



HORTALEZA UN EJEMPLO DEL ENCAJE DE LOS P.A. I. DENTRO DE UN PROCESO GENERALIZADO DE NUEVO ENFOQUE DEL TRATAMIENTO DE LOS TEMAS URBANOS

Por José Ruiz de Elvira*

INTRODUCCION

El objeto de estas notas no es tanto describir los documentos resultantes del primer PAI realizado en Madrid, que por otra parte han sido ya difundidos y comentados, como señalar su carácter de proceso abierto, enmarcado en un proceso más amplio dentro del cual aún nos encontramos. Dado que en otros apartados de este número monográfico se analizan los aspectos más generales de este proceso amplio en el que está inmersa el Area Metropolitana de Madrid, aquí sólo se destacan los rasgos que parecen más significativos para la comprensión del marco en el que tuvo lugar la aparición de los PAI, así como de la cambiante virtualidad que han ido desarrollando con el paso del tiempo. Estos rasgos significativos podrían resumirse en:

- Una reflexión generalizada en Europa a múltiples niveles apunta a una situación de crisis del planeamiento.
- El ahondamiento crítico de los sentimientos de reivindicación de una mayor calidad de vida descubriendo los fallos de los sistemas

utilizados en fases de crecimiento, haciendo visibles los saldos negativos acumulados.

