

- ZONAS INDUSTRIALES
- EXTENSIONES DE URBANIZACIÓN
- URBANIZACIÓN
- INDUSTRIAL
- ZONAS DE EXPANSIÓN
- ANEXIONES
- GRANDES ÁREAS DE EXPANSIÓN
- GRANDES ESPACIOS VERDES DE UN PUEBLO
- TERRAZAS BAÑAS
- OTRAS TERRAZAS
- ESQUEMA REDES
- LÍMITE ÁREA METROPOLITANA
- LÍMITE PROVINCIA

# CIUDAD Y TERRITORIO

revista de Ciencia Urbana

M. MARTÍN DE LA VEGA

4/81



# sumario

Edita:  
**Instituto de Estudios de  
 Administración Local**  
 Director:  
**Fernando de Terán**  
 Redacción:  
**Centro de Estudios  
 Urbanos**

Dirección, Redacción,  
 Administración  
 y Publicidad:  
 Santa Engracia, 7  
 Madrid - 10

Diagramación:  
 Olegario Torralba

Imprime: **El Economista**  
 Gutierre de Cetina, 49  
 Depósito Legal: M.—10422-1970

**Portada:**  
 Plano de usos del suelo de  
 la Información Básica de las  
 directrices Metropolitanas de  
 Madrid.

La correspondencia debe  
 dirigirse al Centro de Es-  
 tudios Urbanos.

Los artículos firmados ex-  
 presan la opinión de sus  
 autores y no representan  
 forzosamente el punto de  
 vista de la Redacción de la  
 Revista o del Centro de Es-  
 tudios Urbanos.

## Suscripciones:

1.300 pesetas (4 números)  
 Números sueltos: 400 pesetas  
 Suscripciones para estudiantes:  
 1.000 pesetas

EDITORIAL .....	4
<b>Información Temática</b>	
PLANEAMIENTO EN LA TRANSACION .....	7
Por Fernando de Terán	
COMENTARIOS SOBRE LOS PAI.....	11
Por Bernardo Yncenga	
EL PROGRAMA DE ACCIONES INMEDIATAS DEL ENSANCHE.....	23
Por José Martínez Sarandese	
HORTALEZA, UN EJEMPLO DE LOS PAI DENTRO DE UN PROCESO GENE- RALIZADO DE NUEVO ENFOQUE DEL TRATAMIENTO DE LOS TEMAS URBANOS.....	31
Por José Ruiz de Elvira	
EL PROGRAMA DE ACCIONES INMEDIATAS DE TRES MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MADRID. PAI NORTE. ALCOBENDAS, COL- MENAR VIEJO Y SAN SEBASTIAN DE LOS REYES .....	37
Por Luis Moya	
LA APORTACION DOCUMENTAL .....	47
Por Maruja Gutiérrez	
LAS DIRECTRICES PARA LA REVISION DEL PLAN GENERAL DEL AREA METROPOLITANA ¿FINAL O COMIENZO DE UN PROCESO?.....	53
Por Luis Lozano	
MADRID: GENESIS DE UN PLAN NUEVO .....	69
Por Eduardo Leyra	
EL PROCESO DE PLANEAMIENTO METROPOLITANO DE MADRID .....	83
Por Nuno Portas	
NOTAS SOBRE IDEOLOGIAS Y CONFLICTOS EN EL PROCESO DE REVISION DEL PLAN GENERAL DEL AREA METROPOLITANA DE MADRID. LAS PERSPECTIVAS FUTURAS .....	93
Por J. García Bellido	





# Editorial

---

## Cinco años más de planeamientos de Madrid

*A finales de 1976, esta Revista dedicó un número monográfico al planeamiento de Madrid. En él se reunió una serie de trabajos de varios tipos: unos ofrecían exposiciones y reflexiones acerca de lo que se había realizado, es decir, sobre la sucesión de experiencias planificadoras referidas a la realidad urbana y territorial madrileña. Otros, se ocupaban de mostrar análisis y valoraciones de esa realidad, que ponían de manifiesto sus verdaderas dimensiones y contribuían a desvelar ampliamente su problemática. En otros, se explicaban realizaciones recientes de planeamiento. Otros, finalmente, se referían a aspectos jurídicos y administrativos determinantes de lo que sobre esa realidad pudiese realizarse. El conjunto ofrecía un cuerpo bastante completo de elementos para el conocimiento de aquella realidad y de las etapas que, hasta entonces, había recorrido su tratamiento urbanístico.*

*Desde aquel momento han transcurrido cinco años llenos de acontecimientos en la vida de este país y del territorio del Área Metropolitana de Madrid. Ello invita a hacer un balance del camino recorrido, volviendo a reunir un nuevo conjunto de trabajos que permita apreciar el sentido de lo realizado. Pero ahora, la temática de estos trabajos puede ser más homogénea, porque no es necesario*

*volver a incluir el resultado de los estudios de la realidad urbana y territorial, que en aquel número anterior aparecían como un gran logro de varios años de trabajo, con un notable valor de aportación al conocimiento de la problemática de esa realidad.*

*En este tiempo se ha continuado el desarrollo y la profundización de ese conocimiento, pero los datos fundamentales siguen siendo los mismos. Por eso se ha optado por ofrecer sólo un único artículo sobre este tema, que sintetiza los progresos realizados desde entonces. Y por ello, también, la intención general puede dirigirse ahora, más directamente, al planeamiento, para mostrar los pasos dados en la continuación del proceso histórico del planeamiento de Madrid.*

*Pero el editorial de aquel número adoptaba una cierta postura en el enjuiciamiento de la situación en la que esos intentos estaban desarrollándose. Y conviene recordarla para referir a ella la intención de este nuevo número, que viene a ser una continuación de aquel.*

*Se señalaba, en efecto, la existencia de una conciencia de final de etapa, manifestada en el reconocimiento de la inutilidad del planeamiento por sí mismo, en ausencia del necesario apoyo institucional válido, así como en la denuncia de la*



incapacidad administrativa que había agotado sus posibilidades y mostraba suficientemente su inadecuación.

Pues bien, con base efectivamente en esa idea de final de etapa y en la **complementaria** de que se abría una nueva, es como se ha planteado este número, que pretende reflejar los hechos fundamentales ocurridos en ella. Se trata de una etapa en la que el cambio político general en **el país** y el local en el ámbito de cada uno de los municipios comprendidos en el Área Metropolitana ha jugado un **papel** decisivo.

La historia de estos cinco años pasa por unos cuantos hechos fundamentales que pueden **sintetizarse** así:

- Lanzamiento de un nuevo programa de **planeamiento** por COPLACO en enero de 1978, aprobación del mismo por los **partidos políticos** parlamentarios y positiva acogida por el movimiento ciudadano.
- Aceptación de dicho programa por los nuevos ayuntamientos democráticos surgidos de las elecciones de 1979 y colaboración de éstos en el desarrollo de aquél.
- Ruptura del entendimiento y colaboración entre Administración Central y Administración **Local** a mediados de 1980. Emancipación municipal, reclamación de competencias detentadas por COPLACO y creación del Consejo de Municipios Metropolitano de Madrid.
- Decreto-Ley de septiembre de 1980: traspaso de competencias **planificadoras** a los municipios. Renuncia al planeamiento metropolitano unitario. Aparición de la **figura** de las Directrices Metropolitanas.
- Elaboración de las directrices por **COPLACO** e iniciación de la redacción de planes generales por los municipios.
- Aprobación de las directrices en octubre de 1981 e iniciación de la etapa de **compatibilización** de los planes generales municipales.

Pero las razones por las cuales se fueron produciendo esos hechos, **así** como los mecanismos que explican la trabazón entre ellos a través de otros muchos hechos intermedios, son suficientemente complejos como para que admitan diversas interpretaciones. Es natural. La historia nunca es objetiva, sino que responde al punto de vista de quien la escribe. Más aún cuando esa historia es tan próxima que los historiadores son también actores. Así ocurre en este caso, y ello explica que algunos de los trabajos que se reúnen en este número ofrezcan enfoques y valoraciones diferentes de los mismos hechos. **Lejos** de tratar de ofrecer una única visión acorde, se ha preferido esta pluralidad

de apreciaciones, porque resulta **significativa** en sí misma. En algún caso, incluso, la defensa **del punto** de vista elegido y la corroboración de la propia tesis lleva a ligeras deformaciones de una realidad objetivamente comprobable. Es explicable, y ello contribuye al interés del número que, más allá de la fría crónica, ofrece un panorama polémico de opiniones intencionadas, de exaltaciones y omisiones reveladoras de actitudes que también servirán para hacer la historia en el futuro.

El número se abre con unas notas sobre lo que ha venido a quedar como un momento de transición entre la etapa del planeamiento metropolitano unitario y la de los planes municipales **compatibilizados**: el programa de planeamiento de 1978.

Varios trabajos, a continuación, se refieren a algunos aspectos y resultados de aquel programa.

A través de ellos se vierten reflexiones sobre la importante transformación sufrida simultáneamente en la forma de entender y practicar el planeamiento, así como en las actitudes profesionales y ciudadanas hacia él.

Por otra parte, la renuncia a revisar el Plan General de 1963 como una nueva versión del documento unitario que era, sustituyéndolo por el conjunto de los veintitrés planes generales de los municipios comprendidos, supone un punto clave de inflexión del proceso. Nadie podrá dudar que tal fraccionamiento era oportuno y contribuirá eficazmente a una mejora real del proceso de **planeamiento** local de cada municipio. Pero no sería objetivo dejar de señalar, al mismo tiempo, la subsistencia de una serie de importantes incógnitas en relación con la coherencia global de los resultados y con la toma de decisiones sobre aspectos de índole y ámbito supramunicipales.

La importancia de este tema y las incertidumbres que suscita su respuesta encuentran tratamiento en los trabajos finales recogidos en el número, en los que se analiza la naturaleza e intención de las directrices metropolitanas, la orientación de las tareas emprendidas por el Ayuntamiento de Madrid para la elaboración de "un plan nuevo" y unas reflexiones sobre la posibilidad de un futuro planeamiento metropolitano sin modelo previo, fiado a la autocompatibilización de los trabajos municipales entre sí y a los mecanismos **institucionales** que hay para conseguirlo.

Como podrá juzgar el lector a través de estos trabajos, el momento es extraordinariamente interesante, puesto que se están viviendo importantes transformaciones metodológicas y políticas. Las cuestiones abiertas son tantas. Por otra parte, que este editorial sólo puede terminar prometiendo un nuevo número sobre el mismo tema para dentro de algún tiempo y poniendo el consabido continuará junto con el punto final.





## PLANEAMIENTO EN LA TRANSICION

Por Fernando de Terán

El contexto general en que se inscribe la nueva orientación que adopta a partir de 1977 el planeamiento en el Área Metropolitana de Madrid es, por una parte, la larga sucesión de esfuerzos para revisar y actualizar el plan vigente desde 1963; por otra, la evolución conceptual realizada a partir de la reflexión que la propia experiencia invitaba a hacer en el marco de una situación política y administrativa nueva que originaba unas nuevas demandas y unas nuevas posibilidades de satisfacerlas.

El frustrado intento de llevar a cabo aquella revisión, mantenido duramente siete años, había dado un importante conjunto de productos documentales de indudable valor informativo, pero al mismo tiempo una cierta conciencia de la imposibilidad de continuar por el mismo camino en pos del "planeamiento integrado regional" que había pedido el Consejo de Ministros en 1971. Y esto no sólo por razones de inadecuación e incapacidad de la organización institucional, sino también por falta de confianza y de identificación del propio órgano planificador con la viabilidad de tal encargo y con la validez de los pasos dados para satisfacerlo.

La reflexión que en aquellos momentos podía hacerse sobre la reconducción del proceso hacia unos cauces de mayor credibilidad y validez, arrancaba de la propia experiencia histórica vivida directamente acerca de la inviabilidad de aquel

planeamiento de fuerte base tecnológica que se había pretendido realizar hasta entonces bajo el señuelo de la objetividad y el rigor científicos. Pero se insertaba, al mismo tiempo, en el proceso general de conversión de la problemática urbana en tema político de primera magnitud que, en este país se había producido en gran medida por la acción del vigoroso Movimiento Ciudadano, cuya actuación se remontaba a varios años antes.

Por otra parte, la situación política posterior a las Elecciones Generales de 1977 era objetivamente diferente a la anterior, en cuanto a las posibilidades de actuar de forma también diferente por parte de una Administración que no podía dejar de atender directamente la demanda social más clamorosa. Había unos cauces admitidos para la expresión de la voluntad popular. La Administración no podía ignorarlos cuando se proponía actuar sobre materias en las que esa voluntad se había manifestado claramente implicada. Debía buscar una forma de tenerla en cuenta. A cambio iba a obtener lo que el planeamiento nunca había tenido: respaldo social.

Pero esa operación había que desarrollarla desde la única instancia entonces existente que podía intentarlo, el órgano planificador metropolitano, aunque era muy dudoso que tan desacreditado instrumento estuviese en condiciones de hacerlo, tanto por falta de credibilidad pública como por comprobada incompetencia o inadecuación. Sin



embargo, había una diferencia importante respecto a la situación anterior que daba pie a una esperanza de mayor cohesión en el funcionamiento de la coordinación para la que el órgano había sido creado: había un partido único en el Gobierno y ese partido tenía un delegado al frente del órgano planificador y coordinador. La conocida independencia interdepartamental, que había sido una constante del franquismo y se había traducido escandalosamente en la incapacidad coordinadora del órgano coordinador del urbanismo en Madrid, no tenía que ser heredada, en principio, por el primer Gobierno de la Democracia.

Evidentemente no había garantías de éxito, aunque se hicieron toda clase de promesas, pero después de no pocas dudas la operación fue intentada y contribuyó, eso no puede dudarse, a dar un giro importante, necesario y acertado en el enfoque del proceso de planeamiento abierto en 1971.

La presentación del nuevo programa se hizo en enero de 1978. Su intención básica era la de constituirse en procedimiento de articular una forma abierta de trabajo, capaz de incorporar la colaboración de fuerzas políticas y opinión pública. Las decisiones del planeamiento no serían ya el resultado de un proceso puramente técnico, sino de una discusión política. Evidentemente no podía funcionar si no recibía el apoyo de estas fuerzas políticas y si los movimientos sociales no respondían a la invitación. Un poco sorprendentemente, ambas cosas se produjeron en medida suficiente como para asegurar la puesta en marcha de la operación: todos los partidos políticos parlamentarios prestaron su asentimiento inicial; el Movimiento Ciudadano acudió a la llamada.

El nuevo programa se estructuraba en dos líneas.

A través de una de ellas se trataba de elaborar una visión general de la situación y de las posibles alternativas de actuación para provocar pronunciamientos políticos, orientadores de los necesarios acuerdos en los que basar las decisiones de gran ámbito territorial, así como para organizar con visión de conjunto la secuencia de las intervenciones concretas y la asignación de los recursos. Todo ello a partir del análisis de las potencialidades del territorio, de la capacidad de las infraestructuras existentes o a crear, de los recursos disponibles, de la valoración de los déficit encontrados.

La otra línea pretendía detectar, inventariar y valorar jerárquicamente, con ayuda de la población directamente afectada, los problemas y carencias más acusados y urgentes, para dirigir hacia ellos los recursos disponibles en los presupuestos de los diversos órganos de la Administración Central, arbitrando soluciones a corto plazo. Al mismo tiempo, ello permitía obtener una base de información pormenorizada y una serie de propuestas concretas a tener en cuenta en la elaboración del planeamiento general. De este modo, esta aportación desde abajo venía a complementar el nivel de abstracción y generalidad en que se desarrollaba la primera línea.

Por lo tanto, puede decirse que el programa ofrecía un procedimiento para la revisión del Plan General, que incorporaba una participación públi-

ca general en el nivel inferior (a través, fundamentalmente, del movimiento ciudadano) y una participación política en el nivel superior (a través de los partidos políticos, representados por los parlamentarios de la provincia). Al mismo tiempo, permitía elaborar un programa de actuaciones urgentes de la Administración Central en atención a las demandas detectadas.

Pero dada la plena conciencia de inadecuación del propio órgano planificador metropolitano, al mismo tiempo que se ponía en marcha ese programa, se produjo, editó, distribuyó y discutió un documento en el que se abordaba un estudio comparativo de formas de organización institucional de áreas metropolitanas y se ofrecían unas bases para la discusión de la reforma de las estructuras institucionales urbanísticas del Área Metropolitana de Madrid. El documento se definía a favor de las "soluciones formadas a partir de la asociación de unidades de administración local, ya que la posible pérdida de maniobrabilidad ejecutiva se compensa por la mayor representatividad, las posibilidades de una participación pública más eficaz y el mayor contacto con la realidad" (1). Es imposible valorar objetivamente la utilidad o repercusión de este documento en el posterior proceso de crítica y modificación de la estructura institucional real, pero sí puede afirmarse que fue la primera vez que se sometió a debate el tema y que en él participaron varias personas que más tarde estuvieron más o menos directamente implicadas en este proceso.

Pero la parte evidentemente más visible del programa fue el PAI, siglas que representaron al Programa de Acciones Inmediatas al que antes se hizo referencia.

Su puesta en marcha por el órgano planificador se hizo después de un estudio previo detallado sobre las características del movimiento asociativo ciudadano de Madrid y su posible capacidad de respuesta dentro de una acción de la Administración Central, en la que se solicitase la colaboración pública para la determinación de las acciones a emprender. También se estudiaron diversas alternativas para el montaje de una campaña de publicidad y animación, para estimular la participación general en la operación.

A continuación se procedió a dividir el Área Metropolitana en 17 zonas de trabajo, contratándose a 17 equipos para la realización de los estudios correspondientes en cada una de ellas. Esos trabajos fueron unificados a través de un pliego de condiciones elaborado por el equipo técnico del órgano planificador metropolitano, que contenía instrucciones sobre el contenido del trabajo a realizar y el método a emplear en él. No obstante, quedaba bastante autonomía para hacer adaptaciones a las características concretas de cada una de las zonas.

En la primera etapa de realización de los trabajos, es decir, hasta las Elecciones Municipales de 1979, la participación pública se organizó en dos

(1) ¿Qué hacer con Madrid? Bases para una discusión sobre la reforma de las estructuras institucionales urbanísticas. Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid. Madrid, 1978.



niveles: localmente, por los propios equipos en cada zona; centralmente, por el propio órgano planificador mediante la convocatoria de amplias reuniones de trabajo a las que asistían representantes de las asociaciones vecinales, de la Administración Central y Local y el equipo contratado correspondiente. Posteriormente a las elecciones, la participación pública se realizó principalmente a través de los nuevos ayuntamientos democráticos, que se prestaron por lo general a esa colaboración, ya que fueron conscientes de la utilidad y validez que, para el montaje de sus propias políticas urbanísticas, tenían aquellos trabajos, como también lo fueron las asociaciones vecinales en relación con sus intereses locales.

El contenido de los trabajos consiste fundamentalmente en análisis, diagnósticos y propuestas sobre una gran cantidad de aspectos de la realidad urbana del fragmento correspondiente. Entre ellos pueden citarse la situación del patrimonio inmobiliario y la propiedad del suelo; las existencias de suelo y edificaciones de uso público; la situación del equipo comunitario, con valoración de déficit en su caso; inventario de suelo vacante; situación de servicios públicos: transporte, red viaria, infraestructuras básicas, su capacidad y nivel de servicio, sus problemas; localización de actividades problemáticas; estructura de la población y el empleo; situación de la vivienda y localización de áreas problemáticas; situación de las tipologías edificatorias y problemas arquitectónicos; proceso de ocupación del suelo y sustitución de edificación y usos; problemática de grupos sociales concretos: residentes, comerciales, industriales, promotores, etc.

Todo esto se expresa en archivos y planos, con inventarios para cada tema; se completa con análisis del planeamiento vigente (general y parcial) y de las propuestas contenidas en los planes y proyectos de los organismos públicos sectoriales, y se termina con propuestas precisas de actuación recomendables en la zona a la vista de la problemática detectada. Así se terminaron los trabajos correspondientes a las 17 zonas del Área Metropolitana. En el momento de interrumpirse el programa se había iniciado la operación de su ensamblamiento y la unificación de sus propuestas en un documento unitario por parte del órgano metropolitano, así como la publicación de amplios resúmenes de todos ellos para conocimiento general.

Por lo que respecta a la otra línea del programa, menos novedosa y menos visible, fue siempre a la zaga, dada la fundamental dependencia política que implicaba su desarrollo, y no llegó a tener una plena continuidad. No obstante, en el momento de interrumpirse el desarrollo del programa había producido un documento importante de síntesis expositiva de la problemática del Área, ofreciendo unas amplias bases para un debate sobre la Ordenación del territorio en la misma (2). La intención era que sirviese para producir los pro-

nunciamentos políticos necesarios para abordar la preparación de un documento de organización general con el que encajar la ordenación de cada término municipal en función de una visión de conjunto de toda el Área, o del territorio que políticamente se decidiese.

Esta línea, tras el abandono del programa, ha sido reconducida hacia la redacción de unas directrices de planeamiento territorial (figura inexistente en el ordenamiento jurídico normal habilitado por la Ley del Suelo) en virtud del Decreto-Ley de 26 de septiembre de 1980, para el "establecimiento de un tratamiento global del fenómeno metropolitano que permita establecer criterios de coherencia y compatibilidad de todo el proceso urbano metropolitano", que además establece la renuncia a la revisión del Plan General del Área Metropolitana en la forma de documento unitario que éste tiene, y la configura bajo la forma de 23 planes generales municipales, correspondientes a los municipios constituyentes del Área. Desde entonces, el documento de directrices ha sido elaborado, discutido y aprobado, mientras que los municipios han iniciado la redacción de sus planes generales. La validez de las directrices para garantizar la coherencia deseada, así como la capacidad de diálogo de los ayuntamientos para llegar a la compatibilización necesaria, constituyen la principal incógnita del próximo capítulo de esta historia.

No es este el lugar para hacer una valoración del programa de planeamiento metropolitano de 1978 ni de reivindicar su papel en el conjunto del proceso general del planeamiento de Madrid, sólo de contar brevemente su historia. Ello obliga a hacer una referencia a los hechos que, paralelamente al desarrollo de la operación, fueron desvirtuándola, reduciendo su ambición y apartándola de su planteamiento original.

En ese sentido hay que señalar, en primer lugar, el evidente disgusto que el programa produjo desde el principio en algunos sectores del partido del Gobierno, que no comprendían cómo había sido lanzado desde un órgano que ese mismo partido controlaba. Ese disgusto persiguió constantemente todo el desarrollo de que fue objeto el programa, incidiendo directa o indirectamente sobre él, de modo que fue una de las causas fundamentales de su desvirtuamiento, lentificación y pérdida de interés.

Durante toda la primera etapa, anterior a las Elecciones Municipales, la Administración Local, especialmente el Ayuntamiento de Madrid, manifestó claramente su repulsa de un programa de planeamiento que estaba elaborando un auténtico inventario de reivindicaciones ciudadanas e intentó frenar su desarrollo, ya que su paralización hubiese sido demasiado escandalosa. Pero no parece muy equivocado aventurar que si la izquierda no hubiese ganado las elecciones en la mayoría de los ayuntamientos del Área, el programa hubiese sido paralizado con una u otra excusa.

Las limitaciones y desviaciones que sufrió el programa inicialmente previsto (y aceptado en todos sus extremos por el equipo político directivo del órgano planificador) se reflejan en la eliminación de la campaña de animación y publicidad que

(2) Informe sobre ordenación del territorio en el Área Metropolitana de Madrid. Bases para un debate. Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid. Madrid, 1980.





## Planeamiento en la transición

incluso había sido presupuestada y contaba con la correspondiente asignación. Sólo llegó a aparecer un pequeño folleto de divulgación que era el primero de los pasos programados en la campaña, y que se quedó sin continuación (3). La repercusión de este hecho en el desarrollo de la participación pública en el PAI fue sin duda importante y lamentable.

Pero más contundente todavía fue la clara negativa, pública y explícitamente formulada como enfrentamiento con el delegado del Gobierno, por los representantes de la Administración Central, a secundar las intenciones del PAI, en lo referente a la orientación de los respectivos presupuestos según las líneas de actuación sugeridas por éste. Al hábito independentista de los diversos Ministerios y a la celosa defensa de unas competencias mal entendidas para establecer, autocrática y tecnocráticamente, la programación de sus inversiones, sin tolerar injerencias coordinadoras ni sugerencias basadas en el previo estudio de las demandas sociales reales, se sumaban los recelos políticos ante la capitalización que, desde la Administración Local (ya democrática), pudiese hacerse de los beneficios derivados de la atención a las recomendaciones del PAI.

Pero no toda la oposición al programa vino siempre desde el partido del Gobierno. Recordemos que, después de las Elecciones Municipales de 1979, se produjo una importante modificación de la composición del Pleno del órgano planificador metropolitano para dar mayor presencia en él a la representación de la Administración Local. Los partidos políticos ganadores en los municipios del Área manifestaron entonces su deseo de la continuación del programa reproduciéndose el acuerdo político inicial que hizo posible el lanzamiento de éste. Se entro entonces en un período de colaboración entre esos ayuntamientos y el órgano planificador para desarrollar dicho programa, que fue así alcanzando la terminación de algunos de los trabajos que lo constituían.

(3) ¿Qué es el PAI? Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid. Madrid, 1978.

Pero a lo largo de 1980 se fue deshaciendo ese clima de cooperación, sobre el que inevitablemente descansaba la continuación del programa. Como un reflejo de la ruptura de hostilidades en el panorama político nacional, después del período de entendimiento subsiguiente a los Pactos de la Moncloa, se abrió también una situación de beligerancia entre los representantes del Gobierno y los de la Administración Local en el Pleno del órgano planificador metropolitano. Ello desembocó en una puesta total en cuestión de la conveniencia de existencia de tal órgano, y en una reclamación de plenas competencias, por parte de los municipios, para desarrollar su planeamiento sin "tutelas centralistas". Aunque no existía una fórmula satisfactoria de recambio respecto al órgano metropolitano, cuyas competencias no podía asumir el entonces creado Consejo de Municipios (ya que las condiciones políticas generales hacían imposible pensar en su traspaso), la izquierda estimó preferible romper la imagen consensual, minimizar el papel de dicho órgano metropolitano y potenciar el de los municipios, exaltando la validez y viabilidad de un nuevo camino de planeamiento sin modelo metropolitano previo. El Decreto-Ley de septiembre de 1980 es un simple y precario compromiso para no llegar a una situación de ruptura total, cuyas consecuencias son muy difíciles de anticipar. Así pues, por razones fundamentalmente políticas, y sin condenarlo explícitamente, a nadie le interesaba la continuación del programa de 1978, que todos habían aceptado antes como válido. Al partido del Gobierno le venía bien cualquier excusa para enterrarlo sin escándalo. Y la izquierda, desde las Administraciones Locales, no presionó para forzar esa continuación ni para exigir a la Administración Central el cumplimiento de los compromisos que suponía el desarrollo de tal programa, porque ahora lo que le interesaba era asumir todo el protagonismo y ello requería cambiar las condiciones del juego. La época del planeamiento metropolitano unitario (un plan para toda el área metropolitana) había terminado. Los ayuntamientos tenían ahora la palabra.





# COMENTARIOS SOBRE LOS P.A.I.

Por Bernardo Ynzenga \*

Escribir sobre lo que fueron los PAI sin haber trabajado en uno de ellos, desde fuera, es probablemente imposible. Escribir sobre los PAI, habiendo llevado uno de ellos, observado muchos otros e intentando extraer conclusiones para todos, es probablemente también misión imposible. Los PAI fueron una experiencia personal difícilmente generalizable y, aunque es posible encontrar rasgos comunes de uno a otro PAI, cada uno de ellos constituyó una realidad diferente. Las versiones de cada uno serían muy distintas. Vale aquí el viejo dicho que cada cual habla de la feria según le fue en ella. Y aún más si las ferias no fueron las mismas para todos.

Los PAI fueron una oportunidad profesional única, una escuela de análisis, conocimiento, formación y desencanto. Surgieron como una gran promesa, se convirtieron en un gran esfuerzo, se deterioraron como instrumento y dejaron, al final, el poso de una larga lista de ideas y propuestas factibles que, en contra de lo que el nombre del programa sugería, no llegaron a convertirse en acciones ni inmediatas ni mediatas.

Aun así, y aunque el trabajo se terminó hace tiempo, no es fácil hacer balance de los PAI. Con

independencia de cuál fue su formulación inicial y de cuáles los objetivos que para ellos se trazaron, los PAI irrumpieron en el planeamiento madrileño como un gran salto adelante, cualitativo, cuyos efectos aún no se han agotado. El urbanismo, el planeamiento y la gestión urbana de Madrid no hubieran sido ni serán lo que han de ser si no se hubiesen llevado a cabo la operación de los PAI. Sus efectos se están sintiendo y se habrán de sentir todavía durante bastante tiempo. No es una operación acabada. No es una operación cuyo balance definitivo pueda todavía hacerse.

## El nacimiento de los PAI

Formalmente, los PAI empiezan a definirse poco después de las elecciones generales de junio de 1977. En el nuevo contexto político, COPLACO prepara un nuevo programa para la Revisión del Plan General de Madrid, en el que los PAI son pieza clave. Sin embargo, los PAI no surgen de la nada. Son los frutos de un debate político y profesional previo surgido desde la oposición al urbanismo oficial ortodoxo. Se nutren de algunas ideas claves: un urbanismo participado, un planeamiento de abajo a arriba, de las partes al todo, donde la solución de los problemas de

\* Arquitecto director del equipo Técnico que desarrolló el PAI del Centro de Madrid.



conjunto y la ordenación del futuro diese claro protagonismo a la solución de los problemas y reivindicaciones pendientes y presentes. A esas ideas se le suma otra, instrumental: superar el aislamiento entre planificación y realidad, evitando el largo intervalo que transcurre entre el estudio y propuesta de soluciones y su ejecución. La etiqueta de "acción inmediata" constituye un fuerte slogan a la impaciencia de problemas nunca resueltos.

En el proceso de Revisión del Plan, los PAI se reciben como una operación en dos etapas.

La primera, de carácter más técnico, consistiría en un estudio urbanístico pormenorizado de cada distrito de Madrid. Su objetivo era el de llegar a conocer profundamente la realidad, en estrecho contacto y con participación del movimiento asociativa de cada zona; y, a partir de ahí, recomendar posibles líneas de acción inmediata. En preparación de esta etapa, COPLACO elaboró un abultadísimo conjunto de especificaciones a cumplir con cada estudio. Fue ésta la etapa que se contrató con profesionales o equipos de profesionales.

La segunda etapa sería convertir, selectivamente, las propuestas en acción. Presuponía un cierto marco institucional que aunase las voluntades y la capacidad ejecutiva de distintos organismos de la Administración Central y Local. Presuponía un cierto papel coordinador que hasta entonces COPLACO no había ejercido. Presuponía, en definitiva, y con una fuerte carga de voluntarismo, un marco institucional inexistente que superase el cuadro de fricciones y posturas insolidarias característico de la ejecución del planeamiento.

Pese a jugar un papel clave en la estrategia prevista para la Revisión del Plan General, los PAI no son su única pieza. Permanece el problema de cómo integrar sus contenidos, de cómo sumar los trozos. El programa de planeamiento preveía la elaboración de unos esquemas de conjunto que en parte respondían a esa necesidad. Con el paso del tiempo y la dinámica del proceso, esos esquemas pasaron a constituir las "directrices" para la Revisión del Plan General aún pendientes de ser aprobados.

### **El contexto de los PAI: parecidos y diferencias**

En teoría, los PAI formaban parte de un proceso de planeamiento metropolitano. En teoría, los PAI, o al menos una parte importante de su contenido, iban dirigidos a recoger la información y elaborar los análisis y diagnósticos necesarios para ese proceso. Como consecuencia, también en teoría, los PAI, aun respetando la singularidad de cada parte de la ciudad, debían ser razonablemente homogéneos. La práctica y el calendario se encargaron de demostrar lo contrario.

Las primeras diferencias, evidentes, aparecieron con la escala de los PAI. Los de las zonas centrales abarcan extensiones pequeñas que se pueden medir en cientos de hectáreas; situaciones urbanas densas, plenamente consolidadas, con poco margen de maniobra en cuanto a su reestructuración espacial. En las zonas exteriores las extensiones se pueden llegar a medir por decenas de miles de hectáreas; situaciones abiertas, no consolidadas, con amplísimos márgenes de acción.

Pero las diferencias urbanas son aún más pro-

fundas. Cada situación urbana entraña sus propios problemas. Cambian las prioridades, cambian los aspectos a tener en cuenta, cambia la dirección en la que pueden proyectarse las acciones propuestas. En algunos sitios, en la periferia, por ejemplo, el planeamiento es directamente relevante. En otras, en las situaciones de borde, la acción administrativa, revisando o reformulando decisiones anteriores, puede todavía jugar un papel importante. Y en otras, en las áreas centrales, el planeamiento o la pura acción administrativa se quedarían cortas; sería necesario intervenir con acciones directas en una realidad urbana plenamente consolidada.

