

Ci[ur] 79

CUADERNOS DE
INVESTIGACIÓN
URBANÍSTICA

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN:
EL PLAN GENERAL DE MADRID DE 1985

Carlos Fernández Salgado

NOVIEMBRE – DICIEMBRE 2011

**DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN:
EL PLAN GENERAL DE MADRID DE 1985**

CARLOS FERNÁNDEZ SALGADO

Arquitecto y Técnico Urbanista INAP

Este documento es un resumen del trabajo de investigación: "Democracia y participación ciudadana: el papel de la participación en la redacción del Plan General de Madrid de 1985.", tutelado por el profesor Luis Moya González durante el curso 2009-2010, en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

Noviembre / Diciembre 2011

Director:	José Fariña Tojo
Consejo de Redacción:	
<i>Director</i>	Ester Higuera García
<i>Jefe de redacción</i>	María Emilia Román López
<i>Vocales</i>	Julio Alguacil Gómez (Univ. Carlos III de Madrid), Pilar Chías Navarro (Univ. Alcalá de Henares, Madrid), José Antonio Corraliza Rodríguez (Univ. Autónoma de Madrid), Alberto Cuchí Burgos (Univ. Politécnica de Cataluña), José Fariña Tojo (Univ. Politécnica de Madrid), Agustín Hernández Aja (Univ. Politécnica de Madrid), Mariam Leboeiro Amaro (Univ. Politécnica de Madrid), Rafael Mata Olmo (Univ. Autónoma de Madrid), Fernando Roch Peña (Univ. Politécnica de Madrid), Carlos Manuel Valdés (Univ. Carlos III de Madrid)
Consejo Asesor:	M ^a Teresa Arredondo (Directora de Relaciones con Latinoamérica, Univ. Politécnica de Madrid), Luis Maldonado (Director de la Escuela Superior de Arquitectura, Univ. Politécnica de Madrid), Antonio Elizalde, Julio García Lanza, Josefina Gómez de Mendoza, José Manuel Naredo, Julián Salas, Fernando de Terán
Comité Científico:	Antonio Acierno (Univ. Federico II di Napoli, Nápoles, ITALIA), Miguel Ángel Barreto (Univ. N ^{al} . del Nordeste, Resistencia, ARGENTINA), José Luis Carrillo (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Marta Casares (Univ. N ^{al} . de Tucumán, ARGENTINA), María Castrillo (Univ. de Valladolid, ESPAÑA), Mercedes Ferrer (Univ. del Zulia, Maracaibo, VENEZUELA), Fernando Gaja (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Alberto Gurovich (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Josué Llanque (Univ. N ^{al} . S. Agustín Arequipa, PERÚ), Angelo Mazza (Univ. Federico II di Napoli, Nápoles, ITALIA), Luis Moya (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Joan Olmos (U. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Ignazia Pinzello (Univ. degli Studi di Palermo, Palermo, ITALIA), Julio Pozueta (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Alfonso Rivas (UAM Azcapotzalco, Ciudad de México, MÉXICO), Silvia Rossi (Univ. N ^{al} . de Tucumán, ARGENTINA), Adalberto da Silva (Univ. Estadual Paulista, Sao Paulo, BRASIL), Carlos Soberanis (Univ. Francisco Marroquín, Guatemala, GUATEMALA), Carlos A. Torres (Univ. N ^{al} . de Colombia, Bogotá, COLOMBIA), Carlos F. Valverde (Univ. Iberoamericana de Puebla, MÉXICO), Paz Walker (Univ. de la Serena, Santiago de Chile, CHILE), Fernando N. Winfield (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO)

Maquetación: Antonio Jesús Antequera Delgado: ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es

Distribución: Maireia Libros: distribucion@maireia-libros.com

© **COPYRIGHT 2011**

CARLOS FERNÁNDEZ SALGADO

I.S.S.N. (edición impresa): 1886-6654

I.S.S.N. (edición digital): 2174-5099

Año IV, Núm. 79, noviembre-diciembre 2011, 86 págs.

