del CONJUNTO URBANO de MADRID o su AREA METROPOLITANA.

De modo pormenorizado, el PAI proporciona:

- Unas propuestas concretas de actuación en orden a corrección de déficits en materia de equipamiento, vivienda, infraestructuras, servicios, zonas verdes, etc., debidamente localizadas en el territorio y cuantificadas.

- El establecimiento de necesidades y prioridades de actuaciones, por municipios, barrios o unidades menores.

- La delimitación de áreas de actuación específica y urgente que agrupen a varios municipios o distritos de Madrid como base para el planeamiento posterior.

- La revisión del planeamiento vigente en base al análisis del mismo; y la comparación entre éste y lo ejecutado, proporcionando instrumentos para la agilización de la gestión.

- La posibilidad de coordinación de políticas de suelo, vivienda, transporte, equipamientos, etc., canalizándolas a través de un programa de conjunto.

C. Como se está realizando el PAI

Planteados como tales Programas, y coordinados desde la Dirección Técnica de Planeamiento de COPLACO, se realizan a través de unos equipos pluriprofesionales, contratados como prolongación de los servicios técnicos de COPLACO, que recogen la información, analizan y jerarquizan las propuestas y contactan con organismos, entes locales y particulares, a través de un programa de participación vecinal.

Existen convenios de la COPLACO con la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, así como Comisiones Mixtas de trabajo que garantizan el seguimiento del mismo, dando entrada a los Municipios, Juntas de Distrito, Ayuntamientos de los Municipios, objeto de los PAI y demás organismos.

El coordinador del PAI por parte de COPLACO y los equipos especializados en cada sector de actividad, están en contacto con el equipo directamente encargado para el propio control y seguimiento del PAI.

El Programa de Participación en el PAI

Gran parte de peso del PAI recae en la información que sobre la zona y de modo pormenorizado

se obtiene a través de la Participación Pública, que en líneas generales comprende:

— Divulgación del programa PAI (objetivos, contenido y modo de participar en él).

— Proceso activo del propio Programa de Participación mediante exposición, conferencias, mesas redondas, etc., para lo cual se habilita un local en la zona donde se realiza el contacto entre los técnicos y los habitantes.

— Entrevistas con asociaciones, comerciantes, empresarios industriales, promotores inmobiliarios, organismos seleccionados con el equipamiento, viviendas, servicios, etc.

Toda la información derivada de estos contactos queda recogida en la documentación que canalizada a través de los equipos técnicos queda incluida como propuestas debidamente jerarquizadas tras un análisis de conjunto de PAI.

En una segunda faceta, el PAI se organiza en comisiones abiertas de acuerdo con los convenios de colaboración establecidos con la Gerencia Municipal del Ayuntamiento de Madrid y con los Ayuntamientos de los Municipios de la Provincia.

Estas se configuran por un lado a través de una COMISION INSTITUCIONAL, formada por representantes de COPLACO, JUNTA DE DISTRITO

terísticas técnicas de la zona o PAI programada, se realizan:

Información sobre usos de suelo

Orientada a conseguir una información actualizada imposible de recoger por métodos indirectos. Su tratamiento homogéneo y su nivel de detalle ofrece una base de datos muy útil para las propuestas posteriores y la Revisión del Plan General (o Municipales). La unidad de toma de datos es generalmente la manzana, quedando la información recogida en fichas y vertida en planos por usos significativos (vivienda, equipamiento, actividades industriales y comerciales, antigüedad de la edificación, edad y estado, etc.).

Análisis urbanístico y diagnóstico

Incluye análisis detallados de demografía, actividades industriales y comerciales (empleo), vivienda, equipamientos, transportes y comunicaciones, infraestructuras básicas, medio físico y recursos naturales; tanto en sus aspectos cuantitativos y su distribución espacial, como en los cualitativos, que profundicen en la estructura espacial del ámbito considerado.

dad, nivel de gestión y de ejecución en cada zona, completa al análisis y diagnóstico urbanístico de la zona.

Propuestas y medidas a incluir en el PAI

Sobre un sistema de áreas de problemática homogénea se realizan las propuestas que pueden afectar o bien a una sola de ellas (si se trata de corregir un déficit concreto) o a zonas remodelación de un sector e incluso a exteriores al propio PAI, si se trata de proponer una actuación de mayor envergadura (revisión del planeamiento, redes de comunicaciones, servicios de carácter comarcal, etcétera).

Estas propuesta se ordenan y jerarquizan según las prioridades, que a través de la participación pública y análisis conjunto de las mismas se hayan detectado.

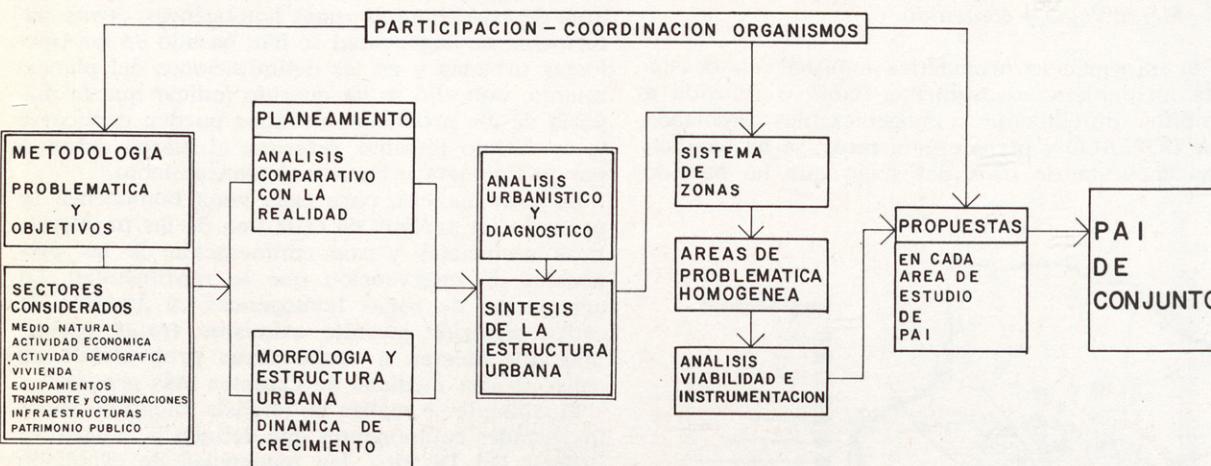
Se completa el PAI de cada zona con un conjunto de medidas o instrumentos para la coordinación a corto plazo de las actuaciones de organismos o entidades a efectos de inversiones, recomendaciones de GESTION del Planeamiento, aspectos legales y contenido normativo así como un análisis económico de cada propuesta.

