



MADRID

GENESIS DE UN PLAN

NUEVO

Por Eduardo Leira*

En noviembre de 1979 el Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprueba elaborar un documento de criterios y objetivos para revisar el Plan General del Area Metropolitana en el municipio de Madrid.

El arranque del proceso de revisión en marcha, del "nuevo" planeamiento de la metrópolis madrileña.

Esta decisión constituyó un cierto quiebro en la política de la mayoría del gobierno municipal de la izquierda que reconoce, por vez primera, como imperiosa, y sobre todo urgente, la necesidad de revisar el Plan General. No fue una decisión "teórica", sino una conclusión **alcanzada** después de las elecciones de 1979 tras los primeros meses de difícil y limitada gestión municipal: el Plan General vigente es una **barrera jurídica** y técnica. La revisión se declara necesaria como **palanca de cambio**, como soporte de una **renovada** gestión que se pretende implantar y esa decisión se toma ya, desde una experiencia de gestión. Así formulada, la necesidad de revisar el Plan está muy ligada a **una determinada concepción de la revisión, a un distinto tipo de plan**. Se quiere que sirva para resolver determinados problemas, cuya consideración como tales define ya una línea estratégica de intervención.

La "necesidad" de la revisión del Plan General del Area Metropolitana de 1963 constituía sin embargo una vieja idea. En 1968, tan **sólo** cuatro años después de su aprobación definitiva, ya se empieza a hablar en COPLACO (el órgano metropolitano surgido con el **Plan**) de la necesidad de su revisión. El III Plan de Desarrollo declara, en 1970, esa necesidad y la convierte en mandato que se traduce en que el Consejo de Ministros formula a COPLACO el primer encargo de emprender la revisión. A lo largo de la década de los 70 el encargo se renueva: COPLACO formula sucesivos programas de revisión que **llega** a convertirse en una tarea imposible que nunca se alcanza, pero a la que siempre se tiende.

El marco de los cambios políticos del segundo quinquenio de los 70 incide sobre la programación de la revisión que, de hecho, empieza a supeditarse a la previa realización de las elecciones locales.

Con el cambio de responsables políticos y técnicos en el MOPU, como consecuencia de las primeras Elecciones Generales, COPLACO presenta en enero de 1978, su programa de actuación a los parlamentarios elegidos por Madrid (en ausencia de instituciones locales democráticas), cuya "estrella" lo constituye el Programa de **Acciones Inmediatas (PAI)**. Constituye, pues, un quiebro respecto a los programas anteriores directamente dirigidos a la revisión del Plan General. La concepción del PAI, entendido en su literalidad de "Programa" de

* Arquitecto Director Técnico de la Oficina Municipal del Plan del Ayuntamiento de Madrid.

aplicación "inmediata", coloca de hecho en un segundo plano la revisión, tarea a medio plazo cuya urgencia se pospone. Se está introduciendo implícitamente una inversión del proceso planificador, que se plantea, así, *desde abajo*, deducido de un *conocimiento instrumental de los problemas* en cada lugar, dirigido a la *inversión urbanística* y, en un marco más amplio, *programando* y *coordinando* el conjunto de la Administración Pública.

La trascendencia de la decisión del Ayuntamiento de Madrid, en noviembre de 1979, se cifra en que reafirma la necesidad de revisar el Plan General del Área Metropolitana y pone en marcha el actual proceso de planeamiento. No obstante, a lo largo del crucial período que transcurre entre esa fecha y julio de 1980 (y que se cierra con la publicación del Decreto-Ley 11/80 en septiembre), es cuando va a definirse el contenido de esa concepción alternativa.

SOBRE LOS ANTECEDENTES DE UN NUEVO PLANEAMIENTO PARA MADRID

Este nuevo tipo de Plan no se aborda ahora únicamente en Madrid, existen más ejemplos dentro de la oleada de Planes que actualmente se acometen en la mayoría de las grandes, y no tan grandes, ciudades de España (1). No obstante, la posibilidad de establecer un planeamiento "alternativo", "distinto", que rompa, pues, con el planeamiento "convencional", que ahora se revisa de forma generalizada —al hilo de la preceptiva adaptación a la reforma de la Ley del Suelo de 1975— puede jugarse en gran medida en Madrid. Es aquí, por la tradición centralista aún no superada y por la incuestionable incidencia política que tienen las propuestas formuladas en la capital, secularmente considerada como el territorio de la Administración Central —donde presumiblemente la eventual contestación va a ser más importante y donde a la vez se pueden, por tanto, consolidar de forma más definitiva, determinadas proposiciones alcanzadas (2).

En cualquier caso, la propia envergadura de la aglomeración madrileña, su propia configuración, originada por un urbanismo de corte especulativo, propio del "desarrollismo", confiere un valor ciertamente paradigmático al intento de formular y aplicar en Madrid un planeamiento alternativo.

Los Planes de Madrid, históricamente, han constituido "hitos" de los que se han derivado modificaciones en el marco legislativo del urbanismo, aún al margen de la valoración que hoy pueda hacerse de ellos.

El carácter "paradigmático" del Plan no puede afirmarse a priori: lo será o no según cuáles sean sus efectos. Pero su capacidad para producir unos

efectos positivos en la transformación urbana reside en que ha de ser un Plan *distinto*, respecto al planeamiento "convencional", hoy en revisión. Sin duda, esa tesis no podrá verificarse hasta que el Plan esté ultimado y se aplique, demostrando si responde o no a las expectativas cifradas en él.

La puesta en cuestión del planeamiento "convencional" viene siendo objeto de debate profesional y académico. Habría que empezar por señalar que entendemos por planeamiento "convencional". La reflexión podría remitirse a una evaluación histórica de la evolución del planeamiento urbano al hilo de la experiencia europea y, en especial, la italiana surgida a partir de la presencia de la izquierda en los gobiernos municipales (3). Tal remisión escapa evidentemente a las posibilidades de este artículo. Es preciso, por el momento, circunscribirse, en esa mención al "debate" profesional y académico, a la situación española, asumiendo como planeamiento "convencional" la particular forma degradada y burocratizada de aplicación del urbanismo racionalista que preside la concepción y el contenido mismo de los Planes que hoy se revisan, redactados en el marco de la Ley de 1956 y genéricamente dirigidos a servir de soporte al acelerado proceso de urbanización ocurrido en España en las décadas de los 60 y 70, uno de cuyos "pioneros" fue, precisamente, el Plan General del Área Metropolitana de Madrid de 1963, que introdujo e institucionalizó por vez primera el propio concepto *metropolitano*.

Aun limitando el objeto de la reflexión al marco español, o incluso madrileño, parece también inviable aquí y ahora: permanece sin hacer de una forma sistemática, precisamente a partir de los criterios que hoy sustentan la formulación de propuestas alternativas y dentro del imprescindible distanciamiento que exige el análisis "histórico".

Tampoco se ha hecho un análisis de los antecedentes más directos de las propuestas "alternativas" que hoy se formulan, como rechazo de una experiencia negativa, y sobre la base de una renovada voluntad de intervención por parte de los actuales Ayuntamientos, condiciones ambas imprescindibles para poder abordar un "nuevo" planeamiento.

Ese análisis no podría circunscribirse a recoger un debate académico, insuficiente y sin plataformas desde donde formularse. Se trata de un proceso de formación de una *cultura urbanística*, que hoy impregna tanto las propuestas y actuaciones como, en último término, la concepción de una política urbanística de cambio desde las instituciones y los partidos políticos. Sus antecedentes están demasiado próximos y están necesariamente cautivos hoy de la propia subjetividad de los "actores" para permitir una elaboración, sintética y suficientemente "distanciada".

Esa habría de ser la crónica de un proceso que podría, en términos urbanísticos, resumirse en el título: *de los modelos en el planeamiento a un urbanismo "de trazado" con gestión programada de las acciones públicas configuradoras de la forma urbana*, recogiendo y evaluando lo que ha constituido la teorización "en punta" sobre el planeamiento urbanístico en España. Dicha crónica

(1) De forma clara el Plan de Málaga, que acaba de superar la base de Avance, constituye en gran medida otra muestra del mismo tipo de Plan. Valladolid, Villafranca del Panadés, La Coruña son asimismo ejemplos de Planes con muchos elementos comunes.

(2) Muchos síntomas avalan esa confirmación. La propia existencia de COPLACO, detentando hasta 1980 competencias especialmente municipales, Madrid como banco de pruebas de políticas de vivienda y suelo, la reciente concentración incluso en el post-franquismo de inversión pública en Madrid, la inmediata "contestación" del sector inmobiliario organizado a las propuestas municipales, etc.

(3) La experiencia americana, como reflexión más académica, alejada de las decisiones administrativas, presenta *consiguientemente* una menor incidencia en el planeamiento concebido precisamente como acto de gobierno.



habría que hacerla en paralelo con la del proceso de cambio institucional que, a su vez, podría titularse: *del planeamiento centralista autoritario y permisivo a la voluntad política de intervenir con instrumentos flexibles, participados y negociados*. Esa "lectura" exigiría **inscribirse**, pues, en el cambio social y político acaecido en la década de los 70 en España, en la que se confunden crisis económica y política y en la que emerge una conciencia social sobre los problemas urbanos uno de cuyos síntomas más específicos sería el proceso reivindicativo del movimiento ciudadano, sólo interpretable en ese contexto de cambio político.

El análisis está aún por hacer y, teniendo en cuenta, en **términos** urbanísticos, el **desfase** en España respecto al desarrollo foráneo: cuando aún no "se ha llegado" a **determinadas** elaboraciones conceptuales y metodológicas, ya se "está de vuelta" sobre su adecuación, recogiendo la reflexión **foránea** sobre sus limitaciones (4).

Pero, aún así, hay que "**quemar** etapas", en el análisis y en la práctica; rehuir el planeamiento "**convencional**" o, **mejor** decir, antiguo, y elaborar **formulaciones** alternativas —al calor y desde los recién estrenados Ayuntamientos de **izquierdas**— que entren en **sinfonía** con la más reciente reflexión europea, careciendo no obstante de la experiencia y del debate allí producido en los últimos años.

