



# NOTAS SOBRE IDEOLOGÍAS Y CONFLICTOS EN EL PROCESO DE REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DEL AREA METROPOLITANA DE MADRID. SUS PERSPECTIVAS FUTURAS

Por J. García Bellido \*

## 1. Un drama en tres actos

El pasado día 20 de octubre de 1981 el Pleno de COPLACO ha aprobado las "Directrices de Planeamiento territorial y urbanístico" del Area Metropolitana de Madrid. Se requería, como mínimo, el voto favorable de los dos tercios de los miembros representantes de la Administración Central (que son 14 de derecho) y de igual proporción de votos de los representantes de la Administración Local (son 13), por virtud del Real Decreto-Ley 11/80, de 26 de septiembre, sobre la revisión del Plan del Area Metropolitana. Las directrices se aprobaron con los 14 votos a favor de los representantes de la parte central, y con 9 votos a favor —justamente los 2/3 necesarios— de la parte Local (miembros de UCD y PSOE) y 3 abstenciones (de los miembros del PCE y un alcance de UCD). Faltaba el sustituto, todavía no elegido, de Alonso Puerta, días antes expulsado del PSOE. El ministro de Obras Públicas y Urbanismo acude al Pleno solamente cuando le avisan de que han sido aprobadas las Directrices —se presupone una sesión animada— para cerrar la ceremonia con el discurso apropiado al caso. Con ello se puede comenzar la tercera y última fase de este proceso.

Esta escueta noticia periodística esconde toda una

larga historia de más de un año de cruzadas tensiones entre los diversos actores de este drama en tres actos.

El primer acto fue el de preparación política del propio Real Decreto-Ley (que modifica la Ley del Area de 1963), puerta que abre la autonomía municipal para proceder a la revisión individualizada de los planes de los 23 municipios del Area; autonomía que estaba secuestrada por dicha Ley del Area de 1963 y que ahora le es *devuelta* para el pleno ejercicio de sus competencias, según reconoce la Ley del Suelo para todos los municipios del país. El día 17 de julio de 1980 se constituye el *Consejo de Municipios Metropolitanos de Madrid*, llamado a aglutinar a los 27 municipios del Area Metropolitana "funcional" (con Alcalá, Móstoles, Fuenlabrada y Parla, 4 más que la llamada Area administrativa de 1963). El primer acto acabaría con la publicación en el *B.O.E.*, el día 2 de octubre de 1980, del pactado Real Decreto-Ley 11/80, de 26 de septiembre. Con esto se inicia el segundo acto y la cuenta atrás de ocho meses para la aprobación de las Directrices, que acaba de cerrarse con cuatro meses y 18 días de retraso.

Ante nosotros se abre ahora el tercer, último e incierto acto, el más trascendental por las consecuencias políticas que de él se derivarán, donde los actores protagonistas dejan de ser dos principales para ser un coro extenso, difuso y todavía no

\* Arquitecto Jefe del Servicio Técnico de Urbanismo de la Diputación de Madrid.

armónico; donde la novedosa experiencia del proceso planteado e iniciado de la revisión de un plan de esta envergadura ha de demostrar su capacidad de concluirse con la continuada práctica política durante dos años largos, hasta las aprobaciones definitivas de los planes y hasta antes de las elecciones municipales de 1983, y aún después. Ahora se ha dado, legalmente, el pistoletazo de salida para una carrera final de cada uno con sus propios medios y con los del conjunto, en la que la novedad histórica no está en ver quién llega antes, en solitario, aún arrunbando a los demás o a los más débiles, sino en hacer compatible la llegada de *todos*, solidaria, consensuada, y armónicamente, sin víctimas ni perdedores. extraordinario reto político. Al menos éste era el objetivo inicial, que la dialéctica concreta puede transformar.

Veamos los actores en este gran escenario y el papel que cada uno juega, sus fuerzas, alianzas, contradicciones y tácticas.