EL PAI TOTAL, suma de PAI parciales (DISTRITOS o AGRUPACIONES de MUNICIPIOS) deberá, en una SEGUNDA ETAPA, ordenar y unificar las acciones, hacer compatibles las posibles propuestas contradictorias que los estudios de determinadas ZONAS puedan presentar y llegar a una visión global de las propuestas y medidas, especialmente en las decisiones que supongan modificación de la estructura de conjunto de Madrid, tanto de temas sectoriales (redes de transporte, ejes de comunicaciones, necesidad de un determinado tipo de planeamiento, vivienda social, reserva metropolitana, zonas de valor ambiental) como en determinadas áreas específicas (distritos centrales de Madrid, remodelación de un barrio, anillo verde, etc.).

3. Una experiencia piloto: el PAI de Hortaleza

En el distrito de Hortaleza se dieron una serie de circunstancias concretas, que motivaron el que COPLACO iniciase una experiencia-piloto dentro del programa de los PAI.

En él existe un movimiento asociativo que coordina a 13 asociaciones de vecinos cuya actividad había generado un documento (Hortaleza hoy y mañana) donde se analizaban los problemas, déficits y reivindicaciones más importantes de sus barrios. Editado con la colaboración de COPLACO y presentado en abril de 1978 a los parlamentarios madrileños, con general aceptación, se abrió un proceso en el que se constató la necesidad de profundizar en sus análisis y propuestas, y de crear procedimientos para posibilitar la partici-



MUNICIPAL (o DIPUTACION, GOBIERNO CIVIL) y organismos ministeriales con competencia en diferentes sectores, y por otro lado, en la comisión de PARTICIPACION PUBLICA, que en el caso del Municipio de Madrid asumen las Juntas de Distrito organizando y canalizando las reivindicaciones formuladas por los vecinos, asociaciones, etcétera.

D. Características técnicas del PAI

En primer lugar, y tras la Metodología y Programación de los trabajos, en función de las carac-

Asimismo analiza la dinámica temporal de los procesos urbanos (DINAMICA URBANA) que estudia el estado de promociones de vivienda, precios del suelo, oferta inmobiliaria y análisis de licencias, hasta llegar a una SINTESIS de la ESTRUCTURA URBANA en la que se diferencian:

- Areas de función dominante
- Areas congestionadas
- Areas en proceso de cambio
- Areas en proceso de edificación
- Areas a conservar.

El análisis del PLANEAMIENTO VIGENTE en sus diferentes grados y su contraste con la reali-

pación pública. Ello originó el encargo de COPLACO a un equipo exterior de la redacción del estudio para el PAI y la creación de una comisión mixta de seguimiento donde estaban representados los diferentes organismos públicos de intervención territorial e inversora (Gobierno Civil, Ayuntamiento, COPLACO) y entidades como el Colegio de Arquitectos o la Asociación de Promotores Inmobiliarios y las Asociaciones Vecinales.

La realización del estudio se extendió a lo largo de siete meses (de julio de 1978 a enero de 1979) y en su elaboración tuvo un papel fundamental la aportación de información y conocimiento de los problemas específicos por parte del movimiento vecinal.

La exposición que sigue a continuación es necesariamente de conjunto y se refiere a los grandes bloques de análisis, diagnóstico y propuestas para cada uno de los sectores estudiados.

A. Marco territorial y magnitudes básicas

Los límites físicos del distrito de Hortaleza están definidos por la Ciudad Lineal, las Carreteras Nacionales I y II (a Irún y Barcelona) y el límite del término municipal de Madrid. La superficie del distrito es de 6.998 Has. De ellas, 4.192 Has. mantienen la calificación urbanística de suelo rural y 1.076 Has. la del Anillo Verde. Asimismo, 1.731 Has. están calificadas por el Plan General como suelo urbano de ellas, 821 están edificadas y 910 libres.

La población, en diciembre de 1977, era de 156.505 habitantes, proporcionando la encuesta de usos del suelo realizada en verano de 1978 un total de 51.345

viviendas, de las que se han considerado 8.746 como de baja calidad».

El planeamiento actualmente vigente permite la construcción legal de otras 26.000 viviendas.

La oferta de empleo en el distrito se estima en 25.000 empleos; no obstante, la población activa es de aproximadamente 58.000 personas.

El ritmo de crecimiento ha sido muy rápido y relativamente reciente (21.204 viviendas, es decir, un 40 por 100 del parque total, se han construido entre 1970 y 1978) y ha sido posibilitado y condicionado por la conjunción de los siguientes factores:

- Relativa proximidad al centro, de los antiguos municipios rurales de Hortaleza, Canillas y, en menor grado, el de Barajas, que permitió su anexión administrativa por el Municipio de Madrid.

- Grandes disponibilidades de suelo libre.

- Existencia de una mínima infraestructura urbana en torno a la cual se iniciaron y consolidaron los grandes desarrollos posteriores.

- Las previsiones del Plan General de 1963, que asignando al distrito una función predominantemente residencial le reservaban un carácter de distrito-dormitorio.

B. Metodología y contenido

A la información urbanística habitual, en ocasiones incompleta, escasamente fiable o referida a ámbitos difícilmente homogeneizables (aportada por COPLACO y otros organismos), se ha añadido una encuesta de usos del suelo que ha barriado

todo el territorio objeto del estudio. De esta forma se ha podido establecer el número de viviendas existentes, así como el de otros usos urbanos no residenciales, estado de ocupación de las parcelas, la cifra de las obras en construcción y la calidad de la urbanización y de la edificación, referido todo ello a unidades territoriales fácilmente agrupables para ser coherentes con las divisiones administrativas, funcionales o de planeamiento.

La información aportada por las asociaciones vecinales ha sido enormemente valiosa debido a su nivel de desagregación y a tener cubierto prácticamente todo el territorio.

Con esta base se han desarrollado los siguientes análisis, diagnóstico y propuestas de carácter sectorial en materia de:

- Planeamiento
- Vivienda
- Equipamiento
- Transporte y estructura viaria
- Infraestructuras básicas
- Patrimonio público.