Resumiendo, en este momento, con todas sus eventuales debilidades teóricas, se están formulando, de hecho, un nuevo tipo de Planes, **de los que** —esa es la hipótesis— el de **Madrid** puede ser ejemplo. Parece incontestable que menos la puesta en marcha de la revisión del Plan General en el municipio de Madrid ha tenido ya importantes efectos multiplicadores, **dinamizando** un proceso de planeamiento metropolitano que, tras sucesivos intentos en la década **de** los 70, había "quedado por imposible" y había "entrado en **vía** muerta".

LA GESTACION DEL PLAN DE MADRID: CRONICA DEL PERIODO 1978-80

Los PAI: del "programa" a los estudios de base para la revisión

En enero de 1978 COPLACO presenta a los parlamentarios de Madrid un nuevo programa de planeamiento, a la "sombra" de las ineludibles (y próximas) elecciones municipales. COPLACO, débil en el marco administrativo, se encuentra ahora en un proceso de incertidumbre respecto a su futuro. La Revisión del Plan General se pospone y, en el **interim**, se propone el Programa de **Actuaciones Inmediatas** (PAI) sobre dos premisas fundamentales:

- a) La capacidad de coordinación administrativa supuestamente renovada tras las primeras Elecciones Generales (5).

(4) Este es el caso de la aplicación de los modelos matemáticos de simulación al planeamiento. Cuando a finales de los años 60 se comienzan a hacer estudios en España en relación a su eventual utilización en los Planes, su utilidad empieza a cuestionarse fuera de España, tras una experiencia de resultados criticados.

(5) La propuesta se fundamenta en la competencia legal que para ello le otorga la Ley del Area Metropolitana de 1964 (artículo 6 de la Ley y 28 del Reglamento), no utilizada en ese aspecto hasta aquel momento.

- b) La necesidad de apoyarse en un intenso y directo proceso de participación pública en la elaboración de los trabajos, enfoque consecuente con la concepción **misma** de éstos; desde abajo, desde los problemas.

Pese al lanzamiento oficial y al respaldo político con que la operación cuenta, el primer estudio de un área de las 13 en que se divide a esos efectos el municipio de Madrid, no se acomete hasta mayo de 1978. Se refiere a Hortaleza, y se concibe como "estudio piloto" que se inicia por la presión vecinal en este distrito, al poner "sobre la mesa" un **magnífico** trabajo sobre los problemas y las propuestas para el distrito (6). El sesgo de este "estudio piloto", como "Información Urbanística" exhaustiva, va a marcar el conjunto de los estudios posteriores. En el orden propositivo, es decir, en cuanto cabría esperar de un urbanismo de acciones públicas con claras prioridades e **intención de efectos re- calificadoros y de estructuración** en el distrito, el "estudio piloto" no va más allá del trabajo vecinal, aunque aporta una copiosa y sistemática información de base con la que aquél no contaba (7).

En la elaboración de ese primer **estudio** dirigido al PAI, se **verifica** la dificultad de que la pretendida coordinación administrativa se produzca (8), lo cual pone en entredicho su finalidad como **programa de aplicación inmediata**.

Es cierto que más allá de su literalidad —"**pro- grama**"—, los estudios del PAI estaban concebidos, **además**, como estudios de base para la Revisión del Plan General. Aunque esta se pospone en el tiempo, en razón de su dificultad política y en espera de las Elecciones municipales, con el inicio "**de facto**", a través del PAI, se introduce un importante quiebro en la concepción con la que se venía abordando en los sucesivos intentos desde 1970. Se rompe, de hecho, la concepción **jerárquicamente** determinante de **arriba a abajo** en la línea del Plan Director, al introducir esa línea **analítico- propositiva desde abajo**, desde los trozos de la ciudad y sus problemas (9).

A la vista de la inviabilidad del PAI como tal, su carácter de estudios de base para la Revisión empieza a adquirir un mayor protagonismo (10). No obstante, de cara a esa finalidad, los estudios carecen de una intencionada y explícita definición de objetivos y de una mayor fijación del carácter y del nivel propositivo. Aunque los Estudios de PAI han constituido a la hora de acometer la redacción de la Revisión un punto de arranque de inestimable valor, se resienten de esas carencias de orden positivo y, en cualquier **caso**, de su heterogeneidad, que alcanza incluso a la información, a pesar de que sobre este aspecto se concretasen tanto la atención de los **encargantes** y el esfuerzo de los realizadores de los estudios.

(6) "Libro Azul" de Hortaleza.

(7) Véase COPLACO-PAI-Hortaleza, 1979, primero de los resúmenes hasta ahora publicados de los trabajos del PAI.

(8) El programa de COPLACO provoca además retenciones en el Ayuntamiento de Madrid (etapa Alvarez) que no presta excesivo apoyo a los estudios que realizan los equipos de PAI.

(9) No obstante en el Programa de 1978 no se formula aún una clara propuesta, en favor de ese proceso de planeamiento que sólo aparecerá como tal, tras la **promulgación del Decreto-Ley 11/80** que constituye la culminación del proceso que se describe en este apartado.

(10) El penúltimo de los contratados (en julio de 1979), el PAI de **Arganzuela-Retiro**, se concibe ya claramente dirigido hacia la Revisión, cuyo comienzo se considera **inmediato**. De hecho **ese**

Pero a lo largo de la ejecución de los trabajos del PAI, en el periodo 1978-1980, ocurren en paralelo una serie de hechos que desembocarán en el inicio del proceso específico de revisión, de una revisión *distinta* que es consecuencia de esos hechos y en la que se plasma una emergente política urbana, introducida de forma explícita por las Corporaciones municipales surgidas de las Elecciones de 1979.

Los Programas Electorales de las Elecciones Municipales 1979.

Los partidos que hoy forman la mayoría de gobierno en todos los grandes municipios del Area Metropolitana se comprometen en sus programas a afrontar los problemas heredados, a dar cauces a las reivindicaciones acumuladas, proponiendo que su actuación pivote sobre una gestión alternativa, fundamentando todo ello sobre una decidida voluntad política de cambio. Hay, si acaso, un excesivo **énfasis** en la capacidad de esa gestión y una demasiado escasa atención a la revisión del Plan General, explicable quizá por la ausencia de un cuestionamiento, tanto de la concepción hasta ese momento formulado desde COPLACO, como de las competencias detectadas por ese organismo metropolitano. Todo ello, junto con una determinada apreciación sobre la relación de fuerzas, hace que los partidos de izquierda no planteen en sus programas la Revisión como tarea inmediata e imprescindible (11).

En esa **sobrevaloración** de la gestión, los partidos son coherentes con su postura de aprobación del Programa de COPLACO el pasado año, en 1978, en que la propuesta del PAI constituye una aproximación similar de gestión, sustitutiva de la Revisión del Plan General.

En términos institucionales, el Programa del PSOE —aún todavía de forma lacónica e imprecisa— apunta ya la necesidad de tender a la constitución de un órgano metropolitano intermunicipal, precedente del Consejo de Municipios que se terminará constituyendo en 1980 (12).

estudio PAI constituyó en gran medida un "banco de pruebas", desde una perspectiva conceptual y **metodológica**, para la Revisión que hoy se redacta en la Oficina Municipal del Plan del Ayuntamiento de Madrid. Ver PAI Arganzuela-Retiro CETA para COPLACO 1980, Documento 3.2/3.3 y "un documento para debate", folleto elaborado en enero de 1980 de cara a la participación en el PAI.

(11) No resulta por tanto paradójico que sea UCD —desde su experiencia de gestión en el Ayuntamiento de Madrid y sin reticencias ante COPLACO con la que se identifica políticamente— la que incluye en su programa la necesidad de la Revisión. **Implícitamente** se concibe en la línea más convencional del Plan Director, aunque con desarrollo posterior municipal. Naturalmente, la reivindicación de mayor protagonismo **municipal** en la Revisión tiene un **carácter** muy diferente según que la **efectúe** la derecha o izquierda: en un caso implica un conflicto de poder dentro de la misma formación, política, mientras que en el otro afecta sustancialmente a las relaciones de poder entre derecha e izquierda.

(12) Una formulación expresa de un órgano de esas características se encuentra en las tribunas libres Eduardo Leira "Para cambiar Madrid". *El País*, mayo 1979. Es demasiado pronto aún para que esa propuesta **cale** en los Ayuntamientos. La idea básica de esa propuesta es "ir haciendo camino al andar", **evitando** la eterna discusión previa sobre la fórmula idónea del órgano metropolitano y acumulando una experiencia desde la que plantear el debate. Posición contraria asumió COPLACO en su Informe sobre el mercado **institucional** publicado en 1978.

La reorganización del Pleno de COPLACO

Tras las Elecciones Municipales de 1979 —y máxime con el resultado obtenido—, el Pleno de **COPLACO** no puede continuar presentando su composición primigenia en que la representación municipal era puramente nominal. La fórmula adoptada mediante un decreto encuentra una escasa contestación por parte de los partidos mayoritarios en los Ayuntamientos del Area Metropolitana. Sólo la escasa experiencia y la reducida importancia asignada a COPLACO puede explicar esa ausencia de contestación, cuando la mayoría de la Administración Central sigue manteniendo, y el sistema **electoral** garantiza, una **presencia desproporcionada de fuerzas políticas** que son minoría en los municipios del Area Metropolitana. Esa nueva composición dará lugar después a la necesidad de emplear posiciones de fuerza, de cara a votaciones impuestas por "COPLACO-aparato" (13), sobre todo en relación a temas pendientes que encuentran difícil encaje en la nueva política urbana que emerge (14).

Los primeros meses de gestión en los Ayuntamientos. La experiencia del Ayuntamiento de Madrid

Pese a su desconfianza en la capacidad de actuar desde la gestión, la experiencia del Ayuntamiento de Madrid y, en particular, la de su Gerencia de Urbanismo conduce muy temprano a la verificación de la dificultad de actuar en el restrictivo marco del planeamiento vigente, verdadera **maraña de planes** en la que incluso la identificación de cual es el planeamiento aplicable constituye un grave **hándicap** para una intervención renovada. Por otra parte, la máquina administrativa aún no está ajustada a las nuevas exigencias. Su transformación de cara a un funcionamiento más eficaz y acorde con la nueva política urbanística, parece todavía difícil de llevar a cabo.