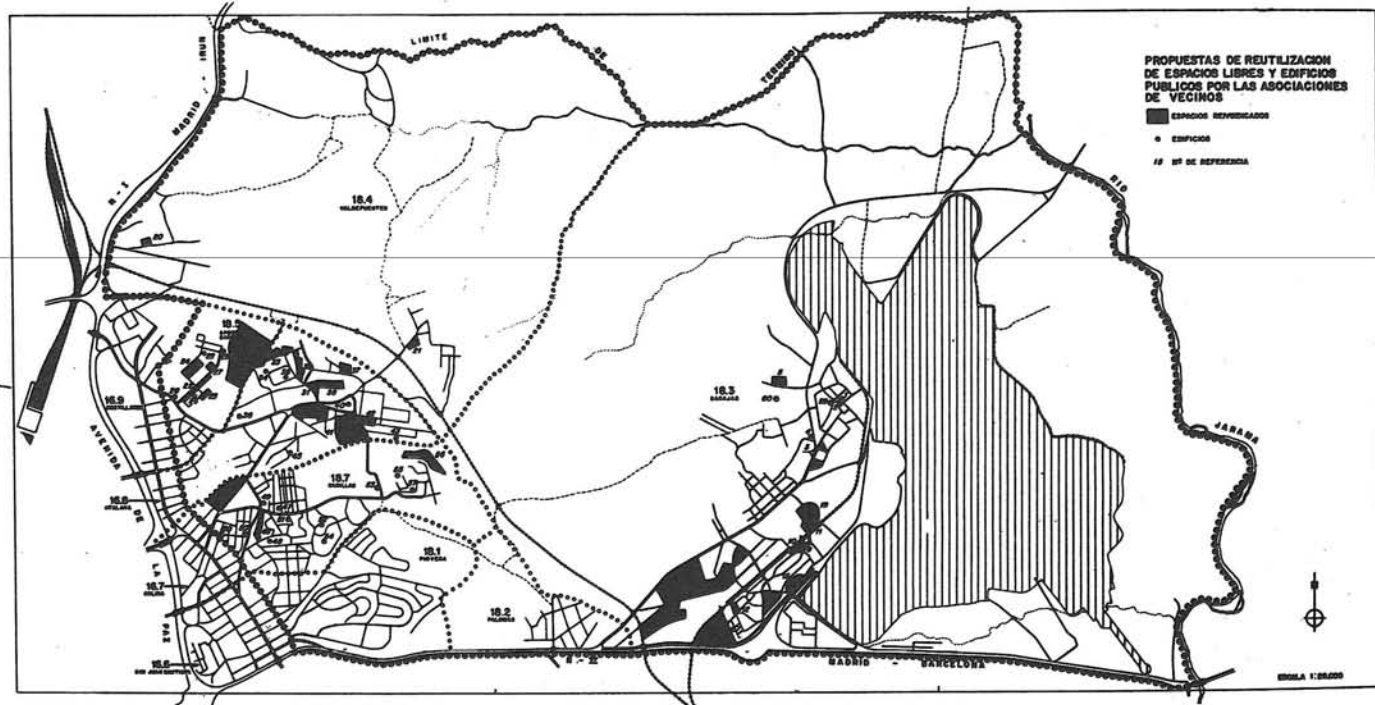
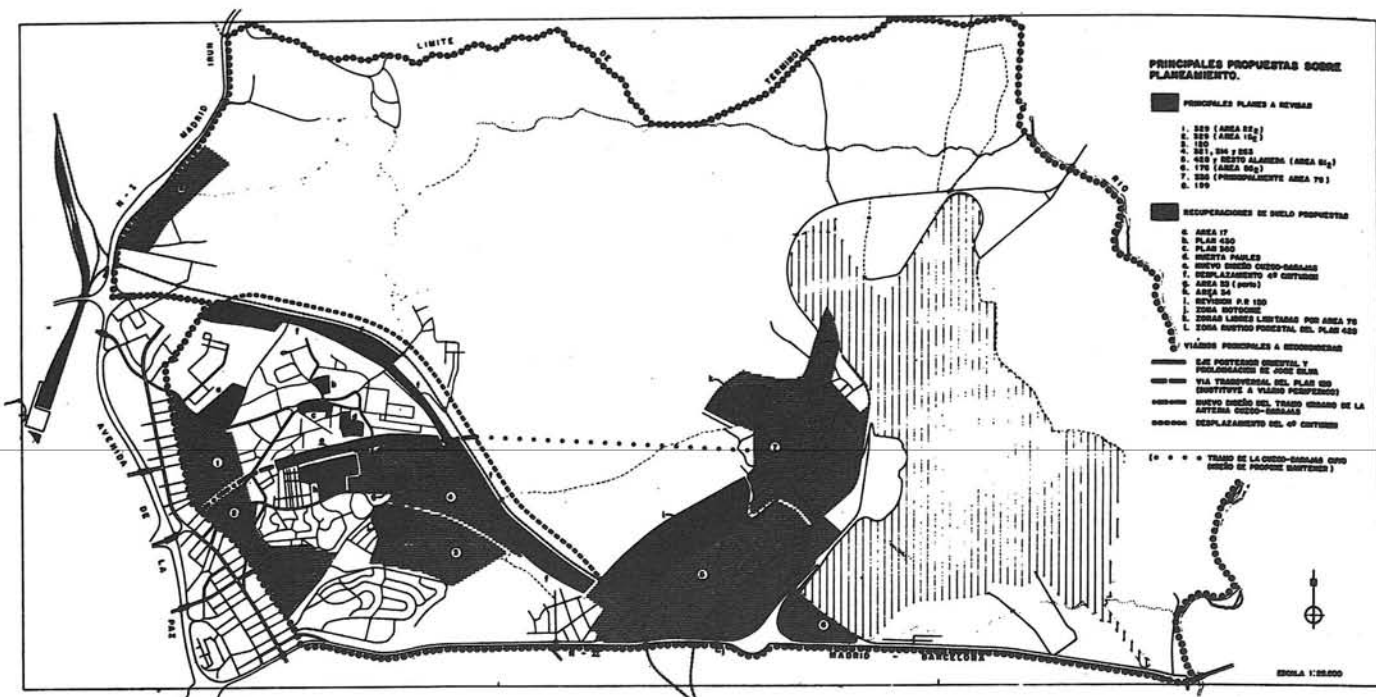
- Por este camino se llega a la detección de errores de fondo; el cumplimiento de lo planeado sería insuficiente para resolver los problemas ya existentes, y aún más los previsibles.

Todo ello da lugar a un doble movimiento que convergerá más adelante: los ciudadanos se organizan en grupos reivindicativos; los responsables políticos y técnicos se interrogan sobre las metas de un nuevo tratamiento de la ciudad. La convergencia se establece en torno al concepto de participación.

En nuestro país se dan algunas circunstancias favorables: el nuevo marco democrático, el reconocimiento legal de la participación en los temas urbanos y, aunque parezca de menor importancia, la tendencia del movimiento ciudadano a descargarse de contenidos políticos, con lo que puede focalizar su atención en el entorno urbano.

