



EL PROCESO DE PLANEAMIENTO METROPOLITANO DE MADRID

Por Nuno Portas *

1. Madrid, el gran Madrid, a la hora del restablecimiento de la democracia local no tenía — y no tiene— un sistema institucional adecuado a la maximización de los efectos sociales de las acciones públicas tomadas en su conjunto, ni un sistema de planes y/o programas con un mínimo de coherencia entre los instrumentos de planeamiento, así como entre ellos y las orientaciones dictadas por la correlación de fuerzas expresada en las elecciones.

Y, sin embargo, aunque sepamos la conflictiva trayectoria institucional y luego la del planeamiento en muchas áreas metropolitanas europeas, la situación en el gran Madrid era particularmente crítica, sobre todo desde el punto de vista de los ayuntamientos impedidos de llevar a la práctica políticas urbanas distintas, frente a lo que se ha denominado “el urbanismo heredado” con el agravante de un derecho urbanístico de gran rigidez en lo que respecta a la garantía de derechos a la propiedad por el planeamiento vigente.

En otros casos, podrían haber pasado algunos años hasta que la conflictividad de la situación hubiera llegado a un punto de provocar cambios

probable quizá un último reflejo ofensivo desde la Administración Central, en el sentido de hacer aprobar un esquema director o un plan territorial de “coordinación” que funcionara como marco para los nuevos planes de ámbito municipal. Dificilmente se podrá comprender el fallo de ese último intento —si se piensa en la concentración de poderes y recursos en un organismo metropolitano como lo que existe en Madrid— sino se tiene en cuenta que, desde el campo de la izquierda, se venían produciendo desde hace años, importantes estudios técnicos y empíricos sobre el desarrollo metropolitano, así como las alternativas que los ayuntamientos deberían plantear, si como se verificaría posteriormente, las fuerzas de izquierda resultaran hegemónicas. Tampoco se puede subestimar las presiones que, desde los barrios y con apoyo de profesionales, hacían con y sobre las corporaciones locales múltiples movimientos sociales en muchos casos tan agresivos como competentes en sus reivindicaciones y propuestas alternativas.

Las interpretaciones de estos procesos son, por cierto, más complejas pero los hechos están ahí. Los ayuntamientos metropolitanos supieron encontrar una estructura, aunque provisional, de cooperación y de discusión con la Administración Central y negociaron con éxito un sistema, mejor dicho un proceso, de planeamiento distinto de lo que se podría esperar para el caso de Madrid, el de

* Profesor Agregado de Arquitectura e Investigador del Laboratorio de Ingeniero Civil de Lessoa. Asesor del Consejo de Municipios Metropolitanos de Madrid y consultor de la oficina del Plan del Ayuntamiento de Madrid.

la mayoría de los ejemplos extranjeros de las últimas décadas. No es menos sorprendente que esa negociación se haya plasmado luego en un texto legal —el RDL 11/80— con efectos ejecutivos inmediatos.

2. Los lectores de C. y T. conocen por cierto las características del proceso iniciado con el RDL 11/80. Reconocida la inadecuación del planeamiento vigente se decreta un proceso de revisión del planeamiento metropolitano a través de la revisión de los planes generales por cada Ayuntamiento del Área.

En consecuencia, la revisión debería hacerse en todos los municipios y con una relativa simultaneidad (no reglada en el decreto) y debería obedecer a un proceso de compatibilización (también no reglado), hasta la fase de aprobación, independiente, de cada plan general en el Pleno de COPLACO.

Al hacer suya la tesis, por cierto bien arriesgada, de que de existir algún día un plan director metropolitano ese no sería más que *el mosaico de los planes generales* —por supuesto compatibilizados (en lo posible) y aprobados por la mayoría de una asamblea constituida por representantes de la Administración Central y delegados de los municipios, en partes iguales— el legislador habrá confiado en que, para que las “piezas encajaran”, sería suficiente el garantizar la previa aprobación, por mayoría calificada por cada una de las dos partes, de un documento programático al que se denominó “Directrices Metropolitanas”. El Decreto no describe el carácter ni los contenidos de ese documento, limitándose a indicar el procedimiento hasta su aprobación: proposición, desde los municipios, de un documento con sus “criterios y objetivos”, y, en seguida, preparación por COPLACO del “avance” de Directrices, para la aprobación en su Pleno. Y, a partir de esta aprobación, los ayuntamientos estarían libres para presentar sus avances y redactar los Planes Generales respectivos de acuerdo con la legislación general.

3. Las fases del proceso recogidas en la Ley estaban obviamente muy simplificadas: un documento consensuado de “despegue” y un tribunal a la llegada. Y de tal forma se creía que ese documento podía constituir un marco suficiente para asegurar la coherencia del “mosaico” que el decreto no define para la aprobación de cada uno de los planes por la misma mayoría calificada que se exige para la aprobación de las Directrices, lo que puede constituir un fallo grave, ya que por más claras que fuesen las reglas de juego en las Directrices Metropolitanas, la misma elaboración de los planes va, por cierto, a ofrecer nuevas evidencias y soluciones alternativas a las que sean recogidas en las Directrices Metropolitanas. Con otras palabras, las DM serán siempre un marco inicial y para que sirvan a la hora de la aprobación de los planes tendrán ciertamente que sufrir revisiones (previstas y exigiendo la misma mayoría que para su aprobación inicial).

4. La verdad es que la redacción de las DM sería siempre un momento clave del proceso propuesto; otro período clave sería el de la compatibilización intermunicipal y con la Administración

Central, a los que el RDL apenas hace referencia.

Vale la pena comentar lo que no deberían ser y lo que podrían ser esas Directrices Metropolitanas, aunque, en el momento en que escribo, su redacción y negociación estén prácticamente terminadas y se espere un acto formal de aprobación que no debería aportar sorpresas.

Si el proceso establecido en la Ley se puede considerar inédito —y por eso constituye un desafío a los responsables políticos y a los equipos profesionales comprometidos en esta prueba— un documento con la función atribuida a las Directrices tampoco tiene muchos modelos de referencia en que apoyarse.