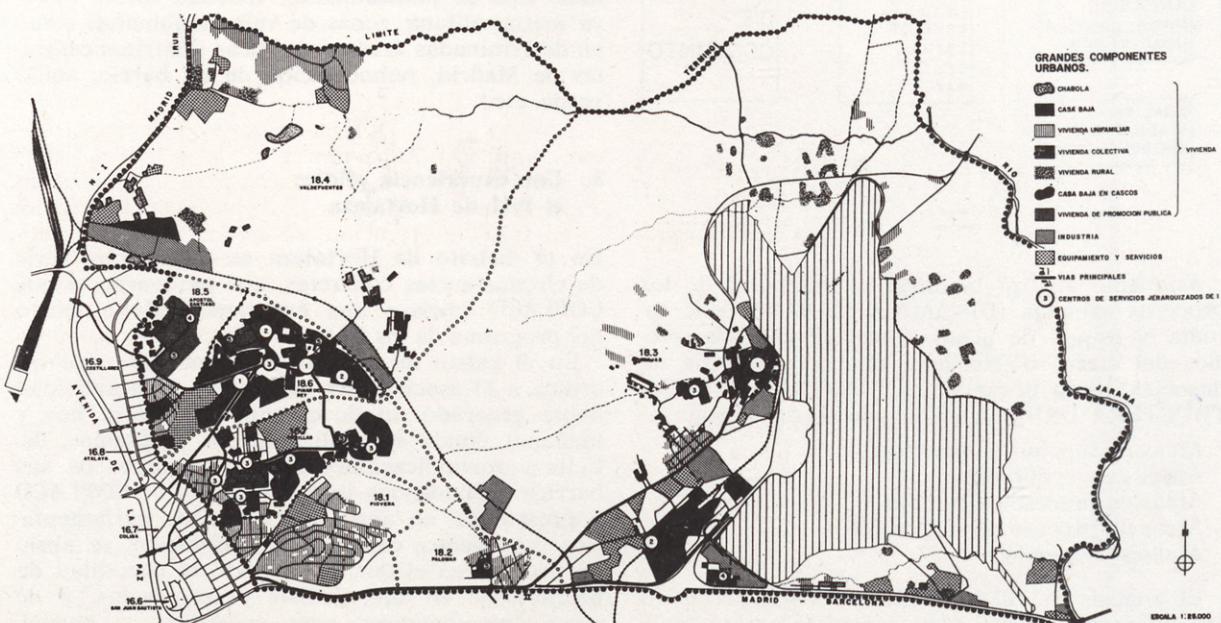
Para referir los diversos análisis sectoriales a los ámbitos físicos concretos, se ha subdividido el área de estudio en 81 zonas homogéneas, cuyos criterios de homogeneidad se han basado en las tipologías urbanas y en las delimitaciones del planeamiento. Con ello se ha querido indicar que la mayoría de los problemas urbanos pueden explicarse y, en último término, referirse al marco definido por la tipología urbana y el planeamiento.

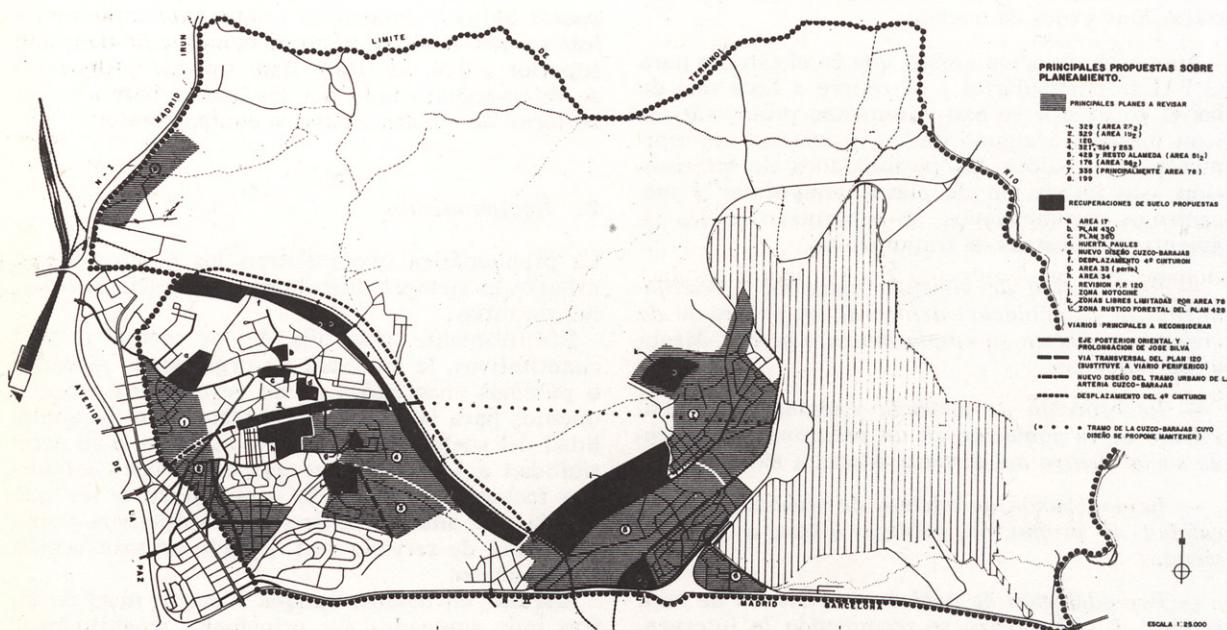
De esta manera, para cada zona homogénea se presenta un análisis de cada una de las problemáticas sectoriales y una enumeración de las propuestas de intervención que se recomiendan. La agrupación de zonas homogéneas en ámbitos de orden superior permite asimismo tratar problemas que afectan a varias áreas proponiendo en consecuencia medidas de carácter más general.

Finalmente se realiza un análisis integrado sobre los grandes componentes que definen la estructura urbana del Distrito, las tendencias de evolución previsibles tanto en su interior como en relación con el resto del continuo urbano y las conclusiones y recomendaciones de nivel general.

C. Planeamiento

El Plan General de 1963 supuso la consagración de un modelo territorial basado en la especialización funcional. El Distrito de Hortaleza comparte con buena parte de la zona norte, funciones predominantemente residenciales dependiendo del empleo localizado en los distritos centrales (empleo terciario) y de los desarrollos a lo largo de la carretera N-II (empleo secundario). Asimismo se





señalan las siguientes características de carácter negativo para el propio distrito:

— Utilización masiva de la ordenanza de edificación abierta, que en ocasiones destruye otro tipo de tejidos urbanos preexistentes.

— Escasez de previsiones de equipamientos estructurantes y de zonas verdes.

— Abundancia de equipamiento de carácter metropolitano o institucional que no sirven al distrito.

— Anillo Verde, localizado entre la zona urbana y la rural; ignorando una serie de asentamientos marginales existentes en su interior que posteriormente han admitido varias ocupaciones e infracciones urbanísticas.

— La red viaria, posteriormente desarrollada a través del Plan de la Red Arterial, se plantea como unión del distrito con el resto de la ciudad, pero proporcionando escaso servicio interior y basándose en el uso del vehículo privado en detrimento del transporte público. Frecuentemente supone actuaciones traumáticas sobre zonas consolidadas.

