

El derecho a participar:

El papel de la participación en la redacción del Plan General de Madrid de 1985

The right to participate:

The role of participation in drafting the General Plan of Madrid, 1985

Carlos Fernández Salgado *

Fecha de superación del Tribunal Fin de Máster: 04.09.2010

Tutor: Luis Moya González

Resumen

La ciudad que planeamos se aleja de las necesidades y deseos ciudadanos. Ante esta situación, la participación en el urbanismo se manifiesta imprescindible, no sólo para ejercer parte de los derechos -y obligaciones- ciudadanas, sino como medio para alcanzar la "sostenibilidad urbana". Las investigaciones en este campo se centran en perfeccionar las metodologías de participación, haciendo hincapié en la imprescindible formación e información sobre la materia. El artículo considera estos elementos necesarios, pero cuestiona si son suficientes. Para ello echa la vista atrás y analiza de forma crítica el caso paradigmático del proceso de redacción del Plan General de Madrid de 1985 (1980-1985), en donde se dan muchos condicionantes para que la participación alcance su máximo. Un exitoso Plan en el que se pretende recuperar el derecho a la ciudad, pero cuyo alcance real se verá limitado fundamentalmente por como el sistema absorbe las presiones de tipo económico que de forma natural se producen. La clave estará en la articulación de las "reglas de juego": un marco legal en cuya elaboración la participación ha sido escasa. La investigación incide sobre la necesidad de participar en las bases del sistema para conseguir garantizar, de forma eficiente, el Derecho a la Ciudad.

Palabras clave

Transición española, Ley del Suelo 1975, Tramitación planeamiento general, Participación ciudadana, Derecho a la ciudad.

Abstract

The city we plan is far from citizens' needs and desires. To face this situation, participatory processes in urban planning appear to be essential, not only to exercise the rights -and obligations- of citizens, but as a way to achieve "urban sustainability". Studies on this field focus on improving methodologies of participation, emphasizing the essential need for training and information on the subject. This research considers these elements as necessary, but questions whether they are sufficient or not. To do this, the essay looks back and critically analyzes the paradigmatic case of the process of development of the General Plan of Madrid in 1985 (1980-1985), which included several conditions for participation to reach its maximum degree. This is a successful Plan which seeks to recover the right to the city, but whose actual scope will be limited mainly by how the system absorbs the economical pressures that naturally occur. The key is the articulation of the "rules of the game": a legal framework in which development participation has been limited. This research insists on the need to open to participation the development of the foundations of the system, to obtain and guarantee efficiently the Right to the City

* **Carlos Fernández Salgado** es arquitecto y alumno de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid, carlosfernandezsalgado@yahoo.es.

Keywords

Spanish Transition, Land law 1975, Processing urban planning, Citizen participation, Right to the City.

1. Introducción

Varios son los males que afectan a la ciudad, pudiéndose destacar de entre todos ellos la disociación que se produce entre la realidad y las necesidades y deseos ciudadanos (Verdaguer, 2003: 176). Aparece así una “ciudad-mercancía” que sólo responde a los requerimientos del mercado (Sánchez-Casas, 2009:13), funcionando como un mosaico inmobiliario «en los que la entera sociedad local acumula sus rentas, cada uno según rango y estatus» (Roch, 2006: 53). En este contexto la participación en el urbanismo se entiende como imprescindible, volviendo en los últimos tiempos a cobrar interés, formando parte de las agendas políticas, dejando de verse como sinónimo de reacción ciudadana basada en el conflicto (Verdaguer & Velázquez, 2005: 165). Pero lo cierto es que hoy por hoy la ciudadanía acaba consumiendo y pagando el producto urbano construido: sólo una exigencia masiva puede orientar y garantizar un cambio de rumbo, lo cual «obligará a los poderes públicos a rearmarse cultural e instrumentalmente para asumir de nuevo la inalienable titularidad del desarrollo urbano, como defensores del derecho a la ciudad y a un territorio culto y cultivado» (Mangada, 2007: 76-77). El reto que debe proponerse el urbanismo es el de articular formas, medidas, pautas y metodologías «para la recuperación de la ciudad como construcción verdaderamente colectiva» (Verdaguer, 2003: 191).

2. Situación problemática

En la reciente publicación El Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español (Fariña et al, 2010), diferentes expertos analizan la situación en la que se encuentra el urbanismo en España. Dicha investigación señala que hoy en día el principal problema del urbanismo se centra en el amplio concepto de la “sostenibilidad urbana”, entendida como un amplio conjunto de aspectos en torno a la conciencia sobre los recursos y sus limitaciones. En el caso del medio urbano, la sostenibilidad incorpora el uso y destino del suelo, además de aquellos indicadores que tienen una lectura estrictamente energética. Por ello son necesarios ciudadanos y ciudadanos conscientes de sus consumos y de sus impactos (Hernández, 2003: 247).

El Libro Blanco enumera un decálogo de elementos o piezas clave del sistema que necesariamente han de ser modificadas en el marco actual en favor de un urbanismo más sostenible, entre ellas la “participación ciudadana”. Bajo la etiqueta de participación pueden englobarse todo un conjunto de criterios que constituyen el principio general de la sostenibilidad. Un principio transversal que podría formularse de la siguiente manera: «cuanto más implicados estén en la toma de decisiones los diversos agentes y usuarios afectados por un determinado proceso, más conocimiento se acumulará sobre el propio proceso y más se contribuirá a evitar los posibles conflictos derivados e identificarlos y canalizarlos hacia vías constructivas» (Verdaguer, 2000: 65).

La ciudad es «el espacio del diálogo y, por ello a la vez, del conflicto» (Aguacil, 2008: 1) y para resolver esta tensión, los planes de urbanismo contienen fundamentalmente un discurso político sobre el territorio urbano, resultado del encuentro entre las partes sobre cómo utilizar el suelo como recurso escaso, del que se obtienen beneficios sociales (redes dotacionales, viviendas protegidas, etc.) y/o beneficios económicos (Leguina, 2004: 65).

3. Objetivos, preguntas e hipótesis

Analizados en El Libro Blanco los diferentes indicadores de sostenibilidad sobre la participación, se llega a la conclusión de que la información y formación en este campo son elementos básicos para conseguir un planeamiento más sostenible. Se considera que se deberían implementar mecanismos para recuperar la conciencia ciudadana perdida, así como la cultura participativa, a base de incentivar a la ciudadanía en la toma de decisiones, en vez de “burocratizarla”. Para los autores, se trata de «sustituir el consenso reservado y organizado en torno a las operaciones urbanísticas, por un consenso amplio y transparente» (Fariña et al, 2010). En los últimos tiempos las investigaciones sobre la materia se han centrado en mejorar las “metodologías de participación”, ya que se consideran por muchos especialistas como imprescindibles para que se puedan llevar a cabo procesos participativos con éxito (Verdaguer et al, 2005: 165-175).

El objetivo de la investigación es indagar en torno a una participación eficiente. La aportación perseguida pretende analizar problemas relativos a la participación diferentes de los estrictamente metodológicos, analizando si se puede abordar la incorporación de la participación en el planeamiento con simples remisiones a la misma en un contexto favorable a la información y formación en la materia, o si en ese caso su alcance será limitado. Y es que no se trata simplemente de articular canales de comunicación entre la administración y el ciudadano, si no que lo que se pretende es conseguir un medio socialmente más participado. La aportación perseguida ahonda en la necesidad de participar en las bases del sistema, considerando que la solución no pasa por curar los síntomas si lo verdaderamente deteriorado son los procesos (Sánchez-Casas, 2009:14).