## 2. Actores o agentes principales en conflicto

Inicialmente se perfilan dos obvios protagonistas o colectivos con características de clase: el Gobierno de UCD (que controla a COPLACO) y la oposición de izquierdas del pacto municipal PSOE-PCE (que controla a la mayoría significativa de los Ayuntamientos del Area metropolitana). Es evidente políticamente, que el planeamiento urbanístico municipal de izquierdas —pieza clave para la vida local y obligada meta para antes de las elecciones de 1983— no puede hacerse desde un Gobierno central de derechas. Y para éste —representante de las fuerzas económicas industriales, financieras e inmobiliarias— es no menos evidente que las infraestructuras, inversiones y reservas de suelo y viviendas, grandes propiedades y haciendas privadas, y las condiciones básicas del desarrollo monopolista del espacio, no pueden quedar en las manos libres de la izquierda (aunque se quiera tecnificar con la necesidad de crear un soporte, marco o “directrices previas y vinculantes que permitan establecer criterios de coherencia, de coordinación y de compatibilidad de las actuaciones estructurantes de la Administración Central Y Local, en un fenómeno metropolitano necesariamente interrelacionado”). La idea desde el Gobierno era crear un mínimo “Plan Director Territorial”, vinculante para los municipios, aunque de su “coordinación” y financiación se encargase, sin vincularse, la Administración Central. Era obvio que se requería un pacto para proceder a esta presunta síntesis dialéctica institucionalizada.

La iniciativa del proceso de elaboración del Decreto corre a cargo del PSOE, junto con el Delegado del Gobierno en COPLACO, Carlos Conde Duque, y el apoyo del PCE. Estamos en la primavera de 1980.

## 3. El Consejo de Municipios Metropolitanos: su estructura

De inmediato se observa que es preciso aglutinar en un Consejo Metropolitano a los Ayuntamientos

para ser los interlocutores unificados de la parte local frente al Gobierno en COPLACO. Pero no como banal o freudianamente se dijo, al pretender reproducir las extintas relaciones “paterno-filiales” con la recreación del padre —(o la madre)— COPLACO en un nuevo ente que fuese su imagen rediviva, sino como un órgano nuevo y un proceso que, al menos, implica:

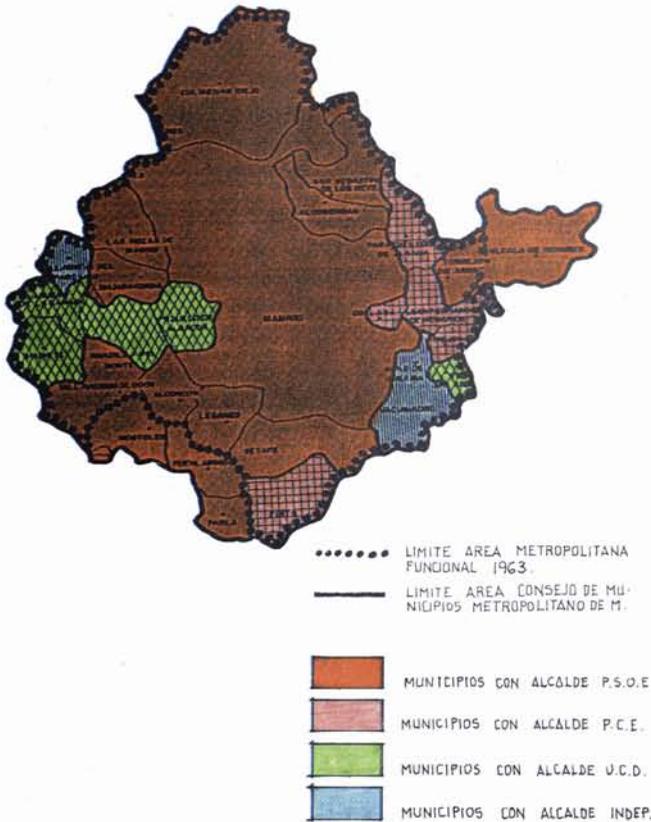
- Una representación democrática de Ayuntamientos en un órgano colegiado, voluntario, autogobernado en asambleas plenarios de todos sus alcaldes, refrendado por los plenos municipales de cada Corporación, que se otorga a sí mismo su soberanía y su capacidad de gestión colectiva desde sus bases, de abajo arriba (bien distinto de COPLACO).
- Un ente mayoritariamente compuesto por alcaldes de Ayuntamientos del PSOE, que en este foro pudieran retomar las riendas de la política urbanística local que, por los pactos municipales, ostentaban las concejalías de Urbanismo del PCE.
- Un Consejo mayoritario de alcaldes de Ayuntamientos pequeños o medianos del PSOE que pudiesen hacer sentarse con ellos solidariamente a Madrid-capital, que (aunque fuese la alcaldía del PSOE) en materia urbanística, con la potencia de la Gerencia Municipal de Urbanismo a cargo del PCE, tendería a imponer su ritmo y condiciones macrocefálicas.
- Un conjunto metropolitano con fuerzas solidarias y entre iguales que instigase un proceso democrático con recíproca compatibilización intermunicipal, nunca antes experimentado, de planificación urbanística y política de abajo arriba, opuesta a las tradicionales jerarquizaciones territoriales y administrativas que, por sucesivas imposiciones en cascada desde el Gobierno Central, han venido vinculando la libertad local municipal.