El primer esfuerzo por teorizar e indicar su naturaleza y contenidos se debe a los redactores de los Criterios y Objetivos Metropolitanos que fueron aprobados por el Consejo de Municipios Metropolitanos y después ratificados por cada uno de los municipios que lo integran, en la primavera del 81. Sabiéndose que la solución más fácil, para un organismo con un extenso currículum de estudios y planes sectoriales como es COPLACO, sería producir algo similar a un avance de plan director, plasmando un modelo territorial a través de magnitudes de crecimiento de sus distintos componentes y luego trazando las infraestructuras y la correspondiente zonificación. Aunque genérica, los ayuntamientos, en su contribución, demostraban la imposibilidad de hacer este proceso con seriedad, así como la incongruencia que significaba seguir esa vía cuando la ley reconocía expresamente un protagonismo a los municipios en la definición de políticas y en la búsqueda de soluciones para los problemas concretos del área.

Habría, por lo tanto, que alejarse de tópicos de la familia de los “esquemas directores”, de los “planes de estructura”, de los “planes territoriales”, modelos de un planeamiento que supondría una base institucional en que los municipios tuviesen un peso en las decisiones que legitimara la vía de un planeamiento estratégico general previo al planeamiento municipal. Y aunque esas condiciones institucionales existiesen no dejaría de ser discutible, cara a la experiencia similar de otros países, que fuera esa vía, de lo general a lo particular, la que debiera ser seguida. No hay que olvidar que las concepciones de “structure plan” o de “schema directeur” tienen también sus fechas históricas y sus crisis, ya que resisten mal una fase como la actual en la que, de un lado, se verifica la pérdida de protagonismo de las inversiones centrales en infraestructura y equipamientos “estructurantes” y, de otra parte, la autonomía política de los municipios reivindica un planeamiento a partir de sus posibilidades (y no de sus sueños) y de sus prioridades (y no de imposiciones desde arriba, que todos sabemos cuanto de arbitrario contienen).

Si las DM no podían ser un pseudo-plan director tampoco podían reducirse a un documento procesual e indeterminado. Además, los ayuntamientos no lo han exigido nunca; pero el RDL indicaba, de forma algo infeliz, que las Directrices deberían contener “asignación por zonas” de las previsiones de población, empleo, equipamientos metropolitanos, etc. La solución de reservar para las



Directrices lo que serían políticas centrales y dejar para los planes generales lo que son competencias municipales, no era, en ningún caso, defendible — ya que muchas de las determinaciones, o contenidos, corresponden a solapes o complementariedad de competencias, especialmente en lo que se refiere a la financiación de infraestructuras, equipamiento, cupos de vivienda subvencionada, etc.

Ni agnóstico ni paternalista, el Documento de Directrices Metropolitanas no podía dejar de ser un primer resultado de la negociación entre las partes, un acuerdo casi contractual entre los dos niveles de la administración pública (y en rigor deberían haber sido tres, atendiendo al papel actual y futuro de la Diputación Provincial) que saben que tienen que condicionarse y comprometerse mutuamente, pese a las diferencias políticas existentes y a la tradición de mando discrecional de los órganos centrales.

El Consejo de Municipios aunque no reconozca “de jure” como interlocutor agilizó la contribución, desde los Ayuntamientos, para ese documento contractual, presentando las líneas generales de las posturas intermunicipales frente a los grandes problemas del área: crecimiento y desigualdades metropolitanas; corrección de los sistemas de transportes, de saneamiento y ecológicos; cambio de tendencias locales; protección al empleo; respuesta a la crisis del inmobiliario, redistribución de los incentivos públicos para vivienda, protagonismo de las acciones de rehabilitación, y equipamiento social de la ciudad existente.

Y para evitar probables conflictos a la hora de discutir las Directrices y, especialmente, al presentarse en los avances de revisión del Planeamiento vigente, el Consejo sugería que las DM fuesen redactadas como *reglas de juego* para el proceso de compatibilización intermunicipal —fase mucho más importante para el éxito de todo este proceso que la de las mismas Directrices.

Desgraciadamente, la preparación y redacción de las DM fue entendida como una tarea exclusiva de los servicios de COPLACO en sus competencias de coordinación de los departamentos gubernamentales y sólo al final los Ayuntamientos pudieran manifestar sus opiniones y proponer apartados alternativos. Y si escribimos “desgraciadamente” fue porque ese procedimiento llevó a los Ayuntamientos a una postura defensiva que se traduciría inevitablemente en intentar reducir los posibles contenidos de las DM, tal como se presentaban, vinculantes para los Ayuntamientos y vagos para la Administración Central. Con el traslado inevitable de las verdaderas negociaciones, entre las partes, sobre las soluciones para fases posteriores del proceso.

Aunque sea fácil reconocer el esfuerzo de los redactores en los escasos meses de que disponían, así como el esfuerzo de los representantes municipales para redactar contrapropuestas —en las aún más escasas semanas que les fueran concedidas— el documento final, aunque aceptable, no dejará de ser considerado por muchos, como decepcionante.

Decepcionante, no tanto por el sentido de la mayoría de las recomendaciones que se hacen —que retoman o coinciden con las propuestas del

Consejo de Municipios en materias en las que hoy en día sería difícil defender lo opuesto, aunque en la práctica no se sigan— sino por la falta de compromisos claros de la Administración en relación a la prosecución de las políticas que se recomiendan.

De hecho, las Directrices no constituyen en absoluto un *pacto* entre las distintas partes (aunque éstas estén en el acto formal de su aprobación) que comprometa sus actuaciones futuras, asegurando coherencia y efectividad al sector público, en su conjunto.