En el planeamiento tiene una gran importancia el “proceso de gestación” y la “herencia genética” (Leguina, 2004: 65). Por tanto, la hipótesis considerada es que la participación en el planeamiento está limitada, es decir, estará condicionada por múltiples factores. Estos límites se encuentran en cómo se configura el sistema urbanístico, más allá de las remisiones que en él se hagan a la necesidad de “participar”. Serán importantes aspectos como la intensidad buscada por el equipo de gobierno, la capacidad técnica o la madurez del tejido asociativo del que se trate. Pero fundamentalmente estará condicionada por cómo se articulen los pesos de los diferentes agentes que intervienen en lo urbano y por cómo el sistema sea capaz de absorber las presiones de tipo socioeconómico que se produzcan en un marco legal que tradicionalmente ha consolidado los derechos de la propiedad del suelo, limitando, por tanto, otros derechos colectivos.

4. Metodología

La novedad propuesta en esta investigación es el estudio de la participación en base a las condiciones de contorno, dentro del marco regulador de referencia. Por otra parte se pretende analizar el papel del conjunto de los agentes, extendiendo, por tanto, el concepto de participación ciudadana, algo que se considera necesario ya que la acción de unos limitará la de los otros. El método elegido para ello es el Estudio de Casos, un método cualitativo que permite obtener conclusiones generales a partir del análisis uno o más casos concretos. El caso de estudio es útil en investigaciones de ciencias sociales «porque no existe una teoría de predicción del comportamiento humano» (Flyvbjerg, 2006). El caso estudiado debe tener un interés muy especial en si mismo. Se trata de estudiar la particularidad y complejidad de un caso singular para comprender la interacción con su contexto y de ahí sacar conclusiones que permitan teorías de carácter más general (Stake, 1995: 11).

Para dar respuesta a las preguntas es necesario el estudio de un documento de planeamiento que se desarrolle en un momento muy propicio para la participación. Este periodo de efervescencia participativa lo podemos localizar en España en la Transición democrática y en lo que se han venido a llamar el urbanismo y los planes de los '80'. El caso que se considera paradigmático es la tramitación del Plan General de Madrid de 1985 (en adelante PG85) que se desarrolla entre 1980-1985: un plan que se propone "garantizar el derecho a la ciudad" cambiando las "reglas del juego".

El documento final del PG85 contiene la preceptiva Memoria de Participación (Madrid Oficina Municipal del Plan, 1985 c), que recoge de forma cuantitativa pormenorizadamente el proceso de la campaña de participación, «pero no hace una valoración crítica de la misma, remitiendo en sus conclusiones a principios generales [...] bastante lejos de la campaña realizada» (Pereda & IOE, 1985: 82). La investigación se centra en los aspectos cualitativos, analizando como se articula, desarrolla y matiza la participación ciudadana en torno a la defensa del interés colectivo en un momento singular, que permite el análisis de los aspectos señalados en los procesos de elaboración de planeamiento general.

Partiendo de la premisa de que «la sociología urbana es ideología» (Castells, 1971: 7 y 45) y que lo específico del trabajo teórico en sociología no es su imposibilidad, «sino el hecho de que debe ejercerse en el interior de un campo de dominante ideológica, campo que se trata de modificar, con plena conciencia de que dicha modificación no depende sólo del esfuerzo teórico, sino de las condiciones sociales creadas» (Ibíd.: 8) los elementos para llevar a cabo un análisis crítico del proceso en función del marco, así como los instrumentos para contrastar la hipótesis, son los siguientes: (1) Documentación de lo que se entiende por "participar" en el urbanismo; (2) Análisis del contexto: estudio de publicaciones de autores relevantes en la materia sobre el contexto social, político y económico, documentación sobre el marco físico del Madrid de los años '80' y sobre el marco legal de referencia así como el planeamiento vigente previo; (3) Análisis de la documentación elaborada en la redacción del PG85, particularmente la referida a aspectos de participación. Interpretación de los hechos en base al marco de referencia; (4) Análisis de publicaciones que comenten el PG85 en el momento de su redacción o de forma posterior en los aspectos anteriormente mencionados; (5) Análisis específico de los principales periódicos en hitos o momento intensos del proceso; (6) Elaboración de esquema-síntesis de lo acontecido; (7) Contraste con expertos seleccionados; (8) Incorporación de las apreciaciones realizadas por los expertos y reelaboración final del documento resultante de la investigación.

Los expertos consultados –de reconocido prestigio– responden a cinco campos de interés en la investigación: (1) Carlos Verdaguer, experto en temas de participación en el urbanismo; (2) Joaquín Leguina y Eduardo Mangada, políticos relevantes participantes en la tramitación del Plan; (3) Bernardo Ynzenga, Felipe Colavidas, Luis Felipe Alonso Teixidor y José Luis de Zárraga, técnicos participantes en la redacción del Plan; (4) Félix López-Rey, representante del movimiento ciudadano; (5) Abel Enguita, asesor de agentes empresariales con intereses económicos (Ver cuadro Anexo). El protocolo utilizado en las entrevistas personales fue: (I) exposición del objeto de estudio y de su contexto; (II) exposición de las conclusiones obtenidas para su discusión y contraste; (III) formulación de preguntas concretas sobre aspectos específicos en los que los entrevistados son expertos.

5. Precisión conceptual: la "participación" en el urbanismo

Entendemos por participación «cualquier tipo de proceso a través del cual los usuarios ayuden a diseñar su medio ambiente» (Alexander, 1975: 31) en «la idea de la construcción del proyecto

colectivo» (Sánchez-Casas, 2009:81). Existe un amplio consenso en torno a que la auténtica participación es aquella en la que se cuenta con poder, aunque hay que tener en cuenta que el urbanismo debe poner de acuerdo intereses contrapuestos. El ejercicio más o menos directo del poder ciudadano abre el debate sobre las ventajas e inconvenientes de los sistemas democráticos participativos o representativos, discusión que podemos saldar con que lo ideal es que exista una complementariedad entre ambos (Alguacil, 2000: 169). La participación consiste no tanto en decidir, sino en influir en la decisión. La capacidad de decisión se puede vincular a lo que podemos llamar gradientes de participación, que irían desde la simple información hasta la autogestión en una escala gradual con estadios intermedios (Alguacil, 2004: 294). A los efectos de la tramitación de las figuras de planeamiento podemos distinguir entre participación por irrupción (cuando existe contestación ante la decisión impuesta), participación por invitación (cuando la administración integra a los diferentes agentes) y por último la autogestión (García-Bellido, 1978: 19). Alexander teoriza sobre la utopía de la autogestión en el planeamiento partiendo de un rechazo al planeamiento como tal, apostando por el crecimiento orgánico autogestionado basado en la responsabilidad social, sin necesidad de que exista una legislación coercitiva (Alexander, 1977: 31-32).

La participación se muestra más eficiente cuanto más próxima es la escala en la que se actúa (Alguacil & Denche, 1987: 247), aunque esto no debe limitar ésta a las decisiones sobre lo próximo, pudiéndose solventar con motivación. Por otra parte, para que pueda existir participación las propuestas deben ser abiertas sin llegar a ser excesivamente abstractas (Caz et al, 2005: 121). Básicamente podemos distinguir tres agentes participantes: administración, técnicos y ciudadanos. En el último conjunto, el de los ciudadanos, se deben establecer subcategorías para su análisis en función de sus interés a la hora de participar (García-Bellido, 1978: 22; Pereda & IOE, 1985: 19). La ciudadanía cuenta con interlocutores colectivos para hacer posible la participación (organizaciones sociales, sindicales, cívicas, culturales, de interés común, etc.), siendo la participación sencillamente el «encuentro entre las partes» (Borja, 1987: 126). Pero la participación no debe sustituir el compromiso del técnico con el proyecto (Ynzenga, 2010 e).