A partir de esa experiencia es cuando empieza a considerarse como necesidad urgente la Revisión del Plan General, conceptuado como **barrera jurídica** para una política y una gestión renovadoras. No obstante, en coherencia con la posición de la Gerencia Municipal de Urbanismo, esa Revisión **necesaria** ha de definirse de **forma distinta**. Hace falta **una revisión** pero **no cualquier revisión**. Se debate, pues, el **tipo de Plan** necesario que, precisamente, resuelva los problemas, que se redacte **desde** y **para** la gestión, habida cuenta de la experiencia de los primeros meses. A los efectos pretendidos no puede aceptarse la subordinación a un Plan Director redactado, además, como imposición a los Ayuntamientos—por la Administración Central de la que en definitiva depende "COPLACO aparato". El Plan ha de ser distinto, elaborado **desde abajo**.

En el marco de esa reflexión, que en la Gerencia Municipal de Urbanismo empieza a darse durante

(13) Utilizamos el término "COPLACO-aparato" para designar el organismo autónomo de la Administración Central, diferenciándolo del Pleno de COPLACO, órgano político compuesto por representantes de la Administración Central y de la Administración Local.

(14) Posiblemente, son esas reticencias ya expresadas por parte de la izquierda lo que lleva a establecer, un año después, el complejo sistema de mayorías (de veto mutuo entre Administración Central y Local, en el Decreto-Ley 11/80).



el verano de 1979, surge el problema de Moratalaz: un distrito de casi **300.000** habitantes con un Plan Parcial aprobado en 1964 y una ordenación algo posterior que estaba pendiente de recurso de nulidad presentado por la entidades vecinales. Quedan por construir, según el Plan, una gran cantidad de viviendas, cuya edificación eliminaría las escasas posibilidades de equipamiento de la zona, evidentemente desequipada en una típica muestra de urbanismo especulativo. Habiéndose redactado por el Ayuntamiento un Plan Especial de Equipamiento en 1978, éste había sido recurrido como consecuencia de una modificación de zonas verdes que ese Plan implicaba. El Consejo de Estado emite el preceptivo informe, negando la viabilidad de ese Plan, pero a la vez **introduciendo** una razonable presunción de nulidad del primitivo Plan Parcial recurrido.

En esas condiciones, y habida cuenta de la negativa de COPLACO para iniciar un expediente de nulidad del Plan Parcial (pese al Informe del Consejo de Estado), la única vía de resolver el conflicto es suspender licencias sobre la base de la Revisión del Plan General. Ese caso precipita entonces la decisión de abordar la Revisión. Se concibe, pues, una aproximación de máxima radicalidad desde abajo, e incluso yendo más allá, se concibe una Revisión "por" trozos (15). Esa decisión de COPLACO al suspender las licencias en Moratalaz confirma la convicción que se va configurando en el Ayuntamiento de Madrid sobre la necesidad de la Revisión (16). No obstante, si ésta ha de ser distinta parece necesario abordar, previamente, un documento que siente los Criterios y Objetivos para llevarla a cabo. En este proceso se verifica la decisión que adopta el Pleno Municipal de 1979, y que puede ser calificada como hito formal del arranque del actual proceso de revisión del Plan General (17).

La decisión municipal de noviembre de 1979 abre un nuevo proceso: el encargo del documento sobre Criterios y Objetivos; carácter y contenido previsto para ese documento

Una vez asumida la necesidad de la Revisión, concebida de otra forma, rechazando la aproximación por arriba del Plan Director y su secuencia de desarrollo **jerárquicamente** determinada en planes municipales, parciales, etc., era imprescindible fijar primero, con mayor precisión, los Objetivos y los Criterios con lo que abordar un tipo de revisión alternativa. Se sabía mejor lo que no se quería que **lo que podía** y debía consistir el nuevo tipo de Plan. Éste tipo de documento —Criterios y Objetivos— que era inusual en España, venía a **ser lo** que, en práctica común en otros países, por ejemplo

(15) Dos años después, ya en 1981, el caso de Moratalaz se encauza de modo distinto a partir de la expresa declaración de nulidad de la ordenación de volúmenes por sentencia de la Audiencia Nacional.

(16) La convicción no sólo nace de las dificultades de gestión, sino de la apreciación de que existen varios casos **análogos** al de Moratalaz. Posteriormente, algunas sentencias han venido a confirmar tal apreciación: tal es el caso por ejemplo del Plan de Tetuán, y del Plan de Manzanares-Autopista del Sur.

(17) En el documento que se redacta como consecuencia y que el Ayuntamiento recibe en julio de 1980, se describe y argumenta este **proceso** deductivo sobre la necesidad de una Revisión que ha de ser, además, distinta. Ver Criterios y Objetivos **para** el Plan General en el Municipio de Madrid. Temas Urbanos nº 1. Ayuntamiento de **Madrid**, marzo 1981

en Gran Bretaña, se ha definido como "**Términos de Referencia**".

Con el encargo de ese documento se introducía la idea de la necesidad de definición previa de objetivos (políticos en último término) por parte de la Corporación Municipal: la idea es suma del planeamiento como respuesta a unos problemas, cuya consideración como tales por parte de la Corporación constituye una primera y esencial decisión estratégica de cara al establecimiento del nuevo planeamiento. Se superaba **así** la aproximación tecnocrática, implícita en tantos encargos de planeamiento, en que el organismo que los hace, delega o remite al propio trabajo "técnico" la "lectura" de los problemas y la definición de objetivos que, en el mejor de los casos, respalda a posteriori, una vez que los trabajos se finalizan.

En aquel momento —noviembre de 1979— aún existiendo esa voluntad de "marcar" y dirigir el carácter y contenido de la Revisión por parte del Ayuntamiento, éste no cuenta con competencias para iniciar y desarrollar ese trabajo. Los Ayuntamientos del Área Metropolitana de Madrid habían perdido esas competencias en favor de COPLACO con la promulgación de la Ley del Área Metropolitana de 1964. En consecuencia, el documento que se encarga ahora se concibe inicialmente por el Ayuntamiento como una "presión" sobre COPLACO, en torno al contenido del nuevo Plan en su municipio. No obstante, habida cuenta de las especiales circunstancias de Madrid en el seno del Área Metropolitana, la plasmación de esa realidad en el planeamiento y cómo podría y debería abordarse éste, formaban lógicamente parte del encargo.

Por encima de todo, el encargo del documento se concebía como "aldabonazo" para "poner sobre la mesa" la necesidad de la Revisión que la **propia** COPLACO, tras los sucesivos fracasos de los 70, había hecho entrar en "**vía muerta**".

Pero... la historia no se para; otros hechos ocurridos, durante la elaboración del documento de Criterios y Objetivos

El efecto dinamizador de la decisión municipal de noviembre de 1979 no se hace esperar y surgen además otros hechos que marcarán el proceso de planeamiento puesto en marcha después del verano de 1980. Entre estos últimos cabe destacar la 'aprobación municipal de una solicitud a COPLACO para elevar al Consejo de Ministros un expediente de suspensión del Plan General de 1963 (de acuerdo con artículo 51 de la Ley del Suelo), en lo referente a las áreas industriales calificadas en dicho Plan como áreas de remodelación a transformar en áreas intensivas de edificación residencial. La solicitud se aprueba en el mismo Pleno de noviembre de 1979 (18). La solicitud responde a la necesidad de parar el proceso de erradicación industrial que, en el marco de la crisis, está llevando a abandonos y cierres encubiertos como propósitos de traslado de industria. La decisión se adopta sobre la base de los Estudios de PAI, en especial los de Villaverde y Arganzuela, **áreas** en donde el problema es más agudo. Pese a contar con ese soporte, la Delegación del Gobierno en COPLACO no lleva ni siquiera al Pleno la solicitud del Ayuntamiento de Madrid.

Lo ocurrido en esta ocasión, junto con las muestras de falta de disposición, por parte de

COPLACO, a tramitar con celeridad expedientes provenientes del Ayuntamiento de Madrid y con comportamientos, frente a otros Ayuntamientos del Area, que recuerdan demasiado **estapas** precedentes, ponen de manifiesto el enfrentamiento "estructural" (derivado de la distinta correlación de fuerzas políticas) entre COPLACO y los Ayuntamientos. Esa experiencia enturbia la apariencia de identidad de objetivos entre COPLACO y los Ayuntamientos. Así pues la temprana aceptación pacífica o **resignada** de COPLACO como un órgano que habría que redactar el nuevo Plan —el Plan **distinto** que se necesita— va a quebrar enseguida definitivamente (19).

Pero, a la vez, se producen otros hechos exteriores que influyen en la precipitación de decisiones y de toma de conciencia por parte de los Ayuntamientos del Area de Madrid sobre la necesidad de recobrar las competencias en materia de **planeamiento** urbano y sobre la oportunidad de plantear con urgencia esa exigencia.

En marzo de 1980 el Gobierno había promulgado el Decreto-Ley sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística y los partidos de la oposición parlamentaria, a la vez mayoría de gobierno en los Ayuntamientos del área de Madrid, se cuestionan la ratificación de dicho Decreto-Ley. La fase de consenso preconstitucional ha concluido, se han producido nuevas elecciones y los partidos de la izquierda no han sido consultados, ni intervienen en la gestación de la citada disposición legal. El PCE, a través de las enmiendas presentadas con ocasión de la tramitación como Ley, una vez que la disposición ha sido ratificada en el Congreso con los votos en contra de la izquierda, plantea la recuperación de las competencias de los municipios del Area Metropolitana de Madrid en orden a redactar y aprobar la revisión del Plan General.

En mayo de 1980 se reúnen en Málaga, por segunda vez, los alcaldes de las 21 grandes ciudades de España. En su orden del día figura ya el tema urbanístico. A la discusión, marcada por la contestada aparición previa del citado Decreto-Ley, el Ayuntamiento de **Madrid** aporta una primera propuesta de ampliación de competencias en materia de urbanismo por parte de los Ayuntamientos, precisamente de cara a la supuesta "**agilización**" que ese Decreto-Ley dice perseguir (20).