Algunos ejemplos sin pretensión de ser sistemático:

- Es fácil hoy plantear la prioridad de la reutilización del stock de infraestructura y edificación frente al despilfarro de recursos que significaría seguir las tendencias de los años 60 para las cuales aún parece estar volcado el sector empresarial inmobiliario. Pero tales Directrices no pueden ser llevadas en serio por los ayuntamientos, aunque lo quisieran, si no hay en ellas el compromiso de promulgación urgente de una legislación menos ambigua sobre la revisión de los llamados “derechos adquiridos”, o sobre el inquilinato urbano, así como las necesarias disposiciones de créditos y subsidios a la rehabilitación de la vivienda en los cascos antiguos como existen ya; para no ir más lejos, en Francia o en Portugal.
- Es fácil, hoy, plantear la descentralización del terciario y especialmente del terciario “institucional”, para contrarrestar, con realismo, las tendencias hasta ahora verificadas —pero tampoco existe en las Directrices cualquier garantía de promulgación de incentivos fiscales u otros para apoyar instalaciones privadas en los puntos de la periferia que ya tengan suficiente accesibilidad; o un compromiso programado por parte de las instituciones públicas, de buscar o construir sus nuevas instalaciones en esos puntos preferentes de la periferia para así contribuir a reducir sus desequilibrios funcionales favoreciendo viajes al trabajo en sentido opuesto a las horas punta actuales. Además, no se discuten convincentemente las alternativas de localización preferencial del terciario descentralizable.
- Es fácil hoy, plantear el protagonismo del transporte público y, especialmente, la creación de un verdadero sistema suburbano de ferrocarril moderno con enlaces cómodos con los otros modos de transporte, de superficie o Metro. Pero los Ayuntamientos no podrán esconder su escepticismo al verificar que el Ministerio que titula las empresas públicas responsables por la inversión, así como el ministerio que dirige la inversión en carreteras no pactaran previamente las transferencias de recursos que supone esa política de prioridad del suburbano sobre el Metropolitano y de estos dos modos sobre el nuevo gran viario metropolitano, también grafiado en las mismas Directrices.
- Es fácil hoy plantear un mayor equilibrio entre la residencia de los trabajadores y sus lu-

gares de trabajo —que reduzca el acentuado carácter de “dormitorio” de los distritos Sur/Sudeste del Ayuntamiento de Madrid así como de los ayuntamientos de las zonas periféricas, sobre todo del Sur y Oeste—, pero la verdad es que no se ofrece una política de desarrollo industrial consecuente con los necesarios incentivos a las localizaciones preferentes indicadas por las Directrices y, posteriormente, por los Planes Municipales.

Y si estos tres últimos aspectos se conjugan desfavorablemente —es decir si el terciario se sigue concentrando; las industrias se trasladan o simulan su traslado del casco madrileño, sin creación de más puestos de trabajo en los polígonos periféricos subocupados; a la vez de que, por hipótesis, se mejora la accesibilidad por el transporte de masas hoy por hoy radiocéntrico—, tendremos una acentuación del “índice dormitorio” de las periferias sin la mejora del ambiente de sus núcleos urbanos, que es lo que se recomienda en las mismas Directrices... —Y entonces ¿qué podrán hacer por sí solos los ayuntamientos, en relación a esos factores estructurales, con los pesados “handicaps” que heredarán de suelo residencial calificado en exceso, miles de viviendas por vender y polígonos industriales apenas ocupados? ¿Planeamiento en el papel y... publicidad de los polígonos locales?

Asegurar un marco de políticas sectoriales coherentes, es decir, compatibilizadas ya entre departamentos de la Administración Central, sería uno de los objetivos principales de la famosa figura de las Directrices, pero hay que reconocer que, en la presente situación española el camino más fácil sería el de empaquetar unas series de recomendaciones, sobre todo las dirigidas a los municipios, ya que serán éstos y no los ministerios, los que tendrán que presentar sus planes generales a aprobación. Sin embargo, en la fase “pactista” que se vive en el país, se podría esperar que, las Directrices constituyeran un “acuerdo-marco” en el que la *viabilidad de sus recomendaciones estuviera previamente verificada*. Y, desde luego, garantizadas a través de compromisos no solamente de inversión que podrían venir después, sino sobre todo de un calendario de promulgación de medidas legales o administrativas —sobre rehabilitación del parque y crédito a la vivienda, localización industrial y de oficinas, refuerzos o transferencias de inversión entre entes públicos, cara a las nuevas prioridades pactadas, etc., etc., —que permitieran a los Ayuntamientos orientar la revisión del planeamiento con un menor margen de incertidumbre.

Personalmente pienso que en este campo de compatibilización de medidas políticas estaría el aporte más novedoso y positivo de unas Directrices Metropolitanas protagonizadas por la Administración Central que, por ese mismo hecho, no podían caer en las figuras mejor conocidas como las de “plan director” “esquema o modelo territorial”, con su carácter de Plan General ampliado y predominantemente físico, es decir centrado en las redes y zonificaciones. Y de hecho, el documento final tiene ya bastantes pocos elementos de plasmación física.

La mejora de las relaciones funcionales y ambientales dentro del Area Metropolitana depende mucho más de la posibilidad de actuación pública sobre las estrategias y programas sectoriales de los agentes decisorios más estructurantes que de la deseable coherencia de la suma de planes municipales, teniendo en cuenta las reducidas competencias del poder local a la hora de implementarlos. Y esto porque la mayoría de los agentes dependen directamente del estado central (casos de direcciones generales, institutos, empresas públicas) o indirectamente, a través de medidas legales y de orientación del crédito (casos de la actividad inmobiliaria, reconversión o desarrollo industrial, etc.). En este sentido cada Plan General, o incluso su suma compatibilizada, refleja las restricciones de ese marco económico-administrativo mucho más que interviene para cambiar esas tendencias. Y esto precisamente porque se exige hoy al planeamiento urbanístico local un realismo, una efectividad a corto y medio plazo que obliga a tener en cuenta unas tendencias reales, jugando dentro de unos márgenes de actuación posibilistas que resultan de las frustraciones de experimentos de planeamiento voluntarista, en algunos casos prestigiosos, pero basados en hipótesis y no en compromisos de cambios del contexto del planeamiento.