El Plan General se ha desarrollado en 41 planes parciales. Al no estar previstos polígonos de actuación, su delimitación se ha hecho casi exclusivamente en función de la estructura de propiedad del suelo, y apoyándose en las escasas infraestructuras existentes hasta su agotamiento, constituyendo una serie de actuaciones aisladas con escasas conexiones entre sí.

A pesar de haberse planeado con densidades muy elevadas, la ejecución de los planes, ha rebasado a menudo las previsiones del planeamiento, acercándose incluso a densidades de 200 viviendas/Ha. (Urbanizaciones Colombia o Villa Rosa). El exceso total de viviendas construidas contra el planeamiento supone 8.543 viviendas. Por otra parte, la capacidad residual del planeamiento, es decir, el número de viviendas con plan aprobado, pero sin realizar, es de aproximadamente 26.000 viviendas, lo que conducirá, de no remediarlo, a un mayor aumento de la densidad en la zona.

La ausencia de una gestión urbanística auténticamente eficaz ha permitido numerosas infracciones. El cumplimiento de las obligatorias cesiones para dotaciones y equipamiento, frecuentemente no se ha realizado por lo que el déficit en este sentido es muy acusado, pues si se calculan las reservas que marca la vigente Ley del Suelo para equipamiento y zonas verdes y se restan las disponibilidades existentes para estos usos se obtienen los siguientes déficits de suelo:

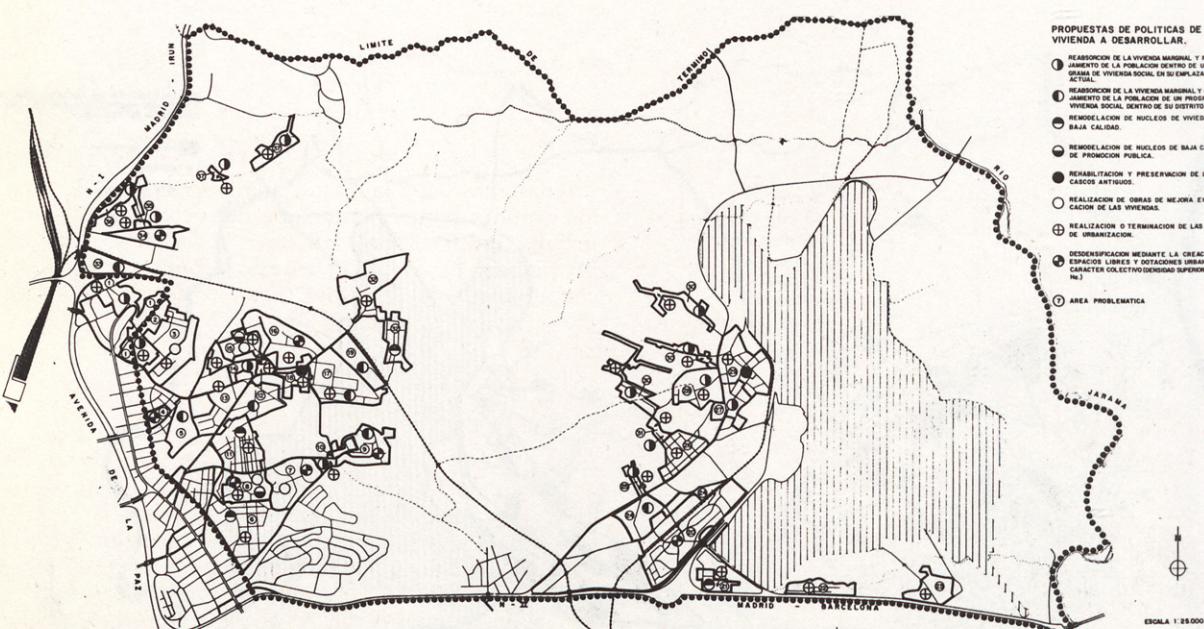
Hortaleza y su entorno: 62,9 Has.

Canillas y su entorno: 62,4 Has.

Barajas y su entorno: 32,6 Has.

Las propuestas de planeamiento, son muy variables según la importancia de la problemática y el ámbito territorial adecuado para su resolución. Para la mayor parte de los planes no ejecutados o en fase de ejecución, se recomiendan acciones, modificaciones o agilización de la gestión, pero asimismo se estima necesaria la reconsideración o revisión de algunos grupos de planes, con la inclusión en ocasiones de terrenos sin planeamiento. En estos ámbitos agregados, las principales propuestas de revisión de planeamiento son las siguientes:

- 1 y 2: Plan de Ciudad Lineal
- 3: Conde de Orgaz (2.^a fase)
- 4: Planes de la zona E de Canillas
- 5: Planes de Alameda de Osuna y su entorno
- 6: Barrio del Aeropuerto
- 7: Plan de Barajas
- 8: Plan de Grandes Instituciones



D. La vivienda

Cuantitativamente el sector de la vivienda es el más importante del distrito, puesto que representa el 7 por 100 del suelo urbano. Sometido a un ritmo de crecimiento muy elevado (30.141 viviendas en 1970 y 51.345 en 1978) ha visto como la vivienda de promoción pública ha tenido gran importancia en su desarrollo totalizando 6.969 viviendas (Poblado Dirigido de Manoteras, U.V.A. de Hortaleza y Poblado Dirigido y de Absorción de Canillas). Otra característica fundamental es el gran tamaño de las promociones residenciales, puesto que cuarenta y dos de ellas rebasan las 100 viviendas (suponiendo el 85 por 100 del parque residencial total) y 14 promociones son superiores a las 1.000 viviendas.

Una parte importante, 8.746 viviendas, han sido conceptuadas en la encuesta de usos del suelo como *de baja calidad* repartiéndose de forma siguiente:

4.086 viviendas de promoción pública.

3.190 viviendas marginales.

1.470 viviendas *mala, muy mala o en ruina*.

La calidad de la urbanización es, en general, inferior a la de la edificación, hasta el punto que 11.901 viviendas se localizan en núcleos residenciales cuya urbanización ha sido calificada como *mala, muy mala o en ruina*.

Finalmente es importante resaltar el fenómeno de la renovación urbana, que afectando fundamentalmente a los antiguos núcleos rurales de Hortaleza, Canillas y Barajas (2.438 viviendas en total) y derivado de la presión urbana en su entorno próximo y de las directrices contenidas en el planeamiento, está transformando las respectivas tramas urbanas, sometiéndolas a un deterioro creciente a través de la modificación puntual y repetida de su tejido urbano.

Estas son las principales tendencias de evolución del sector de la vivienda detectadas en el distrito:

— El progresivo incremento del tamaño de las promociones.

— La elevación del nivel de calidad de la oferta con el consiguiente incremento de los precios.