En este contexto, tan sintética e incompletamente descrito, la problemática del planeamiento en el Area Metropolitana de Madrid a mediados de los 70 puede hoy ser interpretada, a la luz de los erráticos intentos de revisión del Plan que se habían producido, como resultado de la falta de definición

* Arquitecto director del Equipo técnico que desarrolló el PAI del distrito de Hortaleza.



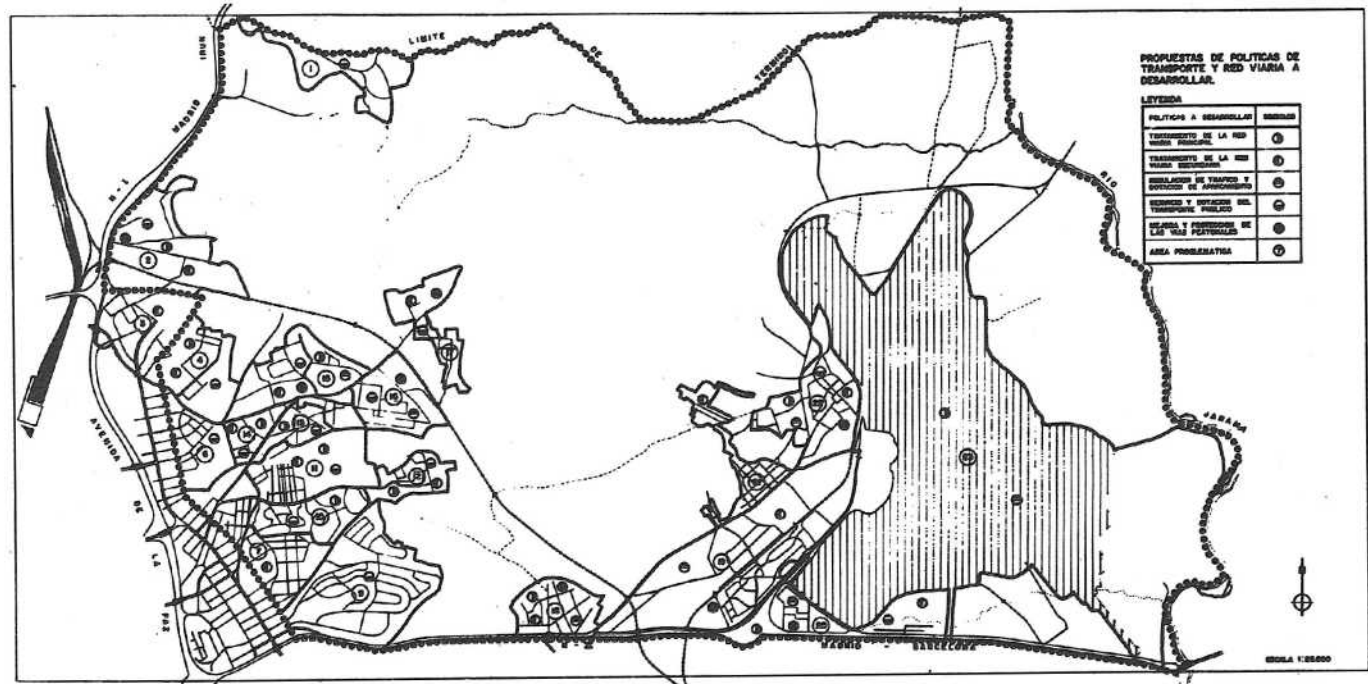
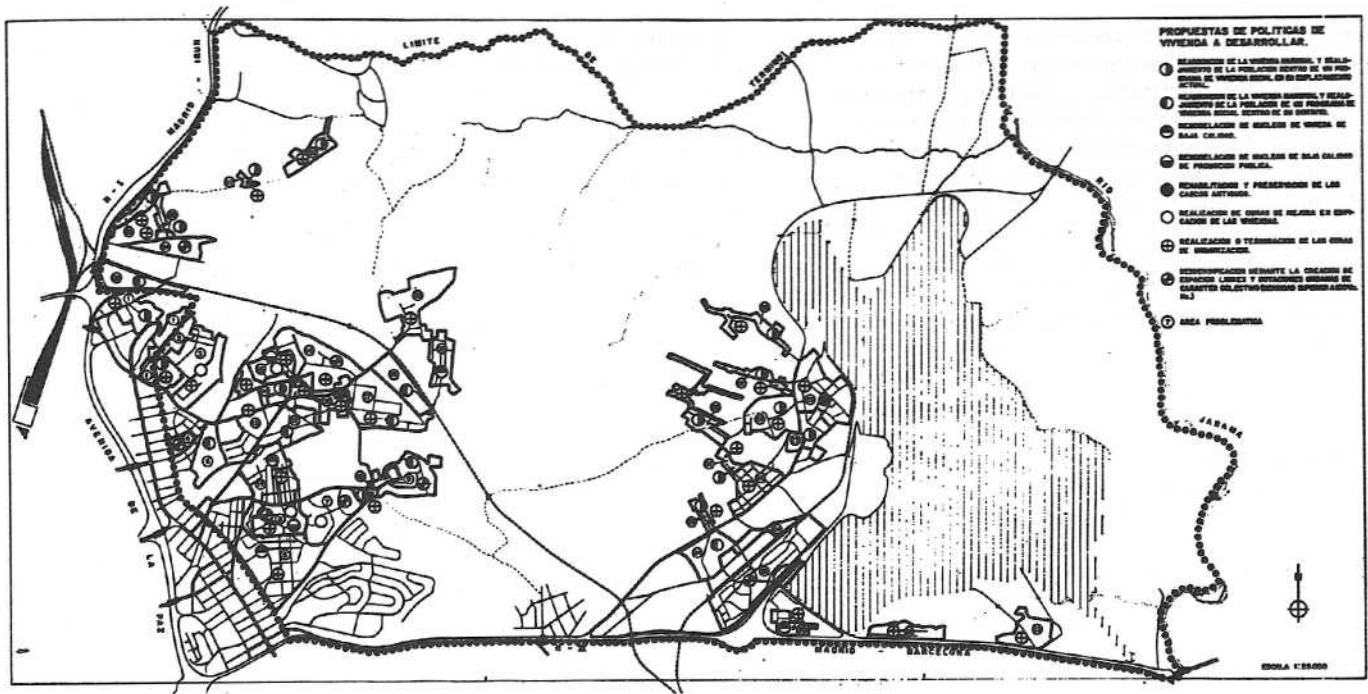
de metas. Puede entenderse que es ésta la razón de que un nuevo equipo técnico de COPLACO plantee una dinámica distinta, de la que los PAI van a formar parte. El planeamiento se concibe como el encuentro de dos corrientes: una desde abajo, desde los trozos y los problemas, detectados en el proceso de participación ciudadana; otra desde arriba, que aspira a definir un modelo territorial, un esquema en el que puedan incardinarse y coordinarse los niveles territoriales parciales. En la primera están los PAI, que aspiran también (de ahí su nombre, que ha resultado poco afortunado) a establecer programas para intervenciones anteriores al nuevo Plan.

