

**THE PAUs: CONTROVERSY  
BREAKS OUT IN THE CITY**

During 1992 and 1993, the current city government drafted a proposal for the creation of a significant amount of land to go to building housing — on the order of 70,000 dwellings — through the development of six Urban Planning Action Programs (PAUs - Programas de Actuación Urbanística) including a total of 2,258 ha. The six areas for the “creation of a new city” are distributed over the northern, southeastern and southern suburbs of Madrid known as “Arroyo del Fresno 2”, “Monte Carmelo”, “Las Tablas” and “Sanchinarro”, with “Ensanche de la Villa de Vallecas” to the Southeast and “Ensanche de Carabanchel” to the South.

The operation on the whole is extremely large and is perhaps one of the most significant in the history of Madrid’s urban planning. No one should therefore be surprised by the current controversy, particularly that which was unleashed by the Madrid Regional Government’s official refusal to develop these programs last June, leaving Madrid City Hall and also the Madrid Regional Government at odds.

As usually occurs in all disagreements between different levels of government, both are partly right in the arguments they have put forward to the public opinion. We should carefully examine these arguments.

Given the significant unmet demand for housing in Madrid, an irrefutable fact, City Hall implemented the operation. The city has been losing population for approximately the last 20 years. Specifically, between 1981 and 1991, the official population of Madrid decreased on the order of 150,000 inhabitants. Statistical information shows that the vast majority of families residing in the capital, 89%, show a clear will and desire to remain in their current location.

When one considers this in the light of the radical drop in the production of affordably priced housing to satisfy the bulk of the demand coming from the middle and lower classes, one reaches the unquestionable conclusion that most of the population that has left Madrid over the last twenty years has left through forced expulsion, as they were unable to find affordable housing. But this was already known, acknowledged, and taken into account at the beginning of the 1980s in the 1985 General Plan. Thus, offering covering unmet demand could be considered an ineluctable duty for the current municipal government. But given the magnitude of the operation which would entail a revision of the 1985 General Plan in and of itself, should this not have been set into the new General Plan, scheduled to be initially passed in February of this year? Due to the urgency of the problem and

# LOS PAUs UNA POLEMICA ABIERTA EN LA CIUDAD

**Urge encontrar una solución pactada entre el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma que atienda los deseos de los madrileños**

**E**l actual equipo de gobierno municipal elaboró, a lo largo de 1992 y 1993, una propuesta de importante cuantía, destinada a la construcción de unas 70.000 viviendas mediante el desarrollo de seis Programas de Actuación Urbanística (PAUs), que abarcan en su conjunto a 2.258 Ha.

Las seis áreas para “creación de nueva ciudad” se distribuyen por las periferias norte, sureste y sur de Madrid; cuatro al norte, denominadas “Arroyo del Fresno 2”, “Monte Carmelo”, “Las Tablas” y “Sanchinarro”; una en el sureste, “Ensanche de la Villa de Vallecas”; y otra en el sur, “Ensanche de Carabanchel”. La operación en su conjunto alcanza una gran envergadura, hasta el punto de constituir una de las más importantes en la historia del urbanismo madrileño. No debe por ello sorprender la polémica que se ha desatado en torno a la misma especialmente a partir de la negativa oficial de la Comunidad Autónoma a su desarrollo, producida en junio del pasado año, que constituye hoy en día motivo de permanente enfrentamiento entre aquella y el Ayuntamiento de Madrid.

## **Los argumentos de las partes**

Como suele ocurrir en todo desacuerdo entre Administraciones, ambas entidades tienen parte de razón en los argumentos que han expuesto ante la opinión pública y que conviene examinar en detalle y también analizar con cuidado.

El equipo de gobierno del Ayuntamiento puso en marcha la operación ante el importante volumen de la demanda insatisfecha de vivienda existente en Madrid, dato que es incuestionable e irrefutable. La ciudad viene perdiendo población desde hace aproximadamente unos veinte años; concretamente entre 1981 y 1991 la población de derecho sufrió un descenso del orden de 150.000 habitantes (13.693 en 1991 y 29.162 en 1992). Por información estadística constatada se sabe que la gran mayoría de la demanda familiar residente en Madrid capital, el 89%, manifiesta su clara voluntad de permanecer en

su actual lugar de residencia. Comparando este hecho con la caída radical de la producción de viviendas asequibles, para los segmentos cuantitativamente más importantes de la demanda —clases medias y bajas— desde finales de los años setenta, primera crisis económica del período democrático, y especialmente desde los años 90, en que se desata la segunda crisis, de la que todavía no hemos salido, es también incuestionable que se está produciendo una verdadera expulsión de la mayoría de la población que ha abandonado Madrid en los últimos veinte años, por no encontrar viviendas a precios adecuados. Este hecho era ya conocido al comienzo de los años ochenta y del mismo se hizo importante eco el propio Plan General del año 1985.