Esa propuesta proviene de una decisión adoptada en el marco de la primera reunión que se realiza entre el **equipo** encargado del documento de Criterios y **Objetivos** y concejales de la mayoría de gobierno del Ayuntamiento de Madrid. A la vez, en

esa primera reunión, se encarga a ese equipo la redacción de una propuesta de otro posible Decreto-Ley, específico para Madrid, sobre la recuperación de competencias en materia de planeamiento general y por tanto, encerrando y apoyándose en una nueva concepción de la revisión del Plan General del Area Metropolitana desde y por los Ayuntamientos. La posibilidad de ese segundo Decreto-Ley se ve como vía alternativa a las enmiendas que al primero ha presentado uno sólo de los dos partidos de la izquierda.

En una segunda reunión de las mismas características de la primera, y a la que asisten también algunos alcaldes de otros Ayuntamientos del Area Metropolitana, se aborda ya abiertamente la nueva concepción del nuevo **planeamiento** metropolitano sobre la propuesta del **equipo** técnico (21). Se ha producido la reunión de Málaga y no se conciben esperanzas sobre la viabilidad de enmienda del primer Decreto-Ley de "Agilización".

Con esa discusión se abre formalmente la discusión que en los próximos dos meses llevará a la negociación del que luego será el Decreto-Ley 11/80, soporte jurídico del actual proceso de planeamiento.

Pero en esos meses, con el aldabonazo de Madrid, la Revisión se ha puesto otra vez "sobre el tapete". "COPLACO-aparato" elabora una propuesta de proceso de revisión pretendiendo aún mantener un protagonismo que ya está puesto en cuestión. Ante el Pleno de COPLACO, su Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano propone un esquema de planeamiento que es contestado por los Ayuntamientos pero que, a la vez, sirve como catalizador de un proceso de decisiones que empieza a ser irreversible.

Paralelamente, en estos meses, en el seno del PSOE, como partido mayoritario en los Ayuntamientos se precipita un proceso de rápida toma de conciencia sobre la oportunidad de plantear el rescate de competencias. Las solicitudes que vienen produciéndose desde fuera y su experiencia de gobierno en los primeros meses de gestión municipal, le han llevado a constatar la importancia de tales competencias en el campo del urbanismo y el planeamiento.

En esa toma de conciencia que se precipita en los meses de primavera del 80, el PSOE decide asumir, un mayor protagonismo en el urbanismo y por tanto en el planeamiento del Area Metropolitana. En ella hay que ver el origen, con los antecedentes antes expuestos, para la formación del Consejo de Municipios, plataforma asociativa desde la que se **negociará** el Decreto-Ley 11/80, promulgado en septiembre de 1980.

La constitución del Consejo de Municipios y la negociación del Decreto-Ley 11/80

La constitución del Consejo de Municipios tiene lugar en junio de 1980. En gran medida por la dificultad de institucionalización dentro de las figuras establecidas en la Ley de Régimen Local, se conforma como Asociación voluntaria que exige la ratificación de los acuerdos fundamentales por todos y cada uno de los miembros. Esa "debilidad" institucional de la Asociación, encierra una **implíci-**

(18) En este caso el partido de la oposición (UCD) vota en contra de la solicitud, lo cual no es sino el presagio del escaso interés con que COPLACO acogerá posteriormente la solicitud.

(19) El proceso de "toma de conciencia" de los Ayuntamientos sobre la imposibilidad de que sea COPLACO el órgano que planifique el Area Metropolitana, es más complejo. El hecho de que en el Ayuntamiento de Madrid la G. M. U. sea responsabilidad comunista, crea recelos y reservas por parte del PSOE, que cuenta con la mayoría de los alcaldes, aunque los concejales responsables de Urbanismo sean del PCE. El potente papel del G. M. U. lleva en su primer momento a grandes reservas desde el resto de los Ayuntamientos, máxime cuando las relaciones iniciales **G.M.U.-COPLACO** aparecen privilegiadas respecto a las de otros municipios.

(20) Ese ha de considerarse el primer precedente a la parte "positiva" (desde la perspectiva de los Ayuntamientos) del proyecto de Decreto-Ley derivado del Acuerdo Marco sobre Vivienda y Urbanismo (AMVU) suscrito en septiembre de 1981 entre el Gobierno, la Patronal y la Federación de Municipios. Es de temer que ese Decreto-Ley, todavía en proyecto, sea promulgado antes de la **publicación** del presente artículo.

(21) El proceso verbal de ambas reuniones celebradas en el Ayuntamiento de Madrid se encuentra recogido en el **expediente** completo del documento de Criterios y Objetivos recibido por G.M.U. y el Ayuntamiento en septiembre 1980.



Madrid: Génesis de un plan nuevo

ta asunción de que ésta ha de ir construyéndose "sobre la marcha", sobre la base, precisamente, de que los Ayuntamientos vayan asumiendo a conveniencia y necesidad de estar agrupados para afrontar y resolver en **común** los problemas que se plantean en el Área Metropolitana y que no son sólo de cada uno de sus municipios. Se sientan así, pese a su complejidad y dificultad de aplicación, los principios de *solidaridad* y *compatibilización* que habrán de presidir todo el proceso de planeamiento que a continuación se establece y que es el que está en marcha.

Presidido por el alcalde de Madrid, el Consejo se organiza con una Comisión Permanente constituida por el presidente y tres vicepresidentes (cada uno de ellos perteneciente a las tres fuerzas políticas con presencia en los Ayuntamientos del Área Metropolitana) y otros alcaldes pertenecientes asimismo a los tres partidos PSOE, PCE y UCD. El Pleno está constituido **por todos los** alcaldes de los **Municipios del Área Metropolitana**, en la que el de Madrid cuenta con tres representantes, Alcalde, teniente alcalde del área de Urbanismo y concejal responsable Urbanismo, a su vez vicepresidente del Consejo).

En los documentos fundacionales del Consejo se otorga un gran protagonismo al urbanismo. Aunque el Consejo se constituye con fines más amplios, su funcionalidad está muy dirigida, en lo inmediato, a la consecución de la revisión del planeamiento general del Área Metropolitana. Es un producto del debate suscitado ante este tema. La constitución se produce mediante el acuerdo previo de todos y cada uno de los Plenos Municipales, que después ratifican los documentos fundacionales.

La ausencia de institucionalización del Consejo de Municipios exige soportarle con el respaldo institucional de la Administración Local. La diputación es la que ofrece, ese respaldo, del que no está ausente la eventual identificación del Consejo con el organismo provincial, incluso teniendo como meta su eventual transformación en institución autónoma, uniprovincial en el caso de Madrid.

A partir de ese momento, la negociación sobre el Decreto-Ley de recuperación de competencias iniciada antes prosigue de un modo más formalizado. En esa negociación COPLACO intenta preservar su posición, al menos de Comisión Provincial y, en tanto que tal, de tutelaje sobre los Ayuntamientos. Estos persiguen ante todo la recuperación de competencias, aunque también ven la conveniencia de contar con una serie de decisiones adoptadas de común acuerdo entre ambos niveles de Administración Central y Local) que guíen y acoten, en alguna medida, las decisiones a adoptar por y desde cada Ayuntamiento.

El Decreto-Ley, en esta fase, se negocia fundamentalmente entre el delegado del Gobierno en COPLACO y el vicepresidente primero del Consejo de Municipios, una negociación pues, de hecho, entre los dos grandes partidos (PSOE y UCD).

El Decreto-Ley 11/80, carácter y contenido.
Su "letra" y espíritu

El Decreto-Ley 11/80, promulgado en **septiembre** de 1980, tras la negociación de julio, constituye la piedra angular del proceso en marcha. Aunque su *letra presenta aún una cierta timidez en la formulación de un nuevo proceso de planeamiento*

metropolitano, ese Decreto-Ley constituye la **plasmación** de esa **nueva filosofía, poso cultural** que ha alcanzado así una formulación institucional.

En el Decreto-Ley se recobran las competencias de planeamiento por parte de los Ayuntamientos, correspondiéndoles, consiguientemente, la iniciativa, redacción y aprobaciones inicial y provisional de los respectivos Planes Generales de Ordenación. Se implanta pues, de hecho, una nueva concepción, claramente innovadora, del planeamiento metropolitano **que se establece como resultado** (y no como "a priori") construido desde y por los Planes de los Ayuntamientos.

El Decreto-Ley establece además una nueva figura —sin contenido **preciso**— que se denomina **Directrices Metropolitanas**, como base de arranque para un planeamiento metropolitano al que podría llegarse tras la aprobación de la suma **compatibilizada** del conjunto de Planes Generales municipales, realizados de acuerdo, eso sí, con esas Directrices (22).

Probablemente, las Directrices Metropolitanas contempladas en el Decreto-Ley acusan todavía, en exceso, la carga de un enfoque convencional del **planeamiento director** (jerárquicamente secuencial, en "cascada de Planes") del que vendrían a ser un "sucedáneo". No obstante, la tensión entre dos concepciones distintas da lugar a una formulación suficientemente ambigua como para dar cabida a un planeamiento metropolitano construido **desde abajo, por y desde** los Ayuntamientos.

Así, aunque no se introduce de forma expresa una nueva concepción de los Planes Generales (coherente con el enfoque al que el Decreto responde) sí se introduce lo que puede constituir la clave del nuevo proceso de planeamiento: **la solidaridad y compatibilización intermunicipal**. La implementación de ambos principios **sólo** era concebible sobre la base de la existencia de un órgano metropolitano intermunicipal como el constituido para llevar la primera negociación: el Consejo de Municipios. Un proceso así concebido no podía ser llevado desde un Órgano metropolitano dominado por la **Administración Central**, como COPLACO, frente a cuya **actuación se** estaba, de hecho, respondiendo. El **Decreto-Ley** condensa **también** en este aspecto la tensión existente entre los protagonistas de la negociación: un Consejo de futuro incierto porque acaba de crearse, y un viejo organismo como COPLACO sobre el que se ciernen, ya en 1980, amplias dudas sobre la necesidad de su supervivencia.

Con todo, el Decreto-Ley 11/80 constituye un gran éxito de y para los Ayuntamientos y abre la **vía** a un nuevo planeamiento metropolitano. Posiblemente su extraordinario alcance y significado van mucho más allá de lo que literalmente contiene su texto.