— La revalorización global del distrito como consecuencia de lo anteriormente dicho y de su acercamiento relativo a las áreas centrales de la ciudad, al expansionarse ésta.

— El elevado ritmo de construcción (222 obras detectadas en verano de 1978), lo que provoca una tendencia al agotamiento del suelo, y como consecuencia una retención especulativa de éste al aumentar los precios.

— La presión, bajo diversas formas, para la clasificación como urbanas de extensas zonas del Anillo Verde y del suelo rural, cuyas expectativas se ven favorecidas ante los grandes proyectos via-

rios que afectan al distrito (cuarto cinturón, Cuzco-Barajas y ejes de núcleo).

Ante esta situación global, que en el estudio para el PAI se particulariza y se refiere a cada una de las 41 zonas que se han encontrado problemáticas (con relación a alguno de los problemas anteriormente expresados), las posibilidades de intervención, con indicación de plazos temporales y mecanismos recomendados, se concentran en las siguientes propuestas de tratamiento:

— *Reabsorción de vivienda marginal y realoamiento de la población dentro de un programa de vivienda social en su emplazamiento actual.* Afecta a 986 viviendas.

— *Reabsorción de vivienda marginal y realoamiento de la población en un programa de vivienda social dentro del distrito.* Afecta a 69 viviendas.

— *Remodelación de núcleos de vivienda de baja calidad de promoción pública.* Afecta a 2.882 viviendas.

— *Remodelación de núcleos de vivienda de baja calidad.* A corto plazo se recomienda la intervención en 320 viviendas y a medio y largo en 634.

— *Remodelación y preservación de los cascos antiguos,* con un total de 888 viviendas.

— *Realización de obras de mejora en la edificación.* Afecta a 4.620 viviendas.

— *Realización o terminación de las obras de urbanización.* Con cargo a las respectivas promotoras, afecta a 7.900 viviendas, y con cargo al Ayuntamiento a 7.500 viviendas.

— *Desdensificación mediante la creación de espacios libres y dotaciones urbanas de carácter colectivo* (en núcleos y promociones con densidad superior a 100 viv./Ha.). Este tipo de propuestas se ve complementado por las que se hacen en los sectores de planeamiento y equipamiento.

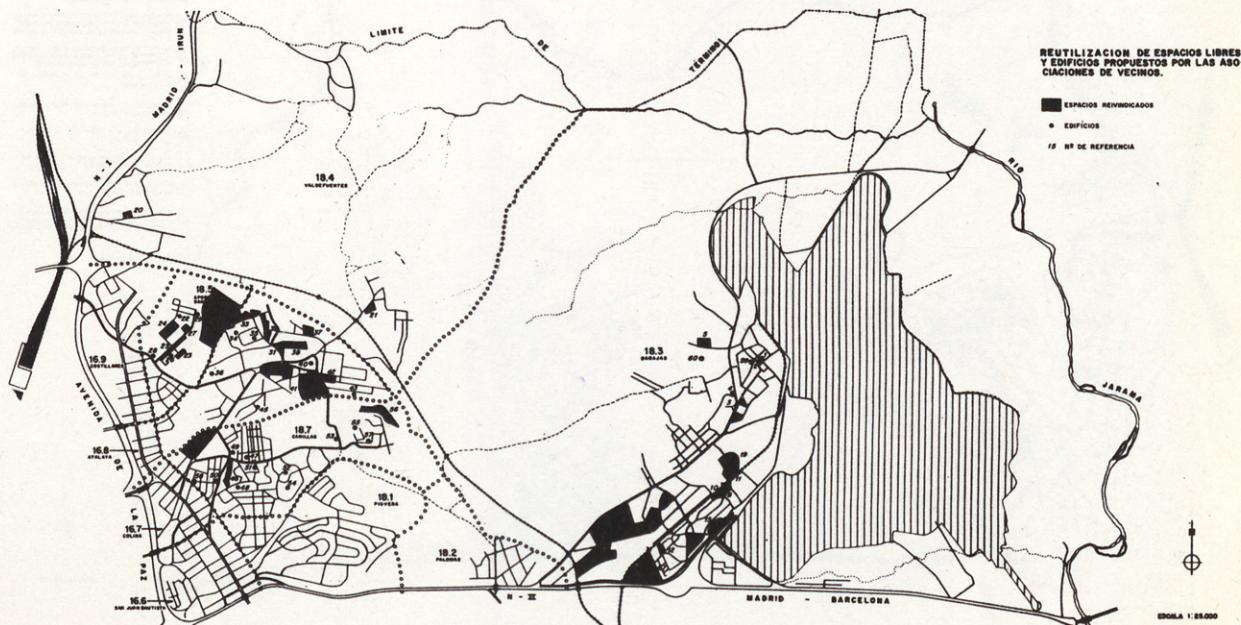
E. Equipamientos

La problemática que plantean los equipamientos urbanos es siempre difícil de abordar con ciertas garantías.

Efectivamente, más allá de los meros análisis cuantitativos, la variedad de organismos privados o públicos encargados de su gestión, los procedimientos para la calificación obtención o disponibilidad del suelo sobre el que se asientan, o su accesibilidad a los diferentes grupos sociales establecen factores objetivos de complejidad a los que habría que añadir factores más subjetivos, como capacidad de servicio real o grado de satisfacción en el usuario.

Analizar en detalle, aunque fuera al nivel de cifras muy agregadas, las principales magnitudes y déficits de los equipamientos en Hortaleza sería excesivamente prolífico, por lo que nos limitaremos a comentar algunos datos significativos, con una mención más detallada acerca del equipamiento escolar.

Comparando los datos obtenidos en 1978 entre la población en edad escolar y la suma total de plazas disponibles (enseñanza pública y privada), se obtiene un déficit de 8.293 plazas para la enseñanza preescolar y un superávit de 5.680 y 1.037 plazas para la E.G.B. y el B.U.P. respectivamente, lo que



N.º plazas preescolar	N.º plazas E.G.B.	N.º plazas B.U.P.			
Déficit 1978	Necesidades 1978-82	Déficit 1978	Necesidades 1978-82	Déficit 1978	Necesidades 1978-82
8.293	1.977	5.285	5.880	5.320	5.820

parece indicar, como repetidamente ha sostenido el Ministerio de Educación, que para estas dos categorías, el servicio está sobradamente cubierto.

No obstante, y ante la opinión contraria, ampliamente pulsada en diversos sectores ciudadanos durante la realización del estudio para el PAI, se realizó un análisis más profundo que contempló los siguientes aspectos:

— El carácter privado de gran parte de la oferta, inaccesible a los niveles de renta más bajos.