Por estas razones subrayábamos la importancia trascendente de una etapa tan original como la de las Directrices Metropolitanas —a condición de que en esa etapa se comprometieran por acuerdo de las partes y a tope las estrategias de los principales agentes decisorios, cambiando así el marco, el campo de maniobra, del planeamiento municipal—. Pero si las Directrices salen, como parece que va a ocurrir, como un documento de principios y criterios lleno de recomendaciones que nadie contestará a fondo y sin contenido vinculante real para los comportamientos de los agentes decisorios más significativos para el futuro del Area, se habrá perdido, en un proceso novedoso y estimulante, la primera etapa potencialmente novedosa.

En este sentido, mi juicio negativo —o más bien decepcionado— sobre el valor del documento final de esta etapa —clave viene mucho más de lo que haría falta en las Directrices que de lo que contienen. Y este juicio no significa que lo mucho que contiene el documento no pueda servir, a lo largo del proceso, para exigir y obtener los compromisos que hoy no ha sido posible conseguir. Si se quiere investigar “el culpable” de este resultado no habrá que buscar en las personas de los técnicos —competencias e incompetencias, conservadurismos o progresismos—, sino más bien la “ilusión institucional” de un organismo como COPLACO que con toda evidencia no es reconocido como la instancia privilegiada para negociación de las políticas, sino como un órgano “técnico” más, en el laberinto administrativo, la que se encarga una producción inocua de papel además de su papel, menos inocuo, de seguimiento de urbanismo convencional. Los ayuntamientos tenían conciencia de estas limitaciones y las advertencias que en su tiempo hicieron —por ejemplo en el Documento de Criterios y Objetivos de Marzo de 81 —fueron recibidas, subjetivamente, como ofensivas de la



capacidad técnica de la Institución y no como la sencilla constatación, a efectos operarios, de los límites de su autoridad coordinadora frente al conjunto de los Ministerios. *Quod eram demonstrandum.*

Y ahora ¿qué? Ahora, aprobadas las Directrices Metropolitanas, los Municipios del Área se encuentran "solos", ante la tarea de redactar sus Planes Generales, de acuerdo tanto con las orientaciones dominantes de cada Corporación como de su voluntad y capacidad para compatibilizar estas orientaciones —al nivel de propuestas concretas— con los restantes "compañeros de viaje", colindantes o no.

La falta de apoyo institucional metropolitano, —ya que COPLACO no podría cumplir ese papel y que el recién creado Consejo de Municipios es, por ahora, un "forum" voluntario y no un órgano decisorio con funciones propias— llevó a los municipios a aprobar un procedimiento llamado "de compatibilización", que se formalizaría en un reglamento interno (no reconocido por COPLACO ni por supuesto recogido en las Directrices) que deberá ser seguido a lo largo de la revisión del planeamiento, por cada uno de los municipios, voluntariamente.

En este proceso, del que nadie podía tener, a priori, garantía de éxito, se encuentra el riesgo mayor, cara a los objetivos comunes, pero también sigue siendo condición *sine qua non* de llegar a un planeamiento más cercano de las posibilidades de actuación de las distintas partes involucradas en la aventura.

Podríamos justificar la vía elegida por el Consejo, por exclusión del sistema alternativo de lo general a lo particular, de la totalidad de cada área o parte, de un modelo físico territorial a largo plazo para la asignación de contenidos a cada parcela. La experiencia conocida de esa alternativa tampoco resulta convincente, frente a las exigencias actuales. De hecho, la práctica del planeamiento "deductivo" (o de arriba abajo) corresponde históricamente a situaciones de concentración del poder decisorio sobre las principales variables y, también, de fuerte capacidad de inversión pública o mixta, en los sistemas generales —especialmente de infraestructura viaria y ferroviaria—. O sea, situaciones anteriores a la dinámica de descentralización de la última docena de años en Europa occidental, así como anterior a la crisis económica de la última media docena de años. Por esta razón, sistemas de este tipo que, inicialmente, parecían capaces de ordenar y controlar áreas de fuerte dinámica y complejidad funcional, vendrían posteriormente a generar o sufrir múltiples conflictos entre los distintos niveles de poder, como en la casa en que no hay pan, todos discuten y nadie tiene razón (proverbio portugués).

Así en vez de caer en el rechazo simplista de toda forma de planeamiento —que podría servirse fácilmente de la cohartada ofrecida por las teorías radicales de la inutilidad, o ilegitimidad del planeamiento urbanístico— el conjunto de Ayuntamientos plantea la alternativa de la *máxima compatibilización que las condiciones permitan*, compatibilización entre municipios y con los distintos secto-

res de la Administración supramunicipal del Estado.

En otras palabras, no previsiones teóricas *ex-machina*, sino un conjunto de compromisos para la acción a medio plazo, constituirán la base o el cauce del planeamiento cuyos contenidos tampoco se presentarán como "integrados" sino como un ensamblaje de intervenciones al que se busca un mínimo de coherencia en el espacio, en el tiempo y en la forma urbana.

¿Objetivo demasiado modesto? No se crea: el planeamiento en sus momentos áureos —en los que se defendía como integrado a largo plazo— no consiguió en su praxis un objetivo tan modesto como el que se plantea ahora. Caracterizando la "urbanística de la crisis", a propósito del caso de Milán (1976), Ceccarelli recordaba que la "racionalización" del estado de la crisis se consigue por múltiples decisiones fragmentarias, mediaciones, en definitiva compromisos, ya que su posible globalidad es conseguida homológicamente a través de múltiples niveles, centros y momentos de decisión. Además, el momento de crisis obliga a la Administración, y muy especialmente al poder local de izquierda, a asumir objetivos en sí mismos conflictivos: ser funcional con los intereses del capital, público y privado, y representar los intereses de sus bases trabajadoras en lo que respecta al nivel de empleo, poder adquisitivo y condiciones de reproducción (servicios, ambiente, etc.). Objetivos conflictivos que se vienen solucionando en formas de planeamiento que se aproximan al de las competencias reales y no a idealizaciones del poder, intentando maximizar los intereses de la base popular en convenios y programas hasta los límites permitidos en su función mediadora por la relación de fuerzas que los movimientos sociales (sindicatos, asociaciones...) intentan hacer más favorables.