En consecuencia, ofrecer soluciones a la demanda insatisfecha podría considerarse un deber ineludible para la actual Administración municipal. Ahora bien, ante la magnitud de la operación, que entraña en sí misma una verdadera revisión del Plan General del año 1985, ¿no debería haberse dado nacimiento a la misma en el marco del Nuevo Plan General (NPG), cuya aprobación inicial está prevista para febrero del presente año? La respuesta afirmativa a este interrogante es uno de los principales argumentos en que se basa la opinión negativa manifestada por la Comunidad Autónoma de Madrid ante la propuesta municipal.

## **Los esfuerzos integradores**

El actual Ayuntamiento, regido por Alvarez del Manzano, decidió la puesta en marcha de la operación, por delante de la revisión del Plan General, en función de la urgencia del problema y teniendo en cuenta los dilatados plazos para la elaboración y tramitación de aquella. Al mismo tiempo y a fin de que los PAUs no produjeran una distorsión en el correcto desarrollo del territorio municipal, se dieron instrucciones a la Oficina Municipal del Plan para que el planeamiento de aquéllas tuviera un nacimiento coherente con el Nuevo Plan General.

En cumplimiento de este criterio, el Avance de 1993

contemplaba una adecuada integración de las soluciones urbanísticas de los seis PAUs en la ordenación general de futuro, especialmente desde el punto de vista de la estructura general y orgánica del territorio. La solución planteada en aquél para la Corona Norte Metropolitana permitiría dotar a los cuatro PAUs, "Arroyo del Fresno", "Monte Carmelo", "Las Tablas" y "Sanchinarro", de una estructura territorial de conjunto. En la misma línea, la ordenación general de la Corona Sureste integraba adecuadamente la solución del PAU del "Ensanche de la Villa de Vallecas", y la ordenación del distrito de Carabanchel establecía las condiciones estructurales para el desarrollo del PAU "Ensanche de Carabanchel".

En función de los planteamientos del Avance de 1993 se reelaboraron los PAUs, pudiéndose entender que los mismos se encuentran perfectamente "encajados" en el NPG y que por tanto ha perdido fuerza la argumentación en su contra de la CAM, basada en este concepto. No debe olvidarse que la intervención de esta última ha sido imprescindible porque el Ayuntamiento ha debido tramitar seis modificaciones puntuales del PG 85, con carácter previo a la aprobación de los PAUs, a causa de la cortedad de previsiones de clasificación adecuada de suelos que aquél tenía y que no permitía poner en marcha una operación como la planteada por el Ayuntamiento.

### Los tipos de viviendas

El otro gran caballo de batalla de la polémica desatada es el de los tipos de vivienda a construir. La Comunidad entiende qué porcentajes significativos de la oferta a desarrollar deberían ser de Protección Oficial VPO. El Ayuntamiento se plantea una gestión, diseñada por la Gerencia Municipal de Urbanismo, basada en una expropiación convenida del suelo y el pago de la urbanización en suelo urbanizado, con el objeto de que la operación se financie de forma autosuficiente. Este planteamiento requiere que la tercera parte de las viviendas han de ser libres y el resto protegidas, pero fundamentalmente en el régimen de la vivienda de precio tasado VPT, que por otra parte sirven para un amplísimo abanico de familias que supera los ingresos máximos exigidos para la VPO y cuyos recursos económicos no llegan al mercado de la vivienda libre de Madrid.

El Ayuntamiento está dispuesto a que una parte significativa de los dos tercios de vivienda protegida sean de VPO, siempre que la CAM, que es quien controla las ayudas estatales, acepte comprometer la correspondiente financiación.

En caso contrario, el Ayuntamiento tendría que mantener la mayoría de las viviendas protegidas en el régimen VPT. Parece que la Comunidad Autónoma de Madrid podría embarcarse en este camino si se organizara un consorcio entre ambas Administraciones para canalizar aquellas ayudas, si bien

esto obligará a derivar una parte de las mismas de promociones en otros municipios hacia promociones en el de Madrid.