— La ocupación de parte de las plazas por alumnos residentes fuera del distrito. Efectivamente, la encuesta Origen-Destino realizada por COPLACO en 1974 reveló que 6.700 alumnos pertenecientes a otras zonas urbanas cursan estudios en colegios situados dentro del distrito, mientras 4.950 alumnos residentes en él deben desplazarse fuera de Hortaleza por motivos escolares.

— La deficiente localización de muchos de los centros escolares actuales, que da lugar a que 14.463 viviendas puedan considerarse *deficientemente servidas* al superarse una distancia vienda-colegio razonable, o existir barreras físicas entre ellos.

Con estas premisas, el superávit de puestos escolares se convierte en déficit. En el cuatro siguiente se recogen tales déficit en el año 1978 y se añaden las necesidades estimadas al horizonte del PAI (1982) derivadas del crecimiento poblacional previsto. De ellas se han deducido las programaciones o proyectos en curso previstos por los organismos competentes.

El equipamiento sanitario presenta un nivel realmente deficiente puesto que todo el distrito no cuenta con un solo hospital ni ambulatorio, estimándose las necesidades actuales en 21 consultorios, 18 dispensarios, un hospital de distrito y seis ambulatorios. Análogamente el equipamiento asistencial requiere la creación de 7.539 plazas en guarderías y 7.565 plazas para ancianos.

Finalmente, el análisis del equipamiento de esparcimiento detecta que la mayor parte de las instalaciones deportivas son privadas, y que de los dos únicos parques existentes, uno (Pinar del Rey) se halla amenazado por el trazado de un nudo de la autopista Cuzco-Barajas, y el otro (el Parque el Capricho) se halla sometido a restricciones diferentes para su uso. El déficit actual se cifra en

43 unidades de juegos, 32 parques y 29 unidades deportivas en cuanto al nivel local, y en 10 Has. deportivas y 109 para parque en cuanto al urbano.

F. Transporte e infraestructura viaria

El diseño de la red viaria del distrito de Hortaleza reproduce la característica más importante de los barrios que lo integran, es decir, su relativo aislamiento mutuo. La Red tiene una estructura arbórescente sobre unos ejes tradicionales como López de Hoyos y la carretera de Canillas, produciéndose las mayores intensidades de tráfico precisamente en el comienzo de estas vías, pero es casi total la ausencia de vías transversales que relacionen los diferentes barrios entre sí.

Los puntos críticos en cuanto a congestión suelen producirse en los cruces del viario principal, generalmente en las zonas de acceso al distrito. La peligrosidad en los cruces es grande en las vías rápidas.

No existen problemas de aparcamiento durante el día, debido al carácter residencial de la zona,

pero sí durante la noche en zonas densas y de viario infradimensionado.

Para el transporte público se dispone de una sola estación de Metro (línea IV) de reciente inauguración, aunque la infraestructura estaba concluida en 1975. Existen dos vías de ferrocarril no adaptadas al transporte de viajeros, pero susceptibles de ello. La red de autobuses une, en general, las zonas periféricas con puntos del centro de la ciudad, pero no a ellas entre sí, quedando extensas áreas marginadas del transporte público, o con accesibilidad a él muy reducida.

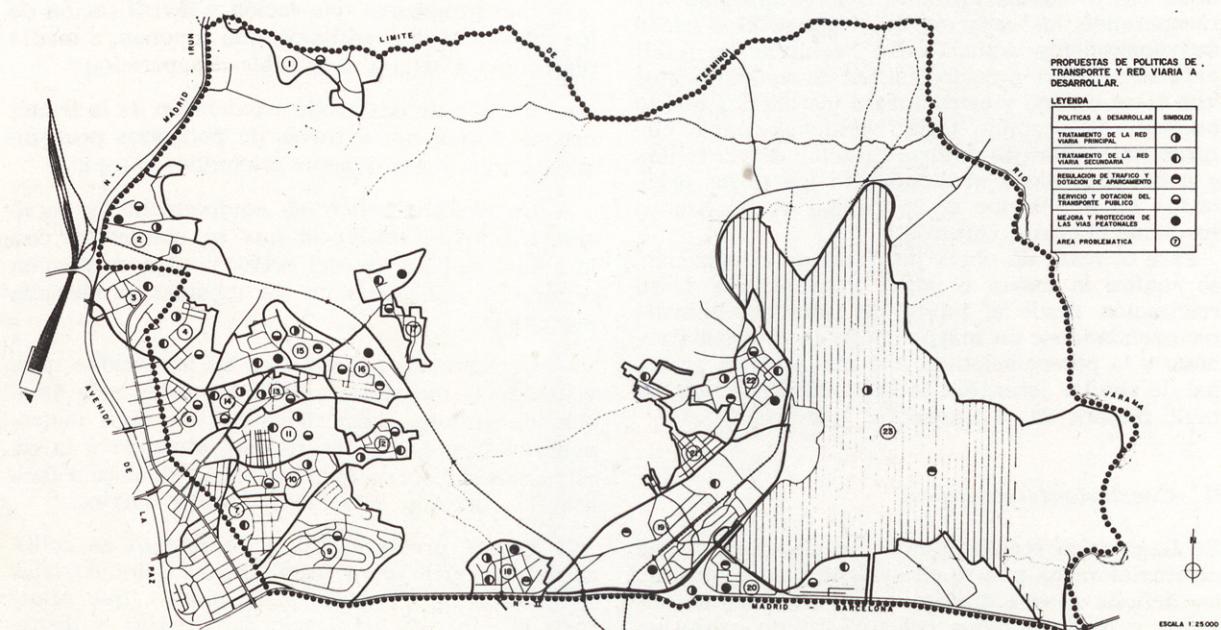
La ya citada encuesta Origen-Destino reveló que el distrito produce más viajes de los que atrae (270.000 frente a 237.000), pero estableciendo dos zonas diferenciadas: Hortaleza-Canillas y Barajas.

— Hortaleza-Canillas tiene un carácter residencial (con un déficit próximo a los 35.000 empleos) y recibe más viajes escolares de los que produce. Asimismo su población realiza gran parte de sus compras fuera del distrito debido a su insuficiente dotación comercial. La mayor parte de los viajes producidos por motivos de trabajo se dirigen a los barrios de Chamartín y Salamanca (empleo terciario).

— Barajas se comporta como un centro receptor de empleo, mientras que el resto de sus viajes aparecen relativamente equilibrados.

La problemática, abordada zonalmente, y las propuestas que se recomiendan se refieren a los siguientes temas:

- Red viaria principal.
- Red viaria secundaria.



— Regulación del tráfico y dotación de aparcamiento.

— Servicio y dotación del transporte público.

— Mejora y protección del viario peatonal.