Ceccarelli *señala* justamente el cambio que esta situación provoca en los instrumentos clásicos de planeamiento: a la vez de los planes globalizantes o integrados se busca fundamentar y apoyar las políticas a través de múltiples instrumentos de distinto alcance —planes, programas, proyectos— coordinados o compatibilizados y no necesariamente deducidos del general al particular. Instrumentos que no valen *en sí* sino en cuanto son necesarios a una gestión, ésa si coordinada, que se justifican por su adecuación a la realidad y su efectividad en términos de elaboración rápida y ejecución en plazos controlables.

La verdad es que el tipo de planeamiento que se adopta en un contexto determinado viene informado por los objetivos o contenidos que se le asignan, o sea, por lo que se quiere y/o puede hacer el órgano de poder que encarga, y asegura el seguimiento, de un instrumento de planeamiento.

Pero, a veces, existen objetivos contradictorios que dificultan la adaptación deseable de los instrumentos a las condiciones que se están viviendo. Una de esas condiciones viene del hecho de que en España los derechos de propiedad o mejor, la consagración de las rentas inmobiliarias más improductivas, tienen un hegemonismo en la legislación y literatura jurídica que se puede considerar anacrónico frente a las necesidades del mismo

desarrollo del capital industrial. Este hecho obliga de alguna forma a la Administración Local a recurrir a las figuras convencionales de planeamiento para asegurarse una defensa mínima frente a las iniciativas de transformación de los valores potenciales del suelo —parasitarias de la inversión pública y deformadoras de una correcta economía del desarrollo urbano—. En el caso del Área Metropolitana de Madrid la mayoría de los municipios pone en primer lugar de sus preocupaciones la redacción de “Planes Generales de Ordenación”, instrumentos de apreciable rigidez en su reglamentación que, estrictamente, podían no constituir una prioridad en la racionalización de su gestión urbanística. Para cumplir este formalismo en plazo corto se recurre a la contratación de equipos exteriores al municipio según los pliegos de condiciones más convencionales para redactar unos planes que, en muchos municipios, no son el resultado de una experiencia de las corporaciones frente a los distintos agentes, ni tampoco tendrán la garantía de que sean llevados a la práctica debido a la falta de capacidad técnica, durante y después de la elaboración de los mismos planes. Pero, los derechos de terceros obligan...

Lo que sí está claro para nosotros, es que puede haber una gestión coordinada sin que exista un PGOU, pero no puede existir un planeamiento efectivo, realista, sin capacidad de gestión permanente desde el ayuntamiento. Y si los municipios no aprovechan esta oportunidad para montar sus oficinas permanentes de planeamiento/gestión con capacidad para coordinar sus acciones, preparar sus convenios, elaborar o encargar sus proyectos concretos podrán tener “planes” aprobados pero no tendrán “planeamiento” que, en el actual contexto, hacemos coincidir con el concepto de “gestión coordinada” según una estrategia explícita de política urbana.

Ya sabemos que, a efectos legales, los municipios tendrán que agilizar la revisión de sus Planes Generales, lo que se traducirá en la aprobación formal de unas zonificaciones y clasificación de usos del suelo y respectivas ordenanzas; de la definición de unos sistemas de actuación, así como de una programación financiera de las obras que el plan comporta; de unas redes de infraestructura; de dotaciones para equipamientos, etc., pero nada les impide que esas revisiones sean ya el resultado de una práctica que permita evaluar, por ejemplo, el grado de intervención del ayuntamiento en las tendencias de los mercados; su fuerza negociadora con agentes promotores y con la población; su capacidad de financiación, así como la probabilidad de pactar con otras entidades, programas de realización a corto/medio plazo.

Así, junto a los documentos formales para regular, derechos de terceros, que prevé la Ley del Suelo, el planeamiento municipal será constituido por un conjunto de documentos “operacionales” o “programáticos”, que garanticen las actuaciones sectoriales, las inversiones, la reorganización de los servicios, etc. Y en relación a la iniciativa de promotores privados y públicos el mismo plan formal será insuficiente si no conlleva los corres-

pondientes contratos y convenios: de hecho, en un período largo de crisis, la austeridad a la que están sometidos los Ayuntamientos no es compatible con una perspectiva liberalizante de maximización de la oferta potencial de suelo urbanizable (ahora de moda en ciertos sectores) que se cargará irremediablemente a la economía de infraestructura y servicios urbanos; pero una perspectiva restrictiva tampoco sirve, si el juego de oligopolio de la propiedad no es neutralizada a través de una oferta pública significativa, condicionada al destino social de la edificación que se permita.

III. Las observaciones que hacemos sobre un nuevo estilo de planeamiento local —que no tiene por qué ser exclusivo de Corporaciones mayoritariamente de izquierdas— son necesarias para justificar la viabilidad de un proceso de compatibilización previo a la aprobación final de los distintos planes.

De acuerdo con el reglamento que los Ayuntamientos metropolitanos se han impuesto este esfuerzo de compatibilización tendrá dos etapas distintas: una primera, previa a los avances, que se designa de “no reglada” por su carácter “ad hoc” y voluntario y luego una segunda, coincidente con el período de exposición pública de los mismos avances, que se designa de “reglada” por su carácter formal y obligado.

La etapa de compatibilización “reglada” presenta el riesgo de reducirse a un acto formal si los Ayuntamientos no mantuvieron el acuerdo inicial sobre la utilización de su Consejo Metropolitano como instancia arbitral y, más importante aún de búsqueda de consenso. De hecho, la presentación de los Avances de planeamiento no será simultánea, y cuanto mayores sean los desfases entre los procesos de cada municipio más difícil, por más subjetiva, será la argumentación en contra de las propuestas de los Avances que se presentarán en los primeros tiempos. Por otro lado, no habrá que subestimar la resistencia de un Ayuntamiento (apoyado por su equipo técnico) a introducir cambios significativos en un momento ya avanzado de formalización de las soluciones..., aunque admita algunas razones en los opositores, sobre todo en aquellos casos en que pueda contar con votos de apoyo de entidades de Administración Central en el híbrido e inorgánico Pleno de COPLACO al que, en definitiva, cabe la aprobación final.