Señaladas hasta aquí las coordenadas en que se plantean los PAI, se pasa ya, con especial referencia al caso de Hortaleza, a describir los precedentes,

el proceso de trabajo y los caminos posteriores recorridos en la vía trazada por el PAI; entre ellos es interesante destacar el encaje de los PAI en el proceso general de revisión del planeamiento metropolitano, aunque este proceso se haya modificado en la forma regulada por el Decreto 11/80, y el esquema global se esté estructurando a través de las intervenciones sucesivas del Consejo de Municipios y COPLACO, y haya de definirse totalmente en las labores de compatibilización intermunicipal.

Hortaleza: razones de una elección

Parece interesante intentar explicitar a posteriori las razones de la elección del distrito de Hortaleza



como sujeto del primer PAI, por cuanto esas mismas razones conformaron la mecánica de los trabajos y sus desarrollos posteriores. Al margen de cuestiones circunstanciales, pueden destacarse los siguientes aspectos:

- La existencia de un movimiento ciudadano comparativamente potente, que en sus demarcaciones territoriales cubría la totalidad del distrito, y que contaba ya con una experiencia reivindicativa importante.
- La organización de ese movimiento en forma de coordinadora de distrito, lo que facilitaba su papel de interlocutor de la Administración.
- Los trabajos de análisis llevados a cabo por la coordinadora, que habían culminado en la presentación del Libro Azul en abril de 1978

(y que en cierto modo conectaba indirectamente con el Programa de Planeamiento presentado por COPLACO a los parlamentarios de Madrid).