Las diferencias urbanas no fueron las únicas; Los cambios en el contexto político-institucional también dejaron sentir su huella en el desarrollo de los PAI. A lo largo de los más de dos años y medio que dura el programa de los PAI, las circunstancias en que operaron los equipos redactores fueron cambiando radicalmente, y con ello fue cambiando también el modo de hacer, los interlocutores y, sobre todo, la dinámica de participación y los procedimientos para obtenerla.

Los primeros PAI se emprenden a principios de 1978, casi en paralelo con los Pactos de la Moncloa, y en el clima generalizado de diálogo y consenso preconstitucional.

Para otro gran bloque, desarrollado entre 1979 y principios de 1980, la situación fue muy distinta: se perfilaban líneas de oposición más claras y se presagiaban las elecciones municipales. Muchos PAI se vieron cogidos entre dos fuegos; entre el objetivo de llegar hasta el fondo de las cosas y dar plena cabida a los movimientos asociativos, y, por otra parte, el recelo del partido del Gobierno que veía en los PAI un instrumento eficaz en la campaña municipal de la oposición.

Pero el proceso de los PAI se prolonga aún más. Algunos de ellos se inician cuando ya se había producido el relevo en el Ayuntamiento de Madrid; y algunos se terminan, incluso, cuando ya estaba abiertamente planteada la confrontación para devolver a los ayuntamientos la iniciativa y protagonismo en la redacción de su planeamiento.

Pero no todo eran diferencias. La concepción inicial de los PAI, su enorme carga de acopio de información, la presión de los calendarios, lo novedoso de algunos de los enfoques y su tono generalmente reivindicativo fueron rasgos comunes a la mayoría. Todos ellos supusieron un contacto directo con la realidad construida, un enganche entre ciudad y Plan, un fuerte grado de compromiso personal y de desafío profesional. Todos ellos fueron, en cierta forma, una "escuela" de análisis y de entendimiento, y como tal introdujeron formas de hacer y de pensar que sin ellas no se hubieran dado. Y todos ellos fueron, también, una escuela de frustración por contraste entre lo que se proponía y lo que en realidad se obtenía.

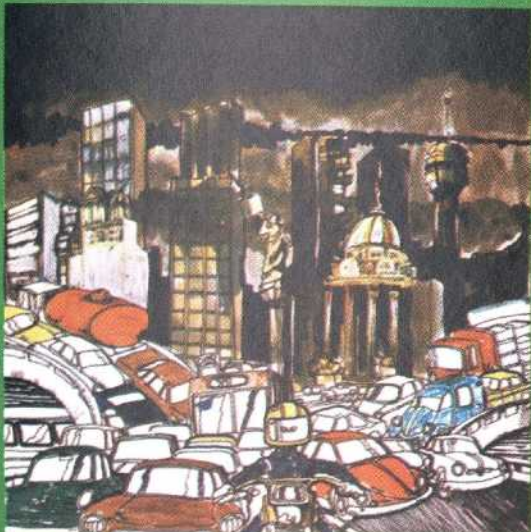
Esa frustración no fue casual. En la mayoría de los casos los equipos de los PAI no eran simplemente equipos técnicos. Eran grupos de personas que, partiendo de una plataforma profesional, llegaron a sentir la posibilidad y la necesidad de intervenir directamente en la transformación de la realidad urbana.

Los equipos de los PAI tomaron un cierto cariz





# ¿QUE ES EL PAI.?



COMISION DE PLANEAMIENTO Y  
COORDINACION DEL AREA  
METROPOLITANA DE MADRID  
C.O.P.L.A.C.O.

institucional, exterior al sistema, pero no ajenos a él. Pasaron de ser técnicos a convertirse, aunque fueran muy modestamente, en actores y agentes de cambio de los distritos y zonas en donde trabajaban. Con mayor o menor éxito, se abandonaron las torres de marfil. Las expectativas desbordaron incluso el planteamiento inicial de quienes concibieron el programa. Se había abierto una caja de Pandora. Casi en bloque los urbanistas y profesionales de los PAI se volcaron en el programa, yendo más allá de sus límites técnicos estrictos en busca de resultados reales e inmediatos. Y aunque se consiguieron algunos resultados, e incluso algunos con carácter inmediato, el saldo general no cerraba.

Hablando entre nosotros, quienes trabajamos en los PAI, solemos estar de acuerdo en que fue muy positivo estar en ellos, que estamos encantados de haberlo hecho, pero que no volveríamos a hacerlo. La conclusión parece ser: "Una y no más Santo Tomás".

## ¿Qué fueron los PAI?

El programa de Planeamiento presentado por COPLACO a principios de 1978 proponía abordar la Revisión del Plan General del Area Metropolitana desde dos frentes convergentes, desde un esquema de ordenación de la metrópolis y desde un conocimiento detallado, pormenorizado de los distintos fragmentos, barrios, distritos que la formaban.

Por una parte, un enfoque clásico, de "arriba a abajo", en el que el reequilibrio y la solución de los problemas estructurales de la metrópolis dicta el tipo de acción a emprender en cada fragmento, cuya realidad sólo interviene, en el mejor de los casos, como condicionante. Por otra, un enfoque innovador, "de abajo arriba", en el que el Plan se percibe como instrumento para resolver los problemas concretos existentes en cada parte de la ciudad, tal y como los viven y perciben sus residentes; el Plan como integral en cuya solución también entran los problemas y oportunidades vinculados al posible crecimiento de la ciudad y su relación con lo existente. O, visto desde otra perspectiva, un enfoque en el que el largo plazo, la metrópolis del futuro, condiciona los primeros pasos a dar, frente a otro en el que la realidad y lo inmediato se convierten en datos que condicionan las posibles acciones y propuestas a largo plazo. Dos formas muy distintas de entender el planeamiento.

El programa de COPLACO no tomaba partido. Admitía y defendía la necesidad de lo segundo. Pero no renunciaba a lo primero. Enfrentaba ambos planteamientos introduciendo un contrapunto dialéctico sin explicar cómo habrían de resolverse las contradicciones, profundas, que sin duda aparecerían entre ellos (1).

Esa postura ambivalente introducía un cierto nivel de confusión, confusión que encontró su reflejo en la forma en que se definió el contenido técnico de los PAI.

El equipo técnico de COPLACO venía elaborando un amplio conjunto de informaciones, análisis e incluso propuestas parciales (sectoriales) como base para el planeamiento del Area Metropolitana. Perfeccionarlas y actualizarlas era algo que veían como parte innegable de su tarea. Al fin y al cabo ese equipo iba a estar encargado con una doble función: supervisar y coordinar el trabajo de los equipos de PAI y elaborar el esquema general de ordenación del conjunto.

Por eso el trabajo encomendado a los equipos de los PAI, formalmente denominado. "Estudios Urbanísticos de los Barrios X...X...", adquirió desde el principio un doble carácter: reunir información cuyo "cliente" era el propio equipo técnico (2) y definir problemas y elaborar propuestas de "abajo arriba".

De estas dos vertientes la primera, el acopio de información, era la más fácil de especificar y con la que más familiarizado estaba el equipo de COPLACO. Tal vez por ello es la que tomó más peso

(1) De hecho parecía implícito que las contradicciones se resolverían dando prioridad a la argumentación metropolitana, como quedó reflejado en el invento de la figura de las "Directrices" que se introdujeron como fórmula de planeamiento al liberar el proceso de Revisión del Plan General, devolviendo a cada municipio el protagonismo y la iniciativa en la redacción de su propio Plan General.

(2) El ejemplo más claro: la elaboración de un "Censo de Usos de Suelo" para todos los edificios dentro del ámbito de cada PAI. Su procesamiento ulterior lo iría a elaborar el propio COPLACO para su propio uso, sin intentar que los resultados procesados pudieran estar disponibles a tiempo para los propios equipos redactores de los PAI. Los que quisieran usarlos hubieron de organizar su propio proceso de codificación-perforación-programación-procesamiento.



LAS ZONAS EN QUE SE REALIZAN ESTUDIOS DE PAI, SON LAS SIGUIENTES

Barrios municipales y ayuntamientos que incluye

AREA METROPOLITANA

- 1. Centro: Palacio (11), Embajadores (12), Cortes (13), Justicia (14), Universidad (15), Sol (16).
- 2. Ensanche: Distrito Chamberi, Ibiza (34), Jerónimos (35), Recoletos (41), Goya (42), Lista (45), Castellana (46), Argüelles (92).
- 3. Arganzuela: Distrito Arganzuela, Pacífico (31), Adelfas (32).
- 4. Tetuán: Cuatro Caminos (62), Castillejos (63), Bella Vistas (61), Almenara (64), Valdeacederas (65), Berruguete (66).
- 5. Chamartín: El Viso (51), Prosperidad (52), Ciudad Jardín (53), Hispano América (54), Nueva España (55), Castilla (56).
- 6. Ventas: Fuente del Berro (43), Guindalera (44), Ventas (161), Pueblo Nuevo (152), Quintana (163), Concepción (164), San Pascual (165).
- 7. Hortaleza: Distrito Hortaleza, San Bautista (166), Colina (167), Atalaya (168), Costillares (169).
- 8. San Blas: Simancas (171), Hellín (172), Amposta (173), Arcos (174), Rejas (175), Canillejas (176), Salvador (177).
- 9. Moratalaz: Distrito Moratalaz, Estrella (33), Niño Jesús (36).
- 10. Vallecas: Santa Catalina (131), Villa de Vallecas (136), San Diego (141), Picazo (142), Portazgo (143), Numancia (144), Olivar (145), Palomeras (146).
- 11. Villaverde: Moscardó (121), Pradolongo (122), Horcasitas (123), San Andrés (124), Los Angeles (125), Carolinas (126), San Fermín (132), Los Rosales (133), San Cristóbal (134), Butarque (135).
- 12. Carabanchel-Latina: Los Cármes (101), Puerta del Angel (102), Lucero (103), Aluche (104), Campamento (105), Cuatro Vientos (106), Los Angeles (107), Canillas (108), Opañel (112), San Isidro (113), Vista Alegre (114), Puerta Bonita (115), Buena Vista (116), Abrantes (117).
- 13. Noroeste: Puente la Reina (82), Peñagrande (83), El Pinar (84), Valverde (85), El Goloso (86), Mirasierra (87), Ciudad Universitaria (93), Valdezarza (94), El Plantío (95), Aravaca (97), ayuntamientos de: Pozuelo, Majadahonda y las Rozas.
- 14. Suroeste: Getafe, Leganés, Alcorcón, Pinto.
- 15. Este: Rivas de Jarama, Velilla de San Antonio, Mejorada del Campo, San Fernando de Henares, Coslada, Torrejón de Ardoz y Paracuellos del Jarama.
- 16. Norte: Colmenar Viejo, San Sebastián de los Reyes y Alcobendas.
- 17. Oeste: Villaviciosa de Odón, Boadilla del Monte, Brunete, Villanueva de la Cañada, Villanueva del Pardillo.

RESTO DE LA PROVINCIA

- 18. Suroeste 2: Móstoles, Fuenlabrada, Arroyomolinos, Moraleja, Humanes, Parla, Griñón, Torrejón de la Calzada, Torrejón de Velasco, Casarrubuelos, Cubas, Serranillos, Batres, El Alamo, Navalcarnero, Valdemoro.
- 19. Sureste 1: Pezuela, La Olmeda de las Fuentes, Nuevo Baztan, Pozuelo del Rey, Villar de Olmos, Ambite, Orusco, Valdilecha, Campo Real, Carabaña, Tielmes, Perales de Tajuña, Arganda, Morata de Tajuña, Valdeaguna, Villarejo de Salvanés, Belmonte de Tajo, Villamanrique de Tajo, Fuentidueña de Tajo, Valdaracete, Brea de Tajo, Estremera.
- 20. Sureste 2: Ciempozuelos, San Martín de la Vega, Chinchón, Colmenar de Oreja, Villacanejos, Aranjuez, Titulcia.

- 21. Noroeste 1: Torrelaguna, Torremocha de Jarama, El Vellón, Pedrezuela, El Molar, Talamanca, Valdepiélagos, San Agustín, Valdetorres, Fuente el Saz, Valdeolmos, Ribatejada, Valdeavero, Fresno de Torote, Algete, Cobena.
- 22. Noroeste 2: Daganzo de Arriba, Ajalvir, Camarma de Esteruelas, Meco, Los Santos de la Humosa, Villalbilla, Anchuelo, Santorcaz, Corpa, Valverde, Torres de la Alameda, Locches, Alcalá de Henares.
- 23. Sierra Norte: Somosierra, Robregordo, La Acebeda, Horcajo de la Sierra, Horcajuelo, Montejo de la Sierra, La Hiruela, Braojos, Madarcos, Prádena del Rincón, La Serna del Monte, Piñueca, Gascones, Grandellos, Paredes, Puebla de la Sierra, Serrada de la Fuente, Manjirón, Berzosa, Robledillo de la Jara, Atazar, Cervera de Buitrago, El Berrueco, Patones, Lozoya, Navarredonda, Berzosa, Robledillo de la Jara, Atazar, Cervera de Buitrago, El Berrueco, Patones, Lozoya, Sieteiglesias, Garganta, Gargantilla, Lozoya, Pini-la, Alameda, Oteruelo, Rascafría, Canencia, Manjirón.

- 24. Sierra Centro: Bustarviejo, Valdemanco, La Cabrera, Redueña, Cabanillas de la Sierra, Navalafuente, Venturada, Guadalix, Miraflores, Soto del Real, Manzanares, Navacerrada, El Boalo, Becerril de la Sierra, Moralzarzal, Alpedrete, Collado Villalba, Hoyo de Manzanares, Torre-lodones, Galapagar, Colmenarejo, Guadarrama, Collado Mediano, Los Molinos, Cercedilla.
- 25. Sierra Sur: San Lorenzo de El Escorial, El Escorial, Zarzalejo, Santa María de la Alameda, Valdemorillo, Fresnedi-llas, Navalagamella, Quijorna, Valdeagueda, Robledo de Chavela, Colmenar de Arroyo, Navas del Rey, San Martín de Valdeiglesias, Pelayos de la Presa, Villamantilla, Villanueva de Perales, Sevilla la Nueva, Villamanta, Aldea del Fresno, Rozas de Puerto Real, Chapinería, Cadalso de los Vidrios, Villa del Prado, Cenicientos.

Comen-  
tarios  
sobre los  
PAI



1	CENTRO
2	ENSANCHE
3	ARGANZUELA
4	TETUAN
5	CHAMARTIN
6	VENTAS
7	HORTALEZA
8	SAN BLAS
9	MORATALAZ
10	VALLECAS
11	VILLAVERDE
12	CARABANCHEL LATINA
13	NOROESTE
14	SUROESTE-1
15	ESTE
16	NORTE
17	OESTE
18	SUROESTE-2
19	SURESTE-1
20	SURESTE-2
21	NORESTE-1
22	NORESTE-2
23	SIERRA NORTE
24	SIERRA CENTRO
25	SIERRA SUR



en el Pliego de Condiciones Técnicas (3). La segunda era más difícil de concretar. Pero aun así estaba claro desde el principio que sería necesario, una vez elaborados todos los PAI, poder "sumar" las propuestas, poder establecer programas conjuntos de intervención, poder, en definitiva, disponer para cada barrio o distrito de una base propositiva relativamente comparable a la de los demás. Al margen de los demás factores de coordinación que esto exigía, también aparecía el problema de conseguir unos mínimos de homogeneidad en las formas. Y a esta definición formal del cómo presentar las propuestas también se le destinaba una parte sustancial del Pliego de Condiciones Técnicas (4).

La definición formal de los PAI, de los "Estudios Urbanísticos", quedó en consecuencia sesgada; información; metodología de análisis; formas de presentación. Su contenido de fondo, la perspectiva de política urbana, el aplicar criterios análogos frente a problemas análogos quedó encomendado a mecanismos de seguimiento y reuniones que sólo funcionaron al principio y de forma muy desigual.

Con el transcurso del tiempo los equipos pasaron a operar, en lo que a propuestas se refiere, con un amplísimo margen de libertad, de tal forma que si hubo entre algunos PAI criterios análogos se debió a que los correspondientes equipos partían de perspectivas ideológicas similares y tomas de postura análogas frente a los problemas de la ciudad.

El exceso de información, el esfuerzo de formalización y la falta de "coordinación", sobre la que se volverá más adelante, podían haber llegado a enmascarar el proceso de los PAI, abrumándolos. Pero no ocurrió así. O no en todos. La idea era sumamente rica y el transfondo teórico de los PAI lo suficientemente fuerte como para evitar que ocurriera.

En un intento de síntesis sumamente apretada, los PAI venían en teoría a cambiar cuatro relaciones que se daban por sentadas en el planeamiento convencional.

- La relación entre el todo y las partes, introduciendo, conforme ya se ha comentado, una forma de hacer que iba de las partes al todo, de abajo a arriba, en contraposición con un planeamiento que imponía a las partes los dictados del todo.
- La relación entre la acción y el planeamiento, concibiendo el Plan como instrumento para la acción y la gestión. Este cambio es sumamente importante. El programa de acción deja de entenderse como el conjunto de cosas que hay que hacer para que las recomenda-

(3) El coordinador de uno de los PAI más extensos, abrumado por esa parte del Pliego de Condiciones, definió los PAI como "Programas de Acumulación de Información" añadiéndole la coletilla "Mediocre".

(4) El Pliego requería que cada ámbito se desglosase en "Zonas Homóneas" de tal forma que las "propuestas" pudiesen referenciarse por tipo, organismo responsable y Zona Homónea. La aplicación práctica de este requerimiento fue sumamente desigual por dos razones básicas: los criterios de "homogeneidad" variaron mucho de un PAI a otro, y el propio concepto de Zona Homónea dejaba de ser estrictamente aplicable (o se hacía inoperativo) cuando la propia ciudad dejaba de ser homogénea, o de estar construida con trozos "homóneos". Y esto ocurrían en gran parte del suelo consolidado anterior a 1945.

programa de acciones inmediatas **PAI** coplaco

**ARGANZUELA-RETIRO**

**EXPOSICION**

**¿QUE HACER CON ARGANZUELA?**

situación actual  
respuestas para el futuro

**13 20 enero 1980**  
10,30 a 2 y 5 a 10

en la estación de **DELICLAS**

INAUGURACION el día 13 a las 12  
DEBATES los días 14, 15, 16, 17 y 18 a las 7:30  
EL SABADO 19 a las 6 actuación del  
Circo de la Ciudad de los Muchachos  
Concurso de pintura infantil  
AUDIOLVISUAL (sesiones cada hora)

**os esperamos**

**PAI centro**

Exposición: Plaza Mayor - días 19, 20 y 21

IDEAS PARA UN DEBATE

Como parte del Programa de Acciones Inmediatas de COPLACO, La Gerencia Municipal de Urbanismo, El Ayuntamiento de Madrid y las Asociaciones de vecinos.

**tu tambien Puedes Participar informate**

JUNTA DE DISTRITO PLAZA MAYOR 1 y 2 286444

EDIFICIO TECNICO DEL PAI 14544448

UN PROGRAMA DE COPLACO EN COLABORACION CON LA GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID Y ASOCIACIONES DE VECINOS

**estamos PreParando un Programa de actuacion inmediata**

**PAI**

programa de acciones inmediatas **PAI** coplaco

**ARGANZUELA-RETIRO**

**VIVIENDAS ¿PARA QUIEN?**

Para los vecinos.  
Ni expedientes de ruina.  
ni nuevas viviendas masquibiles:  
viviendas sociales para el barrio.

**TETUAN CAMBIA**

**INFORMATE Y PARTICIPA**

**PROGRAMA DE ACCIONES INMEDIATAS**

ABRIL MAYO, 1979

LOCAL PLAZA GARMEN PORTUENY, 7

**PAI** **CARABANCHEL LATINA**

programa de acciones inmediatas

**acude**

reunión informativa sobre los problemas y necesidades de tu ciudad en el salón de actos de tu ayuntamiento

**PAI ESTE**

**torrejón**  
**domingo 17 febrero**  
**11 mañana**

DIRECCION TECNICA DE PLANEAMIENTO METROPOLITANO  
ARQUITECTURA URBANISMA UMON  
COPLACO

**EL BARRIO**

a de asociaciones de vecinos de latina

**esítamos**  
**ormación**

Por encargo de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana estamos recogiendo una información completa sobre los problemas de los barrios para proponer las medidas concretas a tomar por la Administración

**San Blas**  
**Programa de Actuaciones Inmediatas**



ciones o propuestas del plan se conviertan en realidad. Se pasa a mirar las cosas de otra forma. Se identifican o pretenden identificar los tipos de acciones generales o las acciones concretas a emprender. Y, una vez identificadas, se hace la pregunta: ¿en qué forma puede un Plan ayudar a que esas acciones sean realidad? La gestión no se ve como desarrollo de un Plan. El Plan se ve como un instrumento que posibilite una determinada gestión. La relación entre el Plan y los organismos e instituciones encargados de su ejecución, como consecuencia casi inevitable de los cambios que se postulan entre planeamiento y acción. La preocupación con el síndrome institucional de actuación no-solidaria, no-coordinada, aparece permanentemente como una obsesión subyacente en la formulación teórica de los PAI. La ciudad es compleja, se dice, y en consecuencia las acciones también lo son. Siéndolo, los organismos encargados de intervenir son muchos. Su acción debe ser coordinada. La lectura de la Ley del Área Metropolitana otorga a COPLACO la posibilidad de establecer acciones conjuntas, coordinándolas. La historia y la realidad de las relaciones interdepartamentales mostraban lo contrario. Era esa una capacidad inédita. Partiendo de una lectura voluntarista de la mencionada Ley y construyendo sobre un tinglado técnico complejo se pretendió pasar por encima del síndrome e introducir una nueva manera de hacer. Pero el ejercicio de esa hipotética competencia exigía la intervención directa del delegado del Gobierno como tal y de COPLACO como institución. No era, por tanto, algo que pudiera “encargarse” a los equipos técnicos de los PAI. Era algo que habría que hacer después. Era algo que no llegó a hacerse.

- La relación Plan-residentes, dando gran relieve al proceso de participación. Implícitamente, el programa de los PAI parte de una toma de postura en cuanto a la forma de distribución de los bienes y servicios, de las cargas, del salario social controlado desde el planeamiento. Distribución a favor de las clases populares, de las clases residentes. Mejorar la vida de los vecinos allí donde éstos se localizan. Siendo esto así, la opinión de los residentes, canalizada con frecuencia a través del movimiento asociativo, adquiere un protagonismo inevitable. Junto al procedimiento clásico de análisis-diagnóstico, el diseño o la concepción de los PAI introduce un elemento nuevo: la definición de los problemas, como reflejo de las percepciones, reivindicaciones, expectativas y maneras de ver de la población residente.

Con estos cuatro cambios en las relaciones básicas del planeamiento, los PAI, el trabajo encomendado a los equipos técnicos, adquiere una dimensión política distinta. Los resultados de los PAI se pueden presentar de muy distintas formas. Se pueden presentar como los logros de una Administración, con tintes paternalistas, sensible a

los problemas de la ciudad y de los ciudadanos y preocupada por la eficacia de su resolución. Y en el otro extremo se pueden presentar, también, como los logros de una oposición consciente y reivindicadora. Y si las reivindicaciones van más allá de lo conseguido, el contenido de los PAI puede esgrimir como instrumento permanente de crítica y reivindicación pendiente. Queda en el aire si los PAI son un documento de la Administración para los administrados o un documento de éstos frente a la Administración.

Este doble papel se dejó sentir contundentemente en la elaboración de los trabajos y en el proceso de participación.

### Los PAI: éxitos y fallos

El transfondo teórico de los PAI no encontró fiel reflejo ni en su formulación inicial ni en su desarrollo. Lo primero —exceso de acopio de información, énfasis en las formas, doble intencionalidad metropolitana y local del contenido— ya ha sido comentado. Sobre lo segundo, sobre el proceso, las experiencias son desiguales y los comentarios menos claros.

El primer problema estuvo sin duda en el lanzamiento. Los PAI se presentaron como un remedio inmediato a problemas, incorporando en la campaña de “venta” del producto las dos etapas que, voluntaristamente, COPLACO tenía en mente: los estudios y su propia actuación como organismo. Sin embargo, los estudios no eran garantía ninguna de que las acciones propuestas se fuesen a emprender. El señuelo de que la participación, por primera vez, iba a tener resultados se vio pronto deslucido, apagado, cuando el movimiento asociativo se percató de que volcar su esfuerzo en los PAI no entrañaba ninguna garantía de obtención de resultados. En los primeros PAI este fenómeno se dio con menos intensidad. En los últimos, era evidente. En los primeros todavía no se sabía lo que iba a pasar y había margen para expectativas positivas. En los últimos se sabía lo que había pasado y ese margen se había reducido enormemente. En los primeros, COPLACO, como institución, mantenía reuniones de trabajo que luego se interrumpieron. En los últimos, el contacto de COPLACO y los equipos se reducía a algunas reuniones técnicas de coordinación. Y el movimiento asociativo supo darse cuenta de que los equipos no eran interlocutores válidos, no representaban a la Administración; no la comprometían. Percibieron a la vista de otras experiencias, que el conseguir que algunas reivindicaciones básicas quedasen reflejadas en las recomendaciones de los PAI era sólo un logro marginal, aún muy distante de la solución de los problemas.

El movimiento asociativo no es fácil. Movilizar a los vecinos es complicado; exige un esfuerzo. Hay que saber medir los pasos que se dan. Tras las elecciones municipales, muchas asociaciones pudieron pensar que lo que los PAI, sus trabajos técnicos, ofrecían no compensaba el esfuerzo. La disociación entre los estudios y la acción y la paralización de las reuniones institucionales que se mantuvieron al principio se irguieron como barrera difícil de superar por los equipos técnicos, pese a





## Comentarios sobre los PAI

los esfuerzos y lo novedoso de las fórmulas que algunos de ellos utilizaron, tema éste que se aborda con mayor extensión más adelante en este artículo.

El desarrollo del programa de los PAI duró demasiado. Estaba previsto hacerlo rápidamente, casi todos en paralelo. De hecho no fue así. Y por ello se resintieron tanto el seguimiento como la coordinación. Al principio COPLACO, como institución, entró con entusiasmo en el programa, montó reuniones de trabajo Administración Central-Local-Asociaciones-Equipos. La ambivalencia del producto, la dureza de la campaña electoral y los riesgos políticos de la operación pueden haber sido factores que enfriaron al entusiasmo. Fueran cuales fueran las razones llegó un momento en que ese tipo de reuniones dejó de celebrarse. El seguimiento político e institucional quedó poco a poco convertido en un mero seguimiento técnico formalista. Un seguimiento que se limitaba a ir acompañando los trabajos de los equipos para asegurar una cierta homogeneidad en la información recibida y en el tipo de análisis realizado. Poco a poco, los PAI operaron en un contexto en el que la preocupación del equipo técnico de COPLACO con sus labores de planeamiento metropolitano ocupó un papel dominante en su forma de supervisar y coordinar los trabajos.

Tras las elecciones municipales la falta de seguimiento se resintió aún más por la aparición de una competencia de protagonistas. Muchas de las recomendaciones de los PAI iban dirigidas a actuaciones de planeamiento o de otro tipo que habría de realizar el Ayuntamiento de Madrid. Con ello aumentaron los interlocutores de los equipos e incluso la gama de temas y recomendaciones que podían hacerse desde los PAI. Al problema de conseguir una coordinación interdepartamental, a nivel de la Administración Central, se le suman el de conseguir una posible coordinación entre las distintas delegaciones del Ayuntamiento.

Pero el principal problema de los PAI fue la falta de continuidad del proceso. La secuencia estudio-participación-recomendaciones-acción quedó truncada. No sólo para cada PAI, sino en conjunto. Y lo peor es que eso estaba claro, incluso antes de que los PAI estuviesen terminados. Se resintió la coordinación y se hizo notablemente difícil el aprovechamiento conjunto de lo que los PAI proponían. Con ello, además, su utilidad como piezas con las que construir una posible propuesta de conjunto, municipal o metropolitana, disminuyó.

Lo dicho hasta ahora puede dar una impresión negativa, pueden dar la imagen de una operación fallida, cuyos dividendos no compensaran sus costos y esfuerzos. Esa imagen sería rotundamente falsa. La operación de los PAI fue, en opinión al menos de quien esto firma, sumamente positiva.

Los PAI se concibieron como un operación rápida, brillante, novedosa y cargada de intenciones innovadoras. Exigían una movilización técnica, profesional, institucional y política extraordinaria. Y se presentaron como la operación-redención del planeamiento. El que no se produjera esa movilización y no se llegara a esa redención o el que las expectativas generadas no llegaran a alcanzarse no son razones, ni mucho menos, para negarle a los

PAI un enorme saldo positivo. Un saldo con múltiples dimensiones: técnicas, profesionales, estratégicas, políticas, de participación, etc.

Hablar de los PAI sin contar parte de la historia y de los logros en estas dimensiones es contar la historia a medias.

### El contenido técnico de los PAI

Técnicamente los PAI supusieron un avance notable sobre la forma en que venía haciéndose el urbanismo. La labor previa de preparación realizada por el equipo técnico de COPLACO contribuyó en gran medida a que así fuera.

A los equipos se les facilitó y se les responsabilizó por la obtención de una gran masa de información sumamente pormenorizada. Como resultado sabían más, y con más detalle, de lo que era normal saber, en la práctica, cuando se abordaban las decisiones de planeamiento.

La información era sectorialmente compleja, cubriendo un amplio espectro: demografía, economía, actividades y establecimientos, transporte, tráfico, infraestructuras, patrimonio edificado, planeamiento, gestión, etc. Estaba sumamente desagregada, teniendo en muchos casos carácter censal, edificio a edificio, establecimiento a establecimiento. En algunos casos —no en todos— era dinámico, es decir, incluía datos para más de un punto en el tiempo. Y, además, su obtención exigió en todos los casos un intenso trabajo de campo.

Todo ello condujo, en la mayoría de los casos, a dos efectos técnicos, tal vez imprevistos por los diseñadores del programa.

En primer lugar introdujo la necesidad de un enorme esfuerzo de síntesis e interrelación entre aspectos distintos que, aunque se saldó con éxito desigual en los diversos PAI, constituyó en todos los casos un desafío y motivó un nivel de trabajo intelectual, de análisis y de comprensión de la realidad urbana muy superior al habitual. Obligó a ampliar el campo de mira e intentar comprender efectos y formas de intervención que con frecuencia desbordan el campo estricto de las relaciones de planeamiento. Se obtuvo, o pudo obtener, un entendimiento más profundo de los factores y agentes que configuran la realidad urbana, de sus procesos de evolución y de las formas en que se puede actuar sobre ellos desde el planeamiento y desde fuera del planeamiento.

En segundo lugar obligó a establecer puentes conceptuales entre planeamientos y realidad construida. La ciudad, o el fragmento de ciudad, como objeto dinámico, llegó a ser conocida íntimamente y esto hizo posible que las recomendaciones fueran más allá de la zonificación-calificación-ordenanzas, etc. El diseño urbano y sus condiciones históricas y actuales, como pieza esencial en la configuración de la ciudad o en la solución de problemas concretos, tomó cuerpo como instrumento válido, cosa que normalmente no hubiera ocurrido con otros tipos de planteamientos (más generales o sobre ámbitos mayores) con otro tipo de acercamiento a la comprensión de la realidad.

En tercer lugar, la simultaneidad de información y conocimiento sobre realidad-planeamiento-gestión-actuaciones posibilitó un análisis crítico del



nivel de eficacia de la intervención convencional, haciendo que el concepto de "política urbana" adquiriese dimensiones más completas.

El resultado neto de todo ello fue el de un salto cualitativo importante en la práctica del planeamiento. Y aunque las circunstancias pueden ser difíciles de repetir en otros contextos o en otras situaciones, el poso queda.

### Efectos profesionales de los PAI

Los PAI eran extensos en contenido y cortos en plazo. Ambas razones impulsaron a la creación de equipos extensos y pluridisciplinarios. Evidentemente podía existir (y algunos PAI así lo muestran) la tentación del "cada mochuelo a su olivo"; la tentación de entender la redacción del trabajo como una elaboración separada de monografías sectoriales y recomendaciones parciales, con un intento de conclusiones genéricas al final. Y no sólo la tentación, sino la presión para que así fuera, impuesta en gran medida por el propio pliego de condiciones y reforzada por lo apretado del plazo. Sin embargo, y a pesar de ello, gran parte de los equipos intentaron superar esa situación experimentando procedimientos de trabajo pluridisciplinar o colectivo que enriquecía planteamientos que de otra forma podrían haber sido aún más parciales. En este sentido, los PAI fueron escuela interna para los propios equipos.