La etapa llamada de compatibilización “no reglada” —que ahora mismo está empezando— sería en principio la más idónea para una discusión en profundidad de los grandes temas que exigen, por su carácter sistemático o interdependiente, ese esfuerzo de compatibilización.

Si se acepta una concepción “tan pactada cuanto posible” entre los centros de decisión efectiva, de las soluciones de planeamiento —en su doble vertiente de determinación espacial y de programación de los recursos— resulta evidente *que el momento privilegiado para la búsqueda de acuerdos entre las partes se sitúa entre la plasmación tentativa de las políticas concretas de cada ayuntamiento a partir del Diagnóstico* (exigencia de una

primera expresión de su autonomía) y la *formalización en términos de avance de planeamiento de esas opciones de forma costes o procesos de realización* (resultantes de una confrontación entre la autonomía y la solidaridad). Privilegiar este momento para la práctica de la negociación, significaría, además, borrar la tradicional separación entre técnicos redactores y políticos... aprobadores, que en el pasado agravó la alienación del mismo planeamiento. De hecho, la búsqueda del consenso solidario obliga a la presencia, en la mesa del planeamiento, de los políticos locales (y centrales cuando sea el caso), así como a un proceso continuo de toma de decisiones parciales que condicionarán, por supuesto, el campo de decisión final en la redacción de los avances.

Para facilitar el proceso de negociación se recomendó entonces desde el Consejo de Municipios una adaptación de las fases del planeamiento dando mayor importancia y prioridad a la elaboración de diagnósticos sintéticos y de esquemas orientativos de las soluciones —al que algunos designan por “pre-avance”— para que se pudiera ofrecer antes del “avance” y sin esperar a la conclusión de la “información urbanística”, una base objetiva a la discusión y consecuentes acuerdos con los municipios u otras entidades con que interfieren las soluciones que cada uno adopte.

Asimismo, queda el problema del desfase de los Ayuntamientos más retrasados en la revisión de su planeamiento. Y a esta dificultad hay que añadir la resistencia ofrecida por un excesivo convencionalismo de las prácticas profesionales vigentes por la referida rigidez de la mayoría de los Pliegos de Condiciones contractuales.

Para un observador exterior, esta práctica viene formada, de un lado, por un método que separa, mortalmente, el momento de información de los de decisión, con un énfasis en la exhaustividad descriptiva el primero, que luego no tiene correspondencia en los procesos seguidos para la elección y evaluación de las propuestas. De otro lado, los equipos redactores no son metidos, desde el primer momento, en el continuo de negociaciones con otras entidades; de preparación de presupuestos; de las gestiones más significativas para el futuro —acciones que no pueden esperar por la conclusión de los Planes y, más, que puedan constituir puntos fijos o parámetros determinantes para las decisiones de planeamiento—. Así la rigidez de las etapas y el aislamiento, en relación a las políticas de gestión, que sigue caracterizando la mayoría de los procesos de revisión del planeamiento en acto en el Area, no dejarán de condicionar, además de la operatividad futura de los Planes en redacción, la agilización del proceso de compatibilización intermunicipal.

Para salir de esta situación es necesario que el proceso de compatibilización, que tendrá en cuenta necesariamente esas instrucciones, constituya un momento de aprendizaje para los responsables políticos y técnicos municipales o contratados que ahí estamos involucrados. Ese aprendizaje consiste fundamentalmente en un esfuerzo de aproximación a la realidad, o sea, en ajustar el planeamiento formal a los problemas concretos y a los recursos, lo que no puede dejar de traducirse en un cambio, a

pesar de la fuerza de la reglamentación vigente, en los contenidos y formas de los mismos documentos de planeamiento.

IV. Comentados algunos de los posibles hallazgos y riesgos del proceso llamado de compatibilización —proceso negocial que deberá asegurar la coherencia que, antes, se buscaba en el “esquema director”— interesa que nos interroguemos sobre los objetivos, los contenidos, sobre los que deberá incidir la negociación entre entidades y, en primer término, entre municipios del Area.

De entre los elementos del sistema urbano la infraestructura de circulación aparece, a los defensores de la necesidad de un esquema previo, como el riesgo mayor de un procedimiento negocial. Sin embargo, las Directrices Metropolitanas, en lo que respecta a la infraestructura, plasman ya unos trazados, aunque indicativos, que no dejan de encauzar el campo de discusión. Esos trazados representan la suma de los proyectos ya previamente pactados —como es el caso del “plan de cercanías” de RENFE— o propuestas por los servicios estatales. Todavía, queda abierta la programación de las etapas de realización de cada uno de los sistemas, así como las decisiones sobre el carácter urbano de los previstos ejes nuevos, o a mejora de carretera o líneas ferroviarias; decisiones que obligarán a los municipios beneficiados a *diseñar* esos elementos, los intercambiadores modales exigidos, etc., y a negociar esas características, así como los momentos de realización adecuados, con las entidades inversoras.

En la mayoría de los casos previstos, la compatibilización implica el acuerdo entre Municipios periféricos y el municipio de Madrid, acuerdo que ya presentó sus dificultades (en los casos de una nueva radial Alcorcón-Elíptica o del corredor de Guadalajara) y debidas en buena parte a conflictos entre “soluciones” varias de corto plazo y soluciones, más eficaces pero con fechas más indeterminadas, como son las ferroviarias, a pesar de ser éstas las privilegiadas en las mismas Directrices.