Y, finalmente, podrían señalarse las características intrínsecas del distrito, que lo hacían especialmente idóneo para una experiencia piloto; su dinámica de crecimiento, la existencia de vacíos importantes (que permitían suponer ciertas posibilidades de resolución de déficits y problemas), la diversidad de sus componentes socioeconómicos.

El proceso de los trabajos: la participación

Parece interesante destacar que la participación pública en el PAI de Hortaleza puede considerarse

iniciada años antes del comienzo de los trabajos. En ese período, el movimiento ciudadano en el distrito se va estructurando y ha ido produciendo una importante documentación reivindicativa e informativa. El equipo técnico, al iniciar su labor, recibe los resultados documentales de una participación pública que había alcanzado niveles interesantes en la definición de la problemática y de los mecanismos de actuación. Sin embargo ya en este inicio pueden observarse aspectos importantes: uno de ellos, cómo la primera reivindicación del movimiento ciudadano, es decir, la consecución de información, había obtenido escasos frutos, lo que impedía el planteamiento riguroso de peticiones o acciones. También podían percibirse dos tipos de limitaciones conceptuales: las localistas, que comenzaban a ser superadas en la Coordinadora, y las derivadas de una autolimitación en la proposición de instrumentos, que solía ceñirse al cumplimiento de los planes, sin llegar a creer en posibilidades de modificación.

Puede señalarse también otro condicionante específico al PAI de Hortaleza, que vino a reforzar el papel de la Coordinadora en lo relativo a representatividad y poder de convocatoria: el hecho de que los trabajos se realizaron antes de las elecciones municipales, y prácticamente al margen de cualquier intervención municipal. Tan sólo al final sus conclusiones y propuestas rozaron mínimamente el proceso electoral.

La participación a través de las 13 asociaciones integradas en la Coordinadora se inició ya formalmente desde el principio de la fase de toma de datos. Para cada una de ellas se realizaron encuestas colectivas en sus locales sociales, analizando su historial, sus temas específicos, las mecánicas de actuación y su labor de difusión a través de publicaciones. Pero la labor principal se desarrolló en contacto constante con la Coordinadora, en cuyo seno se estableció un proceso muy completo de intercambio de información, análisis y diagnósticos entre el movimiento ciudadano y el equipo técnico.

También en el seno de la Coordinadora hubieron de establecerse mecanismos de sustitución de representaciones sectoriales prácticamente inexistentes. Allí el movimiento ciudadano tuvo que tomar la palabra en nombre de grupos que no estaban orgánicamente representados, tales como comerciantes o industriales. Y también el proceso de los trabajos sirvió para que se crearan o reactivaran labores asociativas sectoriales, tales como comisiones de enseñanza, sanidad o actividades de ocio para jóvenes.

La excelente participación del movimiento ciudadano organizado no podía, sin embargo, ocultar sus limitaciones. La captación para los trabajos del PAI de vecinos no adscritos a alguna asociación fue mínima. La apertura de un local específico fue reveladora: sus visitantes seguían siendo los miembros de la Coordinadora o de las asociaciones.

Aunque ya ha sido comentado este hecho y se han analizado sus causas, vale la pena aquí insistir en dos aspectos principales. Los PAI se habían concebido como acciones fuertemente apoyadas por una importante campaña institucional de

animación y propaganda, cuya supresión no ha sido aún públicamente explicada.

Por otra parte, la actuación de la Comisión de Trabajo, órgano de coordinación de los distintos agentes y organismos implicados en el PAI, careció de proyección pública. En su seno se establecieron relaciones útiles para la buena marcha de los trabajos, pero sin llegar a crear un movimiento de íntima colaboración que pudiera haber multiplicado el impacto del PAI sobre los vecinos no asociados. Sin duda la escasa participación municipal, antes señalada, contribuyó en este PAI a difuminar su pretendido impacto.