Pero hubo más. Como los equipos eran grandes y como se hacían varios PAI simultáneamente, hubo la necesidad-posibilidad de incorporar a profesionales jóvenes que, de otra forma, hubieran tenido mucha menos oportunidad. La exigencia de trabajo de campo reforzó esto aún más. Por otra parte, el montaje del "proceso de participación" y la necesidad de incorporar planteamientos surgidos desde la población residente abrió un campo bastante amplio a la entrada de personas procedentes de las ciencias sociales, muchas de reciente formación. La suma de ambos factores introducía una perspectiva crítica distinta de la que se hubiera obtenido si el trabajo se hubiera enfocado de otra forma o se hubiese llevado a otro ritmo, centrándolo en equipos más "experimentados".

Como suma de todo ello, el impacto profesional de los PAI fue notable. Afectó a un amplio grupo de personas que adquirieron unas formas de hacer y de ver que hoy están incorporando a otros que ahora al luego, no fructificó en los términos

### Aspectos estratégicos de los PAI

La intención de utilizar los PAI como instrumento para un planeamiento de las partes al todo, del ahora al luego, no fructificó en los términos inicialmente previstos en el programa de COPLACO. Sin embargo, su realización y su examen crítico posterior validaron —con variaciones— la estrategia propuesta.

En su aplicación más directa hicieron posible que la toma de decisiones por parte del Ayuntamiento se apoyase en una estrategia de negociación sólidamente respaldada en su vertiente técnica. El desigual y con frecuencia abusivo desarrollo del

Plan General de 1963 y el conjunto de temas pendientes o en situación irregular habían creado un sinfín de situaciones que era necesario corregir o resolver. Sin los PAI muchas no hubieran podido encontrar salida, o la hubieran encontrado en sus propios términos. Con ellos pudo canalizarse en una determinada dirección, contribuyendo a resolver problemas pendientes —o evitar problemas futuros— y posibilitando un juego mucho más amplio de las concejalías de distrito. Los PAI hicieron posible una gran descentralización de iniciativas, propuestas y decisión.

De forma más indirecta —pero no menos importante— los PAI tuvieron un efecto sumamente importante a la hora de validar una estrategia general de Planeamiento para la Metrópolis. Mostraron claramente que las decisiones "de arriba abajo" eran insensibles a una amplísima serie de efectos secundarios cuya suma podía anular, con creces, las razones supralocales que se esgrimían para justificar la decisión. Al mostrarlo, invirtieron, o al menos modificaron, la correlación de fuerzas tradicionales en la argumentación dialéctica Administración Central-Administración Local.

Sin los PAI hubiera sido difícil poner en marcha la dinámica que condujo a que el Ayuntamiento de Madrid elaborase su propio documento de criterios y objetivos para la revisión del Plan General en su término municipal. Y hubiera sido también difícil que el proceso condujera a la constitución del Consejo de Municipios del Área Metropolitana y a la devolución a cada uno de ellos de su autonomía en materia de planeamiento. No quiere esto decir que fueron los PAI los que introdujeron las razones técnicas o políticas para modificar la estrategia general del Planeamiento Metropolitano. Sería atribuirles demasiado y restar importancia a los esfuerzos del debate que tuvo lugar antes de los PAI, y más tarde, fuera de ellos. Pero es indudable que los PAI aportaron "el peso de la prueba", debilitando las argumentaciones en favor del continuismo centralista y reforzando extraordinariamente las razones para una estrategia alternativa.

Esos pasos ya están dados. Pero hay otros por dar. Y probablemente los PAI influyan en cómo se han de dar. Unos, dentro del Planeamiento; otros, con otras cosas además del Planeamiento. Y otros, fuera de él.

Dentro del planeamiento está por resolver qué tipo de Plan sustituye al actual, qué relación entre Plan y Programa, qué tipo de estrategia de gestión.

Desde el planeamiento, pero con otras cosas, está la gestión concreta de la inversión pública municipal y su régimen de convenios o conciertos con el resto de la inversión pública o con parte significativa de la privada. La visión "integral" que los PAI reforzaron podrá encontrar reflejo en la forma en que se coordinan o conjuntan las inversiones procedentes de distintas fuentes e, incluso, en los mecanismos institucionales o en las estrategias de coordinación que surjan. Los PAI demostraron hasta la saciedad la ineficacia de la parcelación y especialización de responsabilidades y competencias.

Fuera del Planeamiento, los PAI demostraron algo que, aunque se sabía, no era tan directamente





palpable, tan evidente en sus resultados. Muchas acciones, especialmente económicas o de política fiscal local, pueden tener tanto efecto, o más, en la conformación de la ciudad como pueda tenerlo el Planeamiento. La necesidad de incorporarlos a una política urbana única, en una estrategia urbana única, está ahí. Los pasos están aún por dar.

### **El proceso de participación en los PAI**

Participar es formar parte de algo. Si no hay algo en lo que tomar parte no hay participación. En el caso del Planeamiento Urbano, en general, y de los PAI, en particular, ese "algo" habría de ser la toma de decisiones urbanísticas, en general, y las decisiones de intervención inmediata, en particular. Sin embargo, la realidad fue muy distinta. Ese "algo", las decisiones, fue sustituido por otra cosa. La participación que se ofrecía (y se garantizaba) iba encaminada a la elaboración de los estudios y no a lo que vendría tras ellos. El "algo" que sólo la Administración podía ofrecer quedó fuera de juego y la participación en los PAI fue una participación espúrea. Sin embargo, constituyó una experiencia útil y válida de la que se han podido extraer grandes lecciones.

Los equipos encargados de elaborar los estudios de los PAI adquirieron el compromiso de enlazar con el movimiento asociativo y dar cabida a las reivindicaciones y aspiraciones de los residentes. A muchos les fue fácil adquirirlo porque vieron en ello la oportunidad de llevar a cabo algo que constituía una vieja aspiración profesional: lograr un planeamiento participado.

El voluntarismo de los equipos y la inhibición de COPLACO, muy clara al final del proceso, se conjuntaron para crear unas condiciones de convocatoria sumamente artificiales que sólo adquirieron algún realismo cuando, al final del proceso, las Juntas de Distrito asumieron mayor protagonismo.

Cuando los equipos empezaron a montar sus mecanismos y procesos de participación había relativamente poca experiencia en montajes parecidos. Se tuvieron que ir inventando fórmulas y aprendiendo los unos de los otros.

El primer PAI, el de Hortaleza, se encontró con un movimiento asociativo sumamente organizado que vio, en los trabajos del PAI, una oportunidad de profundizar y perfilar sus planteamientos para el distrito, en estrecho contacto entre la directiva asociativa y el equipo.

Esa primera experiencia guardó poca relación con la que se pudo poner en marcha en otros distritos, donde se dieron experiencias muy diversas. Por ejemplo, en Tetuán, el equipo abrió un local en el distrito manteniéndolo abierto como lugar de reuniones-trabajo-debate-exposición durante todo el proceso, intentando actuar de hecho como catalizador del movimiento vecinal. En ausencia de un movimiento ciudadano o asociativo unificado a nivel distrito existía, en muchos PAI, dificultad de convocatoria o interlocución para todo el ámbito. Se buscaron dos tipos de salidas. Una, apoyarse en las Juntas de Distrito articulando las reuniones en torno a ellas, con la colaboración directa de los concejales correspondientes. Otra,

desagregar el proceso multiplicando el número de reuniones.

Aunque se intentó terminarlos en un plazo de seis meses, la mayoría de los PAI duraron más, bastante más, casi un año. Y los equipos se encontraron con la soledad del corredor de fondo. Al principio de cada PAI el contacto y las reuniones con las asociaciones era más fácil. Tenían éstas un material acumulado que encontraba un cauce de salida. Se formulaban unos objetivos. Después venía el largo proceso de elaboración donde el diálogo y la colaboración eran más arduos, más difíciles. Requerían más tiempo. Aún faltaba mucho para elaborar propuestas. El contenido de las reuniones empezaba a repetirse y se hacía cada vez más patente que las soluciones estaban distantes. Reactivar el interés a la hora de formular y debatir propuestas no era nada fácil.

Por ello algunos equipos adoptaron un cambio de estrategia: reorientar la participación hacia un proceso de concienciación y divulgación; asegurar al menos una corriente de información hacia los residentes. Los carteles y la exposición cobraron para ellos una gran importancia. Organizar una exposición y centrar en torno a ella un gran número de actividades que atrayese gente. Llevar las exposiciones a la calle, a puntos de gran afluencia de público, incluso haciéndolas itinerantes. Elaborar documentos "sui-generis" con un estilo de presentación y lenguaje fácil de entender y comunicar. Estas fueron algunas experiencias innovadoras.

Esas técnicas iban dirigidas a la participación de los residentes. Dejaban fuera grupos específicos —políticos, sociales y económicos—. Para ello, reuniones "ad-hoc"; sesiones de grupo; mesas redondas. Una multiplicación de reuniones con dificultades parecidas a las anteriormente apuntadas.

De todo este cúmulo de experiencias se pueden extraer —se han extraído— algunas conclusiones. Conseguir una participación activa, no de elite, popular, es difícil. No puede ser un proceso sostenido. Tiene que estar motivada, respaldada, por la posibilidad de obtención de logros inmediatos. Y no cabe aquí confundir una campaña de información y difusión con una participación eficaz. Los equipos técnicos pueden jugar un papel importante organizando su trabajo de tal modo que facilite la comunicación y clasifique los puntos o momentos (y posible contenido?) de participación. Pero no pueden darla por sí mismos. Su voluntarismo no puede compensar los problemas del contexto o la actitud de quien decide. Por el contrario, puede ser muy negativo en tanto en cuanto la pseudoparticipación que se pretende dar a través de ellos se yergue como obstáculo o se esgrime como coartada para no abrir los temas de fondo —la capacidad de decisión— a una verdadera participación.

### **Los PAI y el Plan**

Cuando se terminó el programa, los PAI estaban ahí y nadie parecía saber muy bien qué hacer con





## Comen- tarios sobre los PAI

ellos. Existía un consenso de que suponían un enorme acopio de información, sugerencias e ideas, pero la maquinaria de decisión (e incluso la técnica) no estaba en condiciones de digerirla o asumirla. Sólo algunas Juntas de Distrito comenzaron a operar, parcialmente, usando su contenido o sus propuestas.

Sin embargo, el caudal político subyacente en los PAI era enorme, e hizo sentir sus efectos.

Los PAI se habían puesto en marcha, desde COPLACO, como piezas para hacer el Planeamiento Metropolitano de un modo distinto. Cuando estuvieron terminados, cuando se alinearon las decenas y decenas de volúmenes, ayudaron a que las cosas fueron mucho más allá, a que cambiara el propio proceso de planeamiento no sólo su estilo. No es casualidad que fuese el Ayuntamiento de Madrid el primero en intentar hacer uso conjunto de todos los PAI del municipio como parte del proceso de elaboración de su documento de criterios y objetivos para la Revisión del Plan General.

Los PAI se concibieron para un proceso de planeamiento, y en parte hicieron que éste cambiara. Y aunque están siendo utilizados en el nuevo proceso, todavía está por definir la mejor forma de usarlos.

Los PAI se concibieron para un proceso de

acción, integrado, que implicaba cambios sustanciales en los modos de hacer de las distintas Direcciones Generales y Departamentos de la Administración Central. Y aunque pueden haber tenido algún efecto, lo cierto es que, al final, ha sido el Ayuntamiento su principal cliente. No han cambiado el escenario de actuación de la Administración Central, pero han ayudado a cambiar su forma de relación con la Local y las formas de actuación de esta última.

Los PAI se concibieron como un proceso técnico abierto a la participación. Se convirtieron en un proceso técnico de alta difusión. Y en este sentido sirvieron de escuela insospechada, en cursillos de formación acelerados, sesgados, improvisados que introdujeron al menos un mínimo de altura urbanística muy al principio de la gestión de la nueva Corporación. Surgió, desde ellos, un interés por lo urbano muy superior al que, probablemente, hubiera habido sin ellos.

Los PAI se pusieron en marcha para cambiar la forma de hacer del planeamiento madrileño. Y, sin duda, el Plan, con los PAI —aunque no sólo por ellos—, será un Plan distinto. Por caminos imprevisos los PAI todavía pueden servir, con retraso, con cambios y a trompicones, para ayudar a cubrir sus objetivos iniciales.





# EL PROGRAMA DE ACCIONES INMEDIATAS DEL ENSANCHE

## Un intento de recuperación social de la ciudad

Por José Martínez Sarandese \*

### La transformación del Ensanche

Durante los últimos veinte años el Ensanche madrileño (1) ha estado sometido a un intenso proceso de transformación, que ha agravado los problemas inherentes a su construcción y ha conducido a la excesiva especialización funcional del área, a la progresiva degradación de la calidad ambiental de los espacios públicos y a la sustitución sistemática de sus edificios por otros de mayor volumen.

El Ensanche fue concebido para reducir la densidad de la ciudad antigua, de 348 a 198 habitantes por hectárea, con la amplitud necesaria para absorber holgadamente el crecimiento de la población durante cien años.

El Anteproyecto de Ensanche de Castro fue aprobado por Real Decreto de 19 de julio de 1860, con el fin de "poner coto a la desmedida altura de

los edificios, limitando el número de los pisos" y de "dar, para la distribución de las manzanas, reglas tales que sirvan de garantía a la salubridad de las habitaciones, asegurándolas los beneficios del sol, de la luz y de la fácil renovación de aire".

Sin embargo, pronto se hace patente que "los particulares que buscan en la construcción de los edificios un medio de lucrarse, no tienen reparo en inmolarse la salud y el arte a su perseverante propósito", como tan certeramente señalara Cerdá.

En efecto, las sucesivas reformas legislativas que, desde 1864, han permitido macizar el Ensanche con edificios cada vez más altos y compactos con patios cada vez más reducidos, y suprimir las zonas previstas para parques y edificios públicos, han hecho posible que en 1978 se alcanzara una densidad residencial en la zona de 373 habitantes por hectárea, superior a la que originariamente se quería corregir en el casco antiguo, y una densidad laboral de 253 empleos por hectárea, es decir, de dos puestos de trabajo por cada residente activo, de los cuales el 83,3% correspondientes en su mayor parte al sector terciario.

### Especialización funcional del área

Las cifras expresadas en el párrafo anterior, que ponen de manifiesto el gran desequilibrio existente entre la población residente y el empleo localizado

\* Arquitecto director del equipo técnico que desarrolló el PAI del Ensanche.

(1) Se denomina Ensanche al área de estudio delimitada con este nombre en el Programa de Acciones Inmediatas, que comprende los seis barrios del Distrito de Chamberí y los barrios de Recoletos, Goya, Lista y Castellana en el distrito de Salamanca de Jerónimos e Ibiza en el distrito de Retiro y de Argüelles en el distrito de Moncloa. En 1979 tenía: 1.070,42 hectáreas; 7.750 edificios; 141.463 viviendas; 64.951 plazas de garaje; 16.342 locales comerciales; 9.305 oficinas; 84.500 vehículos; 130.693 hogares, 399.507 habitantes y 271.226 empleos.



en el Ensanche, son un claro exponente de la importancia de la implantación en él de actividades de uso intensivo, como oficinas, grandes almacenes, comercios especializados y espectáculos, que desnaturalizan su carácter tradicionalmente residencial y provocan su terciarización.

La implantación de actividades intensivas en el Ensanche se concentra fundamentalmente sobre el eje de la Castellana, en el sector enmarcado por las calles de Serrano-Alfonso XII y Zurbano, que es el emplazamiento preferido por sedes bancarias y de grandes sociedades. Esta invasión se produce de dos formas: una primera, brusca, por sustitución de edificios, y una segunda, gradual, por infiltración en edificios residenciales.

La terciarización del Ensanche se complementa, por un lado, con la introducción de fórmulas residenciales selectivas o de alta densidad, que pueden soportar las elevadas repercusiones del precio del suelo en este emplazamiento, como viviendas de lujo, apartamento y hoteles, y, por otro, con la invasión de los espacios públicos por los automóviles privados.

El proceso descrito, que cumple el pronóstico de Castro de que "el valor de los terrenos será el que determinará seguramente el valor y el destino de los edificios", altera profundamente el sistema de actividades del Ensanche, ya que expulsa a las clases populares de la población, agudiza el desequilibrio entre población activa y empleo, agrava los problemas de segregación social que históricamente han diferenciado los distintos sectores del Ensanche, desplaza a las actividades dotacionales, industriales, artesanales y de servicio personal y reduce la tradicional multiplicidad de usos de los espacios públicos.

Paradójicamente, la reducción de la población del Ensanche se combina con el incremento del número de familias; ello se debe a la proliferación de hogares de uno y dos miembros, vinculada, en gran medida, al proceso natural de envejecimiento de la población, que conduce a la infrautilización y abandono de un sector importante del parque inmobiliario residencial, ya que las antiguas distribuciones carecen de flexibilidad suficiente para adaptarse al desdoblamiento de hogares y la congelación de arrendamientos no permite, en muchos casos, ni tan siquiera recaudar los fondos necesarios para conservar los edificios.

Por su repercusión en las condiciones de vida de la población residente tiene especial relevancia la sustitución sistemática de actividades de servicio comunitario —docentes, asistenciales y sanitarias fundamentalmente— por grandes operaciones inmobiliarias, que, con sus elevadas densidades, agravan la insuficiencia de las dotaciones que todavía subsisten.

Desde este punto de vista también tiene especial interés resaltar la "colonización" de espacios y edificios que inicialmente fueron destinados a servicios públicos por oficinas y estacionamientos para funcionarios de la Administración, que agudiza la infrautilización social del patrimonio público inmobiliario, adscrito generalmente a usos exclusivos que no agotan sus posibilidades funcionales.

La especialización funcional del área y su densificación han conducido a una situación de desequilibrio impresionante. En efecto, el suelo se distribuye entre usos de la siguiente forma:

Residencial	35,95%
Terciario	8,85%
Industrial	0,62%
Equipamiento	7,64%
Infraestructuras	5,84%
Sin uso	2,81%
Entre alineaciones	57,71%
Espacios libres	13,62%
Viales	28,67%
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>

Si se aplicaran los módulos dotacionales vigentes el equipamiento debería ocupar el 39,61% del área y los espacios libres el 48,37%. Estas cifras ponen de manifiesto la inviabilidad de las altas densidades.

### Degradación de la calidad ambiental de los espacios públicos

Las principales características de las calles, paseos y plazas del Ensanche, conservadas hasta fechas relativamente recientes en su estado original, han sido alteradas hasta tal extremo que hoy puede decirse que han sido completamente desnaturalizadas.

En efecto, el equilibrio inicial existente entre las superficies destinadas a uso peatonal, ornamental y de vehículos ha sido gravemente comprometido con la supresión de bulevares y jardines y con el estrechamiento de aceras y andenes llevados a cabo con el fin de ampliar las calzadas. En efecto, la distribución de la superficie del viario del Ensanche destinada a aceras y calzadas ha pasado de la relación inicial 41%-59% a la relación actual 34%-66%.

Esta relación tiene sentido inverso a la distribución de viajes producidos en el Ensanche, ya que, mientras que el 49% se efectúa a pie, sólo el 19% utiliza el automóvil privado.

Además del tráfico de automóviles, fundamentalmente de paso, el viario soporta el 44% de las plazas de estacionamiento del Ensanche. En efecto, en las calles se contabilizaron 37.673 vehículos bien aparcados, 11.648 mal aparcados y en estacionamientos subterráneos 2.010. El 66 % de las plazas de estacionamiento correcto estaba ocupado por vehículos residentes que no se movían en todo el día y sólo el 30% era ocupado por vehículos foráneos en horas punta, en la mayor parte de los casos con duraciones superiores a tres horas.

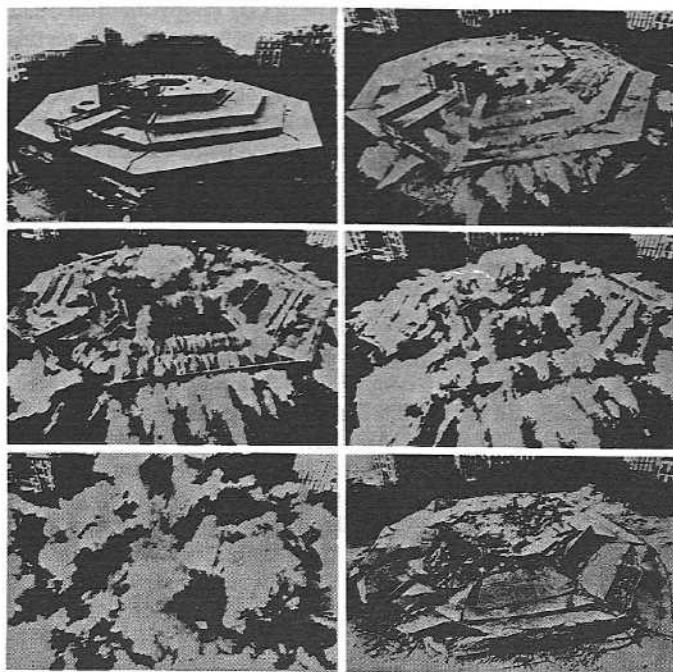
El uso de los reducidos espacios peatonales es obstaculizado por la proliferación de obras de todo tipo que nunca se rematan, de quioscos, tenderetes y veladores, emplazados en medio de itinerarios peatonales de uso intenso, y de señales de tráfico.

Por otra parte, las rasantes de las aceras son deformadas por los accesos de garajes y locales y los bordillos son sumergidos por sucesivas "operaciones asfalto", que taponan absorbedores, provocan inundaciones con la menor precipitación y facilitan la invasión de las aceras por los automóviles.

En otro orden de cosas es necesario destacar que el amortiguamiento de las condiciones climáticas extremas que aseguraba la vegetación de los viales ha sido destruido en amplios sectores del área, como consecuencia de la desaparición de numerosos árboles, en muchos casos de gran porte.

Entre las causas de la desaparición de los árboles destacan: el estrechamiento de aceras, la construcción de estacionamientos subterráneos en calles y





## PARA PROTEGER Y MEJORAR CHAMBERÍ PARTICIPE EN EL PROGRAMA DE ACCIONES INMEDIATAS DEL ENSANCHE

PROMOVIDO POR COPLACO

EN COLABORACION CON EL AYUNTAMIENTO Y LAS ENTIDADES CIUDADANAS  
INFÓRMASE EN LA JUNTA MUNICIPAL DEL DISTRITO  
PLAZA DE CHAMBERÍ, 4

plazas y de vados de acceso a nuevos edificios y locales; la supresión del sistema tradicional de riego que provoca la reposición de pavimentos, al eliminar alcorques, regueras y terrizas; la tala y el desecamiento provocado por los propietarios de cierto tipo de establecimientos en plantas bajas, y, finalmente, la poda brutal que periódicamente realizan los servicios municipales, que, en muchos casos, mejor sería denominar tala.

Parece como si con el tiempo se hubiera hecho extensiva a todas las calles del Ensanche la valoración de Castro de que, en el caso de que no llegase a aclimatarse entre nosotros el ajardinamiento de las plazas, "muy poco o nada se perdería, siendo bien fácil talar aquellos parques y jardines de uso común, dejando espeditas para la circulación las plazas por ellos ocupadas".

La inexistencia de campañas anuales de reposición de los árboles desaparecidos y de sistemas de riego adecuados para asegurar su crecimiento rápido, explican la impresionante reducción del número de árboles existentes en los viales que, entre 1950 y 1979, pasó de 28.429 a 19.246.

Mientras que la desaparición del arbolado deja al descubierto fachadas de baja calidad, perspectivas urbanas de singular interés son destruidas por el impacto brutal de los pasos elevados, de edificios altos y de grandes paneles publicitarios.

La agresividad del medio producida por los factores enumerados llega a hacerse insostenible con relativa frecuencia, debido a los altos niveles de contaminación atmosférica, acústica y visual que provoca la situación generalizada de congestión creada por la circulación y el estacionamiento de automóviles en las calles.

### Sustitución sistemática de edificios

El abandono y derribo prematuro e indiscriminado de edificios habitables, muchos de ellos ejemplares singulares de una arquitectura de calidad que ha conformado la imagen del Ensanche, y su sustitución por inmuebles incoherentes con su entorno, con volúmenes y fachadas que denotan una insensibilidad manifiesta hacia el legado histórico en que se insertan, entraña la destrucción de un patrimonio todavía útil y, en consecuencia, un enorme despilfarro de recursos.

Este fenómeno, que, aunque puntual, ha afectado a grandes áreas en las que se asentaban predominantemente palacios, hotelitos, edificios industriales, almacenes y edificios residenciales de baja densidad, alcanza ribetes surrealistas cuando condena a inmuebles con la entidad del Hospital de Jornaleros (Maudes), del Hotel Fénix o del edificio Omnia.

La sustitución de 235 edificios entre 1974 y 1978 ha entrañado la movilización de 22 hectáreas de suelo, el derribo de 234.970 metros cuadrados edificadas, destinados en su mayor parte a uso residencial y la construcción de 1.329.060 metros cuadrados destinados a uso residencial (46,3%), de garaje (31,2%), de oficinas (22,2%) y otros (0,3%). Además de la importancia relativa que conserva el uso residencial en la transformación, hay que destacar el factor multiplicador de la superficie edificada, 5,65.

El ritmo de sustitución alcanzado entre 1963 y 1978, de 65 edificios por año, ha supuesto la destrucción de un patrimonio que incluso la guerra había respetado. En 1979 el 5% de las fincas del Ensanche se encontraban abandonadas, en ruina, en derribo, sin edificar, en obra o vacantes.

### Origen de los problemas

El proceso de transformación descrito tiene su origen en la naturaleza de la propiedad del suelo, que permite la apropiación individual de las rentas diferenciales generadas por la centralidad del Ensanche; en el carácter dependiente de las actuaciones de la administración urbanística, que, ocupada con instrumentar los propósitos de los propietarios de suelo y de los promotores inmobiliarios, olvidó la defensa de los intereses públicos e institucionalizó la infracción como pauta de comportamiento habitual de los operadores urbanísticos; en los documentos de ordenación urbana que se han sucedido a lo largo del tiempo, que han generado grandes expectativas especulativas materializadas en el incremento de los volúmenes edificadas y en la instalación de usos intensivos sin contrapartida de ningún tipo para la comunidad, y, por último, en una política miope de transporte, dirigida a satisfacer la demanda de un pequeño sector de la población, motorizado, en detrimento de los intereses



de la mayoría, que realiza sus desplazamientos a pie o en transporte público.

### **Los documentos de ordenación urbana, instrumentos de destrucción del Ensanche**

Entre las causas que promueven la destrucción sistemática de la estructura urbana del Ensanche destacan, por su capacidad de transformación negativa, los documentos de ordenación urbana vigentes, cuyas determinaciones parecen haber sido diseñadas intencionadamente con ese fin, contradictorio con los enunciados conservacionistas en que muchas veces dicen inspirarse.

En efecto, el Plan General de Ordenación Urbana de 1963 promueve la colmatación volumétrica de las parcelas, asignando a los inmuebles alturas edificables que en muchos casos son superiores a las construídas, así como la circulación de automóviles a través de una red arterial que exige abrir nuevos viales, ampliar calzadas, desarbolar paseos, plazas y calles y desarrollar una teoría de pasos a distinto nivel y de estacionamiento incompatibles con la permanencia de la estructura urbana del Ensanche.

Los efectos de las determinaciones del Plan General de 1963 en el Ensanche se agravaron con la entrada en vigor en 1972 de las Ordenanzas Municipales sobre Uso del Suelo y Edificación y del Plan Parcial de Reforma Interior del Antiguo Ensanche. Los efectos de éstos se agudizaron, a su vez, con la aprobación de una serie de documentos de menor entidad, entre los que destacaba, por su importancia, el Proyecto para la Ubicación de los Usos de Oficina, Comercial y de Espectáculos en sus Primeras Categorías de 1975.

Dichos documentos, que incrementaban las alturas máximas autorizadas por las Normas del Plan General, que permitían construir edificios para usos intensivos en las calles principales, que dejaban fuera de alineación a la mayor parte de los inmuebles que arrasaban la mayor parte de los edificios dotacionales y que regulaban los procesos de edificación de forma imprecisa y permisiva, han dado lugar a los desmanes urbanísticos y arquitectónicos de efectos irreparables que caracterizan a toda una época de la gestión urbanística.

El Plan Especial de Protección y Conservación de los Edificios y Conjuntos de Interés Histórico-Artístico de la Villa de Madrid, que se estaba tramitando en el momento de realizar el Estudio Urbanístico del Ensanche, pretendió detener la destrucción del patrimonio inmobiliario que configura el centro de la ciudad con un proyecto excesivamente ambicioso que afectaba a la casi totalidad de los edificios del área. Debido a la naturaleza limitada del documento este objetivo solamente podía alcanzarse parcialmente, ya que, al no haberse planteado la pertinente modificación del Plan General, no podía alterarse los derechos conferidos por él.

Como reflexión final hay que decir que la situación actual no es más que la culminación de un proceso histórico de degradación de la norma urbanística que se inició con el propio Ensanche, y que, en cierto modo, repite lo que había ocurrido

en la ciudad antigua a partir de la aprobación de las Ordenanzas de 1847. Por otra parte, la gestión urbanística fracasó estrepitosamente, ya que mientras que los particulares consumaron las expectativas generadas por el planeamiento, la comunidad no recibió las contraprestaciones mínimas previstas como cesiones de suelo para uso público.

### **Percepción de los problemas por la población**

Como era de esperar en una población con una experiencia reivindicativa limitada, los habitantes del ensanche tienen una percepción muy fragmentada de los problemas expuestos, ya que prácticamente carecen de instrumentos de elaboración colectiva que permitan formular en términos generales sus aspiraciones individuales.

Sin embargo, las organizaciones vecinales existentes, aunque poco desarrolladas, han permitido elaborar la síntesis de los principales problemas del Ensanche en el seno de las Comisiones de Participación que se crearon con ese fin en las Juntas Municipales de los cuatro distritos comprendidos en el área objeto de estudio.

### **Las Comisiones de Participación**

El trabajo de las Comisiones de Participación, que se apoyó fundamentalmente en las Asociaciones de Vecinos y, ocasionalmente, según el tema objeto de estudio, en grupos de intereses específicos, se organizó de acuerdo con un programa de reuniones temáticas, en las que intervinieron vecinos, políticos y técnicos, para exponer y discutir los problemas y aspiraciones de la población de cada barrio.

La suspensión de la campaña de información que COPLACO había previsto realizar en los medios de comunicación de masas para dar a conocer la existencia y los objetivos del Programa de Acciones Inmediatas impidió una penetración real de la iniciativa en la población y, en consecuencia, redujo la participación en las Comisiones a unos núcleos de habituales que nunca sobrepasaron las 50 personas, a los que, circunstancialmente, se unían grupos de interés con problemas concretos.

Como los recursos disponibles para realizar los estudios urbanísticos fueron escasos sólo se pudieron efectuar esfuerzos puntuales de difusión de material informativo —como carteles, folletos y programas—, distribuido por las propias asociaciones, que en ningún momento lograron alcanzar el conjunto de la población.

A pesar de las deficiencias descritas las Comisiones de Participación permitieron precisar los principales problemas y objetivos de la población residente en el área estudiada y elaborar un Programa de Acciones Inmediatas y las directrices para revisar el Plan General en el Ensanche.

### **Objetivos para un Programa de Acciones Inmediatas**

Los objetivos que gradualmente fueron surgiendo en el desarrollo de las reuniones de las Comisio-





## El programa de acciones inmediatas del ensanche.

nes de Participación se agrupan en tres grandes conjuntos que responden a los problemas que se pretende subsanar a corto plazo.

Así, para contrarrestar la excesiva especialización funcional del Ensanche se planteó la necesidad de proteger las actividades amenazadas que se encuentran en vías de extinción, en especial las dotacionales y las que aseguran la diversidad del empleo, de impedir la instalación de nuevos establecimientos de uso intensivo, de revitalizar la función residencial integradora de las clases populares y de privilegiar el uso vecinal de los espacios públicos.

Para detener la degradación de los espacios públicos y mejorar su calidad ambiental se planteó la necesidad de trasladar el protagonismo de la calzada al transporte público, de recuperar la calle como única alternativa posible para formar un sistema de espacios libres en una estructura urbana macizada por la edificación y de ampliar dicho sistema con los espacios públicos de uso restringido, aboliendo de paso los privilegios de uso que disfrutaban los funcionarios de la Administración.

Para detener el proceso de abandono y sustitución de los edificios del Ensanche se planteó la necesidad de reducir al máximo las expectativas especulativas que confería el planeamiento, ajustando las determinaciones urbanísticas de todos los documentos a los derechos asignados por el Plan General y eliminando las interpretaciones abusivas que habitualmente se hacían en la aplicación de la norma, y de proteger y conservar los edificios singulares y los espacios privados arbolados, ya que ambos se consideran recursos irreproducibles.