### La cuestión de fondo

Y esta última circunstancia nos pone sobre la pista del problema de fondo, que quizá no ha emergido con claridad ante la opinión pública, y que no es otro que la distinta concepción que, en cuanto al desarrollo de los asentamientos para vivienda y actividades económicas en el ámbito territorial de la región madrileña, tienen la CAM y el Ayuntamiento de Madrid. La Administración comunitaria desea potenciar los desarrollos urbanos en la región y especialmente en el ámbito metropolitano, frenando los crecimientos en el término municipal de Madrid, en un intento de reequilibrar el conjunto de aquélla. El Ayuntamiento madrileño, por contra, en el marco de sus competencias, desea básicamente atender las demandas existentes de vivienda en su municipio, y ofrecer alojamiento a aquellos madrileños que se tuvieron que ir contra su voluntad y desean volver. El planteamiento de la CAM podría entenderse si fuera menos radical y sobre todo si no se diera la circunstancia de que el 70% del empleo regional se concentra en la ciudad de Madrid, lo que genera una importante movilidad radial que incide negativamente en la congestión del tráfico; esta movilidad disminuiría, y no se incrementaría con el desarrollo residencial y de actividades económicas complementarias que se prevén en los PAUs. Si a todas estas circunstancias se añade que ambas Administraciones se encuentran regidas por partidos políticos opuestos, al mismo tiempo que están en discusión las competencias urbanísticas sobre la capital, el menú explicativo del problema queda suficientemente completo.

En función de las circunstancias expuestas, es deseable que se encuentre una solución viable, que tenga en cuenta los deseos de la población, los cuales pasan por una oferta urgente y en términos suficientes y equilibrados de vivienda, tanto de VPT como de VPO. Esto exige dar vía libre a los PAUs en su totalidad o en una parte muy significativa, lo cual requiere una solución pactada, bien de forma inmediata, bien a través de la futura aprobación del NPG, aunque este último camino siempre será más lento y dilatado que el anterior, sería asimismo difícil de comprender por los madrileños el retraso de la puesta en marcha de una operación que es deseada por la gran mayoría de ellos.

### ULTIMA HORA

Encontrándose en imprenta el presente nº 24, se firmó (el pasado día 10 de febrero) el convenio entre la CAM y el Ayuntamiento de Madrid por el cual se da vía libre a los PAUs Monte Carmelo, Las Tablas, Sanchinarro y Ensanche de Carabanchel, con lo que se produce una de las alternativas por las que se abogaba en el párrafo final del editorial de este número. Por ello creemos que debe darse la enhorabuena a ambas instituciones y a los ciudadanos de Madrid.

*bearing in mind how long it would take to draw up and pass the operation, the current City Hall, under the leadership of Mayor Alvarez del Manzano, decided to implement it before revising the General Plan. At the same time, City Hall's plan bureau was given instructions so that the operation could be coherently developed within the new NPG.*

*In order to comply and with a particularly general, organic view of the urban area, Avance 1993 called for the adapted integration of the six PAUs' urban planning solutions into the city's general future zoning. The solution considered in the part of the plan dealing with the city's northern suburbs would allow for giving the four PAUs there ("Arroyo del Fresno", "Monte Carmelo", "Las Tablas", and "Sanchinarro") a common zoning structure. Along the same lines, the general zoning for the southeast appropriately integrated the "Ensanche de la Villa de Vallecas", and the Carabanchel district's zoning included structural conditions for developing the "Ensanche de Carabanchel". Another big favorite theme in the controversy was the type of housing to be built. The Region believes that a significant portion should be officially protected housing (VPO), while City Hall has proposed a type of management designed by the Municipal Department of Urban Planning, based on reaching pacts for expropriating land and paying for the development in developed land so that the operation can be self-financing.*

*This would mean that a third of the dwellings would have to be "free" and only two thirds protected, although basically under the "Appraised Price Housing" system which would also open the housing up to a wide range of families whose incomes, while exceeding the VPO ceilings, are not up to Madrid market prices.*

*City Hall is willing to have a significant portion of this two thirds be VPO housing as long as the CAM, who pulls state aid purse strings, is willing to commit itself to its share of the financing. Otherwise, City Hall would have to keep most of the remaining two thirds as VPT housing. It is merely a different conception between the CAM and Madrid City Hall as far as developing settlements for housing and economic activity. The CAM, wants more urban development spread across the region, particularly in the metropolitan area, curbing growth in the city proper. Meanwhile, City Hall, wants to take care of the housing needs within the city and offer housing to those who were forced out and wish to return.*

*If we add to all this the fact that the two governments are run by opposing political parties in the midst of an open debate on the jurisdiction over urban planning in the nation's capital, we get the full picture.*