Participar en la ciudad no es una finalidad en sí misma, sino un medio para conseguir participar de la ciudad, puesto que si no se estaría convirtiendo en un simple cumplimiento formal. En este sentido, la participación normada en los procesos de planificación no cumple los requisitos de una verdadera participación, tratándose más bien de una colaboración en el suministro de información o en la toma de datos (Sánchez-Casas, 2009: 111). En esos procesos los agentes con más peso e intereses directos encuentran formas de participar en el sistema: «Mientras los intereses económicos están representados por un interlocutor estructurado, con objetivos claros y normalmente provisto de recursos económicos y técnicos, los intereses sociales suelen tener una representación difusa, sus objetivos son a menudo contradictorios y los recursos con que cuentan precarios» (Leguina, 2004: 66). Además, para la ciudadanía en general existe un problema añadido a la hora de participar, que es la comprensión de aquello sobre lo que se participa, debido a la complejidad técnica de los documentos. Esto requiere formación e información, teniendo en cuenta que un exceso en la simplificación del mensaje conllevará la pérdida de rigor en el debate (Caz et al, 2005: 120).

Reconocido el papel de la participación ciudadana, para participar de la ciudad surgen dificultades, anidadas en las bases del sistema. La legislación urbanística es heredera de la Ley del Suelo de 1956, que funda las bases técnicas y conceptuales del urbanismo sobre las estructuras socio-políticas, económicas y jurídicas heredadas del s. XIX, centradas en conflictos civilistas y en la definición de derechos y valores económicos de garantía expropiatoria, dominados por intereses de

los propietarios de suelo (García-Bellido, 1996). Pero, frente a la consideración del individuo como el centro del mundo jurídico, y a su libertad como el máximo valor al que se tenía que aspirar en todos los ámbitos -que se desprende de una primera interpretación del artículo 350 del Código Civil¹- el cambio de orientación vendrá de la mano del reconocimiento de los derechos subjetivos, teoría que considera a estos como medios para la satisfacción de intereses individuales y al mismo tiempo, instrumento para cumplir otras funciones superiores. Por esta vía, el derecho de propiedad pudo llegar a ser concebido como una función social (Jiménez, 1997: 31). La Constitución Española habla en su artículo 9.2² de «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» e incorpora el principio de la función social en el artículo 33.2 como un criterio básico en la tarea de delimitar el contenido de la propiedad y el derecho de la sociedad a las plusvalías en el artículo 47³, siempre de acuerdo con las leyes. Esta proclamación, inmediatamente después del reconocimiento de la propiedad privada, pone de relieve, por tanto, que la función social actúa como un auténtico límite al derecho de propiedad. De esta forma la participación tiene un sólido respaldo formal en la Constitución (Borja, 1988: 311), enunciando el derecho a participar pero sin llegar a desarrollarlo (Villasante, 1994: 50).

6. El marco en el que se redactó el PG85

En los últimos años de la Dictadura, en las grandes ciudades como Madrid, se había ido produciendo un movimiento asociativo al margen del sistema o con una mínima presencia en él a raíz de la Ley de Asociaciones de 1964. Hacia finales de los años '70' estos movimientos, de diferente carácter, entre ellos vecinales, tendrán un gran protagonismo, no sólo en los barrios periféricos, sino también en el otros puntos como el centro de la ciudad (Castells, 1977: 77). Los años '80' supondrán la desactivación del movimiento ciudadano y la incorporación de algunos de sus miembros en el sistema de partidos, pudiéndose señalar como "suelo" del asociacionismo el año 1985 (Alberich, 1994: 62). Las razones son varias: trivialización de la vida municipal y apuesta por lo representativo (Vilallonga, 1986: 55); sin perder de vista que las cosas se estaban haciendo mejor (Mangada 2010 e); en un momento en el que el enemigo había desaparecido (Leguina 2010 e); tras una lucha larga -de más de una década- que había producido fatiga (López-Rey, 2010 e).

El PSOE comenzará la década de los '80' con un discurso más moderado-desideologizado para alcanzar el poder, alejándose de los planteamientos tradicionales del socialismo. Se preocupará de transmitir que su primer objetivo es que "España funcione" (Juliá, 1999: 547-585). Optará asimismo por una democracia representativa frente a una democracia participativa. Una decisión táctica en origen como estrategia política para igualmente alcanzar el poder (Leguina, 2010 e), ya que existía un vínculo entre el movimiento ciudadano y el partido comunista, pero no con el partido socialista. El discurso político de las diferentes administraciones, en los años de redacción del PG85, estará fuertemente condicionado por la profunda crisis económica que se venía arrastrando

¹ Art. 350 Código Civil: «El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvo las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía».

² Art. 9.2 Constitución Española: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

³ Art. 47 Constitución Española: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

desde los años '70', con importantes consecuencias sociales: «Desde luego, las necesidades a cubrir eran grandes y los recursos limitados» (Leguina, 2004: 67).

Marco físico y de planeamiento en el Madrid de principios de los '80'

Madrid a principios de los '80' pierde población hacia la corona metropolitana, mientras que en el conjunto de la Comunidad la población se estanca. La ciudad presenta importantes problemas de vivienda social, infraestructuras, dotación y transporte y un fuerte desequilibrio entre el Norte y el Sur (Leal, 1985: 32). Estos problemas no son únicos de la periferia -donde se manifiestan con toda su crudeza- si no que el centro también se encuentra en un fuerte proceso de degradación. El abandono del patrimonio o la búsqueda de una mayor rentabilidad han venido produciendo en esos años fenómenos de sustitución de piezas urbanas de uso mixto por monocultivos de uso terciario altamente rentables, produciéndose fenómenos de cirugía social. Existen, por tanto, muchos problemas en muchos puntos de la capital, a lo que se une lo que se une la llamada pérdida de la "vida urbana", manifestada en aspectos como las celebraciones populares de barrio. La ciudadanía al inicio de la tramitación del Plan llevaba una «vida cotidiana dura» (Campos, 1982: 52).

El momento político supondrá una reorganización administrativa que apuesta por la proximidad al ciudadano, por el Distrito –"desde abajo"-, y por la recuperación municipal en 1980 de las competencias en materia de ordenación⁴, en detrimento de organismos de coordinación metropolitana, como COPLACO, que desaparecerá en 1983. El PG85 es uno de los planes de los 80 que se redactan acordes con la primera reforma en 1975 de la Ley de Suelo de 1956, conservándose la inercia del sistema urbanístico español. Se trata de una ley, por tanto, pre-constitucional por lo que deberá ser interpretada al amparo de la Constitución (Mangada, 2010 e). La nueva Ley y su correspondiente Reglamento de Planeamiento de 1978 abrirán las puertas a la participación ciudadana en la elaboración de Planes, en la búsqueda de la legitimación democrática de éstos, más allá del sistema de alegaciones y de la garantía de la participación en la gestión asegurada en la Ley de 1956 (Fernández, 1990: 139).

Los años '80' coinciden con una regulación del régimen local a favor de articular una mayor participación ciudadana institucionalizada, modificándose la Ley de Bases de Régimen Local en 1985 y aprobando reglamentos de participación municipales, en Madrid el primero en 1980 reformado en 1982. Sin embargo, es cuestionable el alcance real de los mismos (Borja, 1987: 134). En cuanto al Plan General vigente, de 1963, se entiende «como tablero estratégico de intereses inmobiliarios» (Ezquiaga, 1989: 93), en el que además se había ido actuando al margen de lo planificado. En un primer momento, la coalición PSOE-PCE no considerará necesario un nuevo Plan, si no que cree que los problemas se pueden resolver mediante una buena gestión, apostando por convenios en piezas de la ciudad. Pero pronto se verá necesario otro "tablero de juego" que de una respuesta global y en donde se incorpore una mayor concreción formal en el planeamiento, a la vez que sirva como documento soporte del conjunto de la acción municipal.