Como objetivo complementario se planteó la necesidad de clarificar y simplificar la gestión de la administración urbanística.

### El Programa de Acciones Inmediatas

Las propuestas incluidas en el Programa necesariamente habrían de tener un carácter concreto y limitado, en consonancia con la reducida capacidad de intervención que ofrecen los instrumentos disponibles para actuar sobre una estructura urbana tan consolidada.

Dichas propuestas, que también son consecuentes con el carácter temporal del Programa, que ha de cubrir el período transitorio hasta que se apruebe la revisión del Plan General, afectan fundamentalmente a la gestión de los espacios públicos y a los documentos de ordenación urbana.

En efecto, el suelo y los inmuebles de patrimonio público cobra una importancia estratégica en el Programa de Acciones Inmediatas del Ensanche, ya que cualquier intervención a corto plazo está condicionada por la titularidad actual de los bienes.

Por otra parte, habida cuenta de las competencias urbanísticas de COPLACO, se entiende que las propuestas de esa naturaleza tendrán, independientemente de su necesidad objetiva, una viabilidad que justifica el esfuerzo realizado en ese sentido.

A continuación se exponen las principales propuestas del Programa de Acciones Inmediatas del Ensanche, agrupadas bajo el encabezamiento del objetivo que se pretendía alcanzar:

### Proteger los usos amenazados, frenar la terciarización y equilibrar la distribución de usos

1. Modificar los planos de zonificación de las Ordenanzas Municipales sobre Uso del Suelo y Edificación y del Plan Parcial de Reforma Interior del Antiguo Ensanche con el fin de conservar el equipamiento y los usos colectivos existentes y ampliar y mejorar la calidad de los espacios libres públicos. Dicha modificación tiene por objeto ajustar la calificación urbanística de los equipamientos a los usos existentes y de las alineaciones oficiales a las reales, favorecer el uso peatonal de los espacios libres públicos y recuperar los terrenos de servicio público para mejorar las dotaciones del Ensanche.

2. Suspender el otorgamiento de licencias que se soliciten al amparo del Proyecto para la Ubicación de los Usos de Oficina, Comercial y de Espectáculos en sus primeras categorías, revisar el acuerdo por el que se aprobó y anularlo, habida cuenta del contenido del documento, que constituye una infracción manifiesta de normas urbanísticas de rango superior, y de la tramitación efectuada, que no ha cumplido los requisitos de procedimiento establecidos.

3. Canalizar parte de los fondos públicos destinados a construir viviendas de protección oficial para realizar operaciones de rehabilitación que permitan recuperar y sanear el patrimonio inmobiliario degradado y consolidar la población autóctona de menores recursos y las actividades de servicio.

4. Ordenar los usos dotacionales para atender preferentemente a la demanda local. Con este fin se propone convertir los centros escolares segregados en mixtos y crear pequeños centros asistenciales en plantas bajas de edificios para otros usos que puedan atender en relación de proximidad la creciente demanda de servicios para ancianos.

### Recuperar la calle

5. Rescatar del uso del automóvil todos los espacios que no sean imprescindibles para asegurar la circulación de caudales uniformes de tráfico y aquellos destinados a estacionamiento que tengan dimensiones suficientes para ser integrados en un sistema de espacios libres.

6. Reforzar el transporte público de superficie, extender el carril-bus a todos los itinerarios principales que carecen de él, incluso en plazas, gloriets e intersecciones, e incrementar las medidas coercitivas para evitar su ocupación por otros vehículos.

7. Reimplantar la "zona azul" para vehículos foráneos, gravar progresivamente el estacionamiento de los vehículos residentes en la calle, con el fin de evitar al máximo su privatización, e impedir la creación de nuevas plazas de garaje para usos terciarios.

8. Parafraseando a Castro "conservar el arbolado (...) por más que hoy, debido tal vez a la escasez de agua con que cuenta para sus riegos, se presente raquítico y poco nutrido" y reponer los árboles, alcorques y regueras desaparecidos.



9. Suprimir los tendidos aéreos que todavía subsisten, reducir el número de báculos y señales enclavados en las aceras y eliminar las barreras arquitectónicas existentes.

10. Modificar el "Pliego general de condiciones para la redacción y tramitación de los proyectos de urbanización", con el fin de regular las obras de conservación de los espacios públicos de tal forma que se impida la pavimentación de calzadas mediante capas sucesivas de hormigón asfáltico y la construcción de barreras arquitectónicas, como alcorques, escaleras, resaltes, etc.

11. Modificar la "Normalización de elementos constructivos para obras de urbanización", con el fin de ampliar las soluciones previas, de dar carta de naturaleza a materiales que tienen probada solidez y calidad, de normalizar elementos para impedir que se construyan barreras arquitectónicas, como bordillos rebajados, rampas, pavimentos especiales para avisar a los invidentes la proximidad de obstáculos, rejillas de alcorques, regueras con sección de omega, etc., y de suprimir aquellos elementos de amueblamiento urbano que exigen un esfuerzo desproporcionado de conservación, como vallados metálicos y jardineras aisladas.

#### **Reducir las expectativas que provocan el abandono y la sustitución de edificios**

12. Modificar el texto de las Ordenanzas Municipales sobre Uso del Suelo y Edificación y de las Ordenanzas del Plan Parcial de Reforma Interior del Antiguo Ensanche, de acuerdo con el texto articulado que se propuso para:

- a) Reducir la edificabilidad permitida.
  - disminuyendo una planta la altura edificable para ajustarse a los límites máximos señalados por las Normas del Plan General;
  - eliminando la edificación abusiva permitida bajo cubierta;
  - eliminando la edificación concedida habitualmente en las dos primeras plantas de los patios de parcela y la que resulta en el resto de las plantas al reducir la anchura de los patios definida en función de su altura;
  - suprimiendo los cuerpos volados cerrados;
  - reduciendo la longitud de los vuelos, y
  - reduciendo a dos el número de plantas bajo rasante.
- b) Limitar las condiciones de uso
  - suprimiendo los apartamentos como categoría de vivienda
  - exigiendo mayor número de plazas de garaje para vehículos residentes.
- c) Precisar las condiciones estéticas refiriendo la composición, materiales y alturas de los nuevos edificios a los colindantes;
  - devolviendo el plano de fachada, definido hoy por los cuerpos volados, al plano de alineación;
  - Recuperando los tipos y anchuras de huecos y vuelos que históricamente han configurado las fachadas del Ensanche;

- impidiendo instalaciones en planta baja que dificulten la lectura de la fachada y destruyan perspectivas urbanas;
- evitando el rasgado de huecos en planta baja y la instalación de acondicionadores de ventana, y ampliando la información exigida para efectuar la tramitación de las licencias de obras).

d) Impedir la creación de barreras arquitectónicas en los edificios.

13. Revisar la redacción del Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos de Interés Histórico-Artístico de la Villa de Madrid aprobado inicialmente, con el fin de introducir las determinaciones propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas en los estudios, planos y normas correspondientes. Como las modificaciones necesarias significaban un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado, se propuso abrir un nuevo trámite de información pública antes de someter el documento a aprobación provisional.

Para soslayar el tema de las indemnizaciones se propuso solicitar la incoación de expediente de declaración de Monumento Histórico-Artístico Nacional o Local de aquellos edificios para los que se proponía la protección integral, y la inclusión en el Catálogo Complementario del de Monumentos Histórico-Artísticos de aquellos que sin tener un interés destacado fueran merecedores de protección general.

14. Evitar la ruina de los edificios endureciendo las medidas coercitivas para que se ejecuten las obras de conservación estipuladas por las Ordenanzas Municipales y facilitando asesoramiento y fondos para que los vecinos afectados puedan ejercer la acción sustitutoria.

#### **Clarificar la gestión urbanística**

15. Facilitar el acceso público a todo expediente relacionado con un documento urbanístico vigente o en trámite. Para ello es necesario integrar los servicios de información municipal y de COPLACO, con el fin de inventariar documentos, cartografiar sus ámbitos, resumir sus características, reconstruir los expedientes incompletos o desaparecidos y diligenciar los documentos "apócrifos".

16. Publicar la recopilación de las disposiciones y normas vigentes que complementan las Ordenanzas. Esta publicación, que sería de gran utilidad para los funcionarios de la administración urbanística y para los ciudadanos, debería incluir las instrucciones interpretativas de régimen interno que distribuyen COPLACO y la Gerencia Municipal de Urbanismo entre sus técnicos.

17. Diseñar y poner en práctica rutinas de tramitación que impidan la repetición constante de las irregularidades observadas en gran parte de los expedientes analizados y que caracterizan toda una etapa de la administración urbanística. Dichas rutinas deberían de considerar aspectos tanto formales y de contenido de los documentos como





## El programa de acciones inmediatas del ensanche.

procedimentales, que, generalmente, se soslayan. Entre las rutinas de tramitación de las licencias de obra que sería conveniente introducir destaca la publicación de la solicitud, cuando menos en el *Boletín Oficial del Ayuntamiento*.

### Directrices para revisar el Plan General

En las Comisiones de Participación se manifestaron algunas aspiraciones vecinales que están por encima de las posibilidades del Programa de Acciones Inmediatas, que sólo pueden ser recogidas como directrices para revisar el Plan General en el Ensanche:

1. Ajustar la ciudad de derecho a la ciudad de hecho, excepto en casos de disfuncionalidad manifiesta, de tal forma que la calificación urbanística y la edificabilidad asignadas en cada caso se acomoden a los usos y edificaciones actualmente existentes.
2. Preservar el carácter residencial de la zona, impidiendo la introducción de nuevos usos y viviendas, realojando a los vecinos amenazados y ampliando los equipamientos locales existentes.
3. Mejorar la calidad ambiental de los espacios públicos, dificultando más el acceso de los vehículos privados y liberando suelo para ampliar el sistema de espacios libres públicos.
4. Instrumentar mecanismos de gestión que permitan liberar dichos suelos de forma efectiva, a través de fórmulas de distribución justas.

### Propuestas surrealistas

Aunque las propuestas han pretendido restringirse al campo de lo posible, no hay que olvidar, con Karl Liebknecht, que "el límite extremo de lo posible sólo puede alcanzarse tendiendo la mano hacia lo imposible" y que "la posibilidad realizada es el resultado de imposibilidades a las que se ha aspirado".

Entre las propuestas que se suscitaron en las Comisiones de Participación, que, aunque no llegaron a formularse como tales en el Programa ni en las Directrices por considerarlas irrealizables a corto plazo, reflejan las aspiraciones de la población a ciudad mejor, destacan:

- la recuperación de la calzada central de la Castellana para Paseo y la especialización de las vías laterales como ejes de transporte público de superficie y acceso a las fincas colindantes;
- el desmontaje de los pasos elevados de Cuatro Caminos, Atocha, Fernández Villaverde y Juan Bravo o, en su defecto, su conversión en paseos;
- la restauración de los bulevares con que fueron concebidas las principales vías de Ensanche, y
- la conversión de los estacionamientos de superficie de los edificios públicos en parques arbolados.

### Ejecución de las propuestas

Desde el primer momento del estudio se puso de manifiesto la principal contradicción del Programa, es decir, que el organismo promotor no era el ejecutor potencial de las propuestas. En efecto, el protagonista de la mayor parte de las actuaciones posibles era el Ayuntamiento, no sólo por sus competencias, sino también por la voluntad política de llevarlas a cabo expresada en los Programas Municipales de los partidos políticos que lo gobiernan.

Las principales propuestas del Programa de Acciones Inmediatas del Ensanche han sido asumidas por el Ayuntamiento de Madrid, por COPLACO y por el Hospital Provincial, que han llevado a cabo:

- la anulación del Proyecto para la Ubicación de los Usos de Oficina, Comercial y de Espectáculos en sus Primeras Categorías;
- la instauración de la ORA;
- la modificación del texto de las ordenanzas municipales;
- la modificación del texto de las Ordenanzas del Plan de Reforma Interior del Antiguo Ensanche;
- la modificación y retroacción del trámite del Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos de Interés Histórico-Artístico de la Villa de Madrid;
- la suspensión de las inversiones programadas para el sistema de pasos a distinto nivel de Reina Victoria/Federico Rubio, Reina Victoria/Ibáñez Ibero, San Francisco de Sales/Santander y Plaza de Cristo Rey;
- la aprobación de la Ordenanza sobre supresión de barreras arquitectónicas en la vía pública;
- la extensión de carriles-bus;
- El cierre progresivo del Retiro al uso de automóviles;
- la supresión del aparcamiento de vehículos en los espacios libres del Hospital Provincial;
- la peatonalización de las Plazas de Murillo y de Chamberí y el estudio de peatonalización de la de Chisperos y de Felipe II;
- la puesta en servicio como espacio de juegos del solar municipal de Meléndez Valdés c/v Galileo;
- la revisión del Proyecto de Reparcelación de la manzana delimitada por las calles de Raimundo Fernández Villaverde, Ponzano, Maudes y Alenza aprobado por COPLACO y su reordenación para crear una plaza pública, y
- la suspensión de la licencia de edificación concedida por COPLACO en Santa Engracia c/v Rafael Calvo.

Entre las propuestas que están pendientes de llevar a cabo destaca por su importancia la modificación de los planos de zonificación de las Ordenanzas Municipales y del Plan de Reforma Interior.



## Balance de una experiencia

Entre los aspectos positivos del Programa de Acciones Inmediatas es conveniente destacar el carácter abierto de la experiencia, que ha aproximado el planeamiento a la población en un marco participativo amplio y descentralizado, y que ha permitido intervenir a un numeroso grupo de técnicos con enfoques innovadores que, en muchos casos, han supuesto una ruptura de los planteamientos convencionales que la Administración adoptaba frente al planeamiento vigente.

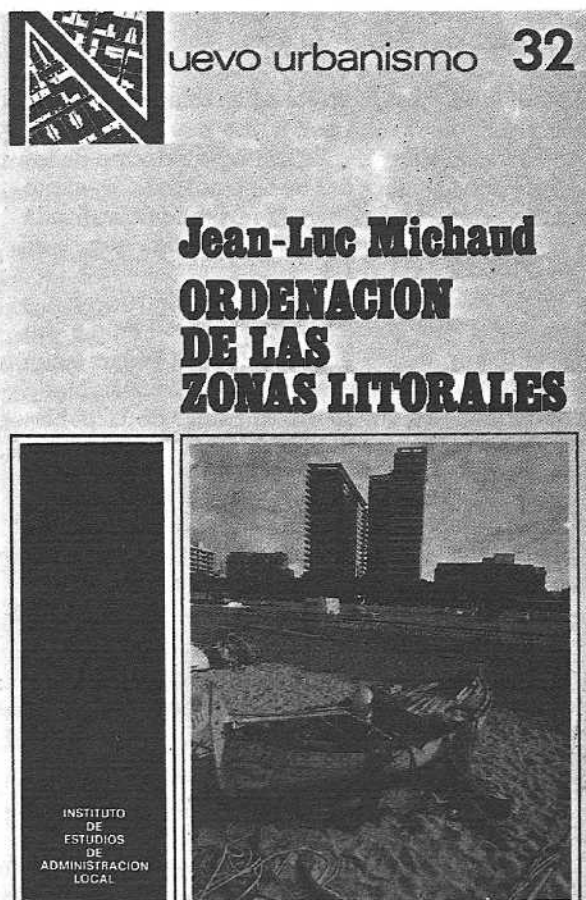
La oportunidad del Programa, que supuso un desbloqueo de la actitud contemplativa que desde hacía años mantenía COPLACO respecto a la revisión del Plan General, se pone de manifiesto por la utilidad que ha tenido para el Ayuntamiento,

tanto para sentar las bases de la revisión del Plan General como para resolver multitud de problemas de la gestión urbanística cotidiana.

Entre los aspectos negativos del Programa destacan: la disfuncionalidad introducida por la delimitación del área de estudio, no coincidente con los Distritos Municipales, que complicó su realización sin contrapartida cualitativa de ningún tipo; la falta de seguimiento del Programa, que imposibilitó la ejecución de aquellas propuestas que no han tenido un respaldo especial y que creó cierto sentimiento de frustración en la población que intervino en su elaboración, y, por último, la falta del apoyo publicitario del Programa prometido por COPLACO, que indudablemente hubiera supuesto una mayor participación de la población en el mismo.

# colección “Nuevo Urbanismo”

Ultimas publicaciones aparecidas







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

Por José Ruiz de Elvira\*

## INTRODUCCION

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

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

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

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

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

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

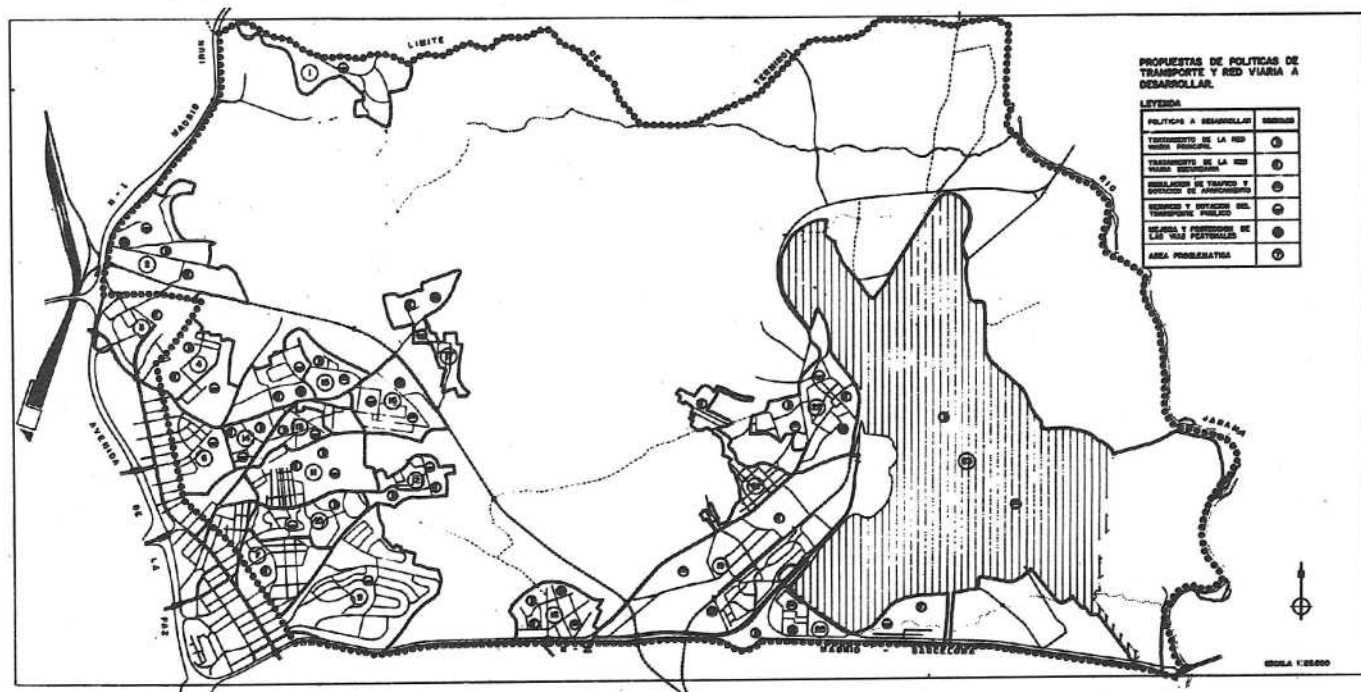
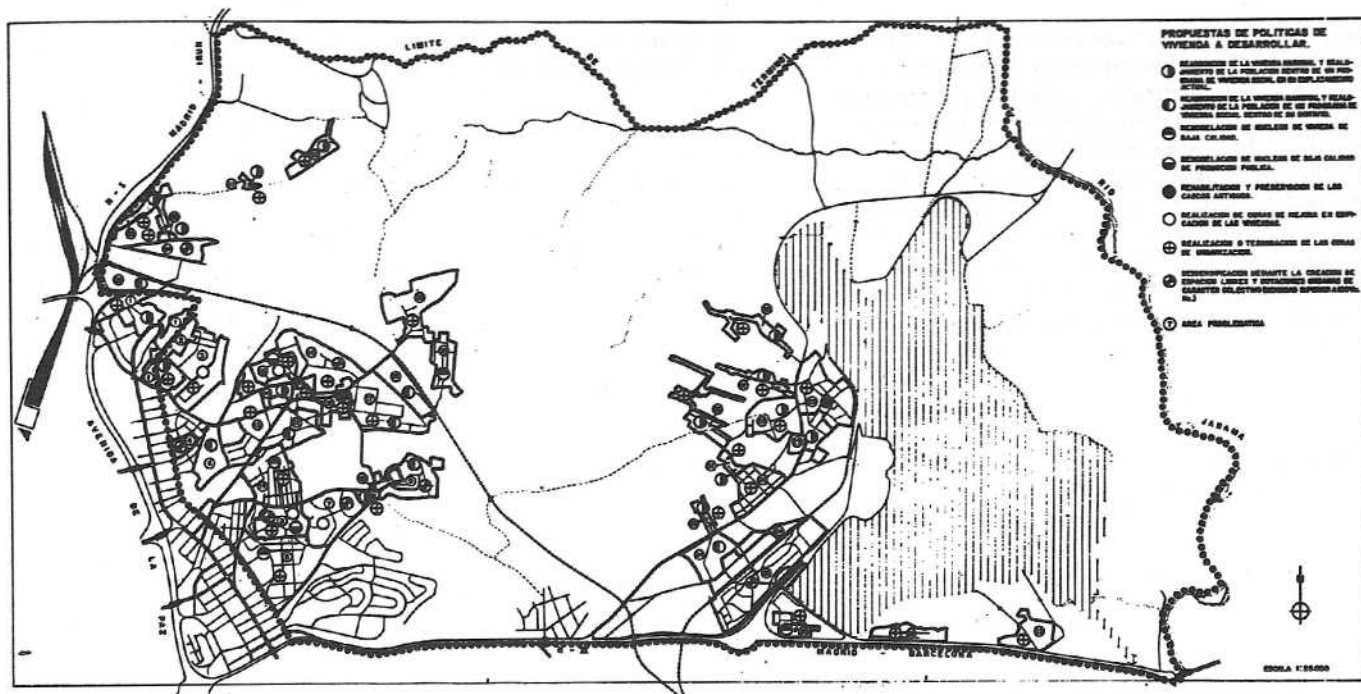
En este contexto, tan sintética e incompletamente descrito, la problemática del planeamiento en el Area Metropolitana de Madrid a mediados de los 70 puede hoy ser interpretada, a la luz de los erráticos intentos de revisión del Plan que se habían producido, como resultado de la falta de definición

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









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

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

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

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

#### El proceso de los trabajos: la participación

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Difusión y utilización del PAI de Hortaleza**

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

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

El protagonismo en la aplicación y seguimiento





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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

## Conclusiones

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

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





# El programa de acciones inmediatas de tres municipios del Area Metropolitana de Madrid

## P.A.I. NORTE. ALCOBENDAS, COLMENAR VIEJO Y SAN SEBASTIAN DE LOS REYES

Por Luis Moya\*

No era muy difícil en 1976 darse cuenta de que los planes urbanísticos que se habían redactado en años anteriores no servían en aquel momento. Las condiciones económicas y políticas empezaban a cambiar. La crisis económica deceleraba el crecimiento de las grandes ciudades y se anunciaban las elecciones democráticas generales y locales. Las elecciones municipales repercutían en el planeamiento de forma directa, sobre todo en un sentido: las decisiones de ordenación de la ciudad deberían satisfacer a la mayoría, lo que suponía la incorporación de un nuevo grupo, el más numeroso pero hasta ahora marginado, el de los usuarios.

Por otra parte, los urbanistas arrastrábamos un escepticismo acumulado durante años de planeamiento escasamente llevado a la realidad, como consecuencia de la poca relación existente entre planes de grandes directrices y la ciudad entendida como un negocio muy concreto. Los planes de urbanismo eran más una formulación de deseos que una resolución de problemas graves infraestructurales, ambientales o estéticos.

Así se puede entender que el esperado Plan del Area Metropolitana de Madrid no llegara a realizarse. Ni las fuerzas económicas, ni el poder ejecu-

tivo, ni los usuarios, ni los técnicos estaban de acuerdo con la vieja fórmula de planeamiento.

Los Programas de Acción Inmediata (PAI), que puso en marcha COPLACO en 1978, reunían bastantes características de lo que parecía debería ser el nuevo planeamiento aunque no fueran planes propiamente dichos. Entre las características planteadas por los PAI había dos fundamentales: el sistema de participación y la metodología basada en zonas homogéneas para el análisis y establecimiento de objetivos y recomendaciones.

La participación no sólo era la consecuencia de un sistema político diferente sino una forma de obtener información de la problemática real y concreta, y de que el resultado del documento respondiera a las decisiones tomadas por la comunidad, con lo que su puesta en práctica y gestión no sería una imposición sino la continuación lógica del proceso en marcha.

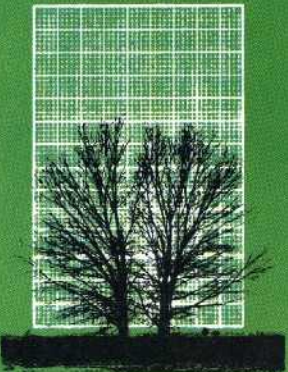
El método de las Zonas Homogéneas permitía descender especialmente a una escala más apropiada tanto para la participación como para la elaboración de recomendaciones, pues dichas Zonas se delimitaban, además de por sus características físicas comunes (Tipología edificatoria y morfología urbana), por la problemática común en algún aspecto fundamental.

\* Arquitecto Director del Equipo Técnico que desconoció el PAI Norte.



*programa de acciones inmediatas*

**ALCOBENDAS**  
**San SEBASTIAN de los REYES**



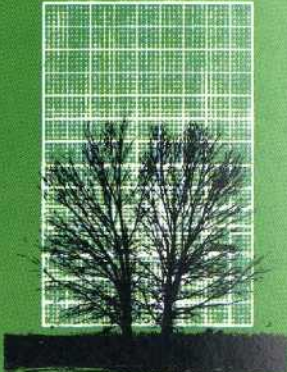
Infórmate y decide cosas sobre el futuro urbanístico de tu pueblo.

Acude a la sala de información del PAI en los locales del Ayuntamiento.

**COPLACO**

*programa de acciones inmediatas*

**COLMENAR VIEJO**



Infórmate y decide cosas sobre el futuro urbanístico de tu pueblo.

Acude a la sala de información del PAI en los locales del Ayuntamiento.

**COPLACO**

### Características de los municipios del PAI-Norte

El PAI-Norte englobaba tres municipios (\*), Alcobendas, Colmenar Viejo y San Sebastián de los Reyes, de superficie considerable, engarzados en la carretera de Madrid a Irún dentro del Área Metropolitana de Madrid. Estos municipios tienen en común poseer zonas de paisaje de calidad, estar atravesados por carreteras principales con categoría de autovías como son la N-1 y la C-607 (carretera a Miraflores y Navacerrada), tener actividades agropecuarias dignas de ser consideradas y urbanizaciones de 2ª residencia de nivel relativamente elevado, Planes de Extensión de Casco (mal llamados Planes Generales) de 1968 de carácter expan-

(\*)El PAI-Norte incluía también la finca Monte de Viñuelas de un solo propietario. Las 3132 Has de encinar similar al Monte del Pardo, puesto que es continuación del mismo, pertenecen al municipio de Madrid aunque se encuentran en una lengua de terreno incrustada en los tres municipios que constituyen el PAI-Norte. En el centro de la finca se sitúa el Castillo de Viñuelas de estilo eléctrico construido a principios de siglo con un valor más histórico que artístico, pero contiene un retablo en la capilla y una colección de armaduras muy apreciables.

La propiedad ofrecía una serie de propuestas alternativas a su actual uso privado de coto de caza y pastos de ganado que el equipo estudió y reflejó en el documento final como base de una negociación que se presentaba compleja.

sionista, consecuencia del Plan del Área Metropolitana de Madrid de 1963, y tres gobiernos municipales de mayoría socialista. Pero también hay elementos diferenciadores que delimitan dos grupos nítidamente: el formado por Alcobendas y San Sebastián de los Reyes y el de Colmenar Viejo.

Los dos primeros municipios son prácticamente suburbios de Madrid en el sentido que sus actividades principales dependen de la capital. Dichas actividades son las residenciales e industriales. Las primeras pertenecen a dos categorías muy diferentes: residencias de nivel alto en las urbanizaciones de "ciudad-jardín", dispersas en el medio rural, como La Moraleja y Ciudadcampo, y las residencias de nivel medio y bajo en promociones de bloques de viviendas en el casco urbano o en su periferia. Las actividades industriales son considerables; el polígono de Alcobendas está prácticamente ocupado en su totalidad a pesar de los precios elevados del suelo, y los dos polígonos de San Sebastián de los Reyes tienen grandes expectativas y están ocupados en gran parte. El problema es que la mayoría de los residentes trabajan fuera; la mayoría de los empleados residen fuera, y todos utilizan los servicios de Madrid que no encuentran en su municipio.

Todavía existe otra actividad típicamente metropolitana como es la de los equipamientos especia-





**El  
programa  
de  
acciones  
inmediatas  
de tres  
muni-  
cipios  
del Area  
Metro-  
politana  
de  
Madrid**

les. Se ha construido un centro geriátrico en Alcobendas y una zona deportiva, "Puente Cultural", y está en proyecto un hipermercado perteneciente al Plan de Grandes Equipamientos Comerciales de COPLACO, la Escuela de Ingenieros Industriales, un centro deportivo de la Caja de Ahorros y un frontón de apuestas, además de que existen campos de maniobras militares al Oeste de ambos municipios.

El municipio de Colmenar Viejo es de gran extensión superficial, ocupa el 2º lugar dentro de la provincia después de Madrid. El hecho de no estar situado su casco urbano en las carreteras de salida de Madrid le ha protegido de un desarrollo de aluvión por ondas como es el caso de Alcobendas y San Sebastián de los Reyes. La mayoría de la superficie municipal es de secano y conserva actividades autónomas con peso específico como son la ganadería y la cantería. Tiene también actividades metropolitanas en estado incipiente: urbanizaciones de 2ª residencia, polígonos residenciales próximos al casco para empleados madrileños, dos polígonos industriales con escasas industrias, e instalaciones militares. Estas últimas son algo más importantes y están formadas por el CIR, la base de

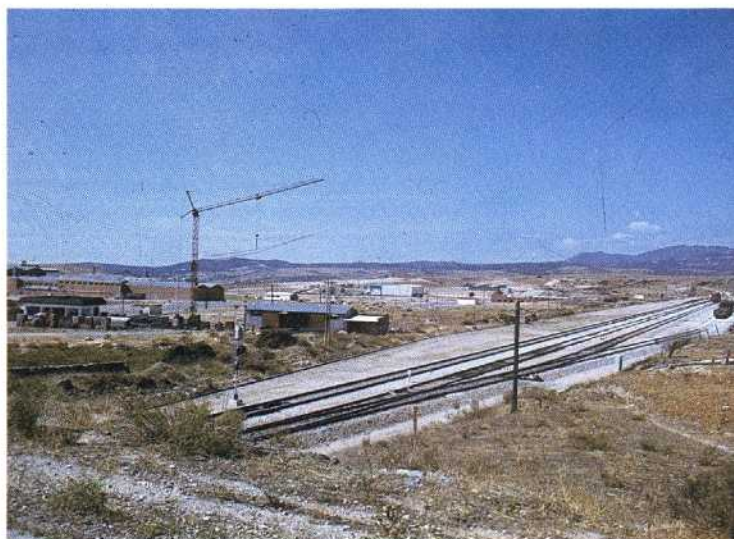
helicópteros y los campos de maniobras en la Dehesa Municipal, y además existen proyectos de expansión.

La gran incógnita del municipio de Colmenar es qué ocurrirá con la llamada nueva ciudad de Tres Cantos, para una población de 140.000 habitantes, que ocupa el triángulo más meridional del término, limitando con el de Madrid y teniendo como frontera los magníficos encinares de El Pardo y el Monte de Viñuelas. El PAI hace una recomendación al respecto, que comentaremos más adelante, recogiendo la opinión mayoritaria de la población, pero éste es un caso evidente en que el marco de participación rebasa el municipio, y los acuerdos intermunicipales en el Area Metropolitana son imprescindibles.

