

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 planos 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.



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.