(22) Un precedente de esta denominación, aunque no constituyera expresamente un punto de referencia en la elaboración del Decreto-Ley, se encuentra en la propuesta de realizar "Directrices Regionales", como figura alternativa a los ambiguos e "imposibles" PDTG. Véase CETA, *Contenido urbanístico de los PDTG*, Colección Estudios Monográficos nº 3 DGU, MOPU. 1978.

El documento de Criterios y Objetivos del municipio de Madrid en este contexto: carácter y contenido

Lo que desde el Ayuntamiento se había concebido inicialmente como aldabonazo y reivindicación frente a COPLACO —**detentadora** de las competencias en 1979— se transforma en definición de lo que desde y por el Ayuntamiento de Madrid se puede y debe hacer en la revisión del Plan General. A lo largo del período de redacción del Documento encargado se modifican de hecho los términos de referencia primitivos. En ese cambio no están ausentes las primeras reflexiones producidas por el equipo en su trabajo y vertidas en el llamado "Informe Preliminar" de Mayo 1980 (23). En este informe ya se planteaba la conveniencia de recuperar las competencias municipales para abordar la revisión, si ésta se quería que respondiese a los objetivos y criterios recogidos en el Informe. Asimismo, se esbozaba una concepción sobre la elaboración del planeamiento metropolitano coincidente, en grandes líneas, con lo recogido posteriormente en el Decreto-Ley 11/80.

El documento definitivo, entregado en julio de 1980, en pleno momento de negociación del Decreto-Ley, responde al renovado enfoque marcado ya por el Ayuntamiento de Madrid, sobre la base de una próxima recuperación de competencias municipales.

En su contenido, los Objetivos y Criterios para la redacción del Plan General en el Municipio de Madrid son inseparables del propósito de recuperar la competencia municipal para dicha redacción. En su último capítulo, dedicado al proceso de formación de un Plan alternativo, se apunta ya lo que sería después la Oficina Municipal del Plan y el proceso de participación sobre la base de una importante campaña de información y animación.

El documento se estructura en cuatro grandes capítulos a su vez divididos en varios apartados. El propio índice pretende ofrecer ya una clara idea de su contenido (24). El primer capítulo (Una nueva concepción del urbanismo de Madrid requiere un nuevo Plan General) es una reflexión sobre la necesidad de la Revisión. Si bien la asunción de esa necesidad había constituido la base de encargo, pareció 'ineludible constatar y justificar esa necesidad. Se encuentra dividido en los apartados: 1) Madrid, un crecimiento urbano especulativo. Los problemas no se resuelven, cambian. 2) La Revisión del Plan de Urbanismo: una opción política. 3) La ciudad: resultado del conflicto de intereses en el espacio. 4) El planeamiento vigente no sirve para **solucionar** los problemas, genera otros. ¿A dónde

lleva? 5) Necesidad de la Revisión para afrontar los problemas. La Revisión sólo es posible si es distinta.

El segundo capítulo (Madrid no está aislada, el **ámbito Metropolitano**) pone de relieve la necesidad de abordar un nuevo **planeamiento** metropolitano, no rechazando la necesidad de éste, pero sí señalando la exigencia de que se conciba de forma distinta. Los títulos de sus apartados dan una buena aproximación del contenido: 1) Madrid Area Metropolitana: necesidad de una **compatibilización** intermunicipal solidaria. 2) Ausencia de una política regional. 3) El planeamiento municipal en un contexto de incertidumbre: estrategias frente a apriorismos. 4) El ámbito metropolitano: la falsa racionalidad de los modelos formalistas. 5) Resolución de conflictos: modelo de planeamiento frente a modelo territorial. 6) El planeamiento metropolitano como resultado.

El tercer capítulo, el eje central del documento, se dedica al Contenido de un Plan alternativo. Es en este capítulo donde específicamente se da respuesta al encargo, proponiendo los Objetivos y Criterios que han de presidir la revisión del Plan General en y desde Madrid. Su contenido es: 1) Contenido de una política urbanística: objetivos y criterios para un nuevo Plan para Madrid. 2) Políticas sectoriales. 3) Instrumentos de planeamiento. 4) A modo de resumen: en qué ha de consistir hoy la Revisión del Plan General de Madrid.

El cuarto y último, capítulo, ya mencionado arriba, encierra una propuesta de cómo hacer el Plan (El proceso de formación de un Plan alternativo) desglosado en: 1) Un proceso descentralizado para hacer el Plan. 2) El proceso de participación ciudadana. Necesidad y condiciones de la participación. 3) La campaña de información y animación. La conquista de los ciudadanos.

Este documento, hito de contenido y formulación política-técnica de los términos de referencia, fue objeto de discusión en el seno de la Corporación en septiembre de 1980 (25).

La otra línea de "revisión": los convenios y la renovada capacidad de gestión del Ayuntamiento de Madrid

Abierta de forma expresa la línea de Revisión, la gestión no se paraliza por ello. Al contrario, la Gerencia Municipal de Urbanismo **remozado** ya en lo indispensable sus esquemas reales de organización, tras los primeros éxitos en dar "salida" negociada a puntos secularmente empantanados de la ciudad, se lanza a un ágil y eficaz línea de convenios o conciertos con la iniciativa privada. La decisión de revisar el Plan desde el Ayuntamiento **refuerza** precisamente la posición negociadora de su Gerencia Municipal. Así pues, la revisión empieza también a realizarse por esta vía, en paralelo, como "ensayo" o "avanzadilla" de un Plan cuya concepción desde y para la gestión se confirma con estas actuaciones (26).

(23) Como se ha destacado anteriormente, al hilo de la discusión de este Informe se fueron fraguando cambios de posiciones político-técnicas que desembocaron en el Decreto-Ley 11/80.

(24) La edición del mencionado documento va precedida de unas palabras **preliminares** del alcalde Tierno **Galván** y de una **presentación** que recoge lo que constituyó el **resumen-presentación** del concejal responsable de Urbanismo a sus **compañeros** de Corporación en los debates internos mantenidos en el seno del Ayuntamiento. Esa publicación ha sido ampliamente difundida en medios **institucionales** y profesionales y se encuentra hoy ya en los canales comerciales de distribución.

(25) La práctica de esa formulación explícita de objetivos está ahora siendo cada vez más común por parte de los Ayuntamientos, sobre todo en aquellos que constituyen, como en el caso de Madrid, una oficina técnica interna para abordar la Revisión del Plan General, en lugar de hacer un contrato con un equipo externo. Ese ha sido el caso por ejemplo de Málaga o Sta. Cruz de Tenerife en esta oleada de nuevos Planes Generales.

(26) En la publicación del Ayuntamiento de Madrid Temas Urbanos n.º 3. **El urbanismo heredado: el convenio urbanístico como instrumento de gestión**, junio 1981, se describen esos convenios. En la introducción de Eduardo **Mangada** se expone la "filosofía" de su **aplicación** como "avanzadilla" de la revisión



Madrid: Génesis de un plan nuevo

Sin duda esos convenios se alcanzan sobre la base de una "cesión" por ambas partes. De un lado están los supuestos derechos otorgados por el planeamiento vigente y, de otro, la situación de dudosa legalidad en tantos casos (o al menos de enmarañamiento de la propia situación legal) o el colapso en la gestión de un enclave. Se trata pues de convenios que se firman voluntariamente por los particulares y por el Ayuntamiento, y mediante los cuales ambas partes renuncian a las máximas ventajas —del pasado en un caso y del futuro en el otro— para extraer, ambas también, las mínimas ventajas del presente (27). Por el lado de los intereses colectivos que el Ayuntamiento representa, se obtienen compromisos firmes de cesiones de suelo —incluido el preceptivo 10% del aprovechamiento medio en todas las operaciones—, garantía de realojo de familias, disminución de edificabilidad, reordenación de volúmenes, traslado y canje de edificaciones a localizaciones más idóneas, cesión de edificios para ampliar la dotación de servicios públicos, cesión de parques consolidados y un largo etcétera; por su parte la iniciativa privada consigue vía libre para actuaciones bloqueada por un planeamiento que, al ser imposible, convertía en prácticas las generosas expectativas por él alimentadas.

Sin embargo, pese a los innegables logros alcanzados en cada caso con esos convenios, se generan también, en términos agregados, algunos aspectos problemáticos de cara a la Revisión formal del Plan General. Esos convenios, junto con otros procesos de negociación en la tramitación y aprobación de planes de iniciativa privada, responden a la intención municipal de estimular la actividad de un sector aquejado por una prolongada atonía inversora. No obstante, en muchas ocasiones, esas aprobaciones responden a iniciativas que quizá buscan más la consolidación de derechos que no el inicio rápido de actuaciones. El número de viviendas potenciales que mediante esas aprobaciones se otorga llega a ser muy elevado, del orden de las 60.000, en el conjunto del municipio. En su mayoría se trata de viviendas libres. La demanda es muy débil, prueba de lo cual lo constituye el descenso en el ritmo, de ventas y, en definitiva, las casi 120.000 viviendas vacantes en Madrid. En tal situación, existe el riesgo de que ese potencial de viviendas no pueda ser realizado en los próximos años. En ese caso los compromisos podrán llegar a representar un lastre, contradictorio con una política de Plan que pretende apoyarse en compromisos y capacidades reales (y par tanto posibles) de inversión y gestión, para establecer sus determinaciones (28).

De ahí la importancia que potencialmente puede adquirir la política de vivienda del Plan incitando a la edificación de Viviendas de Protección Oficial (YPO) en el municipio de Madrid. Esta puede ser la "salida" para la puesta en uso, con cierta seguridad de demanda, de muchos de los suelos ya concertados, aunque eso pueda implicar una devaluación

(27). En la citada publicación se recoge en casos concretos en los que se expone de forma comparada la situación actual, el resultado previsto en el planeamiento vigente y los cambios introducidos vía negociación. En todos los casos mostrados se recoge el protocolo firmado y las personas o empresas firmantes.