Se han dado las características de los municipios que constituyen el PAI-Norte, más que con un afán descriptivo, como un intento de reflejar cómo un PAI de estas características tiene elementos muy diferenciadores de los del PAI-Ensanche o PAI-Hortaleza que delimitan un área del tejido urbano consolidado. Sin embargo, el método, basado en un mismo pliego de Condiciones era de aplicación en nuestros municipios modificando o incremen-



*Vista de Colmenar Viejo. Conjunto armonioso. Delante tierras de secano, al fondo la Sierra de Guadarrama.*



*Polígono Industrial de Colmenar Viejo muy poco ocupado a pesar de estar urbanizado y tener estación de ferrocarril.*



*Iglesia Parroquia de Colmenar Viejo.*



*Entrada de Colmenar Viejo: ganado, chalets y primeros bloques en altura.*





*Las primeras construcciones de Tres Cantos: Al fondo Colmenar Viejo.*



*Rapiña de piedras de la magnífica tapia del Monte Viñuelas de la parte expropiada por el ministerio para parque de tres cantos.*

tando algunos análisis, como por ejemplo el del medio físico, del que se responsabilizó un experto en agricultura y medio natural.

Concretamente, los elementos diferenciadores más destacables de los municipios del Área Metropolitana de Madrid estudiados son los que exponemos a continuación.

En primer lugar, y a través de la participación, se detectó un fuerte sentimiento autonómico. Sentimiento exarcebado probablemente por la colonización madrileña de los años precedentes, que tiene sus efectos concreto en que la población residente tiene inevitablemente que desplazarse para obtener trabajo y servicios. Los desplazamientos son más frecuentes en Alcobendas y San Sebastián de los Reyes que en Colmenar Viejo, donde existe una cierta autosuficiencia y donde las formas de vida son algo más rurales, lo que implica menor necesidad subjetiva de servicios urbanos.

Tampoco aparecía demasiada relación entre municipios colindantes e incluso había conflictos en determinados ámbitos de la población entre Alcobendas y San Sebastián de los Reyes, que son muy similares en su problemática municipal. Probablemente no pasa de ser un antagonismo histórico que será superado por el proceso de planeamiento puesto en marcha en el Área Metropolitana.

En contrapartida la cohesión de la población también es mayor: no sólo en cuanto a la comunicación entre los residentes sino también en el hecho de que los empresarios, a través de sus asociaciones, actúan unidos en las decisiones que les afectan a todos.

También la presencia de los Ayuntamientos es más viva y ejerce más influencia que en Ayuntamientos grandes como Madrid.

Otro elemento diferenciador de los municipios del Área Metropolitana es la cantidad de suelo disponible. El territorio rural, la mayor parte de secano y con bajo rendimiento agrícola, muchas veces abandonado debido a la emigración a Madrid en los "años 60", constituía hasta ahora un magnífico terreno de reserva para cuando le llegara la onda expansiva del crecimiento madrileño.

La estrategia de los promotores al respecto no era complicada. Hay tres tipos de suelo que interesan: los de los cascos urbanos y sus proximidades porque disponen de infraestructuras; los terrenos

que estando en el medio rural tienen calidad ambiental, y los terrenos tangentes a las carreteras principales. Los primeros, en los cascos o sus proximidades, sirven para promocionar viviendas económicas. Si se adquieren a tiempo, es decir cuando se observa que el núcleo urbano de la onda anterior más próximo a Madrid se está saturando, resultan muy baratos ya que el abandono de la población joven hace que las casas del casco, de construcción pobre, se deterioren rápidamente, y los campos de cultivo de la periferia están sin cultivar. Se puede decir con toda propiedad que estos pueblos están en barbecho para la nueva construcción. En ellos se promociona en un primer momento viviendas económicas similares a las de suburbio madrileño, pero más baratas porque el terreno cuesta menos. Después se construyen viviendas mejores con espacios deportivos y verdes privados para ofrecerlas a parejas jóvenes con hijos que las prefieren, aun a pesar de los desplazamientos al trabajo, a viviendas en Madrid al mismo precio pero sin espacios libres. La decisión depende en gran manera de que haya plazas escolares para los niños.

El caso de Colmenar Viejo, en este sentido, es algo diferente porque era un pueblo de veraneo económico en el que se construyeron urbanizaciones de hotelitos adosados de segunda residencia. Las viviendas de primera residencia nuevas estaban destinadas a trabajadores de la zona, como por ejemplo los del Canal de Isabel II. Únicamente a partir de los años 70 se han intentado promociones para empleados en Madrid, pero continúan las de 2ª residencia y las de 1ª residencia para trabajadores locales.

Los terrenos de calidad ambiental del medio rural sirven para promociones de urbanizaciones en ciudad jardín de alto nivel. Se localizan en las zonas donde existe vegetación o donde la existencia de agua permitirá la jardinería. Así por ejemplo La Moraleja, en sus primeras fases, y Ciudadcampo, se encuentran sobre sendos encinares y Fuente del Fresno, en un lugar con abundante vegetación. Estas urbanizaciones suelen comenzar con parcelas de tamaño grande por varios motivos: se adquiere el permiso con más facilidad si alcanzan o se aproximan a la parcela rústica mínima de secano o regadío, se facilita la gestión o recuperación del dinero invertido al haber menos compradores, y





*Urbanización de S. Sebastián de los Reyes: Ciudadcampo.*

sobre todo se selecciona al comprador de nivel económico elevado. Cuando la urbanización está física y legalmente consolidada las parcelas se reducen e incluso se llegan a construir bloques; es el caso de La Moraleja, Soto de Viñuelas y Ciudadcampo. El problema de esta forma de proceder, junto con el hecho de que la población convierte su casa en permanente, es que forman auténticos núcleos de población con carencia de servicios y empleo dependientes por tanto de las comunicaciones por carretera, al mismo tiempo que se encuentran marginados de la vida municipal que se desarrolla en el casco urbano del término. Este proceso, de ir aumentando la densidad, es inverso al de las promociones económicas de los cascos urbanos que van disminuyéndola y aumentando su nivel de calidad.

Por fin, los terrenos tangentes a la carreteras generales son requeridos para la instalación de servicios de carretera y para industrias. Las primeras están limitadas en cuanto a número, por la competitividad de mercado, las segundas sin embargo no tienen apenas límite y se extienden durante kilómetros a las salidas de Madrid. Las industrias utilizan la facilidad que supone la carretera con salida y entrada directa, y sus carteles representan un buen elemento de propaganda. Sin embargo, como se deduce fácilmente, hacen más peligrosas las carreteras e interrumpen la contemplación del paisaje al automovilista. Suelen ser fábricas de empresas con entidad que pueden hacer los sondeos necesarios para la toma de agua. Los vertidos se efectúan a arroyos y por ende a los ríos. Así ocurre que el río Jarama, debido a industrias próximas a la carretera de Irún, como El Aguila, junto con las industrias químicas de la desviación a Algete, está fuertemente contaminado.

De lo dicho se deduce que los Ayuntamientos deben tomar una decisión rápida antes que los terrenos descritos hayan sido liquidados. No creemos que haya que defender la agricultura a ultranza, pero sí llegar a un equilibrio de usos del suelo, y por lo menos que las actividades desprendidas de Madrid supongan claramente un beneficio para el municipio, como, por ejemplo, asegurar el empleo de la mano de obra local en la industria o la construcción, conseguir mejores infraestructuras básicas y de transporte (en Alcobendas se planteó que la ubicación de la Escuela de Ingenieros



*Fábrica en la orilla de la carretera N-1.*

Industriales podría coadyuvar a instalar el ferrocarril de cercanías hasta el núcleo), etc. Un ejemplo ilustrativo de la colonización llevada a cabo en el pasado es el alquiler de la enorme Dehesa Municipal de Colmenar Viejo al Ejército para maniobras por 80.000 pesetas anuales.

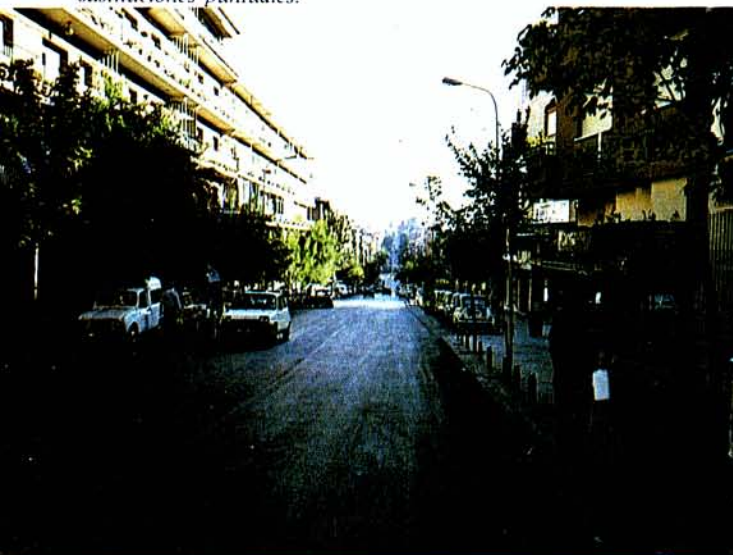
Del estudio que se ha realizado en el PAI-Norte del medio rural, se ha sacado la conclusión que aunque el campo es pobre agrícolamente, tiene muchas posibilidades sin explotar. En Colmenar Viejo, con tradición ganadera, como lo demuestra su hermosa Plaza de Toros, serían necesarias dos cosas para que este tipo de explotación fuera más rentable: tecnificar las labores (electrificación de granjas, vehículos, regadíos) y cambiar la legislación de arrendamientos rústicos sujeta hoy día a la eventualidad anual. Alcobendas y sobre todo San Sebastián de los Reyes tienen una extensa zona en la cuenca del Jarama, ya propuesta para transformar en regadío en el Plan del Área Metropolitana de Madrid de 1963.

Una tercera característica de los municipios del Área Metropolitana es su patrimonio urbano y arquitectónico. A veces no se puede hablar de patrimonio artístico, pero sí de conjuntos urbanos armoniosos en los que se podrá conservar el trazado de sus calles y plazas, los volúmenes, texturas, ritmos de huecos y cubiertas de la edificación, así como espacios libres de manzana. En el caso de Alcobendas y San Sebastián de los Reyes se han realizado tantas sustituciones puntuales en el casco y se han construido tantas promociones en la periferia, que son ociosas las medidas protectoras excepto para algunos edificios aislados. En cambio en Colmenar Viejo se da un caso algo diferente: el casco antiguo, a pesar de las renovaciones puntuales realizadas, guarda unidad y homogeneidad, la edificación en general es de piedra y es bastante sólida. Además de la iglesia, que tiene valor histórico-artístico, existen otros edificios destacables, y su estructura típicamente rural, de grandes manzanas con huertas y jardines en el interior, se conserva y podrá recuperarse y ponerse en valor. En Colmenar no han empezado a construir edificación en altura hasta la década pasada, pero no domina en el paisaje, con lo que la silueta y los límites de la edificación tradicional destacan positivamente en el conjunto.





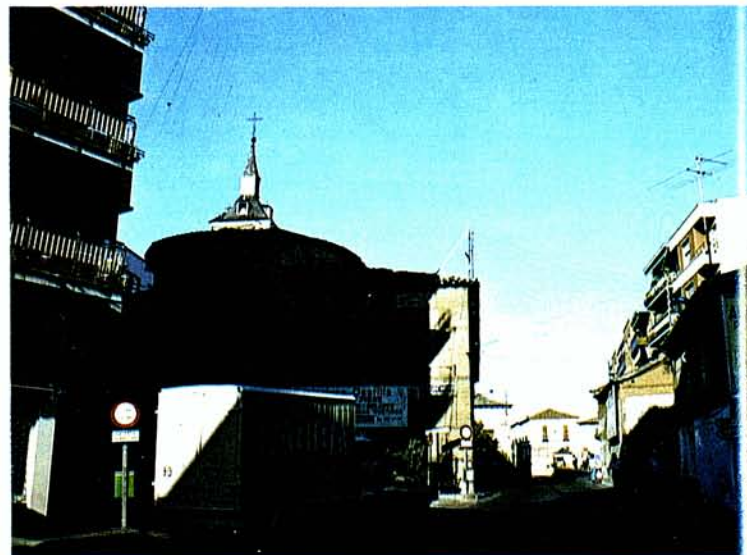
*Casco Antiguo de San Sebastián de los Reyes. Calle con pocas sustituciones puntuales.*



*Antigua carretera de Irún, hoy calle principal de Alcobendas y San Sebastián de los Reyes.*



*Edificio puntualmente protegible en San Sebastián de los Reyes.*



*Mezcla de tipos de edificios en el centro de Alcobendas.*

### **Procedimiento para la elaboración del PAI-Norte**

La elaboración del PAI no fue una tarea sencilla debido a la acumulación de trabajo en un período de tiempo limitado y escaso (6 meses) para lo cual se requería un equipo humano numeroso y con una coherencia absoluta. A esta dificultad intrínseca se unía una segunda, consecuencia del sistema de participación en el que se dependía de los entrevistados o de la organización del Ayuntamiento para celebrar determinadas reuniones que debían darse en momentos muy poco elásticos debido a la brevedad del plazo.

Consideramos que la participación, concebida en función de los Ayuntamientos, ha resultado más o menos positiva en función de la mayor o menor receptividad de los mismos. En este sentido, una mayor comunicación previa de COPLACO con las autoridades locales hubiera facilitado el procedimiento. Resulta destacable el hecho de que la variedad de comprensión del PAI no ha dependido del partido político predominante sino de la actitud personal del Alcalde y sus concejales, como se comprueba en nuestro caso, en que un mismo ideario político (los tres municipios tenían mayoría socialista) produjo actitudes y, consecuentemente,

resultados dispares. Así, en unos recibieron el PAI como algo suyo y le dieron todo tipo de apoyo, mientras que en otro caso interpretaron que el equipo era subvencionado por COPLACO para ponerse al servicio del Ayuntamiento y resolver su necesidad concreta de hacer una información urbanística para la elaboración del posterior Plan General. Esta errónea interpretación del PAI nos impidió hacer asambleas generales para informar, primero, y discutir al final las recomendaciones que se proponían para el municipio, teniéndonos que limitar a hacerlo con los concejales.

La participación la planteamos con entrevistas a todo tipo de asociaciones ciudadanas, profesionales, socio económicas, políticas, y con asambleas que implicaran a los ciudadanos no asociados. Para la movilización general utilizamos carteles de propaganda. En Colmenar instalamos en una sala del Ayuntamiento una exposición permanente con la información y planos que íbamos confeccionando, fotografías ilustrativas de los problemas, y dos mesas, una de las cuales tenía un plano donde los visitantes describían problemas y la otra mesa donde sugerían soluciones. Se comprobó que la gente prefería intervenir oralmente en las asambleas o a través de sus asociaciones.

• Juzgando a posteriori el resultado de la partici-





## El programa de acciones inmediatas de tres municipios del Area Metropolitana de Madrid

pación se puede decir que ha sido positivo si se tienen en cuenta una serie de factores adversos como son, en primer lugar, el desinterés o desconfianza de la población hacia el planeamiento urbanístico que ha servido para tan poco en los años precedentes, y en segundo lugar, la falta de medios para la propaganda del PAI que no podía competir con la proliferación de medios y la intoxicación que experimenta la población. Por ejemplo, nuestro cartel de color verde y con dos árboles sobre papel milimetrado simbolizando esperanza de un futuro más equilibrado y natural, alcanzable con la fuerza de la razón, desaparecía junto al luminoso de una discoteca. Pero decimos positivo porque en el documento del PAI, al menos, se han recogido los problemas que más preocupan a la población y la forma de resolverlos responde también a la mayoría de las opiniones formuladas por los grupos más representativos.

El estudio del PAI tenía un segundo objetivo, además del explicado, de diagnóstico y recomendaciones, que era la recogida exhaustiva de información urbanística. Se podría pensar que lógicamente una cosa conduce a la otra, pero en la marcha del trabajo se constató que esto se producía hasta cierto punto. Es decir, la información urbanística requerida en el pliego de condiciones con vistas a servir de base al Plan del Area Metropolitana de Madrid, y válida por tanto para este objetivo o su alternativa posterior de redacción de los Planes Generales Municipales tras el acuerdo entre COLPLACO y el Consejo de Municipios, era excesiva en el nivel de recomendaciones del PAI en algunos ámbitos, aunque imprescindible en otros. Por ejemplo, era excesiva en el análisis socio-económico del municipio y necesaria en el análisis de las dotaciones escolares, porque el primero tendría una finalidad en su detalle-para el Planeamiento General interrelacionado con otros municipios a escala del Area Metropolitana en el transporte, el empleo y la vivienda; sin embargo, las dotaciones escolares servían para definir exactamente las necesidades en cantidad y calidad de las plazas.

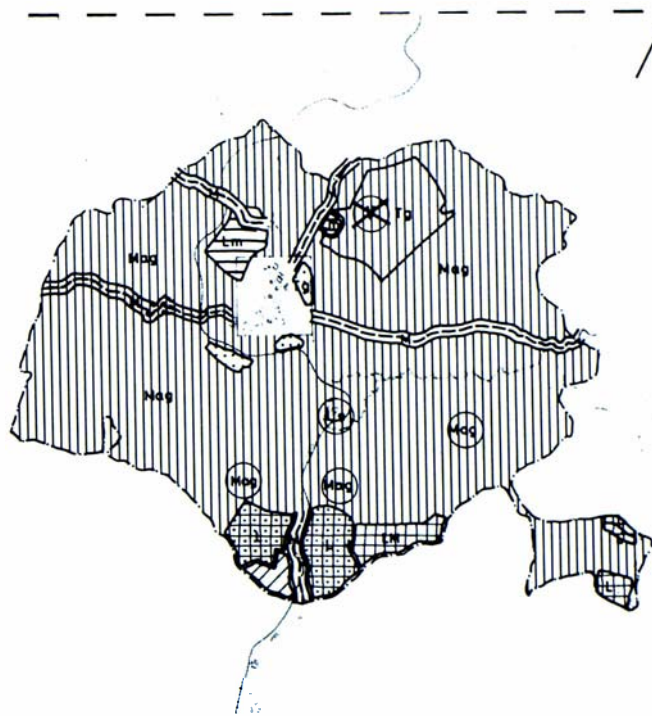
Otros equipos con los que mantuvimos conversación eran de la misma opinión, constatando el esfuerzo considerable en medios de todo tipo que suponía la satisfacción del Pliego de Condiciones en cuanto a la información. Por esto sería una lástima que en los Planes Generales actualmente en redacción no se hiciera uso de la información actualizada de los PAI.

El equipo redactor del PAI se organizó por temas sectoriales durante la información. Una vez terminada esta etapa se hizo la división por zonas homogéneas y a partir de la etapa de análisis se simultaneó el proceso de análisis, diagnóstico y recomendaciones de temas sectoriales y temas espaciales. Así, los diferentes problemas de vivienda, transporte, planeamiento, etc., se concretaban en las zonas homogéneas delimitadas.

La delimitación de zonas homogéneas en el medio rural también resultó apropiada. Estas, al igual que en el medio urbano, venían delimitadas por sus características físicas, y sobre todo su problemática, como por ejemplo las bandas paralelas a la carretera y la zona de maniobras militares.

### Recomendaciones principales por municipios

El PAI-Norte hacía una recomendación general a los tres municipios que consistía en buscar su



### PROPUESTAS P.A.I. COLMENAR VIEJO

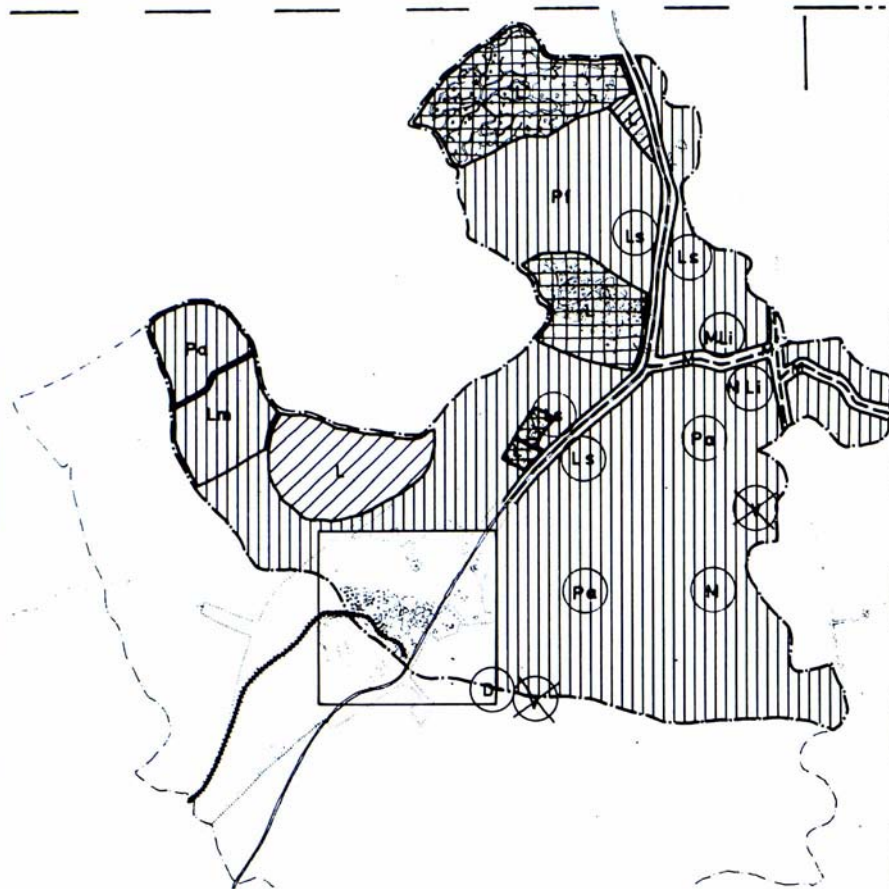
MECANISMOS DE ACTUACION	USOS PROPUUESTOS	
P PROTECCION	RUSTICO	a AGRICOLA
T TRANSFORMACION	RESIDENCIAL	m MILITAR
M MEJORA	INDUSTRIAL	f FORESTAL
L LIMITACION DE USO	EQUIPAMIENTO	s SERVICIOS DE CARRETERA
	ESPECIAL	i INDUSTRIA
	VIARIO	g GANADERO
	FERROCARRIL	X TRASLADO VERTEDERO
		D DEPURADORA

propio reequilibrio e interrelacionarse con otros municipios disminuyendo en lo posible su dependencia con Madrid. Concretamente, en el caso de Alcobendas y San Sebastián de los Reyes, el problema no está en que se equiparen empleo y residentes, sino que los primeros estén ocupados por los segundos; con respecto a dotaciones y servicios sí es necesario su incremento en estos municipios. Se propone también establecer un arco de interrelaciones hacia Barajas y hacia El Goloso que rompa el actual sistema radial por éste concéntrico.

En Colmenar la recomendación es válida con forma diferente, ya que este municipio, no desea formar parte del Area Metropolitana, sino reafirmar su papel de cabecera de la comarca constituida por los pueblos próximos de la ladera Sur de la Sierra. Para ello es necesario que sus polígonos industriales, ya urbanizados y con magníficas condiciones de transporte (estación de ferrocarril, autovía C-607), se ocupen y se refuercen los servicios.

De esta recomendación general se deducían en cada municipio una serie de recomendaciones parciales, como son la mejora de las carreteras secundarias, adecuación del tipo de vivienda, o sea, su precio, a la demanda de los empleos industriales y de servicios, mejora del comercio, etc.





## PROPUESTAS A . S. SEBASTIAN DE LOS REYES

### MECANISMO DE ACTUACION

P PROTECCION

T TRANSFORMACION

M MEJORA

L LIMITACION DE USO

### USOS PROPUESTOS



RUSTICO

RESIDENCIAL

INDUSTRIAL

EQUIPAMIENTO

ESPECIAL

FERROCARRIL

VIARIO

a AGRICOLA

m MILITAR

f FORESTAL

s SERVICIOS DE CARRETERA

i INDUSTRIA

g GANADERO

X TRASLADO VERTEDERO

D DEPURADORA

No insistimos sobre otras recomendaciones generales implícitas en párrafos anteriores, como el desarrollo de una política agropecuaria o la mejora de dotaciones escolares, culturales y de esparcimiento, o la aceptación condicionada de cualquier actividad que se desprenda de Madrid como las urbanizaciones de 1ª y 2ª residencia de nivel alto con una población que no participa del municipio más que en el hecho de residir, o como la ubicación del hipermercado previsto hasta estudiar las consecuencias que puede tener sobre el comercio local.

Alcobendas y San Sebastián de los Reyes necesitan un ferrocarril teniendo en cuenta que con las viviendas actualmente comprometidas pueden alcanzar una población de 200.000 habitantes y no se puede seguir confiando en solventarlo con tráfico privado por la ya congestionada carretera N-1. Además existe la oportunidad de sacar un ramal de ferrocarril de Canto Blanco. La solución alternativa que consiste en la construcción de la autopista del Jarama, responde a una política de apoyo al transporte privado no demasiado vigente en este momento cuando la población se ha definido por el ferrocarril.

Es fundamental que Alcobendas y San Sebastián de los Reyes conciban el planeamiento tanto urbano como rural conjuntamente. Los cascos urbanos están en contacto y la calle principal de ambos, antigua carretera de Irún, es prolongación una de otra; los términos municipales tienen una larga frontera y sus características son similares. La problemática por tanto es común porque la única diferencia es que Alcobendas, al estar más próximo a Madrid, se ha desarrollado antes.

Colmenar Viejo alberga en su municipio, como hemos dicho, la actuación Tres Cantos. Las relaciones entre la gestora de la nueva ciudad y el Ayuntamiento han pasado por diferentes fases. Quizá el problema fundamental es que Tres Cantos se concibió desde la Administración Central, que incluso aprobaba su planeamiento; esto dio cierta desvinculación del Ayuntamiento que hoy resulta contradictorio, tanto por la mayor autonomía municipal como por el necesario trámite de concesión de licencias que depende de las autoridades locales de Colmenar Viejo. En el momento de la redacción del PAI surgió mayoritariamente la idea de que Tres Cantos formara parte del municipio de Madrid y por tanto del Area Metropolitana, y Colmenar quedara fuera de la misma. Sin embargo, es fácil apreciar que las implicaciones político-económicas de una decisión de este tipo son tan complejas que las discusiones y negociaciones continuarán en el futuro.

Lo que sí se recomienda es que Tres Cantos no se extienda hacia el núcleo de Colmenar salvo en el caso de que sea una acción voluntaria y planificada con el acuerdo de todas las fuerzas. Aunque Tres Cantos está comenzando la construcción de los primeros bloques y no se prevé que hasta dentro de unos diez años aquéllos tengan unas mínimas características urbanas (residencia, trabajo y servicios), en un futuro la tendencia espontánea sería el crecimiento hacia Colmenar Viejo, ya que no existen más obstáculos que una tierra **agrícamente** pobre, mientras que hacia el Sur están las masas forestales protegidas de El Pardo y el Monte de Viñuelas.





## Conclusiones

El PAI-Norte ha supuesto una nueva aportación para enfocar el planeamiento del Area Metropolitana acorde con la situación socio-económica y teorías urbanísticas planteadas en 1978, fecha de su puesta en marcha. Los acontecimientos políticos que han tenido lugar con posterioridad, la creación del Consejo de Municipios y el Decreto que cede el Planeamiento General a cada **municipio no invalidan**, a nuestro parecer, el trabajo realizado, pues el carácter más general del PAI estudio de tres municipios en este caso, y más concreto, análisis y determinación de los déficits específicos de cada municipio, lo hacen utilizable tanto en la definición de las directrices como en la resolución a corto plazo de los problemas municipales con la garantía de que dichos problemas han sido detectados y explicitados por la misma población a través del proceso de participación.

Por otra parte, las informaciones urbanísticas realizadas con datos de 1979 pueden ser la base fundamental de la que partan los Planes Generales de cada municipio.

La dependencia de Madrid de los municipios del Area Metropolitana ha sido muy negativa. El desarrollo de los mismos, debido a la oferta de terrenos más baratos y ayuntamientos más **permisivos**, ha llevado en lo morfológico a la destrucción de los cascos existentes y deterioro de la calidad ambiental con sustituciones de **tipologías edificatorias** inadecuadas y repetitivas, estructura urbana desordenada y sobredensificada, y en lo funcional falta de equipamiento y servicios, escasez de transportes públicos e infraestructuras básicas, y desajuste de empleos y residentes.

Lógicamente estos municipios buscan por una parte, su equilibrio interno, y por otra, desean jugar un papel metropolitano mediante la **interrelación** con otro municipio del Area o de su comarca, como en el caso de Colmenar Viejo. El PAI ha detectado un fuerte sentimiento de territorialidad por parte de la población que se manifiesta en estos dos objetivos expuestos.

El reequilibrio, que también consiste en el potenciamiento de las capacidades del término municipal, llevará al desarrollo de actividades agrícolas y aquellas que se desprenden de las bellezas naturales que poseen estos tres municipios, aunque la actividad más importante por su situación geográfica y condiciones infraestructurales sea en el caso de Alcobendas y San Sebastián de los Reyes la industria, y en Colmenar Viejo los servicios comerciales en relativo equilibrio con la industria y la ganadería.

Es necesario que los usos y equipamientos desgajados de Madrid sean sopesados previamente para considerar y ver los beneficios que puedan redundar sobre el municipio.

Por fin, es necesario controlar el crecimiento de la población en los planes generales que se realicen si se quieren cumplir los objetivos antedichos, porque nada más que con las viviendas ya comprometidas legalmente, Alcobendas, San Sebastián de los Reyes y Colmenar Viejo alcanzarán 110.000, 80.000 y 60.000 habitantes, respectivamente, sin contar Tres Cantos con 140.000 habitantes.

Esperamos que los Programas de Acciones Inmediatas sean el origen de un proceso cuyo final feliz consista en la deseada ordenación urbanística de todos y cada uno de los municipios que constituyen el Area Metropolitana de Madrid.

## PROPUESTAS P.A.I. ALCOBENDAS

### MECANISMOS DE ACTUACION

- P PROTECCION
- T TRANSFORMACION
- M MEJORA
- L LIMITACION DE USO

### USOS PROPUESTOS

- RUSTICO
- RESIDENCIAL
- INDUSTRIAL
- EQUIPAMIENTO
- ESPECIAL
- VIARIO
- FERROCARRIL

- a AGRICOLA
- m MILITAR
- f FORESTAL
- s SERVICIOS DE CARRETERA
- i INDUSTRIA
- g GANADERO
- X TRASLADO VERTEDERO
- D DEPURADORA





# LA APORTACION DOCUMENTAL

Por Maruja Gutiérrez \*

La producción de información sobre la ciudad es una de las características más acusadas de nuestro momento cultural.

La ciudad como elemento estructural del sistema económico, como reflejo edificado del sistema político, como soporte y marco de una forma de vida ha llegado a crear incluso ramas específicas dentro de las tradicionales disciplinas académicas.

La geografía humana, la economía urbana, la sociología urbana son hoy frentes punteros de las ciencias sociales y uno de sus libros básicos se llama precisamente "El derecho a la ciudad".

Pero no hay que recurrir al mundo académico para demostrar lo que es absolutamente evidente en el mundo cotidiano, en la literatura o el cine, en la prensa: la importancia de la ciudad como telón de fondo y como protagonista silencioso de nuestra historia.

Una de las funciones menos conocidas y aprovechadas del planeamiento-urbanístico es precisamente su aportación al conocimiento de la ciudad; aportación que es culturalmente tan importante o más que el propio plan. Lo que a la larga deja huella de los planes es su capacidad de "hacer ciudad", de consolidar y desarrollar una identidad urbana.

Estas líneas pretenden describir la aportación documental del urbanismo al estudio de Madrid en los últimos años.

Aunque en un principio se pensó que estos años serían únicamente los transcurridos desde el anterior número monográfico de "Ciudad y Territorio"

publicado en 1976, la dificultad de acotar documentalmente una parte de la etapa del planeamiento madrileño que se abre con el encargo de la revisión urgente del Plan de 1963 hecho a COPLACO por el Consejo de Ministros en 1971 y en la que, aunque pueden distinguirse momentos y estilos muy distintos, hay precisamente una base informativa única, que crece casi sin solución de continuidad de una a otra, que se completa y utiliza por personas y en programas distintos a aquellos en los que se planteó su recogida, la falta de toda alusión a ella en el citado número ha llevado a ampliar el período considerado. Se va a intentar contar pues la historia de la década 1971-1981, que empieza ya a perfilarse nítidamente como una etapa que se cierra.

Otra acotación importante a estas notas es la de limitarse exclusivamente a la documentación producida por o para el planeamiento urbanístico.

La planificación económica y la sectorial han producido también estudios y documentos de información urbana. Y hay otros activos agentes productores de este tipo de información. En Madrid cabría destacar entre ellos a la Universidad, más concretamente a los departamentos de Geografía y Sociología; a las Cámaras de Comercio; al sector inmobiliario (sería un estudio interesante el de la "filosofía urbana" que se desprende de la publicidad de este sector); a las compañías de servicios, y al mundo editorial, en la que el sector dedicado a ocio y tiempo libre es especialmente fecundo. Y naturalmente los periódicos siguen siendo en gran parte "gacetas urbanas" y quizá la imagen más real de la dimensión cultural madrileña la de una colección de la "Guía del Ocio", pero no es mi intención en este momento abordar estos prometedores campos de investigación.