Las medidas propuestas, varían desde la prolongación de una vía de importancia (ejemplo: prolongación de Arturo Soria para mejorar los accesos a Manoteras y terrenos tras el ferrocarril) hasta la pavimentación de numerosas calles, la reordenación o semaforización de nudos de tráfico, creación de aparcamientos o el establecimiento de nuevas líneas de autobús.

Las inversiones previstas a corto y medio plazo en materia de transporte para el distrito se derivan del convenio MOPU-Ayuntamiento para la realización de la Red Arterial, y suponen un monto total de 120 millones de pesetas. En general, se trata de obras y trazados destinados a comunicar mejor el distrito con el resto del continuo metropolitano, lo que crea grandes expectativas para el suelo actualmente vacío, mientras que es escasa la atención a los problemas internos favoreciendo al vehículo privado y confirmando al área como un distrito-dormitorio.

Precisamente es sobre una obra fundamental contenida en dicho convenio (la autopista Cuzco-Barajas, ampliamente rechazada por extensos grupos sociales del distrito, debido a la destrucción que supone para el Pinar del Rey, el enorme consumo de espacios de sus enlaces y la prioridad a los largos recorridos estableciendo una auténtica barrera entre barrios), sobre donde se hace la siguiente propuesta para ser sometida a discusión y elaboración: diseño del primer tramo (hasta el cuarto cinturón) como una arteria urbana de cuatro o seis carriles, pero facilitando la permeabilidad entre barrios mediante nudos apropiados y recuperando los espacios que supone el sobredimensionamiento actual (ocho hectáreas en total) para su utilización como una red de equipamientos que diese unidad y estructurase los barrios que lo bordean. El segundo tramo desde el cuarto cinturón hasta Barajas tendría carácter de vía rápida y conduciría hasta el aeropuerto los flujos originados en el interior de la ciudad y canalizados mediante el cuarto cinturón.

Para el resto de obras previstas en el convenio, se analiza la mayor o menor conveniencia de su realización desde el punto de vista del distrito, recomendándose un mayor apoyo en el viario existente y la potenciación de una malla viaria principal de similar jerarquía, lo que permitiría una notable mejora en el transporte colectivo.

G. Conclusiones generales

El diagnóstico realizado en el estudio para el PAI de Hortaleza ha puesto en evidencia no solamente los déficits en este distrito, o sus carencias en servicios y equipamientos colectivos, sino asimismo

los defectos e insuficiencias que caracterizan su estructura urbana, debidos fundamentalmente a las directrices contenidas en el Plan General de 1963 y a su posterior e irregular desarrollo a través del planeamiento parcial. Como consecuencia del modelo de desarrollo utilizado, se ha configurado en el transcurso de los últimos veinte años un tejido único e indiferenciado que se ha hecho dominante.

Las tendencias de evolución del distrito vienen determinadas fundamentalmente por su actual configuración de área residencial en proceso constante de revalorización; ello es debido a una serie de factores inductores de esta dinámica: proximidad al centro de la capital, dinamismo del sector inmobiliario que actúa en este área, capacidad residual del planeamiento vigente e importancia de las reservas de suelo sin edificar (tanto en suelo como en rústico).

A estos factores cabría añadir los grandes proyectos de creación de infraestructuras (autopista Cuzco-Barajas, cuarto cinturón, ejes de núcleo, centro comercial de Canillas) cuyo efecto previsible será el de reforzar su accesibilidad y atracción, así como el de mejorar su conexión tanto con el centro de la capital como con el conjunto del sistema metropolitano, dentro del cual Hortaleza está llamada a jugar un papel importante como área de expansión.

Todas estas características y la consideración del marco territorial en el que se integra el distrito permiten definir las PRINCIPALES TENDENCIAS DE EVOLUCIÓN Y CAMBIO:

— Una fuerte dinámica de crecimiento del sector de la construcción que se traduce en el aumento del parque inmobiliario, mayor tamaño de las promociones y mejoras en la calidad y standing.

— Una progresiva renovación y densificación de los casos y tejidos antiguos, que suponen, a medio plazo, una amenaza de posible desaparición.

— Un tipo de desarrollo y extensión de la trama urbana dominante a través de polígonos poco diversificados y escasamente integrados entre sí.

— Un elevado déficit en equipamiento y servicios colectivos, tendencia que se mantendrá con la actual calificación del suelo, y cuya corrección exigiría la aplicación de las medidas propuestas por el PAI.

— Unos efectos negativos de las actuaciones previstas en la red viaria, dando prioridad a la creación de grandes infraestructuras de nivel metropolitano frente a la insuficiente atención a la restructuración de la red secundaria, de cara a facilitar la conexión entre los distintos barrios.

— Escasa previsión del planeamiento en calificación de suelo para usos terciarios industriales o comerciales generadores de empleo, que reforzaría el carácter deficitario del distrito, y dismi-

nuiría los continuos y largos desplazamientos vivienda-trabajo.

— Potencialidad y posibilidades de cambio de uso en el suelo rústico y en el Anillo Verde, dada la importancia de los intereses y presiones que sobre ellos se ejercen.

Es muy posible que estas tendencias de evolución del distrito, en su mayoría de carácter negativo, se prolonguen en los próximos años, de no mediar un conjunto de medidas entre las cuales deberían figurar las propuestas recogidas en el PAI y las nuevas directrices de planeamiento contenidas en el futuro Plan General.

H. Contenido de las propuestas recogidas en el PAI

Como ya hemos indicado el tipo de propuestas que constituyen las distintas políticas sectoriales a aplicar en el marco del PAI, presentan dos niveles de intervención, por un lado, la de instrumentar soluciones a corto plazo, de cara a la eliminación de déficits y el tratamiento de los problemas sectoriales de carácter puntual y, por el otro, la necesidad de futuras actuaciones que aporten correcciones a las deficiencias detectadas en la estructura general del distrito.

Las propuestas de primer tipo recogidas en este PAI son las siguientes:

— *Necesidad de una revisión de planes parciales para conservación de tejidos existentes*, frente a intervenciones masivas en suelo libre.

— *Tratamiento del tejido urbano ya consolidado (remodelación, rehabilitación y mejora de la vivienda existente)*, frente a una política de demolición de los edificios antiguos y de construcción en los solares resultantes.

— *Mejora del pavimiento de la red secundaria, creación de conexiones y enlaces entre los distintos barrios* frente a la creación de grandes vías que fragmentan el tejido urbano y sirven escasamente al distrito.

— *Recuperación del suelo y edificaciones que no tienen un uso adecuado para su utilización como grandes equipamientos y servicios estructurantes*, frente a la inserción de grandes unidades desconectadas de las áreas residenciales y con difícil acceso por otros medios que no sean el vehículo privado.