(28) No obstante, es preciso señalar que en los compromisos firmados se incluyen unos plazos de actuación para la iniciativa privada, finalizados los cuales los derechos otorgados perderán su vigencia, sometiendo los firmantes a las penalizaciones consiguientes.

relativa de la captación privada de rentas de suelo, en comparación con las expectativas previas. Si éstas se llegan a congelar por la crisis de la demanda, el costo de oportunidad de la congelación de esos suelos, sometidos a penalización en caso de incumplimiento de plazos (29), puede llegar a ser tan elevado como para hacer conveniente su "salida" como soporte de la edificación de VPO, en lugar de las inicialmente previstas viviendas libres.

Las primeras reacciones de propietarios-promotores frente al proceso iniciado

La actuación municipal, tanto del Ayuntamiento de Madrid como de otros Ayuntamientos del Área Metropolitana en donde va consolidándose una nueva política urbanística, el anuncio de revisión del Plan General y la pérdida de "solidez" institucional" de COPLACO, empiezan a provocar reacciones por parte de los sectores potencialmente afectados, nostálgicos de las prácticas permisivas de la Administración Local y de la propia COPLACO.

Mientras promotores-propietarios van entrando individualmente en la concertación con el Ayuntamiento de Madrid, la Asociación de Promotores de Madrid (ASPRIMA) organiza en otoño del 80 un Forum Inmobiliario para establecer una política común. En gran medida se trata de un intento de respuesta colectiva, de presentar un frente común, ante lo que se interpreta como apertura de "flancos" en esas negociaciones individuales, junto a las ya tópicas acusaciones a los Ayuntamientos por paralizar la edificación (30). En ese Forum se intenta fijar, corporativamente, una "teoría" sobre los derechos de propiedad ante los nuevos planes. Los promotores, lejos de tomar distancias respecto a las posiciones propias de los propietarios de suelo, con este Forum se muestran más bien como componentes, de hecho, de un bloque inmobiliario que amalgama intereses mixtos de rentas de suelo y beneficios de promoción (31).

La ponencia que se adopta como base de la toma de posición del sector inmobiliario organizado, se formula por tres abogados, dos de ellos letrados del Consejo de Estado (Romay y Sainz Boixareu) y un tercero (Perales), a la sazón director del Centro de Estudios Urbanos del Instituto de Estudios de la Administración Local. Se toma postura a favor de la consi-

(29) En el programa de Actuación del Plan se habrá de contemplar consiguientemente la eventualidad de congelación de suelos comprometidos, habiendo de reservar los fondos necesarios para llevar a cabo la expropiación-sanción correspondiente.

(30) En múltiples ocasiones los Ayuntamientos han demostrado con cifras la falsedad de estas acusaciones, en especial en el caso de Madrid.

(31) La denominación de "bloque inmobiliario" fue acuñada, años atrás, en Italia, para expresar la tendencia a la aglutinación que se produce en torno al negocio inmobiliario entre sectores sociales cuyos intereses globales son, en otro orden de cosas, contrapuestos: en efecto esa tendencia impulsa a confluír en un bloque no sólo a propietarios de suelo, promotores, constructores, financieros, sino también a técnicos, a sectores de los sindicatos obreros y a capas urbanas de la pequeña burguesía y de la clase obrera. El término por lo demás sugiere la idea, entre otras cosas, de la dificultad de aislar los intereses industriales de la promoción, por su predisposición, a la vez, a captar rentas de suelo, como componente difícilmente separable de los "beneficios". A pesar de ello, un objetivo de la política urbana ha de ser diferenciar precisamente las medidas dirigidas al tratamiento de los promotores en tanto que tales, cuya tarea es necesario fomentar, de las dirigidas a los propietarios de suelo, a los que es preciso recortar sus expectativas, regulando o interviniendo el mercado de suelo.

deración como "derechos" de expectativas generales por el planeamiento vigente. Los autores del Informe-ponencia, recogido como posición "oficial" de los inmobiliarios, son todos ellos, por lo demás, profesionales muy vinculadas a la gestación de la Ley de Reforma de 1975, conocen, pues, sus posibles líneas de apertura de cara a una interpretación progresiva de ésta por los Ayuntamientos y se aprestan a dar las claves de su "cierre", con propuestas de modificación del propio texto legal, desde una posición netamente conservadora.

La incidencia de esas posiciones del Sector Inmobiliario se hará especialmente notar cuando unos meses después uno de sus asesores, Perales, pase a ser director general de Urbanismo y "coloque" la mencionada ponencia como proyecto de Decreto-Ley que se introduce, sin relación alguna con el objeto de la negociación, en el Acuerdo Marco de Vivienda y Urbanismo.

Otro precedente más lejano de reacciones análogas ante las propuestas municipales en las que se plasma su nueva política se encuentra en el debate suscitado desde el Ayuntamiento con motivo de la ya citada solicitud de suspensión del Planeamiento vigente en las áreas industriales. La Cámara de Comercio y las industrias (con posiciones propias de propietarios de suelo y no de industriales) reaccionan claramente en contra.

Las actuaciones del Ayuntamiento de Madrid sobre la base y en cumplimiento del Decreto-Ley 11/80

A partir de septiembre, conseguida ya la recuperación de competencias en el Ayuntamiento de Madrid, se dan los pasos para poner en marcha de inmediato la revisión-propiamente dicha del Plan General. Desde la Gerencia Municipal de Urbanismo se preparan las bases para constituir un *organismo municipal* desde el que pueda acometerse la revisión con la máxima agilidad y rapidez, con los efectivos de que se dispone y habidacuenta de la intensa labor de gestión y planeamiento que sus servicios están desarrollando parece imposible que la propia Gerencia asuma la responsabilidad de la Revisión. Tiene que aportar la insustituible contribución derivada de su experiencia y conocimiento de Madrid. Aparece como ineludible reforzar esos efectivos en el período de redacción del nuevo Plan, garantizando que ésta se acometa desde el Ayuntamiento y que no se aborda mediante un contrato externo. Ello parece inadmisibles en un Ayuntamiento de la envergadura del de Madrid.

El Pleno de la Corporación adopta, en su sesión de noviembre de 1980, por unanimidad de los tres grupos políticos con presencia en el Ayuntamiento, un doble acuerdo: de un lado, acometer formalmente la redacción de la revisión del Plan General

en el municipio de Madrid, de otro la constitución de la que se denomina *Oficina Municipal del Plan* a la que se encomienda esa redacción (32).

A partir de ese momento se pone en marcha una operación que necesariamente ha de calificarse de inusual por la rapidez con que se produce en el seno de la Administración Pública. Tan sólo tres meses después de la adopción de ese acuerdo un equipo de más de 50 personas está trabajando en un nuevo local, con presupuesto aprobado y con programa de trabajo que establece noviembre de 1981 como fecha para ultimar el Avance del Plan. El carácter laboral de los contratos de todo el personal, y el alcance temporalmente limitado de los mismos, son garantías mínimas para la Administración, en coherencia con el carácter extraordinario que tienen los trabajos de redacción del Plan y que justifican la imposibilidad de acometerlos con los efectivos regulares y estables.

Concebido como empresa municipal dependiente del Ayuntamiento, la Oficina está regida por un Consejo Directivo que actúa a modo de Consejo de Administración constituido por el gabinete de gobierno del Ayuntamiento (alcalde, tenientes alcaldes, responsables de Hacienda y Urbanismo) y por tres concejales de la oposición (UCD) con una composición política proporcional a la del Pleno. Se concibe, pues, la revisión como tarea del Ayuntamiento, no adscribiéndose a una delegación de servicios especializada como de hecho es Gerencia Municipal.

Su rápida cronología fue: 16-XII-80, constitución del Consejo Directivo y nombramiento de director de la Oficina en la persona del autor de este artículo; 15-I-81, presentación al Consejo Directivo: programa de trabajo, presupuesto, organigrama y plantilla, y primeros nombres del equipo, conjunto de cuestiones que se aprueban definitivamente en la sesión del 9-II-81. A partir del 15-I-81 se abordan los trabajos con parte del equipo en un local provisional y se acometen las obras para su instalación definitiva. El 10-III-81, cuando estos locales se inauguran oficialmente, el equipo completo está ya trabajando, varios trabajos externos están contratados y se han publicado ya las dos primeras publicaciones de la colección Temas Urbanos: el Documento de Criterios y Objetivos y los textos fundacionales de la Oficina del Plan, ambos citados más arriba. El Ayuntamiento de Madrid se ha lanzado de forma decidida a la revisión de su planeamiento general, de acuerdo con lo previsto en el tantas veces citado Decreto-Ley 11/80.

UN TIPO ALTERNATIVO DE PLAN. UNA RENOVADA POLITICA URBANA QUE LO RESPALDA

Los rasgos nuevos y diferenciales del planeamiento tanto a nivel metropolitano como muni-

(32) Desde una perspectiva contraria, el análisis y discusión de la situación y fijación de derechos en los nuevos planes ha sido objetivo de especial preocupación por parte del Ayuntamiento de Madrid. La Gerencia Municipal de Urbanismo organizó al efecto un Seminario sobre el tema, con la contribución de los letrados municipales, la Oficina del Plan y asesores externos (Tomás Ramón Fernández y Federico Laríos). Las ponencias de dicho Seminario con una introducción de E. Mangada ha sido publicadas en *Los derechos de los propietarios de suelo y los nuevos planes de urbanismo*. Ayuntamiento de Madrid. Temas Urbanos nº 4. Madrid, julio 1981.

(33) Los estatutos de constitución, órganos, composición, apoyatura legal, a la vez que el Programa de trabajo, presupuesto y organigrama se encuentran recogidos en Temas Urbanos nº 2, *La Oficina Municipal del Plan*, publicado por el Ayuntamiento de Madrid en marzo 1981 coincidiendo con la inauguración de los nuevos locales de la Oficina por el alcalde.



cial en Madrid parten de un tronco común: la puesta en cuestión, tanto conceptual como **metodológica**, del planeamiento jerarquizado en decisiones secuenciales y concatenadas de forma determinista a distintos niveles (**correspondientes** a distintos ámbitos territoriales), que tiene su corolario legal en las distintas figuras de planeamiento, también **jerarquizadas** (34).