Experiencias participativas influyentes, previas y simultáneas.

Varios miembros del inicial equipo político y técnico redactor del PG85 participarán en experiencias de planeamiento previas y simultáneas al PG85, conociendo de primera mano los problemas ciudadanos y al mismo tiempo poniéndolos de manifiesto (Leal, 1985: 32). En este

⁴ El Decreto-Ley 11/1980 remite la redacción de los Planes Generales de Ordenación Urbana a cada uno de los Ayuntamientos del Área Metropolitana de Madrid.

sentido, es muy influyente la experiencia en la redacción de los Programas de Acción Inmediata - 'PAIs'- desarrollados por una debilitada COPLACO entre 1978-1980 con el fin de enumerar y jerarquizar las necesidades y en principio servir como programa de actuación para cada uno de los ámbitos. Las claves del éxito participativo en esos procesos fueron la intensidad en el tiempo y su consideración inicial como mecanismos de programación de la acción de forma inmediata. Parte del éxito se debe también a la fragmentación del proceso y a la apuesta por el Distrito, aproximándose de esta forma la gestión al ciudadano. La participación en los 'PAIs' fue una participación "por invitación" y su principal virtud es que sirvieron para recopilar información que sería utilizada para el análisis en la tramitación del Plan General (Leira, 1986: 15).

De forma previa al inicio en la tramitación del Plan, la administración central -con UCD en el gobierno- adquirirá una serie de compromisos para la Remodelación y el Realajo en la periferia de Madrid (1979-1986). Una operación de enormes dimensiones -en torno a 39.000 viviendas- que se producirá de forma simultánea al Plan y que canalizará muchas de las reivindicaciones más directas de los sectores más desfavorecidos. Una operación que supone una fuerte inversión pública supramunicipal con la que se considera que se paga una "deuda social" (Terán, 1992: 290). Serán procesos intensamente participados por las asociaciones de vecinos, más en el inicio que en el final del proceso (Hernández & Velázquez, 1987: 62) y según cada caso, llegando en algunos de ellos a producirse una participación eficiente en todas las fases del proceso. La participación en Barrios en Remodelación se origina como una participación "por irrupción", que luego se articulará y se convertirá a lo largo de la gestión de los barrios en una participación convenida, "por invitación".

7. La participación en el Plan

El clima de lucha reivindicativa, las ganas de hacer efectivos derechos con la llegada de la Democracia, o la existencia de una sociedad más movilizada, fueron factores que fomentaron una atmósfera propicia para la participación. De esta manera, la participación dejaba de cobrar únicamente la forma defensiva de las reivindicaciones del movimiento ciudadano (Ezquiaga, 1982: 77). El nuevo marco generaba una nueva demanda: «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» (Moya, 1981: 37).

A finales de los años '70' se produce un intenso debate entorno a la participación ciudadana en el urbanismo. Como ejemplo de ello, en 1977 COPLACO organiza un debate sobre la participación en el planeamiento de acuerdo con la exigencia del nuevo marco. En la mesa redonda participarían gestores políticos y técnicos que luego tuvieron responsabilidades directas en la elaboración del Plan⁵. Entre otras consideraciones se enumeran una serie de condiciones que debía de cumplir la tramitación del planeamiento para que la participación se produjera de una manera eficiente: «(1) Credibilidad adecuada; (2) Instrumentación; (3) Fomento desde la Administración; (4) Apertura a todos los posibles participantes; (5) Publicidad constante, tanto de la información con la que la Administración cuente, como de sus propias intenciones, proyectos y decisiones; (6) Garantías de que el proceso participativo tiene influencia en las decisiones finales» (COPLACO, 1977: 13 ; Leal & Leira, 1978: 104-106)

⁵ Participantes: J.M. Bringas, L. Enríquez de Salamanca, F. Fernández-Longoria, C. Gavira, J. Leal, E. Leira, L. Lozano, J. R. Menéndez, P. Pinto, T. R. Fernández, J. Valero, A. Villanueva y B. Ynzenga.

El plan nace con un planteamiento inicial que constituye un auténtico documento electoral de la izquierda, donde «por primera vez se hacía una oferta estimulante a la ciudadanía, en la que los intereses generales se reflejaban en un marco de participación ciudadana sin precedentes y las prioridades sociales y el listado de sus satisfacciones parecía un sueño» (Conde Duque, 1985: 41). El diseño de la participación estará presente desde el inicio de la tramitación: el documento de Criterios y Objetivos, de 1980, contendrá las líneas maestras que se desarrollarán pormenorizadamente en el Programa de Trabajo para el Avance, de 1981. En síntesis se concibe que la participación popular junto con la labor de los urbanistas profesionales conseguirían «la marca de garantía que ha de legitimar la ciudad como producto social; producto que, en el mejor de los casos, ha de ser un perfecto valor de uso»⁶. La principal novedad era que se pretendía una intensa participación en las primeras fases del Plan, apostando por una amplia formación e información urbanística. Los sistemas utilizados fueron principalmente canalizar la participación a través de los Consejos de Distrito, organizar a diferentes escalas de ciudad foros participativos de carácter más genérico o sectorial; organizar exposiciones relativas al Plan en sus diferentes hitos y recoger sugerencias en ellas, así como dar respuesta al preceptivo sistema de alegaciones jurídicas en dos periodos de información pública. Unido de forma indivisible con el diseño de la participación se diseñó una intensa campaña de información, en la que se parte del análisis de la percepción de los temas urbanísticos por parte de la ciudadanía y en base a ella se diseñó la comunicación.

Del análisis crítico del proceso de participación desarrollado durante la tramitación del PG85, se pueden distinguir dos etapas. Un primer momento, que abarcaría desde el inicio de la tramitación del Plan General hasta la exposición de su Avance (1982). Esta primera etapa se extendería hasta lo que se puede considerar su referendo democrático al coincidir con las segundas elecciones municipales de 1983, donde el PSOE trata casi de forma monográfica el Plan General como eje de su programa político y como marco de su acción de gobierno. En esta etapa la participación –como información- se produce de forma intensa. La segunda etapa en cuanto a la participación se iniciaría tras la fase de Avance y abarcaría las fases de Aprobación Provisional y Definitiva (1983-1985). La participación en esa etapa se tecnifica y se ciñe al preceptivo mecanismo de alegaciones dando forma a un documento final ajustado a la ley y al marco socio-económico.

Intensa participación hasta el Avance. (1980-1982/1983)

El Plan en su inicio se considerará un documento con una fuerte capacidad de transformación social. El principal partido de la oposición –UCD- lo llegará incluso a ver como un documento anticapitalista que busca no sólo cambiar la ciudad sino que «cambiar el modelo de sociedad»⁷. En él se volcará un discurso de corte marxista, en torno a la idea de garantizar el derecho a la ciudad, definido por Lefebvre como «el derecho a la vida urbana» (Lefebvre, 1968: 138). El documento inicial del Plan apostará por una salida a la fuerte crisis económica que se estaba viviendo desde un planteamiento de “austeridad”, corriente proveniente de la izquierda italiana basada en la idea que explica Campos Venuti de que «el crecimiento no debe ser el único objetivo del Plan»⁸, en un Madrid cuya población decrece. El PCE -a quien se le reconocer la paternidad del documento- ostenta en ese primer momento las competencias en materia de urbanismo dentro de la coalición

⁶ Cita en artículo de opinión firmado por F. Colavidas, urbanista miembro del equipo técnico de elaboración del PG85, en EL PAÍS, 30-04-1982: 24, titulado “La ciudad como anticárcel”.