— *Garantizar la gestión urbanística que permita la obtención de los equipamientos previstos y no realizados frente a la ausencia de control urbanístico y de seguimiento de planeamiento.*

En cuanto a las medidas de nivel superior que tendrían una incidencia importante en la estructura del distrito actual y en su evolución futura, se señalan las siguientes:

— Necesidad de un nuevo marco institucional para el planeamiento que permita la coordinación entre la Administración Central, la Administración Local y las entidades representativas de la población.

— La Revisión del planeamiento general y especial vigente en cuyo marco, con el apoyo legislativo necesario, podrían llevarse a cabo las modificaciones de planeamiento parcial necesarios.

— Garantía de una nueva gestión urbanística en el distrito que contemple el desarrollo del planeamiento como un proceso continuado.

— Necesidad de coordinación entre los organismos de gestión urbana y sus acciones sectoriales que tomando en consideración las recomendaciones y propuestas del PAI lleve a cabo un programa de gestión e inversiones.

4. Conclusiones en torno a la viabilidad de gestión y ejecución del PAI

Ya hemos expuesto, el contenido y características de los PROGRAMAS DE ACTUACION INMEDIATA y las propuestas de una experiencia concreta en un distrito de MADRID, que apoyan la intención de realizar los PAI como una solución colectiva ante la inadecuación o indefinición del marco institucional y territorial, en espera de una DECISION POLITICA que no debiera tardar en producirse.

Esta estrategia adoptada por COPLACO que pretende ser claramente POSITIVA y REALISTA necesitará apoyo por parte de todos (Administraciones central y local, organismos, entidades ciudadanas, partidos, asociaciones, particulares, etc.) para garantizar la propia viabilidad o GESTION de las propuestas del PAI, de la que depende que los programas puedan quedar exclusivamente en unas recomendaciones, o que éstas se lleven a la práctica. Ante esta problemática se plantean al menos dos interrogantes:

A. ¿Cómo garantizar la ejecución de las propuestas?

Parece indispensable asegurar:

1. Una formulación de los PROGRAMAS DE INVERSIÓN COORDINADA de los organismos representados en COPLACO y sus correspondientes grupos de trabajo, a través de subcomisiones.

En estas subcomisiones deberían al menos incluirse los sectores de mayor compromiso e inversión a corto plazo, como son:

— Sanidad y Asistencial (Ministerio Sanidad, Diputación, otros organismos).

— Enseñanza y Cultura (Ayuntamiento-Ministerio de Educación y Ciencia-Gobierno Civil, COPLACO).

— Zonas verdes de uso público - Espaciamiento.

— Suelo y vivienda (Ayuntamiento/Ayuntamientos, COPLACO, INV, OREVASA, VISOMSA, coordinadora Barrios en remodelación, etc.).

— Transporte (Ayuntamiento / Ayuntamientos, M.O.P.U., COPLACO).

— Infraestructuras básicas (Canal Isabel II, Diputación, Ayuntamientos).

2. En el Municipio de Madrid: la articulación de la participación pública a través de las Juntas Municipales de Distrito, que permita canalizar de modo más rápido y, por tanto, efectivo las aspiraciones y propuestas, en la seguridad de que al responder éstas a las necesidades reales y ser propuestas, valoradas y jerarquizadas por el equipo director del PAI conjuntamente con el Ayuntamiento/Ayuntamientos y Organismos, quede clara la vinculación a las mismas y, por tanto, a la ejecución de los Programas de Acción Inmediata.

3. En los Municipios del Alfoz y Provincia, se deberá realizar un planteamiento similar, agrupando a éstos por Áreas de Estudios de PAI, creando asimismo subcomisiones en las que la información se canalice a través de los Ayuntamientos correspondientes.

Todo ello debe agilizarse con unos convenios con los Ayuntamientos de la Provincia y Organismos (como Diputación Provincial, Gobierno Civil, etcétera), del mismo modo que el ya realizado con el Ayuntamiento de Madrid, en el que se detallan competencias de información, desarrollo y fases del Programa, comisiones de estudio y sus atribuciones, personal y vigencia del convenio, así como instrumentación y control en la ejecución del PROGRAMA CONJUNTO.

B. ¿Qué programa el PAI a corto plazo?

Si la Gestión de los Programas de Actuación Inmediata es eficaz, se producirán modificaciones de planeamiento y gestión a nivel de BARRIOS Y DISTRITOS (que deberá abordar la Gerencia Municipal de Urbanismo) que serán los que antes puedan convertirse en mejoras concretas del orden de las señaladas en el comentario referente al PAI-PILOTO de HORTALEZA.

Por otro lado, si como parece a finales del presente año están concluidos los programas de actuación en su primera fase, se podrá empezar a comenzar a corto plazo (tras un análisis de conjunto de las propuestas y medidas), una REVISIÓN DE LA ESTRUCTURA METROPOLITANA de claro carácter realista.

La mayor dificultad estará en arbitrar soluciones para las propuestas contradictorias que pueden presentar diferentes ZONAS de PAI, especialmente en zonas que afecten a varias de ellas e incluso a todo el conjunto de la estructura tal será el caso de Infraestructuras de Transportes y Red Viaria de primer nivel, Tratamiento del Anillo Verde, Infraestructuras de Servicios, así como problemas derivados de las modificaciones del Planeamiento que no sólo ha agotado sino superado los techos previstos por el planeamiento, antes de ocupar la totalidad de las zonas. En concreto, estos aumentos proporcionan déficits cuantitativos y cualitativos que tal vez obliguen a su corrección a través de nuevas y puntuales calificaciones de suelo.

Asimismo los PAIs servirán de base de discusión a las decisiones en torno a compromisos adquiridos de gran envergadura (autopistas de peaje, CD2 Anillo Verde, Licencias Concedidas fuera de Planeamiento, etc.).

Por tanto, los PAI se plantean como un reto a la propia Administración en el sentido de solucionar por vía de la COORDINACION los problemas derivados de la realidad urbana, especialmente en aspectos de asignación de recursos y multiplicidad de competencias de organismos en el mismo territorio, que se decanten como los de mayor conflictividad y, por tanto, los que pueden dificultar la puesta en marcha de las propuestas y mejoras de los PROGRAMAS DE ACTUACION INMEDIATA.

BIBLIOGRAFIA BASICA

Qué hacer con Madrid, M.O.P.U., COPLACO, diciembre 1978.

Problemas y perspectivas del Área Metropolitana de Madrid, COPLACO, febrero 1978.

El programa de actuación en el distrito de Hortaleza, CINAM Española, enero 1979.

Inventario de suelo calificado en la provincia de Madrid, COPLACO, abril 1978.

El programa de actuaciones inmediatas, Fernando de Terán, artículo de prensa de «El País», abril 1979.