No obstante todo lo anterior, cuando han pasado tres años, la valoración de la participación pública en el PAI de Hortaleza es, desde el punto de vista del equipo técnico, claramente positiva. Podrían listarse aquí algunos resultados directos, para pasar después a considerar brevemente desarrollos posteriores:

- Se consiguió un listado formalizado de reivindicaciones claras, jerarquizándolas a través de un análisis metódico con intervención sustancial del movimiento ciudadano. En una labor conjunta Coordinadora-equipo se racionalizaron tanto los problemas como los objetivos, interpretando las casualidades y avanzando posibles instrumentaciones.
- La interacción técnicos-vecinos permitió avanzar en el análisis de posibilidades: de la reivindicación basada en el cumplimiento de planes o proyectos se pasaba a la proposición de nuevos instrumentos.
- La superación de localismos a través de análisis globales permitió al movimiento ciudadano encarar temas que desbordaban sus marcos asociativos; así, temas como la Cuzco-Barajas o el Anillo Verde fueron puestos a debate durante la redacción del PAI.
- El debate sobre la utilidad del PAI resultó extraordinariamente enriquecedor. Incluso podría decirse que fue útil la desilusión sobre su papel de programas de acciones inmediatas, ya que ello ayudó a resaltar sus otras funciones: la consecución de un buen "manual de reclamaciones", y su papel de sustrato para la revisión del Plan General.

Difusión y utilización del PAI de Hortaleza

Parece interesante señalar aquí algunos aspectos relacionados con el papel del PAI hasta los momentos actuales, comenzando por reseñar cómo se ha visto afectado por los cambios producidos en el marco político-administrativo.

COPLACO acomete la difusión de los trabajos con la edición de un resumen, cuyo alcance adolecerá de los mismos problemas que tuvo la integración de los vecinos en los trabajos; es decir, su limitación al movimiento ciudadano organizado. Al mismo tiempo se establece un sistema de seguimiento y asesoría que pronto revela su falta de contenido real.

El protagonismo en la aplicación y seguimiento



**Hortaleza,
un
ejemplo
de los
PAI
dentro de
un
proceso
generalizado
de nuevo
enfoque
del trata-
miento de
los temas
urbanos**

del PAI comienza a pasar a manos municipales. El hecho decisivo es la constitución de las nuevas Juntas de Distrito; pese a que el movimiento ciudadano preexistente se sintió marginado, puede decirse que va a descansar sobre las Juntas, críticamente apoyadas por las asociaciones no integradas, y, sostenidas por los servicios municipales, la misión de llevar adelante las propuestas del PAI.

En esta situación puede hablarse de dos líneas de consecuencias (cuya interacción se verá más adelante en la repetición de algunos temas):

- El PAI se convierte en “manual” para las acciones municipales, en tanto listado ordenado de problemas y propuestas.
- Los PAI, tras un período de debate técnico-político, son reconocidos como elementos básicos para la revisión del Plan General; los PAI han estado en el trasfondo del proceso de las Directrices Metropolitanas por el Consejo de Municipios y COPLACO, y van a estar en la redacción de los nuevos planes generales municipales, si bien su influencia sobre éstos, por razones diversas, parece que será más destacada en Madrid que en la periferia metropolitana.

Sobre la primera línea de consecuencias, y con referencia a Hortaleza, puede comentarse brevemente los siguientes temas:

- Portugalete: la acción ciudadana contra el Plan Parcial de Ciudad Lineal se decanta, tras el PAI, en la consecución de una revisión profunda del planeamiento del barrio; el Plan Especial de Reforma Interior se encuentra en la actualidad en grado de Avance.
- El barrio de Cárcavas de San Antonio, producto de parcelaciones en suelo rústico, ha conseguido el reconocimiento legal de su existencia. Camino similar han seguido las zonas de Timón y Cerro del Zurrón, en el antiguo término de Barajas. Estos casos suponen la resolución de problemas similares a los planteados en todo Madrid, en los que se presentan enfrentamientos entre situaciones reales y clasificaciones del planeamiento vigente.
- El caso de la urbanización Colombia forma parte de los convenios urbanísticos últimamente negociados por el Ayuntamiento de Madrid; en este convenio se han resuelto problemas derivados de la ubicación, cuantía y ocupación real de las cesiones de suelo previstas.
- Con la iniciación de acciones expropiatorias se ha acometido recientemente la resolución de una vieja aspiración del distrito: el polideportivo de Hortaleza. La capacidad de esta actuación para albergar problemas de equipamiento en el barrio del Carmen, hoy insolubles a causa de la ocupación por vivienda marginal de los terrenos necesarios.
- La resolución de los problemas de equipamiento de la Alameda de Osuna, que habían sido objeto de una larga lucha reivindicativa