⁷ Declaraciones de L. Enríquez, concejal de UCD en el Ayuntamiento de Madrid recogidas en ABC, 24-5-1982: 36, en artículo titulado “Coloquio en la Casa de ABC: Posturas dispares ante el avance de revisión del Plan General”.

⁸ Cita en artículo de opinión firmado por G. Campos Venuti, urbanista asesor del PG85, en EL PAÍS, 14-05-1982: 32, titulado “La recuperación urbana y el Plan General de Madrid”.

de gobierno de izquierdas en el Ayuntamiento. El Plan en esta primera etapa tendrá un fuerte impulso político y la sintonía entre los gestores técnicos y políticos será intensa. Pero a medida que avanza la tramitación –y con ello la misma Democracia- se evoluciona hacia un cuerpo político y técnico diferenciado (Leira, 1986: 17). Por otra parte, los gestores políticos y técnicos –que han estado en contacto con el movimiento y los problemas ciudadanos- se autoconsideran que son los más capacitados para dar una respuesta que aúne el interés común, en lo que se puede interpretar como una actitud de «despotismo tecnocrático» (Zárraga, 2010 e).

Esta primera etapa en la tramitación del documento se caracterizará asimismo por un gran esfuerzo en darlo a conocer, es decir, en informar sobre el proceso de planeamiento en curso. Es un momento en que se insiste en que «sin información no puede haber participación» (Campos, 1982: 196). Se utilizan para ello medios de todo tipo y se puede afirmar que la información llega en gran medida al ciudadano. Baste recordar en este sentido el dato de la encuesta de opinión realizada tras el Avance en la que más del 70 por 100 de la población madrileña reconocía al menos haberse enterado de la existencia del Plan (Leira, 1990: 161). Esta fase por tanto es participada en cuanto a dar a conocer el Plan. Pero la capacidad de intervención real sobre el documento es limitada, tanto porque las ideas estaban bastante cerradas (Alonso Teixidor, 2010 e; Zárraga, 2010 e) como porque se presentaban con un grado de desarrollo muy elevado⁹. No sirve por tanto para discutir alternativas de planeamiento, si no como exposición justificada de la propuesta cerrada que se quería llevar a cabo. El movimiento ciudadano participará en esta fase de una forma limitada y valorará el Plan como un documento «globalmente positivo»¹⁰. Francisca Sauquillo -reconocida líder vecinal de Vallecas- señala que no se estaba produciendo una participación real en la tramitación del Plan General a esa altura: «Ahora tenemos el ejemplo del avance del Plan General, con el que pese a que se han recogido la mayor parte de las aspiraciones de los barrios, las asociaciones no han participado en la redacción del plan»¹¹. El líder vecinal de la Meseta de Orcasitas opina que era demasiado pedirles que se interesaran por la ciudad en su conjunto o por el Plan en sí mismo, cuando llevaban muchos años de lucha por el barrio. Ellos seguirán con sus reivindicaciones directas y concretas (López-Rey, 2010 e).

De cara a su difusión masiva, a la altura del Avance se apuesta por la simplificación del mensaje a través de eslóganes. El uso de estos de forma intensa se considera que no favoreció la participación real, al no producir en muchos casos debates en profundidad (Pereda & IOE, 1985: 86; Enguita, 2010 e). El despliegue mediático es llegado a ver como un «envoltorio de consumo masivo» que dificulta el análisis del mensaje de fondo (Solá-Morales, 1982: 32). La campaña de difusión además de su objetivo de dar a conocer el Plan tuvo un componente propagandístico. Tras la crisis interna del PCE a finales de 1981, el PSOE se hará con el control del urbanismo y llevará casi de forma monográfica el Plan General en su programa político¹² a las municipales de 1983,

⁹ El Artículo 125.1 del Reglamento de Planeamiento de 1978 señala que en el momento en que los trabajos de elaboración del Plan General hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento, se llevará a cabo la exposición al público de los trabajos para que puedan formularse sugerencias y, en su caso, otras alternativas de planeamiento por Corporaciones, asociaciones y particulares. Este momento se hizo coincidir con el “Avance”, presentando un documento con un grado de definición mucho mayor al que solicitaba el citado artículo.

¹⁰ Declaraciones de representantes de la Federación de Asociaciones de Vecinos recogidas en ABC, 16-7-1982: 27, en el artículo titulado “Alegaciones de la Federación de Asociaciones de Vecinos: El Avance del Plan General es, globalmente, positivo”.

¹¹ Declaraciones de F. Sauquillo, líder vecinal de Vallecas, recogidas en EL PAÍS, 25-06-1982: 23, en un artículo titulado “Los partidos políticos restan fuerza a las asociaciones de vecinos”.

¹² Para verificar esta afirmación consultar: PSOE (1983): Por el pueblo: programa electoral municipal PSOE en Madrid, 1983. TCP: Técnicas de Comunicación Promocional, Madrid.

donde Tierno Galván saldrá reforzado como alcalde. Debido a esta situación circunstancial se puede considerar que el Plan incorpora un plus de legitimidad al ser asimilable esto a su refrendo democrático a la altura del Avance.

Decadencia de la participación ciudadana desde el Avance hasta la Aprobación Definitiva (1983-1985)

El PSOE se hará con el control municipal y en esos momentos habrá ocupado también el poder estatal (1982) y el poder autonómico de la recién creada Comunidad de Madrid (1983). Esto hará que se produzca una fuga de políticos municipales vinculados con el proceso a otros puestos. Los nuevos políticos tendrán un perfil más gestor y se producirá un mayor distanciamiento con las bases ciudadanas (Leira, 1986: 15 ; Mangada, 2010 e ; López-Rey, 2010 e). La asociación del Plan como documento directo de acción política acabaría volviéndose en contra de cara a la participación ciudadana, ya que tienen plazos y velocidades distintas. Así mismo, el esfuerzo de comunicación en la fase de Avance se acabaría volviendo igualmente en contra porque suponía un exceso de entusiasmo sobre el Plan como panacea, al verse rebajadas algunas de sus anunciadas expectativas (Leira, 1985: 22).

A medida que avanza la tramitación del Plan, éste se iría convirtiendo -como es preceptivo- en un documento articulado, más técnico. Ganará así en precisión jurídica y ajuste al marco legal, pero perderá parte de contenido político inicial, sobre todo de aquellos conceptos jurídicos indeterminados. El Plan se deja de ver como un documento de acción municipal y su protagonismo pasa a un segundo plano, repercutiendo esto en la publicitación de su proceso de tramitación y mermando así en la fase final la capacidad de intervención de aquellos agentes menos organizados. Se evolucionará así hacia un documento gestor adaptado a la ley, donde el contexto económico y político condicionará en gran medida el cambio de rumbo.

Hasta ese momento los colectivos empresariales o grupos de presión desde el campo de los intereses privados, mantienen una actitud alerta sobre las premisas del Plan. Les preocupa el fondo del discurso que contiene el Plan y sobre todo el alcance del urbanismo de izquierdas, llegando a hablar de que entienden amenazados sus intereses (CEIM, 1981: 50; Enguita, 2010 e). Sobre todo les preocupa que el Plan introduzca unas nuevas “reglas de juego”, ya que la documentación elaborada en el proceso de redacción habla de forma sistemática sobre que el Plan pretende modificarlas. Sin embargo, su margen de maniobra en este sentido es limitado y éstas estarán condicionadas por la Ley, de lo que el mismo Plan se acabará dando cuenta, hablando en su documento finalmente aprobado de una tensión entre la necesidad física y la legalidad urbanística, entre el interés general y los instrumentos aquí y ahora disponibles, entre los medios y los fines (Madrid Oficina Municipal del Plan, 1985 b: I). Y en ese ajuste, aun cuando pretenda adaptarse al borde de la ley (Mangada, 2010 e), estará la clave del equilibrio en la participación de lo urbano y en cómo se configura finalmente el “derecho a Madrid”.