Otro ejemplo polémico es el de la propuesta introducida por COPLACO en las Directrices Metropolitanas de un nuevo eje Sur-Este tangencial al compacto urbanizado de Madrid/capital y que se justifica como eje estructurante atractivo de terciario, equipamientos singulares, industria limpia, etc., y que, a ser aceptado con prioridad por el conjunto de los Ayuntamiento, conllevará un relativo privilegio al Ayuntamiento de Madrid de la absorción de las reducidas oportunidades que se ofrecen en el Area Metropolitana, a costa del posible reequilibrio y calificación ambiental del suburbio Sur, Sureste, y Este, en términos de residencia-empleo-equipamientos institucionales.

Se podrá prever, en este caso, un interesante debate intermunicipal que podrá conducir a un cambio de esa propuesta de nueva infraestructura, para repartir mejor las escasas oportunidades, extendiendo el “eje” beneficiado por la mejora de accesibilidad, a los pueblos dormitorio del Sur y del Este.

Este problema ejemplar, ya indica que el gran

tema de la compatibilización el que puede desencadenar relaciones conflictivas entre los Municipios (poniendo a prueba la capacidad del Consejo de Municipios para imponer un clima de solidaridad imprescindible) estará en la asignación de las oportunidades de desarrollo, que se presentan tan escasas en el actual marco de crisis: oportunidades de reconversión o expansión del empleo industrial; oportunidades de descentralización del terciario privado e institucional; oportunidades de rehabilitación y construcción de viviendas...

A lo largo de la discusión de las Directrices Metropolitanas quedó evidenciada la imposibilidad de fijar, con un mínimo de realismo, magnitudes por zonas deducidas de unos totales teóricos para todo el Área. Esos totales no pasan de previsiones establecidas a partir de tendencias macro de naturaleza demográfica con escasa fiabilidad y aún menor significado, razón por la que los Ayuntamientos tendrán ahora que determinar sus posibilidades, sus compromisos, su voluntad política de cambiar tendencias de los promotores para luego verificar, en el conjunto y por zonas, los efectos de cada opción municipal sobre todos los otros. Tarea difícil pero que, en absoluto, no podría ser ahorrada: los sistemas de actividad y de residencia en el Área dependen mucho más —y cada vez más— de los movimientos de hogares, viviendas y puestos de trabajo dentro del Área, que del crecimiento global que se puede prever en términos de población y empleo (tendencialmente en pérdida). Al revés, las restricciones ecológicas, las reducidas posibilidades de inversión en nueva infraestructura y, de otro lado, los desequilibrados compromisos de edificación heredados, constituyen restricciones muy fuertes, a las decisiones de cada Municipio y van a ser los argumentos decisivos para el cálculo y distribución de las oportunidades. La repartición de los cupos de vivienda de protección oficial y de promoción pública constituirán un tema ejemplar y un test a la capacidad de negociación intermunicipal. En este momento ya se puede ver como algunos de los municipios manifiestan y justifican sus “posibilidades” y “voluntades”, buscándose generalizar un método de estimación de necesidades que permita comparar —y sumar— las propuestas municipales, para volver a proponer a los Ayuntamientos la revisión de las propuestas iniciales o de sus avances.

Otro tema, no aislado de los anteriores, que obligará a una discusión intensa es lo que se refiere a los (pocos) equipamientos institucionales que se puedan prever y repartir y que serán utilizados como elementos de calificación ambiente, de reducción de desequilibrios y ahorro de los gastos públicos. Pero esos elementos son demasiado pocos comparados con el “hambre” de la mayoría de los municipios.

Sin embargo, la negociación apoyada en los estudios locales y la participación de los agentes sociales, del lado de la oferta y del lado de la demanda social, es el único método asequible, en el actual momento de escasez de inversión para llegar a unas magnitudes que puedan servir de base al programa para planeamiento, sin riesgos demasiados, cara a la actuación futura.

La responsabilidad de los equipos directores en este proceso de negociación es evidente. Las oportunidades a repartir son dramáticamente escasas y por lo tanto, la repartición será tanto más difícil cuanto más idealista se presenten los avances de planeamiento. La única base sería para la negociación será un exigente método de planeamiento —desde los problemas concretos y los recursos disponibles —que asegure el realismo de las propuestas de Plan de cada municipio, rechazando, por ejemplo, asignaciones fantásticas de funciones en donde no se pueda potenciar, en el horizonte del Plan, la accesibilidad exigida por esas mismas funciones; no proponiendo expansiones urbanas para “solucionar déficits de dotaciones” que no tengan correspondencia en la demanda efectiva que se pretenda proteger; no se inventen costosas infraestructuras que no tengan una probabilidad elevada de ser realizadas o no estén incluidas en convenios de inversión, etc.; en suma, no creando expectativas de cambios funcionales, equipamientos, “crecimientos”, cuando no se traducen en una programación de inversiones consecuente.

Con esta base, será posible seguir un método del tipo: i) presentación de una propuesta, ii) evaluación de impacto sobre la restante Área Metropolitana, y iii) revisión de la propuesta inicial, si procede, trabajando por aproximaciones sucesivas, buscando mayor coherencia de los sistemas y la maximización de los recursos y de las oportunidades.

Este método es especialmente adecuado a la compatibilización funcional —de los sistemas de actividades y flujos— y debería poder contar con un modelo de simulación cuantitativa de las interdependencias que, de momento, no está previsto utilizar.

V. Se podrá preguntar entonces si el contenido de la compatibilización queda reducido a los referidos sistemas funcionales o, de otra forma, si las propuestas de organización espacial, en su dimensión cultural (de valores ambientales y arquitectónicos) quedará fuera de este proceso de búsqueda de coherencia.