La quiebra de este principio se plantea en ambos niveles, aunque lógicamente con características diferentes. Esa quiebra resulta de la verificación de la interdependencia dialéctica entre decisiones **estructurales** y de **ordenación**, entre **calificación** de suelo y **edificación de piezas**, entre **plan** y **proyecto** entre **reserva** y **programa**, entre **viario** y **tipología** y tantas otras "parejas" de decisiones asignadas burocráticamente al confiar su tratamiento a distintas figuras del planeamiento.

Esa quiebra del principio de jerarquía y secuencia de planes se produce en primera instancia entre el "Plan Director" o "Plan de Estructura" y el Plan General de calificación de suelo (35). Aun desde la concepción más estratégica se ha de cuestionar la validez de **modelo territorial** como punto de arranque, formalista de un **planeamiento metropolitano**. Surge en su lugar la **necesidad** de apuntar hacia un **modelo de contenido** cuya consecución no puede cifrarse tan sólo, en la fijación de un esquema territorial (36). Lo que hará válido o no ese **esquema** serán sus consecuencias, su **concreción** en cada uno de los "trozos" de **Area Metropolitana**, en donde tienen lugar distintos conflictos, en el proceso de dominación social del espacio del que la ciudad es en último término resultado (37).

En el Plan Municipal la quiebra se produce entre calificación y edificación, en último término entre **zoning** y **ordenación**; quiebra que se agudiza en los Planes que no se dirigen ya, de acuerdo con la situación alcanzada, solamente al crecimiento sino, sobre todo, al cambio, a la transformación de la ciudad existente.

En esa nueva visión de ambos niveles, aún conceptualmente semejante en **ambos**, está la base del enfoque **distinto** con que se abordan hoy en Madrid, tanto el planeamiento metropolitano como el **municipal** (38).

Cuando se dice a su vez que el planeamiento ha de ser redactado **desde y para la gestión**, no sólo se hace desde el entendimiento del Plan como un acto de gobierno producido en un momento dado que ha de facilitar a su vez las decisiones cotidianas; esa

afirmación responde también a rehuir ese principio de jerarquía, pues, la experiencia del planeamiento "convencional*", ha puesto de manifiesto cuantas "buenas intenciones" del Plan se quiebran en la realización, en la gestión, cuyas decisiones son las que determinan el resultado, la forma urbana y, en definitiva, la calidad de vida en la ciudad, si se quiere formular en esos términos en boga.

La novedad del proceso de planeamiento metropolitano

Una nueva concepción del planeamiento metropolitano preside el proceso **hoy** en marcha, que, en términos institucionales, se formula como **proceso solidario de compatibilización intermunicipal**. Esa nueva concepción constituye, más allá de la ambigua literalidad que todavía rezuma la herencia del Plan Director Sectorizado, el **sustrato** conceptual del Decreto 11/80, que abre legalmente el proceso en marcha.

Con esta nueva concepción no se niega el hecho metropolitano, ni se rechaza su planeamiento. Antes, al contrario, se reformula la concepción de ese planeamiento de acuerdo con las exigencias de un Area Metropolitana que entra en proceso de consolidación, reduciendo considerablemente sus tasas de crecimiento. Concepción **así** mismo idónea cuando el planeamiento ha de abordarse, ante la ausencia de una política territorial en el ámbito del Estado, "**desde dentro**" del Area Metropolitana, estimando su evolución y planteándose como problema central la distribución interna de un crecimiento vegetativo que se genera, sobre todo, por "desbordamiento" de nuevos hogares procedentes del municipio central (39).

El planeamiento metropolitano se concibe **así** como resultado y no como "a priori". Se construye dialécticamente con las formulaciones **desde** los municipios y la contrastación (estructural) en el ámbito metropolitano, comprobando el resultado en coherencia con las propuestas **en** y **desde los** municipios, es decir, **en** y **desde** el interior de cada uno de sus trozos, para **desde** ellos montar el "puzzle". Por ello se requiere la previa formulación de propuestas (Avances de Plan) por parte de los respectivos Ayuntamientos en función de sus diagnosticadas condiciones y problemas, que el planeamiento (metropolitano y municipal) ha de afrontar (40).

Ese cambio en el enfoque del planeamiento de Madrid es lo que le hace "distinto" y lo que permite abrigar expectativas en cuanto a sus resultados, aún cuando pese sobre **él** la incertidumbre de un proceso innovador que depende —por su **concep-**

(34) Ese encadenamiento jerarquizado es el que se conoce sobre la base de la Ley de 1956, como "Cascada de Planes". Si bien en la Ley reformada ese principio tan drástico se quiebra en alguna medida al obligar a que el suelo urbano sea tratado como Plan Parcial en los Planes Generales.

(35) De ahí la quiebra de los "Planes Directores" que habían estado tan en boga en Europa en los últimos años 60.

(36) Véase a este respecto el artículo "Sobre los modelos territoriales" de Campos Venuti. *CEUMT La Revista Municipal* número 31, octubre de 1980.

(37) Ver *críterios y Objetivos para revisar el Plan de Madrid*. Ayuntamiento de Madrid, Temas Urbanos nº 1, en especial en capítulos 1 y 2.

(38) Una de las primeras reflexiones sobre esta nueva visión se encuentra en el documento de *Críterios y Objetivos* citado.

(39) Una aproximación en esta línea se encuentra expresamente formulada en el *Preavance* del Plan del Municipio de Madrid, julio 1981.

(40) Una formulación de este proceso se encuentra en el documento de *Críterios y Objetivos* del Consejo de Municipios.

ción descentralizada y de construcción "desde abajo" — de la actuación conjunta y coordinada de muchos "actores" (41).

„Lo "distinto" del Plan Municipal de Madrid

En la reflexión del Ayuntamiento de Madrid se llega a la conclusión de que la revisión es necesaria, pero que esa necesidad **sólo** se cubrirá con un Plan "distinto". El nuevo tipo de Plan que emerge no es privativo de Madrid, como ya se apuntó en apartados anteriores.

Se caracteriza por:

- Estar *construido desde los problemas, desde los trozos*, en una interrelación constante de análisis a distintas escalas, en que las propuestas concebidas "desde abajo" han de ser contrastadas estructuralmente y no al revés, en secuencia jerarquizada.
- Estar *concebido desde y para la gestión, planeándose* y realizándose ya, a lo largo del proceso, con decisiones de gestión que constituyen "de hecho" una "avanzadilla" del nuevo plan.
- Recuperar la *importancia de la ordenación* otorgando un papel prioritario al "trazado", como objetivo principal del planeamiento en el que no basta ni con la *calificación-reserva* de suelo, ni con la programación, asumiendo el reto de la *necesidad del diseñar la forma urbana*. tanto en la definición tipológica como en la formalización de piezas edificadas o de infraestructura de significativos efectos de calificación (o recalificación) de su entorno o de estructuración de ámbitos mayores.
- Apoyarse, pues, a la vez, *en la ordenación y en acciones*, programables, pero a la vez necesariamente diseñadas.
- Permitir con propuestas concretas e inteligible una *participación pública* que de otro modo se remite a la de *posiciones* "interesadas" y no genéricamente ciudadanas. Encerrar, en fin, una *estrategia de cambio* que se apoya en el entendimiento del papel protagonista, aunque minoritario, de la intervención pública (tanto en la ordenación como en la ejecución de acciones significativas) y del papel mayoritario, aunque no protagonista, de la iniciativa privada en la ejecución de **la ciudad, que ha de partir de una instrumentación renovada en la regulación del mercado de suelo** requerida en paralelo con la secular intervención del mercado de vivienda, que a la vez garantice la obtención de las cesiones obligatorias y gratuitas y el equitativo reparto de cargas y beneficios..

(41) Eso **ocurría** también en cualquier enfoque del **planeamiento** metropolitano jerarquizado. En la concepción convencional, esa convergencia de actuaciones presuponía la imposición **vía** planeamiento director. La irrealidad de esa presunción ha quedado plenamente demostrada en la experiencia no **sólo** de Madrid. El nuevo enfoque no constituye sino un intento de asumir la conflictiva realidad metropolitana desde la concepción misma del planeamiento.

- Un Plan, en definitiva, que no sólo no abandona, sino que se dirige prioritariamente a la *recuperación social de la ciudad existente*, como alternativa a la incesante ocupación de nuevo suelo —en el típico crecimiento "a saltos", de corte especulativo, que presidió la formación del Area Metropolitana—. pero que no renuncia a esa nueva ocupación en tanto se conciba como sutura, complección, remate o esponjamiento del suelo consolidado pre-existente (42).

Un Plan, pues, que *no renuncia a nada*, que encierra una nueva "utopía", que se propone la recuperación de la ciudad "**abandonada**", pero rechazando, eso sí, la quimera de la "nueva ciudad" como alternativa.

La definición del tipo de Plan que se propugna que figura en el Avance del Plan General de Málaga, muestra precisamente ese nuevo enfoque del planeamiento que plasma una nueva cultura urbanística, más allá de la experiencia madrileña; en ella se reflejan de manera sintética y sustantiva las características de ese planteamiento emergente:

"Ordenancista en el sentido de la tradición ilustrada del urbanismo, proyecto de una "arquitectura de la ciudad" capaz de proponer la imagen de nuevas piezas y trazados deducidos de la lectura teórica y la reinterpretación de las piezas y elementos urbanos existentes y susceptibles de ser desarrollados, mediante actuaciones públicas discretas y austeras de su concepción, pero a la vez capaz de contener, promover y **dinamizar** políticas urbanísticas en los principales sectores de la economía urbana, orientadas a transformar el carácter de las decisiones públicas, de las actuaciones, y la misma forma de producirse el espacio construido."

En todo ello reside lo "**distinto**" del Plan que hoy se aborda en el ámbito municipal. Pueden pues, concebirse expectativas de que el nuevo planeamiento constituya el instrumento de cambio que hasta ahora no ha sido, por venir limitándose a servir como legitimación de la reconocida malformación urbana y la apropiación privada de unas rentas de suelo generadas colectivamente (43).

Una política urbana alternativa sobre la base de una renovada voluntad política de intervención urbanística

El nuevo planeamiento se basa en tres hipótesis: el "nuevo" planeamiento *vale porque es "distinto"*,

(42) Esa estrategia característica del nuevo planeamiento se encuentra desarrollada de forma más precisa en el citado documento Preavance, julio 1981.