Su atractivo político y su potencial fuerza, basada en la unidad de intereses espaciales y económicos convence a UCD para intervenir en el Consejo y especialmente a sus Ayuntamientos del Oeste del Area, no sólo para estar presentes como observadores en el proceso que se abre, aunque sea en minoría, y defender sus objetivos locales, sino como expresa decisión política para salvaguardar los grandes intereses monopolistas en el sector (“Ampliación de la Casa de Campo” en Pozuelo); aunque posteriormente se dieran cuenta de que éstos también se protegían sin necesidad de estar en el Consejo, o de que ni las Directrices de COPLACO les dejaban total libertad (el voto de abstención en las Directrices del alcalde de Boadilla del Monte, de UCD, era para testimoniar el presunto sacrificio que se le hacía no legitimándole un mayor crecimiento).

Constitutivamente el Consejo de Municipios, se organiza *voluntariamente* con el fin de promover la revisión del Plan General del Area, *garantizando* —dice el artº 3.º de sus Estatutos— una *adecuada distribución* de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del mismo, de acuerdo con una



Notas  
sobre  
ideologías  
y  
conflictos  
en el  
proceso  
de  
revisión  
del Plan  
General  
del Area  
Metro-  
politana  
de  
Madrid.  
Sus  
perspec-  
tivas  
futuras



*compatibilización solidaria, y asegurando su gestión de conformidad con los criterios y objetivos de dicha revisión. Entre las competencias del Pleno del Consejo figura la de aprobar los criterios y objetivos y las Directrices de planeamiento, determinando objetivos, estableciendo fases y prioridades de actuación, compatibilizando los intereses de los Municipios afectados entre sí, y los de éstos con el resto de los municipios de la Provincia y con los generales de la Administración del Estado, controlando la gestión y ejecución del planeamiento, de conformidad con las Directrices aprobadas por el Pleno y compatibilizadas con la Administración Central (art.º 6 Estatutos). Tal vez demasiados objetivos voluntaristas para un escaso poder fiscalizador coercitivo o de solidaridad.*

#### 4. Conflictos en el seno del Consejo de Municipios

Las primeras negociaciones —disensiones— en el seno de la izquierda surgen al determinar la composición de la Comisión Permanente del Consejo bien por proporcionalidad del número de alcaldes (PSOE), o bien de los concejales electos en el conjunto de Ayuntamientos (PCE). Finalmente se imponería el PSOE, configurándose la Permanente por el Presidente (Tierno Galván, alcalde de Madrid, PSOE), 4 del PSOE, 2 del PCE y 2 de UCD. Se prima a Madrid, incorporando el Pleno, además del alcalde, a un concejal designado (Alonso Puerta, PSOE, a sustituir) y al concejal delegado de Urbanismo (hoy primer teniente de alcalde, Eduardo Mangada, PCE). El Pleno queda, pues, formado por 29 miembros con voto de los que 16 miembros son

del PSOE (15 alcaldes y uno designado), 6 del PCE (5 alcaldes y el concejal de Urbanismo de Madrid), 5 de UCD y 2 independientes. Se observa la cómoda mayoría absoluta de los miembros del PSOE en los dos órganos del Consejo de Municipios. Como vicepresidentes actúan uno por cada uno de los tres partidos. Para vicepresidente primero, auténtico motor del Consejo fue elegido Rodríguez Colorado, hasta su paso a la Presidencia de la Diputación de Madrid, en diciembre de 1980, siendo sustituido por Jesús Prieto, alcalde de Getafe (PSOE).