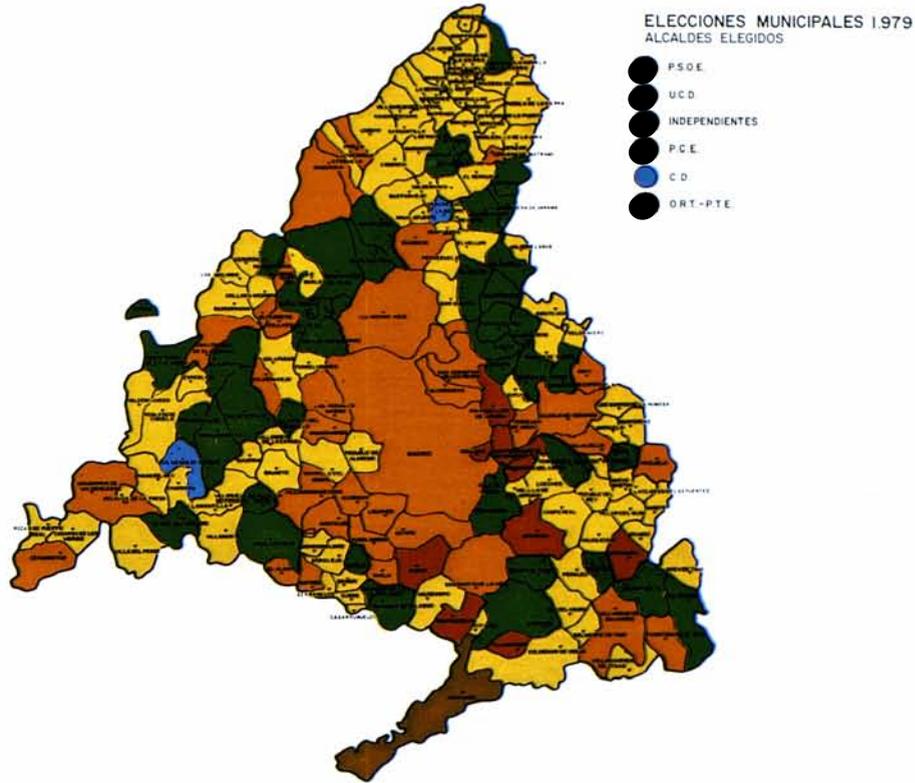
Personalmente, considero esta dimensión del problema metropolitano como un desafío fundamental que se plantea a los responsables urbanísticos y, especialmente, a los equipos técnicos que están asesorando a los municipios del Área.

No se trata obviamente de diseñar una inmensa perspectiva a vuelo de pájaro, del Área Metropolitana, con un trazado unitario de la forma urbana; tampoco se ofrece hoy como viable, ni siquiera como deseable, la adopción de un esquema formal de partición sistemática de la ciudad celular, lineal, o en “damero”.

El desafío que se plantea es de otro tipo: se trata de lanzar una discusión cultural sobre las calidades ambientales exigidas, deseadas, por la vida cotidiana de los ciudadanos; se trata de buscar y elegir unos patrones de solución para las situaciones-problema que se repiten en la metrópoli: ¿Qué tipos de vivienda y de disposición en relación a las calles, al espacio público, a los comercios o equipamientos? ¿Qué tipos de espacios “verdes” en función de usos reales, así como de la capacidad para su



El proceso de planeamiento de Madrid



manutención? ¿Qué relación espacial entre transportes públicos y privados y de éstos con la circulación peatonal? ¿Qué relación formal entre áreas urbanas y el campo, o de otro modo, entre aglomeraciones del Area y espacios intersticiales?

Será posible romper con conceptos tópicos, alimentados por los mismos técnicos, como son los de la inevitabilidad de la edificación masiva en altura; del bloque abierto y sus espacios públicos residuales; de las carreteras-barreras urbanas y de los vacíos de enlace entre modos de transporte; de los equipamientos-islas, de los centros comerciales— islas, de los locales de trabajo espacialmente segregados, sin mezclas de otros espacios de actividad o esparcimiento...

En un momento cultural en que la idea de unidad formal, “compuesta desde arriba”, no tiene sentido porque no coresponde a los procesos de construcción de la ciudad, gana importancia trascendente la adquisición de unos patrones de arquitectura urbana; fragmentos de calificación ambiental para problemas que se suceden o repiten en el espacio de la ciudad y cuya tipografía y forma podrán discutirse, perfeccionarse, construirse, evaluarse, a través de su consumo por los ciudadanos, quedando como señales sincrónicas de un intento de unidad expresiva a lo largo del espacio de la metrópoli, coherentes con las orientaciones de política social y cultural de los Ayuntamientos que se interesen por este desafío.

Una estrategia cultural, como la que apuntábamos, es nueva, desde el Plan de la Rivera de Barcelona, hasta la notable ponencia de M. Solamoules al Congreso del SCOT (publicado en CEUMT) que se viene perfilando como posibilidad privilegiada de actuación formal significativa sobre

una realidad territorial compleja y sedimentada como en un sistema metropolitano. Y cabe señalar la interesante contribución del recién publicado Preavance del Ayuntamiento de Madrid a esta “política de la forma”, abriendo la posibilidad de un debate y posible adopción de sus patrones de solución a otras zonas del area.

Está planteado el desafío: ¿serán los arquitectos involucrados en este proceso de planeamiento metropolitano —desde los municipios y desde los problemas— capaces de buscar soluciones espaciales de raíz común (tema y variaciones...), lo que significaría que, de una vez, se borren las separaciones artificiales entre planeamiento y arquitectura urbana que han conducido al agnosticismo cultural y, en definitiva, a la ciudad-desierto de la no significación?

Por cierto, que la democratización y la crisis económica ayudan a esta búsqueda de formas coherentes, desde los problemas y partiendo de los medios escasos de realización... pero, ¿ayudará la paralela crisis cultural del campo disciplinario de la arquitectura, entre “neos y “posts”?

En sus distintas dimensiones, el proceso de compatibilización que se inicia en Madrid es un desafío y presenta más interrogantes que certidumbres. La verdad es que tampoco había alternativas más seguras o confortables. Un planeamiento por compatibilización no es la vía del mal menor, algo que se plantea sólo porque no hay condiciones para hacerlo como Dios manda: al revés, es el camino interesante para reintroducir la conciencia de los problemas reales en las concepciones urbanísticas y no seguir defraudando las ya tan desgastadas expectativas de los sujetos a que, en definitiva, ese trabajo está destinado.