(43) En este sentido, los Planes "convencionales" que ahora se revisan no son criticables por no haberse "cumplido", como tópicamente se destaca. **Más** allá de su "cumplimiento" literal, roto por una permisividad administrativa no exenta de **corrup-telas**, el resultado alcanzado es plenamente consecuente con la concepción de la ciudad que encerraban.



es *viable por ser realístamente ilusionado* en su contundente política de cambio y, por último, es *posible plantearlo porque existe una voluntad política de aplicarlo*.

Esa tercera hipótesis se refleja ya en hechos mediante la actuación que viene desarrollando el Ayuntamiento de Madrid desde el cambio democrático. El tipo de Plan que se propone no constituye así, tan sólo el producto de una reflexión derivada del análisis teórico, lo es también de una experiencia de gestión con aspectos innovadores plasmados en realizaciones. Así el programa ORA de disuasión del vehículo privado en las áreas centrales, el Plan Especial de Conservación y Protección de Patrimonio Edificado, los acuerdos con los agentes inmobiliarios alcanzados en los Convenios urbanísticos, el Programa de Acción en el Sur (PAS) materializado en una asignación presupuestaria *intencionalmente selectiva* de la inversión en favor de los distritos más desfavorecidos, ... constituyen todos ellos síntomas de esa voluntad política de cambio que ofrecen una credibilidad más allá de la declaración de intenciones que el Plan pudiera encerrar para un futuro. El Plan se redacta *precisamente* para seguir haciendo más y mejores cosas cuya realización se ve hoy limitada por un planeamiento urbanístico obsoleto y contrapuesto a unos renovados objetivos.

Esas actuaciones responden en último término a una política urbana que, aún insuficientemente formulada de forma expresa, va siendo, cada vez más, asumida por el Ayuntamiento como consecuencia de su experiencia de gobierno.

Esa política fue ya apuntada en los programas electorales de los partidos que hoy constituyen la mayoría del gobierno del Ayuntamiento; en ella se ha profundizado *en* el período de *gestación* del Plan, y se está reforzando en el debate, intencionadamente de orden estratégico, suscitado a lo largo de su redacción (44). *Dentro* de la reducida práctica en la formulación expresa de política de la Administración pública española (consecuencia de su limitada experiencia democrática) el Ayuntamiento viene haciendo, a través de sus máximos responsables, sucesivas declaraciones incluso en publicaciones específicas, que confirman la existencia de esa renovada política urbanística.

EL PROCESO DE PLANEAMIENTO EN EL AMBITO METROPOLITANO

Aunque, sin duda, los pasos *dados en* el ámbito metropolitano han de quedar reflejados en otros artículos de esta revista, parece obligado incluir *aquí* una panorámica propia del proceso.

Tras su constitución, en julio de 1980, el Consejo de Municipios, empieza a funcionar dando los pasos organizativos necesarios en cumplimiento del Decreto-Ley 11/80; así se emprende la redacción de

(44) Con ese objetivo se han ido formulando distintos soportes de ese debate, como son el *Documento de Criterios y Objetivos*, el *Programa de la Oficina del Plan* y el propio *Preavonce*.

un documento de Criterios y Objetivos, como contribución del Consejo a la elaboración de las Directrices Metropolitanas.

Para la redacción de ese documento el Consejo contrata un equipo en el que participan dos profesionales que a su vez fueron redactores del documento de Madrid. El *encargo pronto se define* como doble: de un lado, sentar las bases conceptuales e incluso metodológicas para la redacción de los Planes Generales desde y por los respectivos Ayuntamientos, es decir una propuesta de articulación de política urbana que pudiera hacer suya el Consejo de Municipios; de otro lado, establecer aquellos puntos fundamentales que el Consejo pudiera aportar como bases de partida en la negociación con COPLACO de las Directrices Metropolitanas en el segundo período de cuatro meses, establecido para la elaboración de éstas.

Del documento se elabora una versión inicial, más prolija, que sirve como documento *oficial* para presentar en el Pleno de COPLACO de febrero de 1981 y otra versión más sintética que se redacta posteriormente en nombre del conjunto del equipo.

Del documento lamentablemente poco difundido, cabe destacar algunas aportaciones que, en consecuencia, son insuficientemente reconocidas. En primer lugar, el intento de *sentar las bases de una política urbanística* específica que no es el resultado de la suma de una serie de políticas sectoriales; en esta línea se hizo una aportación significativa, si acaso devaluada por críticas más atentas al lenguaje que al contenido. Una segunda contribución consiste en el planeamiento del trabajo *desde abajo*, por zonas o grupos de municipios con presumible problemática común; con ello se aportaron significativos elementos de diagnóstico y se inició una práctica de discusión y colaboración entre municipios que puede ser de gran utilidad a lo largo del proceso de revisión. En tercer lugar, en el documento se hizo asimismo un esfuerzo para *señalar elementos de criterio*, incluso cuantificados, para la adopción de decisiones en los Planes Generales municipales. Por último se concretó e hizo explícito el *proceso de comparibilización* para la construcción del planeamiento metropolitano a partir de los Planes Generales de los municipios, *compatibilización* a la que tendrían que someterse todos los Ayuntamiento en la redacción mismas de los Planes.

Las Directrices Metropolitanas retlejan una amplia coincidencia con el documento del Consejo en contenidos y criterios, al responder ambos, en último término, a esa cierta *cultura urbanística* de cambio, que impregna hoy, todo trabajo técnico mínimamente solvente en el campo del urbanismo.

Pero, aún dentro de esa coincidencia general, existen algunos puntos de ficción entre ambas posiciones. Las más importantes son: a) la insistencia por parte de COPLACO, de fijar techos cuantificados de población en lugar de establecer criterios para evaluarlos desde los Planes. b) la tendencia de COPLACO a establecer cifras de empleo excesivamente *voluntaristas* en el marco de la crisis. c) La concepción de COPLACO del proceso de *compatibilización intermunicipal* en

traje, inconsecuente con su pérdida "real" de peso específico en el contexto institucional (45).

Estos y otros puntos de fricción han llevado, tras la negociación, a la simplificación de las Directrices Metropolitanas, tendiendo a reducir su contenido normativo. Es una consecuencia lógica del propio proceso puesto en marcha: ni los conflictos se van a hacer explícitos, ni las posiciones van a sentarse con suficiente claridad en tanto que, al menos, los Ayuntamientos cuenten con sus respectivos Avances del Plan. El contenido de las Directrices se reduce y se traslada, así, la resolución de los eventuales conflictos al proceso de **compatibilización** (46).

Una mención especial merece la creación por la Diputación del Servicio Técnico de Urbanismo, ejerciendo como equipo de apoyo del Consejo de Municipios y haciendo un gran esfuerzo para dar impulso y homogeneidad a la elaboración de los Planes Generales municipales, adelantando así algunos aspectos de la compatibilización y, en todo caso, haciéndola más fácil.

LA REDACCION DEL NUEVO PLAN. EL RETO DE UN PROCESO INNOVADOR

El Municipio de Madrid está cumpliendo los plazos establecidos en el Programa de trabajo elaborado por la Oficina Municipal del Plan. La primera etapa de trabajo, enero-julio de 1981, ha culminado con un documento específico en el proceso de Madrid: el denominado *Preavance*. Constituye la última expresión del nivel estratégico aunque ya entre algo en el terreno **propositivo**. Es un documento de trabajo, interno, destinado al debate en el seno de la Corporación cuya principal finalidad es señalar las *grandes opciones* que el Plan encierra y que han de ser discutidas, pues, **en** el Ayuntamiento para su aceptación, o modificación. El *Preavance* pretende facilitar la

(45) En ese sentido se llega a extremos casi grotescos en el no reconocimiento por parte de COPLACO de la existencia del Consejo de Municipios. A pesar de no constituir una institución establecida, **bien** se podía haber reconocido su existencia, que es real, aún dejando expresa constancia de su carácter de Asociación voluntaria.

(46) En realidad aún no se conoce el contenido final de las Directrices cuya aprobación por el Pleno de COPLACO ha sido sucesivamente pospuesta. Es de prever que cuando este artículo sea publicado la aprobación haya tenido ya lugar.

discusión y rápida aprobación del *Avance* en el seno de la Corporación, cuya finalización está prevista para finales de noviembre de 1981 y cuyo contenido será ya **plenamente propositivo**.

El resultado de esta etapa de trabajo, el *Preavance*, no tiene sentido que sea glosado en esta ocasión; su carácter y contenido quedan bien definidos en el programa de la Oficina Municipal del Plan (47), pudiendo observarse en él cómo dicho producto tiene un carácter claramente delimitado por su destinatario: la Corporación municipal.

El *Avance*, que está previsto para finales de noviembre de 1981, se concibe como un estudio intermedio en la elaboración del Plan que, con carácter abierto y por tanto no de "borrador" del Plan, cumpla cuatro funciones:

- a) En primer lugar ser un soporte adicional (más allá del *Preavance*) para la **definición de la Corporación municipal** que ha de pronunciarse sobre su contenido antes de sacar a exposición al público el documento.
- b) Como **soporte de participación**, a cuyos efectos ha de ofrecer una imagen suficientemente concreta e inteligible de las propuestas y de lo que implican.
- c) Como base de contraste con otros municipios del Área Metropolitana de cara a abrir el **proceso de compatibilización** en el que se sustenta el planeamiento metropolitano en este proceso.
- d) Como **base de negociación**, ofreciendo el "tablero de juego" y las "reglas de juego" para constatar las intenciones de actuación de los particulares.

Se abre así, con este proceso, una nueva visión del planeamiento metropolitano con una gran riqueza de expectativas en su elaboración y su desarrollo. Solamente queda continuar el trabajo emprendido reafirmando la teoría y el método de trabajo que sustenta su desarrollo, siguiendo el sabio consejo de nuestro gran poeta Antonio Machado: andando.

(47) Vid. La oficina Municipal del Plan: programa de trabajo para la localización del Avance Ayuntamiento de Madrid. Temas Urbanos n.º 2. Marzo 81.