Mas, toda esta supraestructura política de la organización del Consejo, al estar basada en la libre voluntad de pacto y de solidaridad de los partidos y municipios que lo conforman, al dirigirse casi exclusivamente a la coordinación del planeamiento urbanístico de los municipios del Area —que basan su propia razón de conjuntarse en la *autonomía municipal* en esta materia—, y el carecer el Consejo, por su propia naturaleza, de mecanismos fiscalizadores vinculantes, coercitivos o sancionadores contra aquellos municipios que no acaten la disciplina del mismo, muestra desde su inicio una fragilidad consustancial, que le obliga a mantener un difícil equilibrio inestable entre el *idealismo racionalista* de la voluntad técnica y política que lo genera, y la *materialidad* dialéctica de las solicitudes concretas que tienden a disgregarlo. Desde el comienzo, por ello, se observa la necesidad de institucionalizarlo como ente local con personalidad jurídica en un Mancomunidad de Municipios a imagen del “Compensorio” de Milán.

Las razones ideales que tienden a consolidarlo, las *fuerzas centrípetas*, diríamos, son obvias; mayor consistencia y poder, mayor capacidad de negociación y de inversión, capacidad crediticia, unidad frente a la Administración Central, autonomía del conjunto, economía de escala, coordinación, etc. Pero ello se basa en dos conceptos abstractos: *racionalidad y solidaridad*. Y en nuestro contexto infraestructural estos son términos vagorosos y éticos, un tanto inaprensibles.

Las solicitudes que, por el contrario, tienden a disgregarlo y aun a disolverlo, es decir las *tensiones centrifugas*, son concretas, reconocibles y, cuando menos, creo que son las siguientes, de carácter endógeno y exógeno al propio Consejo:

1. El pacto político de la izquierda no está consolidado, ni asumido, ni profundizado, existiendo los recelos internos de protagonismos electorales que tienden a diferenciar las actuaciones de unos y otros en un plano de rivalidad y no de integración; aún conscientes ambos de que, en líneas generales, para el elector medio —y de ello se valen las derechas— el gobierno municipal es “de izquierdas”, no se distinguen partidos, y mucho menos concejalias.
2. Subsiste un recelo natural, casi biológico, de los municipios que rodean a Madrid, no tanto



**Notas  
sobre  
ideolo-  
gías y  
conflictos  
en el  
proceso  
de  
revisión  
del  
Plan  
General  
del  
Area  
Metro-  
politana  
de  
Madrid.  
Sus  
perspec-  
tivas  
futuras**

porque éste sea gobernado en materia urbanística por el PCE, sino por ser grande y poderoso, capaz de adoptar decisiones cruciales sin contar con los demás ni necesitarlos, capaz de negociar, pactar y convenir directamente con la Administración Central, con recursos humanos, técnicos y económicos muchas veces superiores a todos los demás juntos; incluso sus municipales, a veces están más aliados e identificados entre sí, aunque sean de distintos u opuestos partidos, por ser del mismo centro de poder municipal, que lo pueden ser con otros miembros del mismo partido de diferentes Ayuntamientos: se piensa que son mayores las fuerzas de alianza intramunicipal que las de clase o partidos intermunicipales. Lo cual ha generado, curiosamente, alianzas secundarias de los débiles de la corona o periferia de Madrid frente al centro dominante.