\* Arquitecto sede del Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid



Por último, se ha desechado también la elaboración de una bibliografía general, tarea nada fácil y que se remite al año próximo, en el que se espera poder publicar una relación bastante completa de estudios y trabajos inéditos, de esa interesante información que los franceses llaman "subterránea", los ingleses "gris", los americanos "blanda" y para la que nosotros todavía no hemos buscado un nombre.

Lo que se intenta hacer es sólo una descripción rápida de la historia reciente de la documentación urbanística madrileña que permita al interesado acceder a ella. Y el primer problema encontrado al hacerlo es que la historia reciente de la documentación urbanística madrileña es en buena parte la historia de COPLACO. Pienso que el haberla vivido desde dentro no debe impedirme afirmarlo.

## La documentación urbanística de COPLACO

La historia reciente del patrimonio documental de COPLACO empieza en 1971 con el encargo de Pedro Doblado a Nicolás Urgoiti de organizar un Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid (CIDAMM).

El primer documento que llega a este Centro desde la propia COPLACO es el "Análisis Estructural Básico" encargado a F.F. Longoria, que lo desarrolla en colaboración con Juan Angelet, J. Díez Nicolás, Joaquín Clusa, Aurelio Hernández, A. Valdés, A. Figueroa, J. Aldama, M. Delgado Iribarreu y N. Urgoiti.

Primera recopilación sistemática de información para la nueva etapa de planeamiento, el "Análisis Estructural" es la base del avance de "Esquema Director", redactado para COPLACO por Justo Uslé, Julio García Lanza y Angel Orbe, y que también recoge otros estudios metodológicos de comarcalización realizados por Lasuén y Racionero.

La primera actividad que se pone en marcha desde el CIDAMM es la cartográfica, en la que se abren dos frentes:

### a) Cartografía básica

La cobertura cartográfica de la provincia de Madrid a varias escalas, que se completa finalmente en 1979 tras varias actualizaciones parciales intermedias obligadas por la fuerte dinámica de desarrollo urbano metropolitano, es quizá la contribución más esencial de COPLACO al planeamiento.

Para los que no la conozcan, esta cartografía comprende una serie de escala 1:2.000 para zonas urbanas (cascos y ensanches); otra a escala 1:5.000 que cubre todo el territorio provincial; una reducción fotográfica de la anterior a escala 10.000 muy usada para estudios urbanos y una segunda reducción fotográfica a escala 1:25.000 que constituye una excelente base de análisis metropolitano. Las escalas inferiores, a partir también de la 1:25.000 se han desarrollado mediante convenio con el Servicio Geográfico del Ejército. El conjunto de todas ellas y el buen hacer profesional de J.L. Gutiérrez Gorlat y Antonio Sampayo convierten a la provincia de Madrid en una de las mejores dotadas cartográficamente, y supone una valiosa herramienta no sólo para la redacción de planeamiento metropo-

litano sino también y sobre todo para su gestión, seguimiento y control.

Los vuelos fotogramétricos hechos para la realización de la cartografía constituyen por sí solos otro interesantísimo documental, en el que la última aportación es un vuelo provincial a escala 1:18.000 en color.

### b) Cartografía temática

En 1972 se inicia la cartografía de las variables fisiológicas de mayor relevancia en planeamiento: edafología, hidrografía, climatología, geotecnia, paisaje y recursos histórico-artísticos y ecología.

De gran interés todas ellas, las dos últimas merecen destacarse por su nada común calidad técnica. El estudio de paisaje fue realizado por el equipo de J.L. García Fernández y el ecológico por el del profesor González Bernáldez, que encuentra en él la primera oportunidad de dar una aplicación urbanística a este innovador enfoque del estudio del medio físico.

Aplicación que encuentra su camino en el "Estudio del corredor Madrid-Guadalajara" encargado por el CIDAMM N. Urgoiti a J.R. Menéndez de Luarca y que, además de en su planeamiento metodológico, fue una importante aportación en cuanto a recogida y elaboración de información.

No sé si puede calificarse de patrimonio documental una técnica cuantitativa pero el corredor Madrid-Guadalajara fue también en este aspecto una total innovación que, como veremos, rindió fruto en etapas posteriores, siempre de la mano de Luis Banet.

Mientras el CIDAMM iniciaba así una prometedora andadura, en la Dirección Técnica de Planeamiento, Pedro Pintos y J.J. Trapero se ocupaban de formar un buen equipo de planeamiento para la revisión del Plan. Este equipo en buena medida sigue hoy en la que ahora vuelve a llamarse, como entonces, D.T. de Planeamiento y al que en estricta justicia y siguiendo la recomendación de la Mesa Redonda de Documentación, de distinguir los Centros de Información institucionales y los personales, habría que incluir en un inventario de patrimonio documental.

La primera tarea de este equipo ante la falta absoluta de información existente fue precisamente recogerla. Y así se diseñaron y pusieron en marcha estudios de gran envergadura y, sobre todo, de muy cuidada metodología.

La innovación que en el campo del urbanismo supusieron estos estudios sólo cabe compararse a la de los realizados por esas mismas fechas para el Plan Comarcal y el Plan Director de Barcelona.

Entre ellos destacaríamos:

- La ampliación del estudio ecológico a la subregión.
- La encuesta sobre movimientos de población.
- La recopilación y análisis de datos hidrográficos.
- La encuesta de origen/destino de transporte.
- La encuesta sobre necesidades de vivienda.

El recurso general a costosos trabajos de campo es obligado por la falta absoluta de fiabilidad de la información disponible. En 1971 el Área Metropolitana de Madrid ha sufrido un cambio estructural importante y su ritmo de crecimiento demográfico lleva una aceleración brutal.





Su dinámica acelera casi a la par y su importancia financiera y decisional se refuerza y consolida.

Pero las estadísticas oficiales sólo reflejan a medias esta transformación global y prácticamente nada su impacto espacial.

La unidad estadística provincial encubre las fuertes tensiones metropolitanas. Los traslados industriales, las ciudades-dormitorio, la infiltración terciaria, la movilización diaria de población que acude a su trabajo, la movilización de fines de semana hacia las viviendas secundarias en el campo que permite la nueva prosperidad, etc., son otros tantos aspectos evidentes de la realidad, que sobre la realidad hay que estudiar.

Se reúne así una información inédita y reveladora sobre la que tanto los análisis sectoriales como los estructurales pueden adquirir un nuevo nivel de profundidad. Sin embargo, esto no sucede porque la finalización de estos estudios coincide con una crisis "administrativa" que el nuevo programa de trabajo encargado a B. Ynzenga no consigue salvar. El "Esquema Director" y el "Corredor Madrid-Guadalajara" no pasan de su aprobación inicial y el concurso de urbanismo concertado, convocado en 1972, empieza a producir apremiantes resultados.

La llegada de J.A. Ridruejo a la recién creada Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano, al margen de cuanto supone como respuesta a esta difícil situación, respuesta que no es este el momento de analizar, es extraordinariamente efectiva en cuanto a la transformación del voluminoso acopio de datos en auténtica información urbanística. Y así los estudios ecológicos son la base del "Plan Especial de Protección del Medio Físico" y permiten el planeamiento del Plan Especial de Esparcimiento; los de transporte e infraestructuras básicas se convierten asimismo en soporte de Planes Especiales, y sobre todo, el conjunto de información sectorial diversa se convierte en un análisis y diagnóstico integral de la situación.

Con sus trece monografías, dedicadas respectivamente a marco institucional, marco regional, estructura espacial de la región, planeamiento existente y suelo comprometido, medio ambiente, características demográficas, estructura residencial y mercado de vivienda, estructura industrial, estructura del sector terciario, servicios comunitarios, comunicaciones, infraestructuras básicas y estructura espacial metropolitana, el Análisis de Problemas y Oportunidades sigue teniendo hoy interés tanto por la coherencia de su planteamiento y de sus conclusiones como por la abundante información estadística y cartográfica que presenta, y la novedad de gran parte de ella. Es en el "diagnóstico" donde se apunta por primera vez, por ejemplo, la existencia de suelo calificado en cantidad suficiente.

En paralelo a los estudios, el Instituto Nacional de Estadística realiza para COPLACO una explotación especial de los Censos Generales de 1970, también digna de mención a efectos documentales porque es la primera cobertura estadística general por pequeñas áreas y a pesar de sus serios problemas es durante mucho tiempo, e, incluso todavía hoy, la única información completa y compatible existente a ese nivel de desagregación.

Tras la salida de J.A. Ridruejo y la llegada de B. Ynzenga a la Dirección Técnica de Planeamiento, la nueva y profunda crisis de finales de 1975 abre a ahora un "interludio documental" que no se cierra hasta finales de 1976, con el planteamiento de una

nueva tanda de estudios que, por un lado, intentan cubrir las lagunas que quedan y, por otro, mantener y consolidar la información existente.

En el primer grupo destacan ante todo los inventarios de planeamiento. A pesar de su aparente obvia, dado que COPLACO es el organismo competente en la aprobación del planeamiento y por tanto todo él debe constar en sus archivos, la propia dinámica de la tramitación de expedientes hace dudar de la exhaustividad de éstos.

Especialmente lamentable es en este sentido la separación de la base de datos técnica de las informaciones urbanísticas de los Planes Generales municipales que han llegado muchas veces a contratarse independientemente del Plan para aumentar su importancia y que en muchos casos son de extraordinario interés. Un ejemplo claro y reciente de ello es el estudio del casco histórico del Plan Especial de Reforma Interior de Aranjuez redactado para COPLACO por J. R. Moned.

Otro estudio destacable cuyo planteamiento se hace por estas fechas es la "Tabla input-output de la provincia de Madrid".

En el sector de transporte se inician estudios sobre sus aspectos económico-financieros y profundiza en las técnicas modelísticas y en el análisis de la situación.

También se dirigen a cubrir sectores no explorados hasta entonces en profundidad: la "Encuesta sobre oficinas", el "Estudio sobre precios del suelo", el "Inventario de equipamiento metropolitano" y el "Estudio del funcionamiento urbanístico" de dicho equipamiento. En la Dirección Técnica de Planeamiento Local se inicia una serie de estudios climatológicos y medio-ambientales cuyo primer producto es "la Climatología básica de la Subregión de Madrid" y el último por ahora un estudio sobre contaminación.

Con el segundo objetivo de mantener y consolidar la información existente se realizan inventarios de establecimientos industriales, de promociones inmobiliarias residenciales, de usos del suelo urbano provincial, de estado de las redes de servicio y se vuelve a intentar la utilización de los ficheros estadísticos de la Administración con una explotación especial del Padrón Municipal de 1975.

Con este segundo grupo de estudios se produce algo importante: la consolidación de las actividades de recogida y análisis de información como frente de trabajo obligado y en cierta forma independiente del programa de planeamiento en curso.

Programa que, por otra parte, produce a su vez nueva y más elaborada información como demuestran los documentos producidos por estas fechas para la redacción de la "Normativa Subsidiaria Provincial", entre los que por su valor informativo destacaríamos la profundidad del diagnóstico global contenida en su "Estudio de alcance normativo" y del diagnóstico concreto del estado de planeamiento en el de "Calificación y ocupación de suelo" y el esfuerzo por compatibilización de las bases de datos y mejora de los procedimientos de análisis del documento sobre "Generación de modelos territoriales alternativos".

Desde el punto de vista documental hay que señalar aquí también el comienzo de las actividades editoriales con la publicación de los "Planes Especiales" y de parte del "Análisis de Problemas y Oportunidades".

Esta etapa se cierra, significativa y prometidamente, con un estudio y una mesa redonda sobre "Participación pública en el planeamiento".



Pero esta vez la crisis no es traumática. Lo que no quiere decir que no sea profunda. Desde la Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano, Fernando Terán trae los nuevos tiempos a COPLACO en la forma de un programa de planeamiento a dos bandas (metropolitana y local) con una tercera banda de acompañamiento, que es la información y que es la única que aquí vamos a considerar.

Si antes hemos calificado a la crisis de profunda, en este terreno cabría aumentar el calificativo a radical. La información no es sólo ya una actividad continuada de apoyo al planeamiento, sino que pasa a ser una actividad justificada en sí misma como soporte a la dimensión pública del urbanismo. Se plantean así por primera vez la elaboración de la información sólo para su difusión y la necesidad de preparar la información producida por los trabajos de planeamiento de forma adecuada para su debate.

Como consecuencia lógica de este planteamiento de apertura al público y de valoración de la información, las actividades editoriales y documentales de COPLACO aumentan muy considerablemente.

El "Atlas Básico del Area Metropolitana de Madrid" es el primer resultado de la línea de trabajo de divulgación. El Informe para la Reforma de las Bases Institucionales", de la de debate. El soporte informativo del análisis del marco institucional objeto de este "informe" se publica junto con él.

El "Informe sobre Ordenación del Territorio en el Area Metropolitana de Madrid" con el que se cierra el frente metropolitano del programa de trabajo citado supone, en cuanto a información se refiere, un nuevo paso adelante, tanto por su nivel de síntesis como por su nivel de comunicabilidad.

En cuanto al frente local, el Programa de Acciones Inmediatas es de una extraordinaria riqueza factual. Esto no es de extrañar puesto que uno de sus objetivos iniciales, que sólo ahora está llegando a cumplirse, era el de proveer la información urbanística necesaria para la revisión del Plan General. Como parte del PAI se han vuelto a plantear exhaustivos trabajos de campo, se ha vuelto a analizar las estadísticas disponibles, se ha entrevistado a las asociaciones de cada zona, se ha interrogado sobre sus proyectos a los organismos sectoriales; se ha recogido, en resumen, una masa de información que, unida a la ya existente en COPLACO, ofrece una base informativa comparable sólo a la de la célebre "Información de la ciudad" de 1927.

Mientras tanto, la "Contabilidad regional" ha acompañado a la "Tabla input-output", los "Inventarios de empleos y de centros de actividad" industriales y de servicios han llegado a su tercera edición; dos años más se han añadido a la serie del "Mercado inmobiliario residencial"; el Inventario de usos del suelo ha avanzado del fotomosaico a la cartografía; la "Cartografía ecológica" se está poniendo al día, como ya lo ha sido el estudio de paisaje y lo está siendo el de patrimonio urbano; se ha realizado una encuesta sobre participación pública y la segunda edición de la de origen/destino de transporte está empezando a dar sus primeros resultados.

El conjunto de estos estudios y de las personas que los han diseñado, controlado y analizado constituye hoy, sin ninguna duda, un auténtico "sistema de información" metropolitano. Muy

distinto de su ambiciosa formulación inicial, y basando su desarrollo en un enfoque modesto e incremental, y en el que las personas son piezas mucho más importantes que las máquinas, este sistema de información o de "inteligencia urbana" ha demostrado recientemente su eficacia en la calidad de las "Directrices de Planeamiento Urbanístico" redactadas en sólo cuatro meses.

Con este documento, y con Luis Lozano en la Dirección Técnica de Planeamiento de COPLACO, se abre la cuarta y quizá decisiva etapa de esta época del urbanismo madrileño. Etapa en la que en cuanto a aportación documental se refiere hay ya una novedad importante: la presencia de nuevos actores.

Porque a lo largo de la década y frente a la calidad y cantidad de los estudios de COPLACO vamos a ver a continuación que hay poco. Aunque en realidad habría que tener en cuenta que si en esta historia se hubiesen dado nombres, esta nota parecería una crónica de sociedad. Prácticamente todos los nombres del urbanismo madrileño se enlazan a través de COPLACO en una historia que no por inconexa y accidentada deja de ser evidentemente rica y aprovechable. Y aunque el Plan no ha llegado a revisarse, quizá el papel de COPLACO como cantera profesional en unos tiempos difíciles haya sido a la larga más válido y haya abierto el camino y preparado el terreno para la revisión radical del planeamiento que las circunstancias de hoy ya no sólo aconsejan, sino permiten.

### La documentación urbanística municipal

Durante la década 1971-1981, y especialmente en su primera mitad, los municipios del Alfoz metropolitano se han visto literalmente arrollados por la promoción inmobiliaria.

Esta presión sobre unas estructuras administrativas casi siempre mínimas, sin recursos económicos para buscar colaboradores fuera y en un momento político de desarrollismo urbano, unida a la tutela que en cuanto a competencias urbanísticas ejercía COPLACO creó una situación muchos más favorable a la acción que a la reflexión. No es de extrañar, pues, que con escasísimas excepciones, como Leganés, estos Ayuntamientos no hayan producido más documentación que la puramente administrativa de tramitación del planeamiento.

Esta documentación, por cierto, es de gran interés para la historia del crecimiento urbano y sería muy oportuna la dedicación de algo de trabajo a la potenciación de los archivos urbanísticos municipales.

El cambio en la dialéctica Administración Local/ Administración Central tras las elecciones municipales de 1979 y el cambio concreto en la esfera urbanística tras la modificación de la representación local en COPLACO y sobre todo tras el Decreto de septiembre de 1980 por el que este organismo devuelve a los Ayuntamientos sus competencias urbanísticas no ha tenido aún tiempo de dejarse notar en temas documentales.

La revisión del planeamiento general vigente que





se ha iniciado en varios municipios puede ser el momento del despegue si, como es de esperar, de esta revisión surge un planeamiento urbanístico dialogante y continuado en el que la información se hace realmente una herramienta de gestión urbana.

Para el Ayuntamiento de Madrid la situación es por supuesto diferente porque cuenta con una Gerencia Municipal de Urbanismo administrativamente madura y con recursos técnicos y presupuestarios suficientes.

Entre los estudios realizados por Gerencia durante estos años destacaríamos los inventarios de patrimonio municipal; los de patrimonio histórico-artístico que se plasmaron en el Pré-catálogo y luego en el Plan Especial de Protección del citado patrimonio, y, finalmente, el inventario de planeamiento SIPLAM. Es probable que haya más estudios.

También aquí vale lo dicho más arriba: la documentación puramente administrativa tramitada en Gerencia contiene sin duda información de interés. Y por último cabría también sin duda calificar como de interés urbanístico documentación de este tipo producida en otros servicios municipales como Parques y Jardines. Vías y Obras etc.

La historia de la ciudad que guarda el quehacer diario del Ayuntamiento es un tema a explorar, que puede encontrar su hueco en el marco enormemente prometedor en este sentido que prefiguran ya los trabajos de revisión del Plan. Tanto el Pre-Avance como las primeras publicaciones de divulgación de la oficina creada precisamente para esta revisión en la Gerencia Municipal del Urbanismo permiten afirmar ya que se va a producir una interesante e intensa aportación documental.

### La documentación urbanística paralela

Sería incompleta esta ojeada al aporte documental del urbanismo si no recogiera la existencia de otro tipo de información producida indirectamente por los planes del urbanismo y que al principio se pensó llamar "contradocumentación" porque su característica general es el disenso o por lo menos la crítica.

Aparecen aquí dos grupos principales de documentos: las propuestas que implican modificación del planeamiento y las alegaciones y recursos. También cabría incluir los documentos preparados específicamente para debatir conclusiones de planeamiento, generalmente para inducir a su revisión.

La historia de estos diez años ha contado con una cierta abundancia de documentación paralela, entre la que cabría destacar como ejemplos-tipo de los grupos diferenciados las propuestas de grandes actuaciones urbanísticas que siguen al fallo del concurso de Urbanismo Concertado de 1972, las alegaciones presentadas por el Colegio de Arquitectos al Plan Especial de Infraestructuras del Transporte o el folleto preparado, también contra dicho plan, por el movimiento ciudadano del Suroeste de Madrid.

Las exposiciones, mesas redondas y publicaciones del Colegio de Arquitectos de Madrid son

quizá la contribución más destacable en este apartado, tanto por su valor teórico como por su contribución a la participación en el planeamiento de al menos el mundo profesional. En este mismo sentido creemos obligado mencionar aquí la recopilación del planeamiento vigente en la provincia de Madrid editada por el Banco de Vizcaya en 1977, primer intento de facilitar al interesado información sobre el tema desde la edición, prácticamente no circulada, del Plan General de 1963.

También ha servido la documentación urbanística como soporte de los análisis del hecho urbano madrileño emprendidos por diversos partidos políticos y por otras entidades de estudios urbanos como DEINCISA o CIDUR que no citamos aquí por exceder su contenido y planteamiento de lo estrictamente urbanístico.

Esta documentación paralela tiene un extraordinario interés para la apreciación histórica de la evolución urbanística, a la que aporta una mayor riqueza de visión, pero no sólo tiene un valor histórico. Ver cómo de los mismos datos de partida se obtienen conclusiones divergentes e incluso contrapuestas; oír con distinto y más reposado talante la opiniones que entonces se expresaron, en un ejercicio útil para la revisión actual del planeamiento, y estimamos un signo de civilización que planes y contraplanes se incluyan en un único y vivo patrimonio documental.

### Conclusiones

La importancia del planeamiento urbanístico en la creación de cultura urbana, idea con la que se abre esta nota, queda ampliamente demostrada con la historia de su aportación documental. Pero hay cosas que esta historia no cuenta y que me gustaría apuntar antes de cerrarla.

La primera es la dificultad de separar en los Planes su valor documental, teórico o metodológico de su propio valor urbanístico, y la necesidad de esta separación en cuanto a información de base se refiere si de verdad se plantea una gestión urbana basada en el planeamiento urbano.

La segunda que si la componente política de un Plan es irrenunciable y sólo el tiempo puede evitar que sea su única lectura, la distorsión que en la apreciación y el uso de información urbanística causa la coyuntura del momento puede en gran parte remediarse con el establecimiento de una mayor transparencia informativa y con algo que las páginas de esta revista son un buen sitio para reclamar: una mayor exigencia profesional en el tratamiento de la información.

Citar las fuentes, documentar los datos, explicitar las técnicas, considerar en su presentación la facilidad de lectura, asumir la responsabilidad de la interpretación son no sólo muestras de esta exigencia, sino también señales inequívocas de madurez, de conciencia de lo que al principio de esta nota llamábamos la dimensión pública del planeamiento

Dimensión pública que justifica el deseo de que en esta nueva década el patrimonio cultural del urbanismo pasa a ser patrimonio de todos, y a todos sirva si de algo sirve.





# **LAS DIRECTRICES PARA LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DEL ÁREA METROPOLITANA ¿FINAL O COMIENZO DE UN PROCESO?**

**Por Luis Lozano \***

Quizá los tres problemas principales del planeamiento metropolitano sean el tratamiento de la complejidad, el tratamiento del conflicto y el tratamiento de la incertidumbre. Si partimos de ello, las Directrices para la revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid son una forma de abordar estos problemas, un resultado de ellos, y suponen un punto de inflexión y cambio, o de finalización de una etapa caracterizada por el simplismo institucional, el enmascaramiento del conflicto y la creación en dogmatismos técnicos y procesos deterministas de crecimiento urbano.

Conviene recordar de una forma rápida las vicisitudes transcurridas desde la decisión de revisión del Plan General en los inicios de los años 70, dentro de la filosofía general de desarrollo económico del III Plan de Desarrollo, hasta la promulgación del Real Decreto-Ley 11/1980 en que se define el proceso de redacción de las Directrices de Planeamiento Urbanístico Territorial por COPLACO y la devolución de las competencias de formulación de los Planes Generales Municipales a los municipios integrantes del Área Metropolitana.

Resulta curioso en estos momentos recordar los términos en que se expresaba el acuerdo del Consejo de Ministros de diciembre de 1971: "Encargar a COPLACO el planeamiento integrado municipal

en el ámbito que resulte necesario, mediante la redacción de un Esquema Director, el planeamiento urbanístico necesario, Esquema Director, el planeamiento urbanístico para su desarrollo y la Revisión del Plan del Área Metropolitana".

Ambicioso encargo sin duda en el que estaban implícitos los deseos, que nunca se convirtieron en realidades, de regionalización de las políticas de desarrollo nacional; de planeamientos racionalizados de inversiones que impulsaran el crecimiento basado fundamentalmente en las áreas metropolitanas, y la necesidad de adecuar la legislación y el planeamiento urbanístico para la actuación de los grandes operadores urbanos. Todo ello con una supuesta concentración de poder y de capacidad de actuación administrativa que se plasmaba en el papel carismático del Plan de Desarrollo.

En contraste con los supuestos básicos del encargo no podemos mirar a los diez últimos años precisamente como los del tiempo de la planificación territorial, sino, por el contrario, como una década en la que se han producido los más profundos cambios en el contexto político, socio-económico y, en consecuencia, en la propia ideología del planeamiento.

## **Elementos de cambio ideológico**

Si analizamos el cambio experimentado en la ideología, cultura o moda de planeamiento, siempre

\*Arquitecto Director Técnico de Planeamiento Metropolitano de COPLACO.



considerando el peligro de generalizar corrientes surgidas en otros contextos con formaciones sociales en otro grado de desarrollo y el extraño fenómeno que muy bien define Fernando Terán como "estar de vuelta sin haber ido", es conveniente recordar de forma esquemática los principales elementos de la ideología básica precedente, los elementos de transformación y las nuevas direcciones de cambio en la práctica profesional.

En relación con la ideología imperante en el principio de los años setenta podemos caracterizar una serie de elementos básicos como la creencia general en la posibilidad de un proceso tecnológico y de un crecimiento económico casi automático e ilimitado; la creencia de que ese crecimiento tendría efectos beneficiarios, con las correspondientes medidas correctoras por parte del sector público; y la aceptación de un "estado de bienestar" mantenido por una economía dirigida que podría alcanzar una creciente prosperidad para todos, pero especialmente para los menos afortunados, de modo que progresivamente se alcanzaría una sociedad más igualitaria casi sin esfuerzo.

Esta filosofía básica se empezó a resquebrajar en todo el contexto europeo por una serie de motivos entre los cuales podemos destacar:

- La aparición de los movimientos ecologistas y el primer impacto en los principios de los años 70 del documento "Los límites del crecimiento" con la llamada de atención sobre los recursos escasos y su dilapidación que llevaría a problemas de supervivencia a largo plazo.
- Las nuevas ideas sobre el planeamiento social y comunitario que cambia el foco de importancia del planeamiento urbanístico desde la creación de formas físicas hacia el facilitar el desarrollo de comunidades activas y considera a éstas amenazadas por la transformación de la ciudad.
- Los movimientos hacia la conservación física del carácter de la ciudad existente por varios motivos complementarios:
  - como principal activo económico de capital social fijo;
  - como pauta cultural testigo del desarrollo histórico;
  - como base física flexible y compleja que puede albergar a una comunidad viva.
- Estos movimientos, cada vez más solidarios, se opondrán sistemáticamente a todos los vestigios del anterior "boom" desarrollista, como las grandes remodelaciones urbanas, las autopistas urbanas, las altas densidades, los compromisos con los grandes promotores inmobiliarios, etc.
- Las críticas sobre los efectos distributivos del planeamiento, pues, en contra de las teorías del interés y del bienestar público y sus derivaciones en procedimientos y modelos utilizados por técnicos y tecnócratas, empieza a haber la sospecha o evidencia de que siempre hay gente que "pierde" y gente que "gana" con los efectos del planeamiento y que generalmente éste acaba por beneficiar a los grupos de presión más poderosos. El reconocimiento de esta realidad conduce a un creciente escepticismo en los técnicos y a una ruptura del consenso en cuanto a la forma de ver el planeamiento.

— Especialmente se constataban fuertes efectos negativos de la ideología anterior sobre el centro de las ciudades, que sufren grandes procesos de terciarización, adecuación del viario a grandes volúmenes de tráfico privado, densificaciones de uso, etc., y que dan lugar al desalojo de población de escasos recursos y a la huida de la población con alto nivel económico que abandona el centro por la pérdida de su valor ambiental y se dirige hacia la periferia de mejor calidad.

— Por último, y sin duda el elemento de cambio más importante, es el impacto de la crisis energética sobre el sistema económico.

Si los elementos anteriores eran manifestaciones más o menos encubiertas de malestar social, este elemento es un dato irreversible para contemplar el futuro.

### Elementos de cambio político-institucional

Pero si estas grandes líneas de cambio en la ideología del planteamiento iban a tener efectos generales en todos los países de nuestro entorno, en nuestro país hay un aspecto mucho más importante de cambio de las estructuras políticas e institucionales que se abre con el proceso de democratización del país.

En un symposium de la OCDE sobre gestión metropolitana celebrado en Belgrado en 1980, se concluía que el principal objeto de la gestión y, por consiguiente del planeamiento metropolitano era lo que se denomina en términos americanos la "responsabilidad contable", es decir el control y, por consiguiente, la responsabilidad del poder político sobre los efectos directos e indirectos de la actuación administrativa.

Este principio de responsabilidad, que confiere una mayor relevancia al elemento político sobre anteriores prácticas tecnocráticas, se veía por otra parte dentro de un contexto metropolitano siempre caracterizado por los conflictos entre el poder central y local, apareciendo las formas institucionales metropolitanas y su actuación cada vez más como resultante de las diversas fuerzas políticas, con marcada incidencia coyuntural.

El pluralismo político y las interrelaciones conflictivas entre niveles administrativos es un elemento clave del problema metropolitano, hoy afortunadamente presente y en vías de consolidación con la debida complejidad, con la aparición del Consejo de Municipios y la vía hacia el órgano autonómico de la provincia (región) de Madrid.

En el número 2/3/76 de "Ciudad y Territorio", dedicado al planeamiento de Madrid, se incluía un artículo mío, en un momento especialmente conflictivo para el equipo técnico de COPLACO, en el que se realizaba una reflexión sobre las grandes limitaciones existentes en Madrid, comparando su raquítica situación administrativa y política, con el proceso de cambio con que se habían enfrentado los países de nuestro entorno socio-económico en la década anterior y que había dado lugar a una serie de transformaciones en la práctica administrativa, de la mayor importancia para la propia concepción del planeamiento urbanístico, como podían ser fundamentalmente:

— El reconocimiento del carácter político del planeamiento, lo cual no quiere decir, porque sería nefasto, que los técnicos, deban tener una adscripción política, ni mucho





## Las directrices para la revisión del Plan General del Área Metropolitana. ¿Final o comienzo de un proceso

- menos la de los políticos que los controlan.
- Su carácter instrumental dentro de la actividad administrativa en general, que causa su pérdida de sentido si no se garantiza su posterior ejecutividad por la vía de la compatibilidad y el compromiso de intervención.
- La necesidad de adaptar las organizaciones administrativas para hacer posible este proceso resultante de actuación voluntarista, adecuando la actividad presupuestaria e inversora a la constatación explícita de objetivos y de estrategias de intervención.
- El papel de la fiscalización política y popular de la intervención pública a través de la transparencia y publicidad de todo el proceso.

Sin volver a analizar los problemas entonces comentados y remitiendo al dossier del Informe sobre Opciones Institucionales (¿Qué hacer con Madrid?) publicado por COPLACO en 1978, que analizaba el problema de la insuficiencia institucional desde distintos puntos de vista, comentaremos aquí un aspecto, afortunadamente superado en

el momento, pero que conviene recordar a la hora de tener una visión testimonial de lo acontecido en los últimos años.

Si hemos iniciado este artículo citando el conflicto como uno de los aspectos determinantes del problema metropolitano, difícil es comprender una situación de mayor desvalimiento de un equipo técnico de planeamiento que en aquellos últimos momentos del franquismo en que al final de una época coincidía con las últimas y poderosas presiones de los poderes fácticos para consolidar posiciones de cara al proceso de transición.

En el Informe sobre Ordenación del Territorio: Bases para un Debate, publicado por COPLACO en junio de 1980, se introducía un plano que, como una pesadilla o mal sueño urbanístico, reunía el gran número de propuestas de desarrollo de suelo rústico presentadas a consulta o tramitación por grandes propietarios o promotores, al lado de las infraestructuras contempladas por los planeamientos sectoriales que habían sido recogidas en su día por el Plan Especial de Infraestructuras de Transporte (ver figura 1).