Edita: Instituto Juan de Herrera

Imprime: FASTER, San Francisco de Sales 1, Madrid

DESCRIPTORES:

Transición española / Ley del Suelo de 1975 / Tramitación planeamiento general / Participación ciudadana / Derecho a la ciudad

KEY WORDS:

Spanish Transition / Lands Law 1975 / Processing urban planning / Citizen participation / Right to the City

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. Los estudios en este campo se centran en perfeccionar las metodologías de participación, haciendo hincapié en la imprescindible formación e información sobre la materia. La investigación 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 dieron muchos condicionantes para que la participación alcanzara 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*.

ABSTRACT:

The city we plan is far from citizens' needs and desires. To face this situation, "participatory processes" in urban planning appears 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 analyses 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 economic 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.



Figura 0. *El abrazo*. (Juan Genovés, Acrílico sobre tela 150 x 200 cm., 1976)

Fuente: Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía

CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES / ACCESS TO PREVIOUS WORKS:

La presente publicación se puede consultar en color en formato pdf en la dirección:

This document is available in pdf format and full colour in the following web page:

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurnumeros.html>

ÍNDICE

1	Introducción.....	06
1.1	Problema, objetivos e hipótesis de la investigación.....	07
1.2	Metodología e instrumentos de contraste.....	09
1.3	Precisión conceptual: la “participación” en el urbanismo.....	10
2	Análisis del marco de redacción del Plan General de 1985.....	15
2.1	La participación y el marco social, político y económico.....	15
2.2	La participación y el marco físico a principios de los años 1980.....	20
2.3	La participación y el marco de planeamiento a principios de 1980.....	24
3	Análisis del proceso de participación en la redacción del PG de 1985.....	33
3.1	Planteamiento del proceso participativo desde el Plan General.....	33
3.2	Evolución del papel de los principales agentes participantes.....	39
3.3	La participación en las diferentes fases de redacción del Plan.....	48
4	Conclusiones.....	55
5	Fuentes.....	68

1 INTRODUCCIÓN

Hace unos años José Saramago -en el contexto de una "próspera" sociedad donde muchos solo veían un futuro de crecimiento- reflexionaba sobre lo imperfecto de la democracia representativa y sobre la necesidad, por tanto, de debatir para su mejora: *"en un mundo que se ha habituado a discutir sobre todo, sólo una cosa no se discute, precisamente la democracia"* (Saramago, 2003: 4). Quizás si hubiera podido presenciar las recientes movilizaciones sociales, Saramago sentiría amplificadas muchas de las ideas que manifestaba por aquel entonces, entre ellas la ácida crítica al Sistema, al afirmar que lo denominamos democracia *"se ha convertido cada vez más en una plutocracia (gobierno de los ricos) y es cada vez menos una Democracia (gobierno del pueblo)"* (*Ibidem*). En este mismo sentido, Garnier señala que en el momento actual términos como *"capitalismo, imperialismo, explotación, dominación, desposesión, opresión, alienación"* -a los que se refiere irónicamente como expresiones de una *"lengua muerta"*- han sido sustituidos en la que denomina *"democracia de mercado"* por un lenguaje de aspecto mucho más refinado: *"competitividad, rentabilidad, productividad, viabilidad, eficacia"* (Garnier, 2006: 22).

El Sistema supone la forma de gobierno de una sociedad en continuo proceso de cambio, caracterizada actualmente por unos vínculos sociales diferentes, *"más débiles, menos estables, pero mucho más numerosos y variados"* (Ascher, 2001, 64), donde los ciudadanos ya no tienen la sensación de compartir intereses en campos diversos de forma simultánea. Esta situación complica el funcionamiento de la democracia representativa, ya que ésta está basada en la capacidad de representar a un grupo de electores con intereses similares (*Ibidem*). Autores como Capel no comparten un discurso que suponga la deslegitimación radical de la *"democracia formal"*, ni que se pueda afirmar de forma general que el Estado esté siempre al servicio de un capitalismo voraz¹ (Capel, 2010).