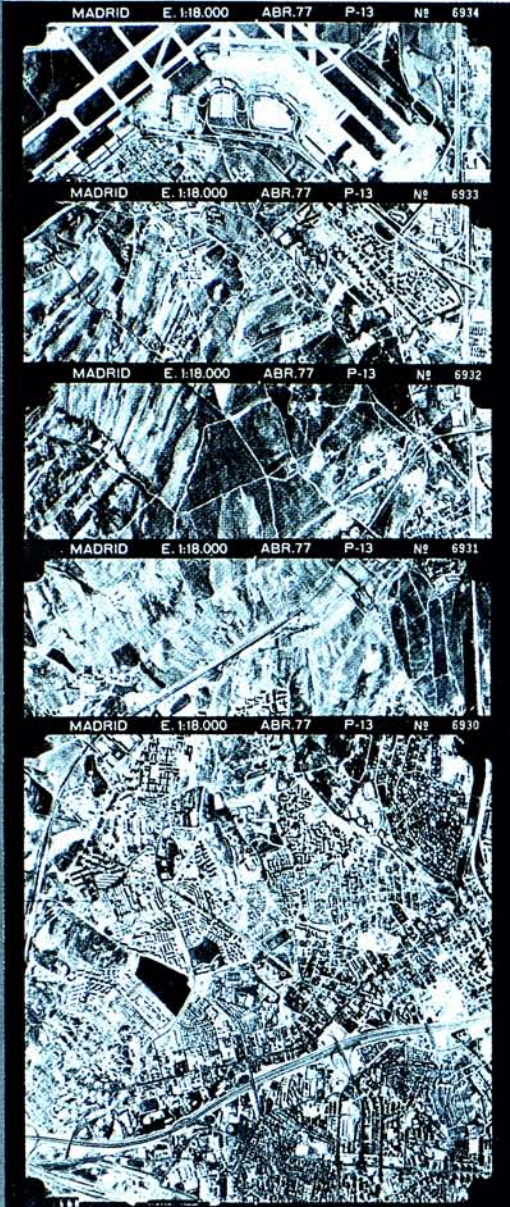
que el PAI recogió, podrá ser factible en el marco de los acuerdos establecidos, que modifican calificaciones de suelo y redistribuyen usos residenciales y dotaciones.

- La problemática derivada de la densificación previsible del caso antiguo de Hortaleza, que hacía temer a la vez la destrucción del equilibrio, aún existente entre trama urbana y tipología de la edificación, parece estar en vías de ser contemplada; de hecho, y como acción preparatoria, se ha decretado la suspensión de licencias. Esta suspensión alcanza también a los terrenos de la Huerta de la Salud, cuya liberación de expectativas es importante no sólo por el interés histórico de las edificaciones que alberga, sino también por constituir el único vacío urbano que queda en una zona que ha alcanzado densidades muy elevadas.
- En zona próxima, y con carácter similar de vacío urbano y edificios de interés, se sitúan el Hogar Clara Eugenia y el convento de los Paúles; su recuperación, en vías de negociación, se inscribe en el marco de un nuevo tratamiento de la autovía Cuzco-Barajas, que fue en su origen producto de los trabajos del PAI.
- El Convenio Canal de Isabel II-Ayuntamiento, para disminución y reordenación del volumen edificable de los terrenos situados junto al depósito de López de Hoyos, puede considerarse también ligado al mismo tema de la autovía, que se examina más abajo; a la vez ofrece vías para la supervivencia del Pinar del Rey, que ha sido siempre un objetivo fundamental de los vecinos del distrito.
- El tratamiento del Anillo Verde es un tema que desborda claramente los límites del distrito; sin embargo puede decirse que en Hortaleza se iniciaron, en colaboración con otros movimientos vecinales, las primeras reacciones a las tomas de postura que condujeran a las bases de actuación para el Anillo Verde. Las consecuencias que de tales bases puedan deducirse, en función de las acciones municipales iniciadas o en estudio, son aún difíciles de prever, pero puede decirse que la Coordinadora, durante los trabajos del PAI, tomó conciencia de la importancia relevante que para el distrito han de tener las decisiones que se tomen sobre este tema.
- Queda, finalmente, en esta rápida exposición, entrar en el tema de la autovía Cuzco-Barajas. Se trata de un tema a caballo entre esta primera línea de consecuencias directas o de gestión, y la señalada como segunda línea (de revisión del planeamiento); parece más adecuado exponerlo en esta última.