Los cambios que en el Plan se producen tendrán que ver también con el cambio de ciclo económico: aquel momento, en torno a la mitad de la década de los años ‘80’ coincidirá con la salida a la crisis. El Plan, que se había podido gestar en un marco de cierta calma en cuanto a las tensiones de los intereses en conflicto, tiene que absorber las presiones del bloque inmobiliario que verá recogidas muchas de sus exigencias en la última fase de la tramitación del documento. Los agentes económicos llegan a hablar de que a finales de 1984 «podían llegar a acuerdos que en principio parecían imposibles» (Martín Blanco, 1989: 12). El discurso político del urbanismo de izquierdas -por el que claramente apostaba el Plan en un inicio- se verá condicionado por el marco

económico en el que en torno a la mitad de la década de los '80' se ha optado por medidas liberales desde el gobierno central, en manos socialistas. La política urbanística irá girando hacia posiciones neoliberales (Llés, 1991: 120), teniendo que asumir una apuesta por la desregulación (Campos Venuti, 1985: 15). Con independencia de la necesidad en la adopción de las mismas, el discurso político –que partía de una fuerte sintonía- entrará en clara contradicción con las reivindicaciones del movimiento ciudadano (Zárraga, 2010 e).

Cabría preguntarse si estas presiones sorprendieron a los redactores del Plan. La respuesta es negativa. Así Mangada ya en 1982 señala lo siguiente: «En estos meses de información y participación públicas, en torno al Avance, y en los próximos meses, en los que el Plan tendrá que ir superando su compleja tramitación administrativa, Madrid es y será escenario de una incruenta batalla»¹³. El documento final del Plan buscará un perfil menos político y más gestor, sirviendo como soporte para un Madrid competitivo (Madrid Oficina Municipal del Plan, 1985 a: 56) donde la apuesta por un Plan que garantice la justicia social permanece, pero vaciada de contenido (Vilallonga, 1989: 63-65). Así mismo, la búsqueda de la competitividad local y la municipalización del urbanismo, desmantelando los organismos coordinación y sustituyéndolos por directrices metropolitanas de corto alcance y remisiones a la “compatibilización” del planeamiento en su fase final, hacen que se tenga que hablar de una escasa participación de otros entes locales pertenecientes a la antigua Área Metropolitana a lo largo del proceso.

En 1983 y 1984 se abrieron sendos plazos de Información y Alegaciones al Plan, antes de su Aprobación Definitiva. En esos procesos las alegaciones provenientes del movimiento ciudadano fueron muy escasas. Tres razones pueden explicarlo: (1) el declive general del movimiento ciudadano en estos años; (2) el acaparamiento de competencias, y en especial de la representación vecinal, por parte de las Juntas de Distrito –bajo control de los gestores del Plan- (Pereda & IOE, 1985: 87) y (3) la burocratización del procedimiento en sus fases finales. La participación en esta fase final –que es crucial ya que lo que tiene vigencia es el documento finalmente aprobado- se vuelve más técnica, exigiendo conocimientos legales específicos. Se basa en procesos de alegaciones apoyados en soportes jurídicos. Los participantes coinciden en su mayoría con sujetos que tienen intereses concretos en la ciudad, por lo que deja de ser el lugar propio para el ciudadano, salvo que tenga unos intereses muy concretos, siendo más bien el lugar del «qué hay de lo mío» (Ynzenga, 2010 e). Los colegios profesionales y el resto de agentes representantes de intereses ciudadanos colectivos se limitarán a desarrollar una participación basada en la supervisión técnico-procedimental, sin que de su actuación se pueda entender la elaboración de contrapropuestas globales. Así las cosas, el Plan queda a merced de las solicitudes del bloque inmobiliario frente a una Administración que se considera garante de los intereses colectivos. El PCE distanciándose del documento finalmente aprobado denunciará «una escasa participación popular en el proceso y un exceso de atención a los agentes inmobiliarios» (Madrid Oficina Municipal del Plan, 1985 a: 126).

Participación derivada al planeamiento de desarrollo mediante convenios

El PG85 considera los Convenios de Planeamiento –que se habían venido utilizando como medida de gestión urbana anterior a la tramitación del Plan- figuras en donde incorporar la participación más allá del Plan. El PG85 entiende que el convenio al que se remita el desarrollo posterior de piezas del Plan es un medio de incorporar la participación de una forma dinámica a lo

¹³ Cita en artículo de opinión firmado por E. Mangada, en EL PAÍS, 02-06-1982: 24, titulado “El gran cambio para Madrid”.

largo de la vigencia del documento de planeamiento. Sin entrar en la consideración -puesto que no es el objeto de estudio- de la bondad de los mismos, o la desvirtuación de su uso -como señala Mangada en la entrevista mantenida- se hace hincapié en su consideración como documentos que servirían para articular la participación, apostando por fórmulas de urbanismo donde exista cierta discrecionalidad que permita la negociación para la consecución de los mejores resultados en los procesos de transformación, incorporando la participación teórica de todos los sujetos implicados -incluida la ciudadanía en general- y a la Administración como garante de los intereses colectivos.

8. Conclusiones

Los procesos de planeamiento son lentos -cabe recordar que este en concreto dura en torno a cinco años (1980-1985)- por lo que no es de esperar un interés constante ciudadano, si no en hitos del mismo. La intensa campaña informativa en la fase de Avance y su refrendo mediante elecciones, propicia que el interés general -sin intereses concretos- se cubra en esa primera etapa. Tras el Avance, en los periodos de Información Pública, la participación será estrictamente la reglada por el procedimiento. En síntesis, se puede decir que lo relevante del PG85 como ejemplo estudiado de ese momento es que trata de incorporar la participación de forma previa a que el documento tenga una forma excesivamente técnica. Hasta ese momento la información tiene un amplio espacio y la capacidad de influencia también, pero más relativo. La clave del éxito en ese periodo inicial -hasta el Avance- es que se habla de estrategia general, y no tanto de gestión (Ynzenga, 1986: 58; 2010 e).

A partir del Avance y hasta la Aprobación Definitiva la participación se basa en la tradicional técnica de las alegaciones, siendo estas utilizadas fundamentalmente por quienes entienden dañados y tienen medios para ejercer sus derechos. La participación en esa fase se rigidiza en base al conocimiento de los límites del derecho urbanístico y es ejercida fundamentalmente por los agentes económicos, que de esta forma transforman el documento en base a un marco socio-económico que les es propicio. Los agentes económicos habrán tenido tiempo para su reorganización como grupo de presión dentro del sistema urbanístico. Crearán sus plataformas con asesoramiento especializado y en base al marco legal presionarán para conseguir sus intereses comunes estratégicos.

Por tanto el problema de la participación en el planeamiento, es participar con unas reglas de juego impuestas y recortadas (Villasante, 1984: 229). El fuerte impulso inicial favorable a la participación, así como la apuesta por la formación e información, en el caso del PG85 se demuestran insuficientes en la búsqueda de un programa de máximos, aunque «quizás haber ido a más hubiera supuesto una revolución de otro tipo» (Zárraga, 2010 e).