3. Como los vínculos de clase, aún siendo teórica y estructuralmente dominantes, no alcanzan a determinar en última instancia las acciones de la práctica política municipal, más desarrollada en el nivel supraestructural, porque la disciplina del partido no llega a imponer se como fuerza ideológicamente cohesiva, se observa una fuerte tensión a actuar individualmente, cada uno por sus propios medios y en su propio beneficio, dando la espalda al conjunto, tanto por los intereses de los Ayuntamientos aislados como por la personificación del alcalde que persigue hacer su propia política electoral. ¿Autonomía versus solidaridad?
4. La misma COPLACO —el Gobierno de UCD— ha procurado no sólo no potenciar al Consejo de Municipios, sino ignorarlo, humillararlo o mostrar su poder absoluto frente a las propuestas de éste de los Objetivos y Criterios, negociaciones durante el proceso de compatibilización para las Directrices rechazando la más mínimas o importantes sugerencias y, finalmente, en la aprobación de éstas, amparándose en la excusa jurisdicista de su carencia de personalidad legal; pero en su origen, por representar el Consejo un poder fáctico y político de la clase y partido de la oposición al que naturalmente teme. Su juego ha sido el de dividir, soslayar y envolverlo negándole autoridad, trampeando con el dinero de las transferencias para la redacción de los planes o para las inversiones vinculantes de la ejecución de los programas de los mismos. Sólo tuvo que ceder COPLACO, sin embargo, ante la evidencia presentada por el Consejo de lo inapropiado de hacer un Plan Director “descafeinado”, suavizando el contenido y grado de vinculaciones de las Directrices.

#### **5. Diputación de Madrid y el Servicio Técnico de Urbanismo**

Para completar el marco de actores de este escenario político, debe mencionarse —aunque haya sido un actor secundario en esta obra— a la Diputación de Madrid. Por su propia composición

política dominante, en favor de la izquierda, se busca su apoyo económico e institucional para respaldar la operación Consejo de Municipios. Si bien su anterior Presidencia (Revilla) era reticente a la organización de un poder municipal paralelo a la misma Diputación, y que en cierto modo pudiera ensombrecer su persona, ha de acatar la disciplina del partido y sostener al Consejo en sus primeros meses de vida. En la propia Diputación, en la Delegación de Urbanismo de César Cimadevilla (PSOE), en el mes de septiembre de 1980, se crea el *Servicio Técnico de Urbanismo*, al que soy llamado para organizarlo y dirigirlo, con una de las funciones básicas —además de las propias de asistencia técnica a todos los municipios de la provincia— orientada a servir de apoyo técnico al Consejo de Municipios en sus tareas de negociación de las Directrices con COPLACO, de coordinación y compatibilización de la Revisión del Plan del Area Metropolitana. Con 20 profesionales en urbanismo se trata de montar un equipo técnico de ideología plural de confianza de la mayoría en el Gobierno de la Diputación para constituir un tercer grupo intermedio entre el de COPLACO, claramente sometido al Gobierno de UCD, y el recién montado en las mismas fechas de la *Oficina del Plan de Madrid*, adscrito al Ayuntamiento, en esta materia, de confianza del PCE. La perspectiva autonómica de Madrid, potencia la oportunidad de su creación.

La designación de Colorado, fundador del Consejo, como presidente de la Diputación, significa un apoyo notable al sostenimiento técnico y político del Consejo de Municipios. La indefinición de los partidos de izquierda, antes comentada, respecto a la consolidación de su política de pactos en la Administración Local, la liviandad del apoyo decidido o los recelos mutuos de ambos partidos de izquierdas respecto al Consejo de Municipios y la falta de esclarecimiento definitivo de la organización política autonómica en la que el Consejo pudiera integrarse, al confluir en la Diputación la responsabilidad nominal del proceso autonómico, ha hecho aparentar que ésta, aisladamente, pudiera recelar de la consolidación del Consejo de Municipios; cuando, el rigor, la causa reside en que no hay una clara toma de posiciones en las altas esferas de las fuerzas políticas respecto a una detallada futura organización autonómica. El trabajo intensivo, y a veces ingrato, que se ha desarrollado desde el Servicio Técnico de Urbanismo para asesorar y colaborar con el Consejo de Municipios en la negociación de las Directrices, y la responsabilización técnica que asumimos en el inmediato proceso de compatibilización de los planes, pone de manifiesto la voluntad de colaboración de la Diputación.