La situación actual de los trabajos de revisión del Plan General de Madrid, con la redacción reciente de un documento de preavance, no permiten tratar las posibles consecuencias del PAI en esta línea de planeamiento más que a nivel de intuiciones. No obstante, parece interesante reseñar aquí algunos temas que presumiblemente tendrán cabida en la revisión.

Hortaleza

PAI
COPLACO



- La reconsideración de la Cuzco-Barajas se produjo en el PAI tanto por razones de tráfico como estructurales: se rechazaba la necesidad y la conveniencia de hacer incidir tráficos de paso sobre el Distrito, el efecto de barrera que llevaba consigo, y los elevados consumos de suelo que suponía. Pese a las presiones para su construcción derivadas de los Campeonatos de Fútbol de 1982, la autovía no se ha construido, y hoy existe una conciencia generalizada de la necesidad de reconducir su tramo urbano a características menos agresivas, que permitan a la vez recuperaciones de suelo para equipamientos y

realojamientos, en conexión con temas ya citados anteriormente. En cuanto al tramo “rústico” de la autovía, que el PAI proponía mantener (conectándolo al Cuarto Cinturón) para dotar de accesibilidad a posibles equipamientos metropolitanos situados en el Anillo Verde hoy puede considerarse inmerso en un debate en el que se barajan mejoras de acceso al aeropuerto, posibles implantaciones en suelo del Anillo y temores a la generación de expectativas.

- Las restantes propuestas viarias del PAI están experimentando los efectos de la modificación reciente de los enfoques sobre las redes arteriales y los ejes de núcleo. Sin embargo, parece previsible que lleguen a adoptarse mallas primarias similares a las que el PAI proponía, buscando suavizar los impactos que suponían proyectos tales como el Cuarto Cinturón o los ejes de núcleo 4 y 12.
- El cierre de estas mallas, ligado a los enlaces de la Cuzco-Barajas, llevará consigo reconsideraciones de densidades, tipologías edificatorias y localización de equipamientos en forma posiblemente similar a las propuestas del PAI, en especial en la Zona Este de Canillas, Villa Rosa y Conde de Orgaz.

Conclusiones

De los PAI en su conjunto pueden extraerse diversas conclusiones; aquí se reseñan especialmente las derivadas de la experiencia personal de la intervención en el PAI de Hortaleza.

- Los PAI sólo pueden entenderse y valorarse viéndolos en el contexto en que se produjeron; este contexto debe ser considerado en sus componentes políticos, sociológicos y técnicos, examinando para cada uno de ellos su evolución anterior a los PAI, durante ellos, y hasta los momentos actuales.
- Como parte de un proceso, su valoración ha de ser provisional, aplazando análisis más fundados al menos hasta un primer cierre del proceso, es decir, hasta completar las revisiones del planeamiento.
- Como intento de participación, el PAI de Hortaleza debe considerarse como una experiencia incompleta, sobre todo porque no pudieron contrastarse en ella los posibles efectos de labores de animación, que prácticamente no existieron.
- Al margen de esta falta de animación, puede decirse que los temas urbanísticos no tienen hoy por hoy suficiente poder de convocatoria; el PAI de Hortaleza convocó a los vecinos ya encuadrados en asociaciones, y no a más. Sin duda es preciso afinar las técnicas de animación y participación, pero eso no bastará. La participación ciudadana es un hecho tanto sociopolítico como cultural, que sólo puede ser fruto de una concienciación colectiva, en un proceso lento en el que la confianza en los resultados tiene gran importancia.