En base a la investigación desarrollada se puede señalar que los límites a la participación ciudadana se encuentran fundamentalmente en las bases del sistema urbanístico. En el caso del sistema urbanístico español, más allá de las remisiones genéricas a la participación que se puedan hacer en el cuerpo legislativo, el factor más influyente que condiciona la participación “real” entendido como el ejercicio del “derecho a la ciudad” se encuentran en como se configuran los pesos de los agentes que intervienen en lo urbano. Esto es, como se configuren las “reglas de juego” en el marco legislativo vigente y como éste esté preparado para afrontar las presiones fundamentalmente de tipo socioeconómico que de forma natural se produzcan a lo largo del proceso. Otros factores, sin duda influyentes, como la ambición sociopolítica en este tipo de procesos, sólo tendrán una amplia cabida participativa en el caso de que exista detrás de dichas iniciativas un fuerte impulso de capital público.

Aplicación de las conclusiones obtenidas y cuestiones pendientes

Las llamadas a la participación ciudadana, para que sean efectivas, no pueden hacerse al margen del marco global de referencia, puesto que estas serán de corto alcance, ya que más allá de la remisión al término “participar” primarán los derechos reconocidos en el sistema. Sería conveniente investigar acerca del impacto de la participación en la elaboración de los marcos legales de referencia. Sobre este aspecto la hipótesis de partida es que ésta es escasa o nula, estableciéndose únicamente una participación democrática representativa que tradicionalmente en la elaboración de estos marcos ha consolidado un sistema con una fuerte inercia. Cabe preguntarse por la dificultad de participar en la elaboración de las leyes, cuando estas configuran el alcance del planeamiento (Caz et al, 2005: 112).

Sería conveniente igualmente profundizar en la comparación de otros sistemas urbanísticos en la búsqueda de aquellos que fomenten una mayor participación. Como se desprende de la investigación, sería necesario estudiar el conjunto de factores socio-urbanísticos para poder hacer una transposición de las figuras de otros sistemas, ya que simples traslaciones no tienen porque funcionar debido a los diferentes condicionantes de contorno que existen.

Volviendo a lo que señalaba el Libro Blanco sobre que los avances en el campo de la participación deben girar en torno a la formación e información, la presente investigación no cuestiona ello, si no que considera que las modificaciones que se introduzcan deben tratar de forma simultánea la transformación del marco, como garantía de una mayor capacidad real de acción sobre la ciudad. Sería conveniente explorar metodologías participativas sobre unas bases del sistema que propicien un mayor alcance y de esta forma consolidar de forma eficiente el derecho a participar de la ciudad.

9. Bibliografía

ALBERICH, T. (1994): “Aspectos cuantitativos del asociacionismo en España”, en *Documentación Social*, N° 94.

ALEXANDER, C. (1976): *Urbanismo y participación: el caso de la Universidad de Oregón*. Barcelona: Gustavo Gili, [Edición original: (1975) The Oregon experiment].

— (1980): *Un lenguaje de patrones: ciudades, edificios, construcciones*. Barcelona: Gustavo Gili, [Edición original: (1977) A Pattern Language. Towns, Buildings. Construction].

ALGUACIL, J. & DENCHE, C. (1987): “Participación ciudadana y metrópoli” en *Documentación Social*, Revista de Estudios Sociales y de Sociología, N° 39.

ALGUACIL, J. (2000): “Ciudad, ciudadanía y democracia urbana”, en *Documentación Social*, Revista de Estudios Sociales y de Sociología, N° 119.

— (2004): “La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional”, en *Intervención psicosocial: Revista sobre igualdad y calidad de vida*, N° 3.

— (2008): “Espacio público y espacio político: la ciudad como el lugar para las estrategias de participación” en *Polis: revista académica de la Universidad Bolivariana*, N° 20.

BORJA, J. (1987): “La participación ciudadana” en *Manual de gestión municipal democrática*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

— (1988): *Estado y Ciudad. Descentralización política y participación*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias.

CAMPOS, J. (1982): *Recuperar Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

CAMPOS VENUTI, G. (1985): “Plan o proyecto: una falsa alternativa”, en *Teoría e Intervención en la Ciudad*, Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas.

CASTELLS, M. (1971): *Problemas de investigación en sociología urbana*. Madrid: Siglo XXI

— (1977): *Ciudad, Democracia y Socialismo. La experiencia de las Asociaciones de vecinos en Madrid*. Madrid: Siglo XXI

CAZ, R. & SARAIVA, M. (2005): “¿Participar o ser participado? 200 preguntas sobre participación en el urbanismo” en *Participación ciudadana para el urbanismo del siglo XXI*. Valencia: ICARO,CTAV.

CEIM (1981): *Trabajos realizados en el seguimiento de la Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid*. Volumen 1. Madrid: CEIM.

CONDE DUQUE, C. (1985): “Un reto a la gestión” en *Alfoz*, N° 18-19.

COPLACO (1977): *Conclusiones y recomendaciones de la mesa redonda celebrada en COPLACO en julio de 1977 sobre la participación pública en el planeamiento metropolitano*. Madrid: Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano.

EZQUIAGA, J. M. (1982): “Participación Ciudadana y Urbanismo” en *Participación ciudadana: II Jornadas del 3 al 5 de diciembre de 1982*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

— (1989): “De la recuperación de la ciudad a la articulación del espacio metropolitano” en *Alfoz*, N° 62-63.

FARINA, J. et al (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Madrid: Secretaría General Técnica. Ministerio de Vivienda.

FERNÁNDEZ, T. R. (1990): “La reforma legislativa y la administración: el soporte legal” en *10 años de planeamiento urbanístico en España (1979-1989)*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

FLYVBJERG, B. (2006): “Five Misunderstandings About Case-Study Research” en *Qualitative Inquiry* V.12 N. 2 April 2006, 219-245. Dinamarca: Aalborg University.

GARCÍA-BELLIDO, J. (1978): “Participación popular y lucha de clases en el planeamiento urbanístico. Esbozos para un debate” en *CAU*, N° 51.

— (1996): “Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, N° 107-108.

HERNÁNDEZ, A. & VELÁZQUEZ, I. (1987): “Pisos, canes y barrio” en *Alfoz* N° 39.

HERNÁNDEZ, A. (2003): “Ciudadanos fecundos: participación y calidad de vida”, en *Ecología y ciudad*, Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas. El Viejo Topo.

JIMÉNEZ, M. J. (1997): *El Derecho al Aprovechamiento Urbanístico*. Pamplona: Editorial Aranzadi.

JULIÁ, S. (1999): *Los socialistas en la política española, 1879-1982*. Madrid: Ediciones Taurus.

LEAL, J. & LEIRA, E. (1978): “Participación pública: una exigencia de los ayuntamientos democráticos”, en *Estudios Sociales*, N° 20-21.

LEAL, J. (1985): “El Plan ante la alternativa de transformación social de la ciudad”, en *Alfoz*, N°18-19.

LEFEBVRE, H. (1969): *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones 62.. [Título original: (1968) Le droit à la ville.].

LEGUINA, J. (2004): “Que veinte años no es nada” en *Urbanismo en el siglo XXI: una visión crítica: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.

LEIRA, E. (1985): “Plan y crisis: La aproximación del Plan de Madrid” en *Alfoz*, N°18-19.

— (1986): *Participación en el Encuentro sobre Urbanismo y Política Municipal* celebrado en el Ateneo de Madrid el 20 de mayo de 1985 organizado por la Fundación de Investigaciones Marxistas, en *Urbanismo y Política Municipal: ¿Nuevo Planeamiento frente a consolidación del Poder Local?*. Ayuso, Madrid.