#### **6. Las contradicciones de UCD y COPLACO**

En el seno de COPLACO los conflictos internos no llevan la impronta marcada por los intereses de clase, sino más propiamente de personas, influencias y maniobras. Asumiendo que el mismo Real Decreto-Ley 11/1980 fue sacado con tesón —ante

la evidencia de la imposibilidad técnica de COPLACO para redactar la revisión del Plan del Area y de su falta de legitimidad política para tal misión— cabe reconocer que la Directrices de COPLACO son un producto técnico urbanístico de lo más digno que ha elaborado la derecha en este país, gracias a la sagacidad del delegado del Gobierno, Carlos Conde Duque, y a su grupo de técnicos capaces que lo elaboraron —"enanos infiltrados" se decía en el tardo-franquismo—, y no porque la gran derecha no haya peleado por evitarlas, mutarlas o mistificarlas. Puede decirse que son el resultado de un período de "pactismo" coyunturalmente necesario, lo menos malas y los mejores que ha sido posible y que, por tanto, no satisfacen a nadie, aunque no molestan tampoco. Por el contrario no interesan tanto por lo que contienen o dicen, sino por lo que *significan* o *dejan de decir*. Remiten las tensiones al proceso de negociaciones posteriores.

Hasta el presidente del Gobierno, Calvo Sotelo, se interesó por el contenido de las Directrices pactadas en julio, con el Congreso de Municipios, y hubo de retrasarse su aprobación hasta octubre, porque él y su ministro amigo del ramo se preocuparon. La UCD demócratacristiana provincial llegó a intervenir pidiendo explicaciones al delegado del Gobierno en COPLACO sobre las quejas de las grandes constructoras ante la ausencia de las grandes autopistas y otros temas. Las tensiones internas en UCD se manifiestan también sobre la cabeza de Conde Duque. Pero maniobran por otro costado, para no montar un escándalo político, mediante el Real Decreto-Ley 16/1981 —*¡siempre igual!*— de Adaptación de Planes y reducción de plazos, duramente pactado con el PSOE, y mediante la supresión unilateral de los 290 millones de pesetas acordados para financiar el planeamiento metropolitano que debían haberse previsto en los Presupuestos del Estado de 1982. Este último feo asunto, por trapacero, desatado la tarde del 19, víspera del Pleno, estuvo a punto de provocar la no asistencia al mismo, o el voto negativo a las Directrices, de la parte local, mientras no se garantizasen los recursos económicos. Esta limpia jugarreta, después de una tarde de insomnio para el delegado, motivó la abstención testimonial del PCE en la votación, y que, finalmente, se impusiera

el criterio de que las Directrices eran necesarias, buenas o malas, con o sin dinero, porque son la garantía de que los Ayuntamientos puedan tramitar autónomamente sus planes, relegando las confrontaciones secundarias y las escaramuzas políticas a otro momento. *¿Debilidad* o maquiavelismo pragmático? Prolongar este segundo acto del drama hubiera sido un error: había que firmar su desenlace para poder iniciar el tercer acto.

## 7. Hacia la necesaria consolidación del Consejo de Municipios

Creo haber expuesto un sucinto análisis, incompleto, del largo y complejo proceso de elaboración de las Directrices, desde una perspectiva ideológica y política del entramado subyacente en un, aparentemente, documento técnico. En cualquier caso son opiniones personales, críticas y valoraciones que pretenden aportar una imagen de las fuerzas sociales que en todo proceso político intervienen, sujetas obviamente a contrastes y discrepancias; pero que pueden ilustrar o acaso explicar el desarrollo incierto del proceso tenemos por delante para la elaboración de los planes municipales el Area Metropolitana.

Las tensiones cruzadas, internas y externas, que debilitan al proceso de compatibilización intermunicipal en el seno del Consejo y a éste frente a la Administración Central, se ha puesto de manifiesto objetivamente en repetidas ocasiones. Tanto por la escasa asistencia a los Plenos del Consejo de algunos grupos de alcaldes de UCD y PCE, y su abstención en las votaciones incluso por ausencias reiteradas de ciertos ayuntamientos individualistas del PSOE; como por la insistente negativa de COPLACO a incluir al conjunto de municipios del Area como grupo organizado, interlocutor en las decisiones que le afecten (y, obviamente, no representado en su plenitud como tal en el Pleno de COPLACO, por la composición provincial-rural del mismo), puede inferirse, en mi *opinión*, que ni UCD ni el PCE, ni algunos alcaldes aislados del PSOE, tienen en demasiada estima el *papel fundamental que debe jugar este foro de Consejo de Municipios* en el proceso de compatibilización del planeamiento metropolitano.