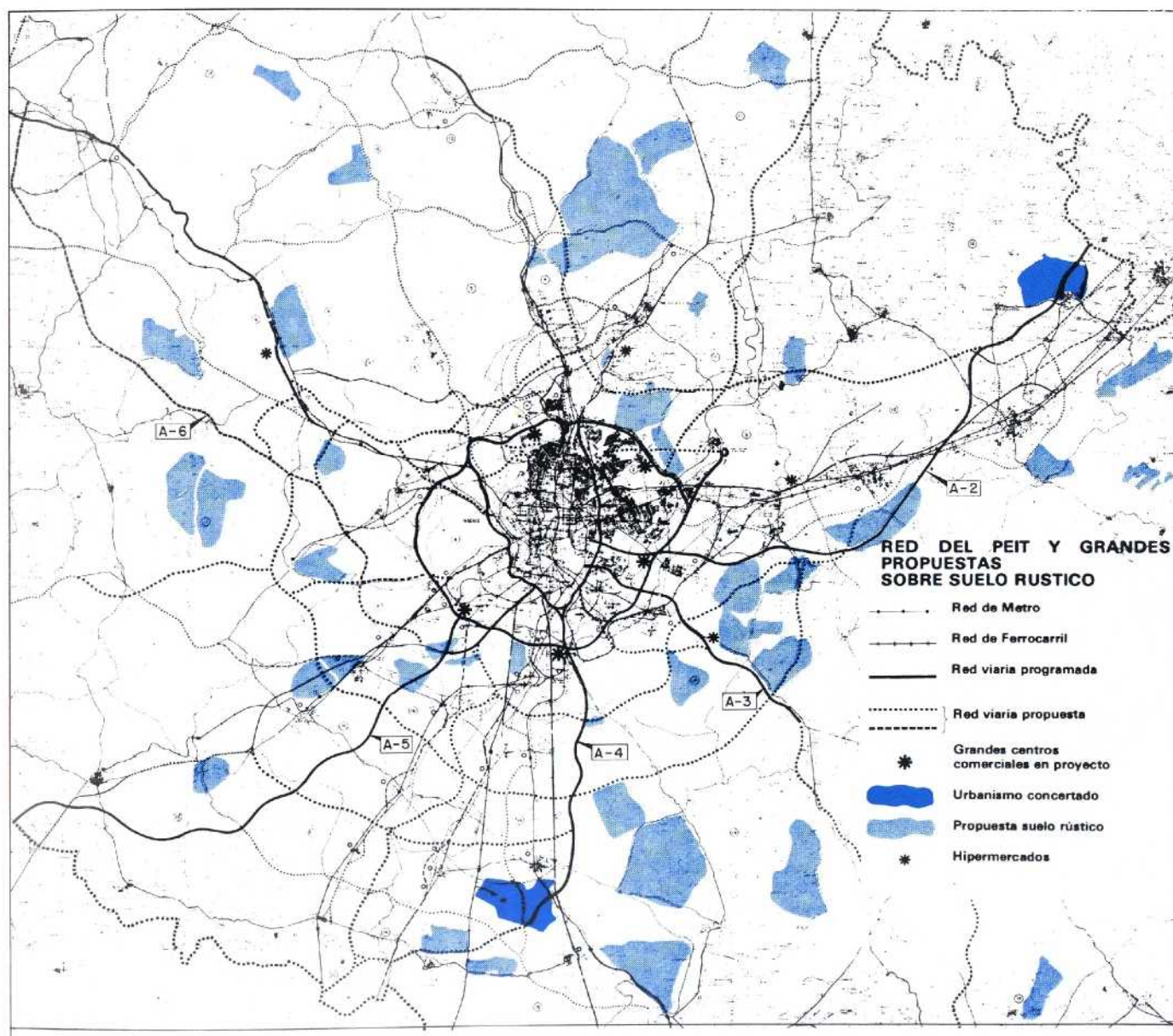


Figura 1: Modelo territorial desarrollista: Red de Plan Especial de Infraestructuras de Transporte y grandes propuestas de la iniciativa privada (Ilustración al Informe sobre Ordenación del Territorio, COPLACO, 1980).



Este "modelo" de desarrollo metropolitano que, en cuanto a las grandes promociones, fue pacientemente sufrido y disuadido por los dos directores técnicos de planeamiento metropolitano precedentes, Bernardo Ynzenga y Fernando Terán, coincidía por otra parte con otro modelo muy distinto y más parecido a la realidad actual del planeamiento vigente, que estaba consolidando una forma de crecimiento metropolitano que se apoyaba en los núcleos de población de la periferia, a través de una presión sobre el desarrollo del planeamiento local y la sobrecalificación especulativa de suelo para consolidar derechos, de cara asimismo a la transición política, y se apoyaba en el conflicto entre el poder local, todavía no democrático, y COPLACO. Este proceso iba a dar lugar a un dato del problema actual: el llamado "urbanismo heredado" por las nuevas autoridades democráticas (ver figura 2).

Solamente después de las elecciones generales de junio de 1977 fue posible la búsqueda de un apoyo político para las actividades de planeamiento que se manifestó de modo explícito con la presentación, siendo Fernando Terán director técnico de Planeamiento Metropolitano, del documento "Problemas y perspectivas de planeamiento metropolitano" a los parlamentarios de la provincia de Madrid, en el que se planteaban unas líneas fundamentales de trabajo dentro de una perspectiva claramente orientada a la transición política e institucional.

En un momento en el que todavía no había habido elecciones locales y por lo tanto no había representantes electos en el poder local se orientaron los trabajos técnicos en tres direcciones. En primer lugar, un esfuerzo de publicación y difusión de información urbanística. En segundo lugar, dos líneas de desarrollo de documentos para el debate de las Opciones Institucionales del órgano metropolitano y de las opciones de ordenación del territorio, con el objetivo de plantear y solicitar una declaración política sobre el futuro del planeamiento de Madrid.

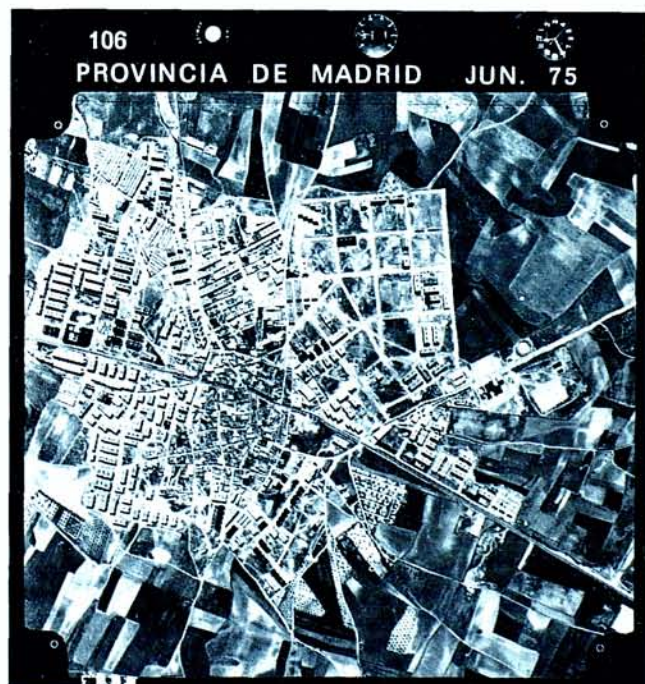
En tercer lugar, un ambicioso y novedoso programa de estudios para la realización de un Programa de Actuaciones Inmediatas (PAI) a través de la

contratación de equipos técnicos externos para el análisis y propuestas de actuación a niveles locales. La aportación de estos estudios iba a suponer la existencia de una base documental de análisis urbanístico y la existencia de un colectivo de profesionales, que hiciera posible una aproximación a la revisión del planeamiento general de una forma compleja y descentralizada, permitiendo asimismo un enfoque fundamental de cara a la participación pública y a las relaciones con municipios y Juntas de Distritos. No es este el momento adecuado para hablar de los avatares sufridos por el movimiento ciudadano con el relevo de las autoridades democráticas.

Las elecciones locales de abril de 1979 iban a suponer un cambio drástico en el contexto político del poder local de suma trascendencia en la orientación de los trabajos de planeamiento. De los veintitrés municipios que abarca el Área Metropolitana institucional, once obtuvieron un gobierno socialista, incluyendo la capital, cinco del partido del Gobierno y otros cinco del Partido Comunista, dando una abrumadora mayoría de los partidos de izquierda en el control de los órganos de poder. (Ver figura 3).

El corriente modelo metropolitano, de distinto sesgo político en el poder local y central, se complicaba considerablemente en Madrid por el hecho atípico de la existencia de un órgano metropolitano ad-hoc, COPLACO, ligado institucionalmente a la administración y el Gobierno central, con una exigua representación local en su órgano colegiado. Evidentemente se plantearon desde el primer momento dos alternativas, la del cambio y la de la transición, y un claro reto: hasta qué punto un órgano administrativo atípico puede cumplir una función específica en un período abierto de consolidación democrática e institucional.

Desde el punto de vista de organizaciones institucionales, y volviendo a un análisis del contexto general europeo, es evidente que la experiencia obtenida en los procesos de reforma institucional, especialmente en el Reino Unido, habían demos-







## Las directrices para la revisión del Plan General del Área Metropolitana. ¿Final o comienzo de un proceso

trado una clara realidad: lo importante realmente de la práctica administrativa es el cumplimiento de la "función" y el "control" político de la misma, y no tanto la forma de la institución, que plantea grandes problemas de tipo organizativo y burocrático de difícil y lenta resolución.

A corto plazo y probablemente hasta que se consolide el ente autonómico de la región de Madrid, aunque para algunos sea sorprendente, COPLACO está siendo admitida como una alternativa de transición.

Unas considerables y necesarias transformaciones se hicieron necesarias y surgieron de la propia iniciativa siendo ya delegado del Gobierno, Carlos Conde Duque. Primero en su composición, buscando una representación paritaria de la Administración Local y Central en el órgano colegiado y más adelante en sus competencias con la devolución de las de planeamiento municipal de los Ayuntamientos, quedando únicamente con competencias propias de la Administración Central del Estado. El mantenimiento de la función urbanística se garantizaba de esta forma.

Pero desde el punto de vista político hubo un posterior proceso de formación de una conciencia metropolitana en el poder local que se consolidó en el acuerdo constitutivo del Consejo de Municipios. Un órgano de aglutinación de voluntades locales con el suficiente peso político para garantizar la necesidad de diálogo y en su caso de acuerdo, con las decisiones urbanísticas trascendentales.

De una forma flexible y pragmática, y sin abordar una traumática reforma administrativa de difícil solución, se llegaba a una necesaria complejidad del marco institucional y del balance de poder que permitiera una solución al problema de revisión del planeamiento metropolitano.

El Real Decreto-Ley 11/1980 sobre la Revisión del Plan General aparece como un acuerdo formal, producido por las primeras instancias del Ejecutivo y convalidado por el Parlamento con alusiones elogiosas de los principales partidos políticos (ver Boletín de las Cortes).

### Elementos de cambio económico-social

Para terminar esta introducción aclaratoria del contexto en el que surge la concepción de las Directrices, y volviendo sobre los efectos de la crisis energética sobre el sistema económico, habría que comparar la situación diferencial en que se encuentran nuestros desarrollos urbanos con los de nuestro entorno socio-económico, en el que un largo período de economía del bienestar ha dado lugar a una continua inversión sobre las infraestructuras y equipamientos urbanos en situaciones de crecimiento muy limitadas y hasta negativas de sus principales áreas metropolitanas.

La rápida concentración de nuestro crecimiento urbano en unos pocos lugares del país con la creencia de que la continuación del "milagro económico" traería consigo una posterior distribución de riqueza, se realizó con una escasa inversión en capital social fijo y por añadidura basculando en la escasa infraestructura y servicios preexistentes. En consecuencia se creó una situación de déficits generalizados, en la que nos ha alcanzado la crisis económica y lo que ya se denomina en toda Europa como la "crisis del estado fiscal" o del estado de bienestar.

Dentro de este contexto cualquier veleidad en el tratamiento de las previsiones futuras y de las inversiones en el planeamiento se presenta claramente injustificable y unida a las consideraciones anteriores nos presenta una situación caracterizada por tres grandes limitaciones:

- a) Limitaciones políticas, como consecuencia del pluralismo político, que se manifiestan desde el punto de vista técnico en:
  - La mayor dificultad de legitimar cualquier tipo de decisión de planeamiento.
  - Los efectos de la existencia de distintas "filosofías políticas" en los distintos niveles de gobierno.
- b) Limitaciones económicas, que podemos caracterizar como:
  - Un ambiente de austeridad.
  - Una menor presión de cambio físico a gran escala.
  - El énfasis en la conservación de lo que ya se tiene.
  - La cuidadosa utilización de los recursos existentes con objetivos de reconstruir una estructura urbana mínima y sobre todo de distribuir rentas reales en las clases menos favorecidas.
- c) Limitaciones ambientales que, a pesar de la crisis económica y como consecuencia de la existencia de una "ciudad a medias", se imponen por la demanda de mejorar las condiciones de vida por la población existente:
  - Graves reparos a grandes operaciones de transformación de elementos valiosos de la ciudad y del entorno rural.
  - Cuidado en la utilización de recursos no renovables, búsqueda de equilibrio ecológico, limitación de consumos de energía, conservación y potenciación de suelos agrícolas.
  - Necesidad de plantear y resolver los problemas de equipamiento y mejora ambiental de la población residente al menor nivel de decisión posible para permitir una mayor participación pública.

### Conclusiones sobre el contexto de las Directrices

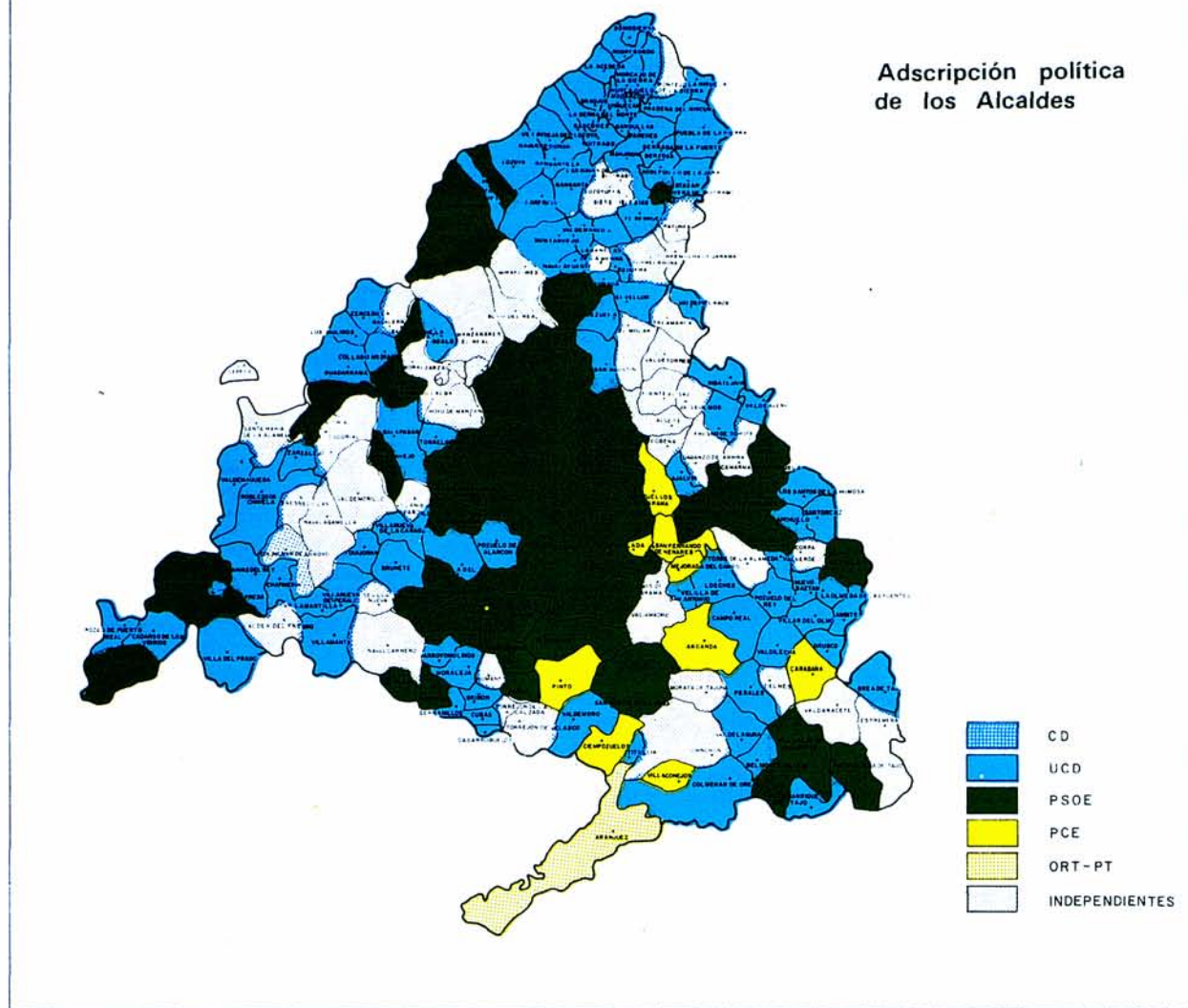
Definidos los datos del problema aparecen condicionadas las soluciones.

### Dos niveles de planeamiento

Frente a la complejidad del problema de la revisión del Plan Metropolitano se concibe una solución a dos niveles: Directrices Metropolitanas-Planes Generales municipales, más acorde con las soluciones de los países de nuestro entorno, pero sin caer en la figura de difícil viabilidad de los Planes Directores.

En consecuencia, aparecen las Directrices realizadas por COPLACO como el primer documento formal, de carácter previo y vinculante, para proceder a la Revisión General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid, que estará terminada cuando se revisen por cada Ayuntamiento todos y cada uno de los correspondientes Planes





**Figura 3: Resultados electorales en la Provincia de Madrid. Ilustración al Informe sobre ordenación del territorio. COPLACO 1980.**  
Resultados comparativos de las elecciones generales del 1 de marzo de 1979 con las del 15 de junio de 1977.

15-Junio-1977			1-Marzo-1979			
Censo electoral	Total de votos	Participación (%)	Censo Electoral	Total de votos	Participación (%)	
2.746	2.352	85,7	3.136	2.334	74,0	
Cifras expresadas en miles						
U.C.D.	P.C.E.	P.S.P.	U.C.D.	P.C.E.	C.D.	U.N.
32,1	10,7	9,2	33,2	13,5	8,6	4,8

Fuente: Elecciones Generales Legislativas de 1 de marzo de 1979. INE. 1980.

Generales Municipales y sean éstos aprobados definitivamente por el Pleno de la Comisión.

Por otra parte, y en paralelo con el propio planeamiento urbanístico, se deja explícita en las Directrices la necesidad de un proceso independiente de coordinación presupuestaria que debe materializarse en el nivel metropolitano con la realización anual de un Plan Coordinado de Actuación.

#### Garantías y procedimientos de compatibilidad

Frente al reconocimiento explícito del conflicto, se prevé en el Real Decreto-Ley 11/1980 un proce-

dimiento de ejecución que señalaba un plazo de cuatro meses para la aportación por los representantes locales en la COPLACO de su criterios y objetivos, plazo que fue cumplimentado el día 4 de febrero por el alcalde de Madrid, vicepresidente del Pleno de COPLACO y presidente del Consejo de Municipios.

En un segundo plazo de otros cuatro meses, cumplimentado el día 2 de junio, el Delegado del Gobierno en COPLACO, teniendo en cuenta estos criterios y objetivos, así como los de los Organismos de la Administración Central, presentó el proyecto de Directrices, que posteriormente entró en un proceso de análisis detallado por ambas





## Las directrices para la revisión del Plan General del Área Metropolitana. ¿Final o comienzo de un proceso

esferas de la Administración antes de procederse a su presentación al Pleno de la Comisión para su aprobación.

Por otra parte, el Real Decreto-Ley fijaba un procedimiento de aprobación de las Directrices que exigía el voto favorable de dos tercios, tanto de los representantes de la Administración Local como la de la Central, lo que supone en la práctica, la constatación de un doble derecho al veto.

### Flexibilidad y continuo seguimiento y adecuación

Frente al contexto de incertidumbre se hace necesario una concepción flexible del documento de Directrices empleando una figura que se utiliza tradicionalmente cuando el principal objetivo es el marcar el sentido general de dirección de la actuación administrativa y no el contenido exacto de las determinaciones sustantivas, que habrán de realizarse por aproximaciones sucesivas por los respectivos Organos competentes. Aparecen, pues, las Directrices con un carácter coordinador y flexible, que por otra parte no es sinónimo de debilidad, dado su carácter vinculante.

La realización previa de Directrices y el desarrollo de las determinaciones por aproximaciones sucesivas difiere de anteriores planteamientos rígidos, centralizados y deterministas, buscando soluciones más acordes con la evolución de los fenómenos socioeconómicos y con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación, expresados en el Artículo 103.1 de la Constitución.

No obstante, esta nueva postura flexible exige una continua revisión y replanteamiento de sus previsiones y prioridades, en función de la evolución de los principales parámetros considerados, buscando siempre la garantía de mantenimiento de las grandes actuaciones "directivas" o estratégicas del conjunto, frente a los intereses más parciales de las partes.

Por ello las Directrices proponen la necesidad de elaboración anual de un informe de Cumplimiento y del propio Plan Coordinado de Actuaciones que asegure el continuo replanteamiento de las prioridades de inversión en función del propio desarrollo en la realidad metropolitana y del desarrollo del planeamiento territorial y sectorial.

### Objetivos de las Directrices

De la propia presentación del documento de Directrices se extraen los objetivos que se persiguen, que se expresan de la siguiente manera:

- 1º Establecer un marco de referencia en cuanto a información y datos básicos, que ha de ser obligatoriamente tenido en cuenta, tanto por parte de los Ayuntamientos en la redacción de los Planes Generales Municipales, como por parte de los Organismos Públicos actuantes en el territorio y por la propia Comisión en su aprobación definitiva o fiscalización de actuaciones. Este es el objeto de la detallada aportación de tablas, cuadros gráficos y planos de información sobre la situación actual que se incluyen en los diversos capítulos del documento. Este objetivo pretende reducir el margen de discrecionalidad de ambas esferas de la Ad-

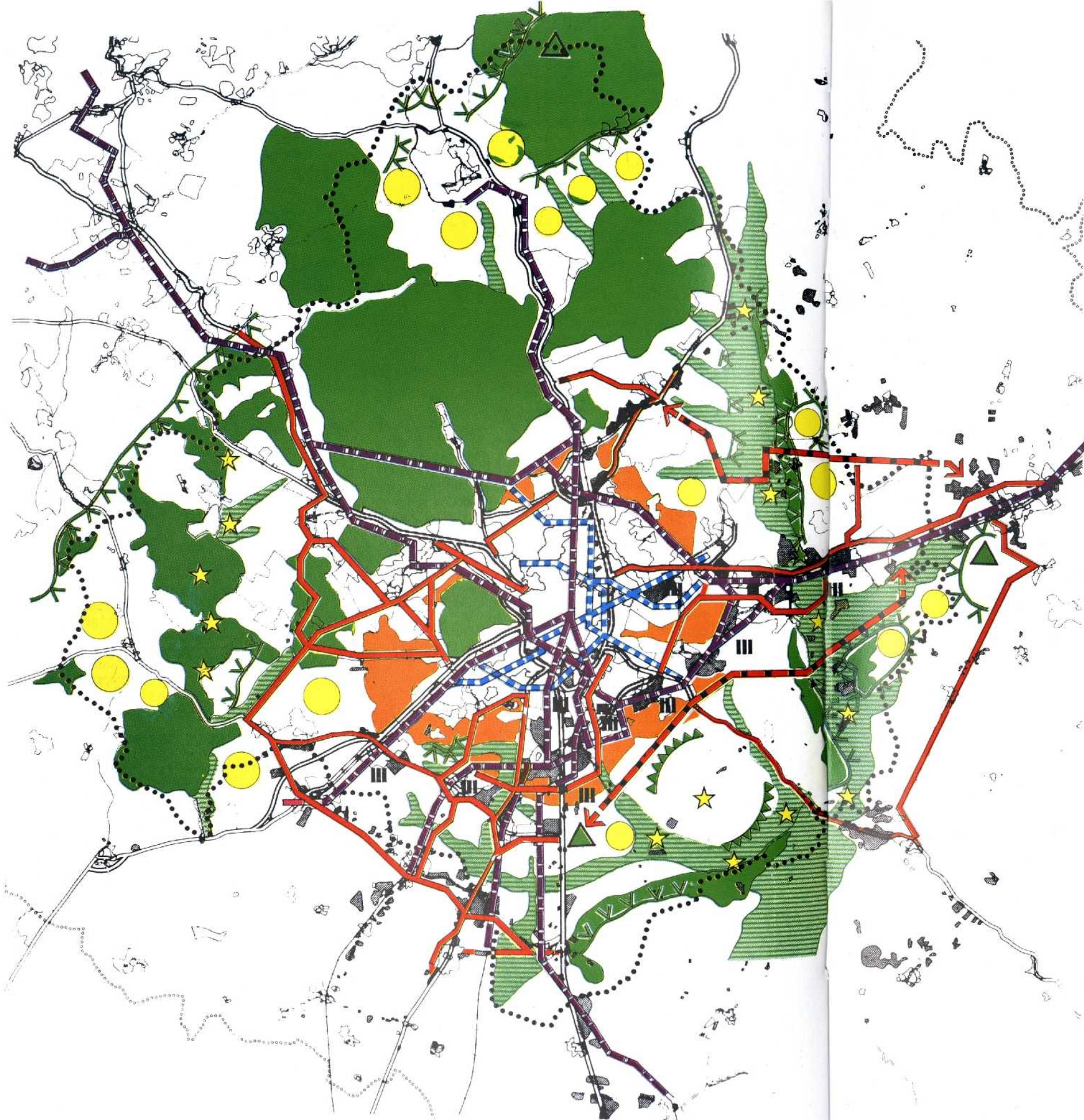
ministración en cuanto a la utilización de información y supuestos básicos que afecten al conjunto y obligar a que cualquier desviación sobre los datos de referencia, deba ser debidamente justificada.

- 2º Establecer de forma explícita unos criterios y objetivos urbanísticos, comunes al conjunto metropolitano, con los cuales no podrán estar en contradicción las determinaciones del planeamiento general municipal y los planes y programas de la Administración pública, objeto de fiscalización por la Comisión del Área.
- 3º Establecer recomendaciones para el tratamiento unitario y coherente de determinados aspectos de gran incidencia en el conjunto pero de posible tratamiento discrecional, previa justificación "ad-hoc", por los organismos competentes. Este objetivo responde, por un lado, a la conveniencia de que se desarrollen de una forma homogénea y análoga las específicas determinaciones técnicas a los diferentes planes y de otro, a no introducir innecesarias rigideces que, de ser vinculantes, dificulten el tratamiento de casos particulares.
- 4º Establecer enunciados vinculantes de planeamiento sobre los aspectos citados expresamente en el Decreto-Ley, que han de ser de obligado cumplimiento por los organismos afectados, no pudiendo recaer acuerdo favorable de la Comisión en caso contrario. Se persigue con éste objetivo el fijar, con carácter previo al desarrollo de los Planes Generales Municipales, una serie de elementos básicos del conjunto metropolitano, cuyo planteamiento ha de garantizar su carácter de intención pública de actuación; su compatibilidad técnica en relación con la filosofía de planeamiento que se persigue; su viabilidad político-institucional por la vía del acuerdo aprobatorio de las Directrices.
- 5º Servir como base para posteriores labores de seguimiento e impulsación de las actividades urbanísticas y servicios de interés general en el Área Metropolitana. Este objetivo pretende establecer unos procedimientos rutinarios de seguimiento del desarrollo y de intervención coordinada impulsando la realización de planes y programas sectoriales de implantación de servicios a través de la cooperación técnica con los organismos competentes. A estos fines se considera necesaria y de trascendente importancia una mayor actividad propositiva del Pleno de la Comisión, que se instrumentará a través de la elaboración y aprobación de informes anuales sobre el cumplimiento y desarrollo de las Directrices, recabando de los organismos representados los apoyos y contribuciones que sean necesarios.

### Principales componentes del diagnóstico

El diagnóstico de la problemática se inicia con un necesario encuadre nacional y regional del desarrollo del área metropolitana en la que se ha producido en las últimas décadas el primer centro productivo nacional. Los grandes desequilibrios regionales que han acompañado a este proceso; el análisis de los efectos altamente desfavorables de la coyuntura económica que afecta a todo el país y las





## ESTRATEGIA GENERAL GRANDES LINEAS DE DESARROLLO FUTURO

-  AREAS DE CONSERVACION Y POTENCIACION DE VALORES AMBIENTALES EXISTENTES
-  AREAS DE CONSERVACION Y POTENCIACION DE USO AGRICOLA
-  AREA A POTENCIAR COMO PARQUE METROPOLITANO
-  AREAS DE POSIBLE UTILIZACION PARA CONTROL DEL DESARROLLO URBANO Y EQUIPAMIENTO (ANILLO VERDE)
-  DESTINO PREFERENTE ESPARCIMIENTO
-  USO AGROPECUARIO PREFERENTE
-  HITOS PAISAJISTICOS
-  CORNISAS DE VISTAS
-  LINEAS DE METRO CON VALOR ESTRUCTURANTE EXISTENTES O A POTENCIAR
-  LINEAS DE FERROCARRIL DE CERCANIAS
-  LOCALIZACION PREFERENTE ACTIVIDADES APOYO INTERCAMBIOS DE MODOS TRANSPORTE PUBLICO
-  RED VIARIA CREACION-APOYO EN RED EXISTENTE MEJORAS FORMACION DE MALLAS
-  RED VIARIA. EJES TRAFICO INDUSTRIAL
-  INTERCAMBIOS MERCANCIAS



reducidas perspectivas de crecimiento demográfico con respecto al pasado, cada vez más dependientes del propio crecimiento vegetativo interno; son los principales elementos del encuadre suprametropolitano, que muestran un alto contexto de incertidumbre y aconsejan una gran prudencia a la hora de contemplar fuertes expectativas de crecimiento, que se consideran indeseables tanto para el Área Metropolitana como para el entorno regional (la provincia de Madrid tenía en 1975 más población de las 14 provincias que las dos regiones preautónomas castellanas).

Los elementos fundamentales del diagnóstico general de la problemática metropolitana son:

- La identificación de una utilización inadecuada de los elementos de mayor calidad ambiental del territorio y de sus principales recursos naturales.
- Un crecimiento que se ha basado en lógicas sectoriales diferenciadas de asentamientos industriales y residenciales, con modelo de crecimiento a saltos que se apoya en las escasas infraestructuras urbanas y núcleos preexistentes causando su congestión y deterioro.
- Nuevos desarrollos que no van acompañados de los servicios correspondientes, aunque éstos estén previstos en ambiciosos planes del pasado.
- Excesiva segregación espacial de actividades que causa altas demandas de transporte, en un momento de crisis energética que contrasta con el anterior supuesto de energía barata e inagotable en el que se ha basado el modelo de crecimiento metropolitano.
- Pérdida de la dimensión humana de la ciudad, con una excesiva parcelación de la vida cotidiana, falta de integración de las partes en el conjunto urbano, grandes tiempos y costos de desplazamiento y deterioro generalizado del medio ambiente.

Esta problemática, unida a la menor importancia relativa del crecimiento que se espera (menos de un quinto de la población actual en el caso más desfavorable, hace volver la vista hacia la necesidad de mejora de lo ya existente frente a un problema más limitado de creación de nueva ciudad.

Por añadidura, la experiencia pasada de desfase entre el proceso de urbanización y de realización de infraestructuras y equipamientos aconseja una mayor prudencia a la hora de realizar las previsiones de actuación, que deben limitarse de acuerdo con la capacidad global de la economía y no dar lugar a la creación de falsas expectativas, asumiendo compromisos que no se van a poder realizar por falta de recursos.

Esta prudencia de no comprometer más de lo que presumiblemente se va a poder realizar, debe ser acompañada por un esfuerzo de continua reconsideración, en función de la marcha de la economía y del desarrollo urbano, para asignar las prioridades oportunas y comprobar anualmente el cumplimiento y la compatibilización de las actuaciones.

En la segunda parte de las Directrices se profundiza en el diagnóstico de la problemática de los diversos aspectos sectoriales a que alude el Real Decreto Ley 11/1980, analizándose sus componentes estructurales y coyunturales, con distintos niveles de detalle según su relevancia estratégica en el conjunto metropolitano.