— (1990): “Más que Planes. Antecedentes y papel de los planes municipales en España en los primeros años ochenta” en *10 años de planeamiento urbanístico en España (1979-1989)*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

LLÉS, C. (1991): “Ciudad y demanda de servicios en los años noventa” en *Las grandes ciudades: debates y propuestas*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid.

MADRID OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN (1985 a): *Memoria General*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.

— (1985 b): *Programa de actuación*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

— (1985 c): *Memoria de participación*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

MANGADA, E. (2007): “Construcción y expolio del territorio. Madrid como paradigma” en *Otro urbanismo es posible. Siete miradas sobre Madrid*. Madrid: Fundación Sindical de estudios y Comisiones Obreras de Madrid. Ediciones GPS.

MARTÍN, J. L. (1989): “Participación e influencia de las Organizaciones Empresariales en el ordenamiento urbanístico” en *La Intervención Empresarial en el Urbanismo*. Madrid: CEIM.

MOYA, L. (1981): “El programa de acciones inmediatas de tres municipios del área metropolitana de Madrid, P.A.I. Norte: Alcobendas, Colmenar Viejo y San Sebastián de los Reyes” en *Ciudad y territorio: Revista de ciencia urbana*, N° 4.

PEREDA, C. & IOE (1985): *Participación ciudadana y urbanismo: Consolidación de la democracia y desmovilización popular en la ciudad de Madrid*. Madrid: Colectivo IOÉ, intervención sociológica y análisis grupal.

ROCH, F. (2006): “Madrid se desborda. A propósito de las relaciones entre lo local y lo global bajo la hegemonía inmobiliaria”, *Revista del Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos de Madrid*, N° 75.

SÁNCHEZ-CASAS, C. (2009): *Sociedad, sistema y habitat*. Catarata.

SOLÁ-MORALES, M. (1982): “Plan” en *Arquitectura*, N° 235.

STAKE, R. (1999): *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata [Título original: (1995) *The Art of Case Study Research*].

TERÁN, F. (1993): *Madrid*. 2º ed, Madrid: Editorial Mapfre.

VERDAGUER, C. (2000): “De la sostenibilidad a los ecobarrios” en *Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología*, N° 119.

— (2003): “Por un urbanismo de los ciudadanos” en *Ecología y Ciudad. Raíces de nuestros males y modos de tratarlos*. Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas. Ediciones de Intervención Cultural. El Viejo Topo..

VERDAGUER, C. & VELÁZQUEZ, I. (2005): “Instrumentos para la intervención social activa: los talleres de futuro EASW en el urbanismo participativo” en *Participación ciudadana para el urbanismo del siglo XXI*. Valencia: ICARO, CTAV.

VILALLONGA, I. (1986): Participación en el Encuentro sobre Urbanismo y Política Municipal celebrado en el Ateneo de Madrid el 20 de mayo de 1985 organizado por la Fundación de Investigaciones Marxistas, en Urbanismo y Política Municipal: ¿Nuevo Planeamiento frente a consolidación del Poder Local?. Ayuso, Madrid.

— (1989): “¿Municipalismo o poder municipal?” en *Alfoz*, N° 62-63. Villasante, T. R. (1984): Comunidades locales: análisis, movimientos sociales y alternativas. Madrid: Editorial Instituto de Estudios de Administración Local.

— (1994): “Sobre participación ciudadana” en *RTS: Revista de treball social*, N° 133.

YNZENGA, B. (1986): Participación en el Encuentro sobre Urbanismo y Política Municipal celebrado en el Ateneo de Madrid el 20 de mayo de 1985 organizado por la Fundación de Investigaciones Marxistas, en Urbanismo y Política Municipal: ¿Nuevo Planeamiento frente a consolidación del Poder Local?. Ayuso, Madrid.

CAMPO	EXPERTO
Experto en temas de participación en el urbanismo	Verdaguer, Carlos (2010 e): Entrevista personal, registrada realizada el 21 de julio de 2010 con una duración de 60 minutos. Arquitecto. No formó parte del equipo del Plan General de 1985 pero se interesó por su proceso de redacción. Actualmente es arquitecto experto reconocido en temas de participación ciudadana.
Políticos relevantes en el proceso de redacción del PG85	Leguina, Joaquín (2010 e): Entrevista personal, registrada realizada el 8 de octubre de 2010 con una duración de 50 minutos. Concejal de Hacienda en el Ayuntamiento de Madrid con Tierno Galván como Alcalde hasta mayo de 1983 por el PSOE. Diputado por Madrid (1982). Primer Presidente de la Comunidad de Madrid (1983-1995).
	Mangada, Eduardo (2010 e): Entrevista personal, registrada realizada el 26 de julio de 2010 con una duración de 75 minutos. Arquitecto. Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid (1979-1981) hasta ser expulsado del PCE. Consejero de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda en la I legislatura del parlamento de la Comunidad de Madrid presidido por Joaquín Leguina (1983-1987). Participó directamente en la elaboración del Plan hasta la fase de Avance.
Técnicos participantes en la redacción del PG85	Ynzenga, Bernardo (2010 e): Entrevista personal, registrada realizada el 20 de julio de 2010 con una duración de 60 minutos. Arquitecto. Asesor externo en el proceso de redacción del Plan General de Madrid de 1985. Participó en la redacción del PAI del Centro, Madrid. Participó en la redacción de otros planes generales en esos años.
	Colavidas, Felipe (2010 e): Entrevista personal, registrada realizada el 22 de julio de 2010 con una duración de 90 minutos. Arquitecto. Participó como técnico en los Planeamientos de Actuación Inmediata (PAI) de Carabanchel y Latina. Participó en el proyecto y dirección de obra del nuevo barrio de El Zofío en Madrid. Técnico de la Oficina Municipal del Plan. Participó en las fases de preavance, Avance y Plan.
	Alonso Teixidor, Luis Felipe (2010 e): Entrevista personal, registrada realizada el 3 de diciembre de 2010 con una duración de 45 minutos. Arquitecto. Jefe Técnico para el Sector de Actividades Económicas (1981-1984) del Plan General de Madrid de 1985.
	Zárraga, José Luis de (2010 e): Entrevista personal, registrada el 24 de noviembre de 2010 con una duración de 60 minutos. Sociólogo. Redactó en mayo de 1981 el informe sobre "Actitudes de la población madrileña respecto al planteamiento urbanístico municipal" que encarga la Oficina del Plan a la empresa Emopública. Elaboró los documentos que expresaron en un lenguaje comprensible para el ciudadano no especializado en temas urbanísticos la información del Avance que se expuso en Conde Duque en 1982.
Representante del movimiento ciudadano	López-Rey, Félix (2010 e): Entrevista personal, registrada el 26 de julio de 2010 con una duración de 210 minutos. Líder vecinal de la Meseta de Orcasitas. Militante del PCE desde 1972. Concejal por IU durante doce años desde 1987.
Asesor de agentes empresariales con intereses económicos	Enguita, Abel (2010 e): Entrevista personal, registrada el 22 de julio de 2010 con una duración de 60 minutos. Arquitecto. Asesoró a asociaciones de empresarios durante el proceso de elaboración del Plan General de 1985. Dirigió durante la tramitación la Asesoría de Urbanismo de la Confederación Empresarial Independiente de Madrid (CEIM). Coordinó las publicaciones que el CEIM realizó sobre el seguimiento de la elaboración del PG85.

Anexo: Cuadro sintético de relación de los expertos-materia estudiada
(Fuente: Elaboración propia.)

Nota: El contenido íntegro de las entrevistas personales realizadas por el autor se puede consultar en el Anexo del Trabajo Fin de Máster del que este artículo es resumen. Fernández Salgado, Carlos (2011): Democracia y participación ciudadana: El papel de la participación en la redacción del Plan General de Madrid de 1985.