De los diferentes capítulos, de la segunda parte podemos destacar los siguientes elementos del diagnóstico:

- Ocupación de las vegas de los ríos y de los antiguos y escasos restos de vegetación boscosa por actividades urbanas afectando espacios de gran calidad ambiental e invadiendo terrenos de dominio público, comprometiendo el futuro de la calidad ambiental y de la actividad de esparcimiento.
- El desbordamiento del Área Metropolitana institucional en cuanto a la oferta de viviendas. Entre Alcalá, Fuenlabrada, Parla y Móstoles, municipios de fuera del Área Metropolitana, se han construido en la última década más de 140.000 viviendas, casi la mitad que en los 23 municipios comprendidos en aquella.
- Los altos porcentajes de viviendas no ocupadas permanentemente, que ascienden a 127 mil (9,6%) aumentando a 163.000 (12%) si se incluyen Alcalá, Fuenlabrada, Parla y Móstoles.
- Dentro de un alto contexto de incertidumbre sobre el crecimiento demográfico que se puede estimar comprendido entre 5,2 y 5,4 millones de personas y considerando las necesidades de reposición del parque actual de viviendas se considera una cifra objetivo de construcción de 30 a 40.000 viviendas anuales durante la próxima década, de las cuales hay actualmente unas 50.000 en construcción.
- El planeamiento vigente tiene suelo calificado para una capacidad residual de más de 560.000 viviendas en el Área Metropolitana institucional que se eleva a más de 690.000 considerando los cuatro municipios citados del borde exterior.
- La actividad económica se ve aquejada por un elevado desempleo, pasando de un crecimiento anual de 40 mil empleos durante el período de 1960-75 a un descenso de unos 50 mil en los dos últimos años.
- La excesiva segregación espacial de actividades conduce a un modelo metropolitano con necesidades de transporte y fuertes demandas de medios mecánicos y de infraestructuras, sólo abordable con una compleja coordinación entre los diversos modos.
- En el momento actual de crisis energética aparece con la mayor prioridad la necesidad de aprovechar al máximo las fuertes inversiones realizadas y previstas en Metro y Ferrocarril de cercanías potenciando su mayor utilización por todos los medios posibles.
- Igualmente se hace necesario en cuanto a infraestructuras hidráulico-sanitarias el contemplar el ciclo completo del recurso agua, considerando conjuntamente el abastecimiento, saneamiento y depuración y superando la situación actual de deficiencia o inexistencia de las últimas.
- Ante la problemática general planteada por la crisis energética se realiza un análisis específico de los problemas energéticos dedicándoles bastante importancia relativa con una doble visión por tipos de energía y por sectores consumidores. Los principales problemas detectados son las deseconomías deri-





## Las directrices para la revisión del Plan General del Area Metropolitana. ¿Final o comienzo de un proceso?

vadas de un mal aprovechamiento de los residuos sólidos y el despilfarro energético que se produce por un modelo territorial basado en la inercia del pasado con una energía barata y que se suponía inagotable.

- En cuanto a los equipamientos hay un déficit generalizado que se agrava por el gran desequilibrio espacial de su localización que se concentra en los distritos centrales del municipio de Madrid y en el Noroeste del Area Metropolitana.
- Por considerarlos de la mayor importancia estratégica para la reestructuración y reequipamiento de los espacios urbanos periféricos, se analizan en profundidad las características y el estado actual de los diversos núcleos antiguos de población de todo el conjunto metropolitano, incluyendo los de los municipios anexionados a Madrid a partir de 1948. Alteración de la estructura parcelaria, derribos de edificación y sustitución con elevadas densidades, deficiente conservación y habitabilidad y pérdida o deterioro de elementos determinantes de la calidad ambiente de la escena urbana, son los principales problemas detectados.

En la tercera parte del documento se analizan los problemas principales de las zonas Norte, Este, Sur y Oeste de la corona metropolitana, así como de los distritos centrales y periféricos de Madrid, descendiendo en algunas consideraciones al nivel de municipio y distrito.

Sin descender a la descripción de esta problemática minuciosa nos limitamos a destacar aquí el problema ya aludido del sobredimensionamiento del planteamiento vigente destacando que:

- La cantidad de suelo calificado y sin ocupar en la corona metropolitana asciende a 25 mil hectáreas, para todos los usos, es decir otro tanto de la superficie de suelo actualmente ocupada.
- Existen más de 10 mil hectáreas de suelo vacante residencial, de las cuales más de 8 mil se contabilizan en la corona metropolitana.
- Existen más de 2.600 hectáreas de suelo industrial vacante.

### Directrices básicas (\*)

En líneas generales la estrategia que se propone plantea la necesidad de una intervención más coordinada y selectiva que en el pasado, con una revisión continua de las prioridades de actuación en función de la evolución de los grandes parámetros o indicadores del desarrollo metropolitano y de la capacidad de la economía.

Para ello se pretende no caer en la tentación de hacer un documento rígido y determinista, dado el gran contexto de incertidumbre actual sobre los elementos fundamentales de decisión, y, por otra parte, no crear falsas expectativas introduciendo compromisos que presumiblemente no se vayan a

realizar. Flexibilidad en las previsiones, prudencia en la determinación de los elementos infraestructurales y gran voluntarismo en las protecciones de elementos valiosos escasos son las principales características de las directrices propuestas que, en líneas generales, son las siguientes.

### Directrices generales

En primer lugar se resalta la importancia estratégica de las zonas del territorio con altos valores ambientales y productivos y la necesidad de potenciar los grandes elementos en los que hay que basar la mejora ambiental del conjunto metropolitano, la recuperación de actividades agrarias, la reserva de espacios abiertos, y la oferta de esparcimiento y ocio.

Estos elementos son fundamentalmente las vegas de los ríos como grandes elementos geomorfológicos y las antiguas vegetaciones boscosas que se complementan con la propuesta de un gran parque metropolitano en el Sureste.

En segundo lugar se propone una estrategia de integración de los distintos modos de transporte, buscando su complementariedad y evitando su competencia mutua, en la cual cada medio ha de cumplir el papel que mejor pueda representar en el conjunto metropolitano, y en la cual revisten especial importancia los elementos puntuales de potenciación mutua entre los medios de transporte colectivo y las actividades urbanísticas y las estaciones de intercambio de modo y aparcamientos de disuasión.

En tercer lugar la consolidación del segundo complejo de asentamientos industriales del país, con una estrategia de apoyo a su reestructuración a través de la mejora de lo ya existente.

En cuarto lugar, una política de implantación de actividades terciarias con una doble descentralización terciaria aportada en transporte colectivo hacia el Norte y hacia el Sur, de modesta magnitud y sólo para cierto tipo de actividades terciarias entre las que tienen gran importancia las de servicio a la industria.

En esta estrategia no se consideran las actividades terciarias locales que deben descentralizarse en todo el territorio de la forma más próxima a la población, ni las llamadas decisionales que probablemente seguirán permaneciendo en el Centro.

En quinto y último lugar, en cuanto a los asentamientos residenciales, la estrategia exige una delicada consideración de los déficits y de los compromisos existentes, pero, a su vez, hay que tener en cuenta la capacidad limitada de las infraestructuras hidráulico-sanitarias, la búsqueda de economía en su implantación mancomunada y en el aprovechamiento de sus capacidades y los valores establecidos de no empeorar lo existente y de corregir los grandes desequilibrios buscando una mayor diversidad de la oferta.

Por último, se propone un necesario énfasis en una estrategia de desarrollo coordinado del planeamiento y la actuación administrativa, estableciéndose en las Directrices un régimen de garantías para su cumplimiento e impulsión, resaltándose el papel de la Comisión como garante de los aspectos del conjunto y proponiéndose un procedimiento para la periódica reconsideración y en su caso modificación de las Directrices.

(\*) Este resumen de Directrices recoge parte de un documento sintético elaborado por el autor, Francisco Cadarso y Rodolfo García de Pablos.



## Directrices por grandes temas

### *Protección del medio rural*

La estrategia de protección del medio natural se recoge en el esquema adjunto que lleva ese mismo nombre. Las Directrices que se formulan incluyen las medidas específicas de preservación para cada uno de los tipos de zonas consideradas (zonas de alto valor ecológico, alto valor agrícola, uso agrícola preferente, susceptible de mejora, forestales, de protección de cursos y masas de agua, con potencial de esparcimiento, de protección de vistas y de interés cultural). Por otra parte se impone a los Planes Generales la obligación de inventariar y delimitar todos los suelos de dominio público, incluidas las vías pecuarias. Pone asimismo de manifiesto la conveniencia de que el planeamiento preste atención a los espacios de borde del continuo urbano para evitar su progresivo deterioro y la necesidad de que la normativa específica que cada Plan recoja para el suelo no urbanizable, precise las medidas a adoptar en relación con las parcelaciones con potencialidad agrícola.

### *Asentamientos de población*

En cuanto a los asentamiento de población las Directrices introducen una serie de cifras de referencia sobre estimaciones mínimas y máximas del crecimiento global metropolitano que tendrán que ser tenidas en cuenta para la asignación de población en los Planes Generales, así como una serie de criterios y garantías para la justificación en todo caso de las previsiones municipales.

En los Planes Generales y en los programas públicos de actuación en materia de vivienda, se estudiará y tendrá en cuenta la problemática específica referente entre otros a la infravivienda, insolvencia de la demanda, conservación y rehabilitación del parque residencial actual, evitación de la mayor densificación de áreas ya consolidadas y reducción de desequilibrios entre localización de viviendas y empleo.

### *Asentamientos de empleo*

En relación más con las necesidades de empleo que se plantearían en relación con los crecimientos estimados de población activa que con previsiones de crecimiento económico, que en estos momentos arrojarían cifras muy negativas, se introducen en las Directrices unas estimaciones cautelares de previsión de empleos para ser tenidas en cuenta por los Planes Generales.

Las Directrices persiguen la potenciación del suelo agrícola existente y el fenómeno de las pequeñas y medianas explotaciones intensivas agrarias. Asimismo las Directrices pretenden, a través del planeamiento, el mantenimiento y potenciación del empleo industrial existente, especialmente en la pequeña y mediana industria localizada en los núcleos urbanos, el favorecimiento de la creación de nuevo empleo industrial próximo a la residencia y un dimensionamiento y concepción de los polígonos industriales que facilite la localización de pequeña y mediana industria en proximidad a los núcleos urbanos dotados de accesibilidad e infraestructuras.

Por lo que se refiere al sector servicios las Directrices se encaminan a orientar de forma prioritaria, la localización de actividades terciarias en zonas deficitarias de este tipo de centro y a controlar el proceso de terciarización excesivo del centro de Madrid fomentando la desconcentración hacia la periferia, especialmente del terciario no decisional y la creación de cuatro o cinco áreas terciarias integradas muy accesibles por transporte colectivo que polaricen la actividad y tiendan a equilibrar la estructura metropolitana.

### *Infraestructura de transporte*

Las Directrices en materia de transporte se encaminan a la concepción de un sistema integrado de transporte metropolitano en el que a cada modo de transporte le corresponda un papel específico. Se concibe así:

- El ferrocarril metropolitano de cercanías como el modo más adecuado para canalizar los grandes volúmenes de viajes a lo largo de los corredores.
- El metro, como el modo de gran capacidad más adecuado para mejorar la conectividad entre los puntos del continuo urbano y para la distribución final de los viajes hacia el centro.
- El sistema de autobuses como medio de transporte colectivo de capacidad media, que sirva a aquellos ejes donde no está justificada la infraestructura ferroviaria, especialmente con carácter local y comarcal.
- El automóvil privado, como medio cuyo uso debe ser atenuado en zonas densificadas, estando su campo de actuación en la periferia (accesos a medios de gran capacidad y relaciones dentro de la propia periferia metropolitana).
- Vehículos de dos ruedas y la marcha a pie, como especialmente adecuados para relaciones locales y para acceso a los medios de transporte colectivo.

Asimismo las Directrices pretenden que el planeamiento potencie la creación de infraestructuras puntuales que articulen el sistema integral de transporte (estaciones de intercambio, aparcamientos de disuasión), racionalizar el transporte de mercancías, jerarquizar el sistema de transporte, dar prioridad a las mejoras en las redes existentes frente a la creación de nueva infraestructura, localizar actividades en el entorno de ejes de ferrocarril o Metro, etc.

Finalmente, las Directrices marcan una estrategia de actuaciones de infraestructuras, señalando de la totalidad de las comprendidas en los diversos planes sectoriales, aquellas que se consideran prioritarias a corto y medio plazo, sin perjuicio del desarrollo de las demás.

### *Infraestructuras hidráulico-sanitarias*

Para un tratamiento integral del ciclo completo del agua se propone que la planificación, ejecución, gestión, explotación y control de las infraestructuras tanto relativas al abastecimiento como el saneamiento y depuración ha de hacerse de forma conjunta y coordinada.





## Las directrices para la revisión del Plan General del Área Metropolitana. ¿Final o comienzo de un proceso?

Las Directrices enfatizan especialmente la necesidad de potenciar y acelerar la realización del Plan Integral de Abastecimiento y Saneamiento de la provincia de Madrid, cuyo desarrollo corresponde al Canal de Isabel II, según el Real Decreto 2528/1979 de 7 de septiembre. Asimismo se impone a los Planes Generales la necesidad de considerar la existencia de limitaciones de abastecimiento y de depuración y de justificar sus determinaciones al respecto.

Se enuncian asimismo medidas que a través del planeamiento contribuyan al aprovechamiento racional y preservación de los recursos hidráulicos superficiales y subterráneos y se fijan criterios para obtener una adecuada funcionalidad de las redes de saneamiento y depuración, con especial consideración de los efluentes industriales.

Finalmente, se establece la necesidad de que los Planes Generales delimiten las zonas de dominio público a lo largo de los cauces cuya tutela está encomendada por la legislación vigente a la Comisaría de Aguas del Tajo.

### Otras infraestructuras

Las Directrices en relación con los residuos sólidos establecen la obligación de los Planes Generales de definir el sistema de eliminación de residuos y justificar la localización de vertederos estudiando su impacto sobre el medio ambiente, a la vez que tienden a la corrección de situaciones actuales inaceptables, a la regeneración y utilización posterior de zonas de vertido una vez explotadas, y a la paulatina implantación de plantas de tratamiento y reutilización.

En relación con la energía, las Directrices precizan una serie de medidas tendentes a diversificar las fuentes energéticas, buscando en lo posible alternativas a las derivadas del petróleo.

Asimismo se explican los objetivos por sectores consumidores de energía, que el planeamiento, tanto urbanístico como sectorial, ha de considerar, planteándose, siempre la influencia que sus determinaciones puedan tener sobre el consumo energético.

Finalmente, se marcan una serie de criterios en cuanto a reservas de espacio y previsiones a tener en cuenta por el planeamiento en relación con la energía eléctrica y el gas.

### Equipamientos metropolitanos

Las Directrices pretenden que tanto la localización, como el dimensionamiento y características de los distintos equipamientos se adecúen a las necesidades de la población a la que deban servir teniendo en cuenta su composición demográfica.

En particular se preconiza la desconcentración del equipamiento de carácter local, acercándolo a la población a quien va dirigido. Igualmente se señala la prioridad que ha de tener el equipamiento de la Corona Metropolitana —más deficitaria— sobre las zonas centrales.

También se propugna la implantación de equipamientos comunitarios para diversos usos según las horas del día y a lo largo del tiempo, así como la rehabilitación o recuperación de edificios antiguos, con el fin de lograr una mayor economía y eficiencia. Finalmente, se explicitan una serie de Directri-

ces específicas en relación con los diversos tipos de equipamientos.

### Núcleos antiguos de población

Como recomendaciones complementarias para el tratamiento de los núcleos antiguos de población se consideran las siguientes:

- Necesidad de introducir en los Planes Generales medidas para la conservación del patrimonio arquitectónico de valor cultural, así como para el mantenimiento de la estructura parcelaria antigua como acción indirecta para la conservación de aquel patrimonio.
- Conservación de las alineaciones y rasantes anteriores, corrigiendo las alteraciones producidas en zonas claves.
- Necesidad de acomodar el planeamiento y la normativa específica sobre número de plantas y profundidad de edificación al tejido urbano.
- Soluciones para la conservación y rehabilitación de la edificación antigua, así como para la utilización racional del automóvil, peatonalizando en distintos grados las áreas idóneas para corregir los tráfico de paso.
- Mantenimiento o potenciación del amueblamiento de la escena urbana.
- Conservación y utilización de edificación singular de valor como muestras valiosas y significativas de la identidad de cada núcleo antiguo.

Con estas Directrices se detallan las específicas para cada casco antiguo, en planos y texto integrantes del documento de Directrices.

### Directrices o recomendaciones específicas para la zona Norte

Como directrices más significativas se señalan:

- Potenciar Colmenar Viejo como cabecera de comarca de áreas al Norte del mismo, fomentando la actividad agropecuaria.
- Preservar al máximo el medio natural de gran valor.
- Controlar los vertidos de industrias contaminantes en la Vega del Jarama.
- Mejorar la realización de vías de circunvalación en Colmenar (Sur) y en Alcobendas y San Sebastián (Norte), como estructuradora de tráfico interno.
- Contemplar la creación de un eje destinado al tráfico de vehículos pesados en relación con la zona Este del Área Metropolitana.
- Deslinde de cambios y vías pecuarias y descansaderos así como permitir regular y mantener el acceso a zonas de uso público en manzanas de ríos, arroyos, etc.

### Directrices o recomendaciones específicas para la zona Este

Como Directrices más significativas se señalan:

- Potenciación de la actividad agrícola en las vegas del Jarama y Henares.
- Controlar y regularizar las localizaciones industriales ilegales en Paracuellos del Jarama.



- Potenciar la conservación de la edificación rural existente.
- Reservar la actual N-II, como autovía interurbana que atiende al tráfico metropolitano y de larga distancia.
- Crear un eje complementario, de carácter urbano, con antiguos tramos de la N-II.
- Potenciar la creación de ejes de tráfico de pesados, en relación con la zona Sur del Área Metropolitana, y con la zona Norte (plantando la prioridad del primero) apoyadas a la infraestructura existente.
- Ampliar y renovar las redes de saneamiento y depuración de Coslada-San Fernando; Torrejón de Ardoz-Paracuellos y Rivas-Velilla-Mejorada.
- Recuperar, del modo más efectivo posible, el entorno rural de los valles de los ríos Jarama y Henares, lo que llevará a establecer un estricto control de los vertidos sobre éstos.
- Control de basureros, escombreras, con estudio de localizaciones adecuadas; eliminación de los situados en vegas, terrazas y en torno a cascos.
- Regeneraciones y repoblaciones adecuadas a las especies autóctonas, conservación de arbolados, protección de siluetas de cascos, cortados y cornisas de vistas, etc...
- Realización de un Plan Especial de las vegas de los ríos con tratamiento adecuado y específico.

#### **Directrices o recomendaciones específicas para la zona Sur**

Como Directrices más significativas se señalan:

- Mejorar la accesibilidad de esta zona al municipio de Madrid (núcleo central) actuando a través de los sistemas de transporte colectivo ferroviario y de superficie entre los municipios que la integran.
- En relación con las actividades, además de lo anteriormente expresado, orientar la localización del empleo en torno a estaciones de ferrocarril suburbano; permitir la localización de la pequeña y mediana industria dentro de la estructura urbana de los núcleos.
- En relación con la vivienda, revitalizar y rehabilitar el patrimonio urbano de Getafe y Pinto, así como frenar la densificación y potenciar el reequilibrio en las áreas urbanas consolidadas y resolver los problemas actuales de chabolismo.
- En relación con el equipamiento, además de subsanar los fuertes déficits sanitarios, hospitalarios y escolares se apunta la necesidad de creación de tres hospitales de 400 camas en Alcorcón, Getafe y Leganés. en éste de modo prioritario.

En relación con el transporte se señala además de la necesidad de mejorar la red ferroviaria de carácter suburbano, potenciar el transporte colectivo de carácter transversal (autobús, a través de carril-bus), favorecer la creación de terminales de transporte colectivo interurbano, completar la circunvalación de los distintos núcleos y crear el eje de tráfico de

pesados, anteriormente apuntado que relacione el sector Suroeste con el corredor Madrid-Guadalupe, apoyado en viario existente.

En relación con las infraestructuras básicas, se señala la necesidad de adecuar la red de Pinto y Alcorcón a las prescripciones del Canal de Isabel II, tratar conjuntamente la construcción de una depuradora con tratamiento secundario para Móstoles-Alcorcón-Villaviciosa de Odón, suspensión de fosas sépticas, construcción prioritaria del colector de Butarque (tramo superior) y los de la mancomunidad de Henares-Fuenlabrada-Getafe-Parla-Pinto), y estaciones depuradoras Sur de Madrid y la de esta última mancomunidad.

En relación con el medio físico, la regeneración de zonas yesíferas en Getafe y Pinto, puesta en valor de los regadíos, restablecimiento de la calidad natural de los arroyos Butarque, Culebro y río Manzanares, clausura y regeneración de vertederos de basuras y escombreras situadas en las vegas y terrazas, repoblaciones con especies autóctonas.

Conservación y puesta en valor de ruinas históricas y delimitación y medidas específicas de protección de los yacimientos arqueológicos (estudio especial de la zona).

#### **Directrices o recomendaciones específicas para la zona Oeste**

Como Directrices más significativas se señala:

- Utilización intensiva del suelo actualmente urbanizado, limitando en lo posible toda nueva calificación, mediante una decidida utilización de los mecanismos previstos en la Ley del Suelo.
- Selección de zonas preferentes y limitadas en torno a las que se potenciaría la integración de actividades generadoras de empleo.
- Orientar los desarrollos más densos a las áreas con alta accesibilidad al transporte colectivo, limitando por el contrario el crecimiento a las zonas de más baja accesibilidad.

En relación con la vivienda se señala la necesidad de evitar toda transformación densificatoria en los cascos antiguos, impidiendo una transformación intensiva del tejido urbano y de las tipologías existentes, en especial el de las antiguas colonias de viviendas unifamiliares, y en relación con los equipamientos la de localizar las reservas del suelo para dotaciones próximas a la población a la que sirvan.

En relación con el transporte la potenciación y mejora de la red de ferrocarril existente de acuerdo con el Plan de Cercanías de RENFE, creación de aparcamiento en contacto con las estaciones de ferrocarril, así como mejorar los tráficos de paso en los cascos y creación de líneas de autobuses complementarios al ferrocarril.

En relación con las infraestructuras básicas, construcción de colectores en las Rozas-Majadahonda-Boadilla y Villanueva del Pardillo-Villanueva de la Cañada-Brunete, así como la suspensión de vertederos incontrolados, redes abiertas, etc.

En relación con el medio físico, inventariar y deslindar caminos públicos, vías pecuarias y descansaderos, con ordenación de márgenes de ríos, arroyos, accesos, etc., así como seguir una política de protección y mejora de dehesas, encinares y ordenación y regulación del uso recreativo.





**Las directrices para la revisión del Plan General del Área Metropolitana. ¿Final o comienzo de un proceso?**

**Directrices o recomendaciones específicas para los distritos periféricos de Madrid**

Entre otras se señalan las siguientes:

- Conseguir una estructura urbana más equilibrada, especialmente en los bordes del continuo urbano, fomentando una relación más racional entre población activa y empleo, cubriendo los déficits de equipamiento existentes, con el fin de disminuir la actual dependencia de los distritos periféricos con los centrales.
- Impedir una mayor densificación de las áreas residenciales actuales y futuras.
- Potenciar la vida local en torno a los centros y ejes de distrito, favoreciendo la implantación de comercios especializados, servicios públicos y equipamientos.
- Mejorar la estructura de conexión entre los distintos barrios, especialmente la de carácter tangencial.
- Potenciar el transporte colectivo, en relación con los distritos centrales (principalmente Metro) y con los distritos periféricos y exterior (fundamentalmente autobús) disuadiéndolo paralelamente del transporte privado.
- Conservar el patrimonio histórico cultural de los antiguos cascos rurales anexionados, revitalizando los mismos y frenando su actual deterioro.
- Mejorar la calidad ambiental, en general, actuando sobre espacios residenciales fomentando la creación de zonas verdes en los espacios intersticiales existentes, supresión de vertederos, escombreras y tratamiento de estas áreas de borde.

**Directrices o recomendaciones específicas para los distritos centrales de Madrid**

Como Directrices generales más significativas se señalan de modo sintético las siguientes:

- Necesidad de orientar el proceso de especialización terciaria y el deterioro de los usos y actividades urbanas preexistentes.
- Orientar hacia el transporte colectivo (de superficie y subterráneo) los volúmenes de transporte, eliminando tráfico de paso.
- Mejorar el medio ambiente urbano y las dotaciones en cuanto a equipamiento local que permitan revitalizar las actividades residenciales, y permitir la implantación de equipa-

mientos locales, zonas de uso público, etc.  
— Fomentar la renovación de la red de distribución de agua, incrementando presiones.

**Conclusión**

Los párrafos anteriores de descripción del tipo de directrices y de recomendaciones que se incluyen en el documento de Directrices de Planeamiento Urbanístico Territorial para la Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid, ponen de manifiesto su carácter atípico e innovatorio y el problema fundamental que ha tenido su realización: el concebir en un período tan corto de tiempo, como el de cuatro meses, su propia forma y contenido y a la vez adaptar y sintetizar la gran masa de información existente para su utilización a los niveles de abstracción y generalidad requeridos.

Un gran interrogante queda en cuanto a la operatividad jurídica de aplicación de este tipo de directrices generales y flexibles, de notoria novedad en el contexto español, aunque de fuerte implantación o tendencias a implantarse en otros países.

Otro gran interrogante queda planteado sobre la viabilidad real de compatibilización y coordinación de los diferentes planes municipales que se van a realizar con distintos plazos y en algunos casos irremediablemente con distintos criterios en aspectos fundamentales de competencia municipal. Una serie de garantías se han vinculado en las directrices y existe una clara voluntad política y técnica de mantener el enfoque metropolitano en el proceso de revisión del Plan, pero sólo será el tiempo el que demuestre que es posible.

El reto fundamental que queda en el nivel metropolitano como desarrollo de las Directrices es la capacidad de realización de una actividad administrativa que en sí es más importante que el propio planeamiento: la coordinación de inversiones y programas de actuación, en la que necesariamente hay que aunar esfuerzos de la administración local y central y converger hacia objetivos comunes o compatibles entre sí. A nadie se le escapa la dificultad de llevar a cabo la realización del Plan Coordinado de Actuaciones, cumpliendo el mandato de las Directrices, pero a nadie se le escapa asimismo la necesidad de su existencia y el papel innovador que tendría dentro de la problemática, que tarde o temprano se están planteando en todo el territorio español, de regionalización de inversiones centrales y compatibilización de las actuaciones de los distintos niveles de la Administración del Estado.





# 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 emendar 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 qué 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).

- 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-calificadores 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 —"**programa**"—, los estudios del PAI estaban concebidos, **además**, como estudios de base para la Revisión del Plan General. Aunque ésta 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**

(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 Área Metropolitana de 1964 (artículo 6 de la Ley y 28 del Reglamento), no utilizada en ese aspecto hasta aquel momento.



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 Área 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 Área 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 Área 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 expresas 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).





## Madrid: Génesis de un plan nuevo

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 Tetuín, 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 **implicación**

(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" PDTC. Véase CETA, *Contenido urbanístico de los PDTC*, 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 **edificabilidades** 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 (VPO)** 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

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 **tercerop** (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.

(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.



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 vinculados 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 (33).

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 POLÍTICA 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.





## Madrid: Génesis de un plan nuevo

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 **concrección** 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 Objeivos 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 Objeivos* 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 Objeivos* 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 presupone 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 Área 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 **corrupción**, el resultado alcanzado es plenamente consecuente con la concepción de la ciudad que encerraban.





## Madrid: Génesis de un plan nuevo

es *viabile por ser realistamente 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

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 Ayuntamientos 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

(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*.



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

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.

---

(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.

---

(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.





# 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. Difícilmente 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 Metropolitano 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 reconocido “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 ulteriores 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 puntas 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 Área 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 Área, 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 hicieran —por ejemplo en el Documento de Criterios y Objetivos de Marzo de 81 —fueron recibidas, subjetivamente, como ofensivas de la





## El proceso de planea- miento Metro- politano de Madrid

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, ésta 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 Área, 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 Área.

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 Ayuntamientos, conllevará un relativo privilegio al Ayuntamiento de Madrid de la absorción de las reducidas oportunidades que se ofrecen en el Área 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.

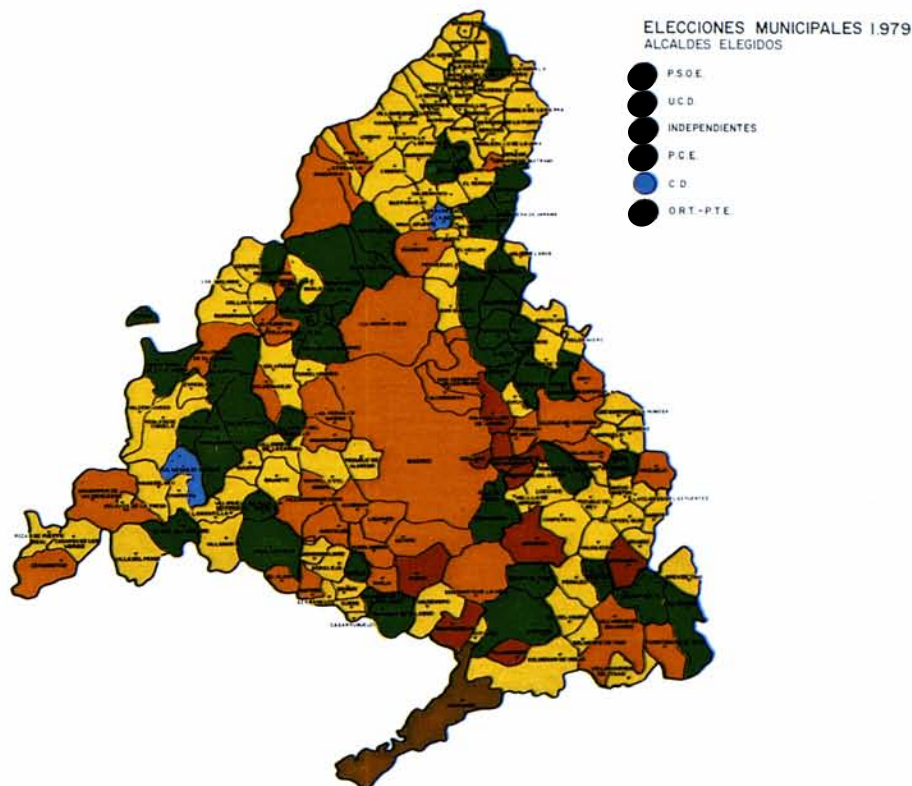
No se trata obviamente de diseñar una inmensa perspectiva a vuelo de pájaro, del Área Metropolitana, con un trazado unitario de la forma urbana; tampoco se ofrece hoy como viable, ni siquiera como deseable, la adopción de un esquema formal de partición sistemática de la ciudad celular, lineal, o en “damero”.

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 planea- miento 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 corresponde 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. Sola-Morales 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.





# NOTAS SOBRE IDEOLOGÍAS Y CONFLICTOS EN EL PROCESO DE REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DEL ÁREA 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 Área 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 Área 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 suponía 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 Área de 1963), puerta que abre la autonomía municipal para proceder a la revisión individualizada de los planes de los 23 municipios del Área; autonomía que estaba secuestrada por dicha Ley del Área 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 Área Metropolitana "funcional" (con Alcalá, Móstoles, Fuenlabrada y Parla, 4 más que la llamada Área 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 Área 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.

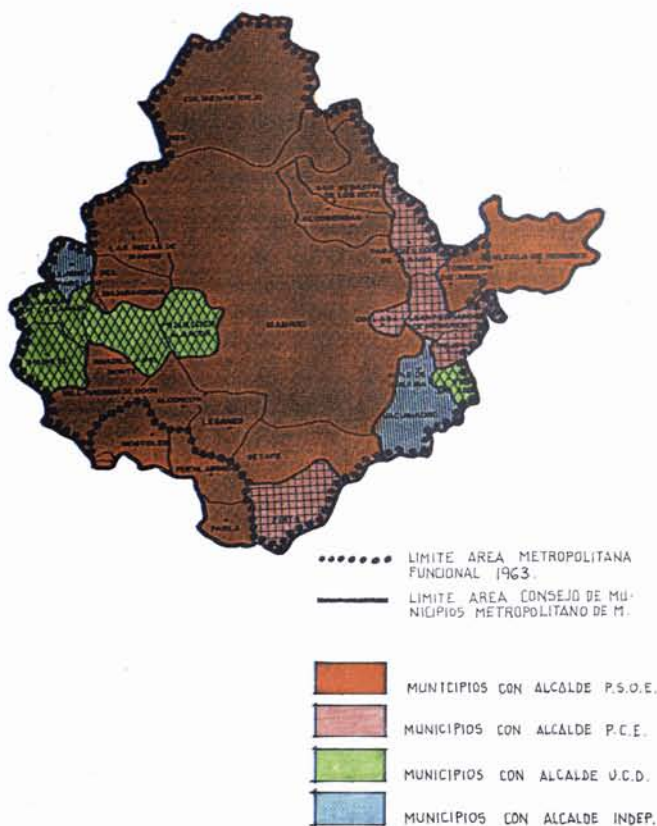
Su atractivo político y su potencial fuerza, basada en la unidad de intereses espaciales y económicos convence a UCD para intervenir en el Consejo y especialmente a sus Ayuntamientos del Oeste del Área, no sólo para estar presentes como observadores en el proceso que se abre, aunque sea en minoría, y 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 Área, *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 centrífugas*, 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, humillarlo 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 comptabilización 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 valomciones 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.



**CIUDAD Y  
TERRITORIO**  
*revista de  
Ciencia Urbana*  
4/81

Instituto de Estudios de  
Administración Local.  
Madrid.-España

400 ptas.