Lo cierto es que, centrándonos en lo urbano, podemos afirmar que actualmente varios son los males que afectan a la ciudad, pudiéndose destacar de entre todos ellos la disociación que se produce entre realidad, necesidades y deseos ciudadanos (Verdaguer, 2003: 176). Aparece así una *"ciudad-mercancía"* que solo 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 un Sistema que prima la propiedad y donde algunos autores llegan a afirmar que *"los derechos a la propiedad privada y el beneficio aplastan todas las demás nociones de derechos"* (Harvey, 2008: 23).

Ante esta situación la participación en todos los campos, entre ellos el urbanismo, se vuelve imprescindible, cobrando de nuevo interés y formando parte de las agendas políticas, dejando de verse como sinónimo de reacción ciudadana basada en el *"conflicto"* (Verdaguer & Velázquez, 2005: 165). Pero en muchas

¹ Garnier rebate estas y otras afirmaciones de Capel en Garnier, 2011 a. La contestación a éstas se puede consultar en Capel, 2011. Ello refleja un debate vivo alrededor de estos temas, a lo que se sumarán las reflexiones que se produzcan a propósito del alcance de las recientes movilizaciones sociales iniciadas en el mundo árabe y en las democracias occidentales, entre ellas España.

ocasiones esto únicamente supone que al ciudadano se le informa “en el marco de las políticas de comunicación municipales, que la mayoría de las veces oscilan entre la propaganda y la publicidad” (Garnier, 2006: 57). Así las cosas, la ciudadanía acaba consumiendo y financiando el producto urbano construido, por lo que sólo una exigencia masiva podrá 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).

La ciudad es “el espacio del diálogo y, por ello a la vez, del conflicto” (Alguacil, 2008: 1), pues como señalara Lefebvre “habitar es apropiarse de un espacio; es también hacer frente a los estreñimientos, es decir, es el lugar del conflicto, a menudo agudo, entre los estreñimientos y las fuerzas de apropiación” (Lefebvre, 1967: 210). Para resolver esta tensión, el marco urbanístico contiene 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 y/o beneficios económicos” (Leguina, 2004: 65). El reto en este sentido 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).

1.1 Problema, objetivos e hipótesis de la investigación

Situados en el contexto de nuestro país, diferentes expertos analizan en la reciente publicación *El Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español* (Fariña et al, 2010) 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 conjunto de aspectos alrededor de 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.

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, un principio transversal que podría formularse de la siguiente manera: cuanto más implicación exista, “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 citada investigación llega a la conclusión de que la información y formación en este campo son elementos básicos para conseguir un planeamiento más sostenible. Por ello 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 esta investigación es indagar en torno a la participación eficiente. La aportación perseguida pretende analizar aquellos 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 aun así su alcance será limitado. Y es que no se trata simplemente de articular canales de comunicación entre la administración y el ciudadano, sino que lo que se pretende conseguir es un medio socialmente más participado. La pregunta de investigación gira, por tanto, alrededor de los condicionantes que se deben dar para que el proceso participativo en la tramitación de una figura de planeamiento consiga los mejores resultados y si existe un límite en cuanto al alcance de la participación. El concepto de límite estará definido por las presiones a las que se vea sometido el documento. Cabrían plantear alrededor del tema de la participación las siguientes preguntas: observando la actuación de muchas administraciones ¿es la administración garante del cumplimiento del interés público o colectivo? ¿Es suficiente la supervisión del sistema basada en la remisión a procesos electorales cada cuatro años? ¿Son necesarias formas de participación directa en los temas de gran incidencia ciudadana, como puede ser el diseño de la ciudad? ¿Pasa esta supervisión por la participación activa en el proceso en base a las reglas establecidas? ¿Fomentan realmente la participación esas reglas, al margen de que se haga mención a ella? ¿Garantizan estas reglas de juego una participación eficiente en la ciudad más allá de entender la participación como el derecho a ser escuchado? ¿Son más importantes las reglas o lo que se consigue al margen de ellas? Para formular la hipótesis se considera, como señala Leguina, que en el planeamiento tiene una gran importancia el “*proceso de gestación*” y la “*herencia genética*”:

“El primero (proceso de gestación) está definido por el marco legal, con frecuencia cambiante, pero también por otros factores: humanos (relaciones entre el equipo redactor y el aparato funcional del ayuntamiento, entre equipo y concejal de urbanismo, entre concejal de urbanismo y equipo de gobierno, etc.), socioeconómicos (percepción por los ciudadanos de la ciudad, situación económica, necesidades sociales y capacidad de los grupos afectados para hacerse oír, etc.). La segunda (herencia genética) es consecuencia de aspectos variados: posicionamiento ideológico de los redactores del plan, objetivos políticos del gobierno municipal, imbricación entre políticos y técnicos, capacidad intelectual del equipo redactor, etc.” (Leguina, 2004: 65).

Por ello la hipótesis considerada es que la participación tiene unos límites, 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 desde la legislación urbanística 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.

1.2 Metodología e instrumentos de contraste

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. 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 sí 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). 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 Participación² donde se recoge de forma cuantitativa 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 cómo 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, *"si no 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"* (Ibídem: 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 1980, sobre el marco legal de referencia y el planeamiento vigente previo; (3) Análisis de la

² Consultar: Madrid Oficina Municipal del Plan, 1985.

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 de prensa en hitos 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 consultados³ –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. El protocolo utilizado en las entrevistas personales fue: en primer lugar, la exposición del objeto de estudio y su contexto; a continuación, la exposición de las conclusiones obtenidas para su discusión y contraste; y finalmente, la formulación de preguntas concretas sobre aspectos específicos en los que los entrevistados son expertos.

1.3 Precisión conceptual: la participación en el urbanismo

La participación en el urbanismo cobra fuerza con el impulso dado por las aportaciones en los años 1960 del sociólogo francés Henri Lefebvre, que vincula la participación con un cambio en el modelo de sociedad y la lleva hasta un programa de máximos que hoy situaríamos más vinculado a la autogestión que a una participación dentro del sistema:

"Mientras no exista intervención directa en las cuestiones de urbanismo, mientras no exista la posibilidad de autogestión a la escala de comunidades urbanas locales, mientras no se den tendencias a la autogestión, [...] mientras no informen continuamente de su experiencia del habitar a quienes se pretenden expertos, faltará siempre un dato esencial para la resolución del problema urbano. Infortunadamente, el Estado tiende siempre a prescindir de la intervención de los interesados." (Lefebvre, 1967: 213)

Lefebvre cuestiona ya en origen los posibles usos fraudulentos del término *participación* y sus aspectos vinculados, como el papel de los tecnócratas o las políticas de descentralización. La tecnocracia la consideraba un mito, puesto que para él los tecnócratas no tienen el poder y *"cuando los tecnócratas logren tener el poder de decisión, no serán ingenieros, sino administradores, y además malos administradores"* (Lefebvre, 1967: 207). Sobre la descentralización que se estaba llevando a cabo en Francia, Lefebvre considera que era *"puramente ficticia"* (*Ibidem*), y no suponía una participación real, sino que lo que se estaba llevando a

³ Consultar la relación entre los expertos entrevistados y el PG85 en el cuadro anexo que figura en la parte final.

cabo era publicidad o “*pseudoparticipación*”. Para Lefebvre uno de los principios fundamentales para que la *participación* se produzca de forma real es la capacidad de intervención continua:

“La participación debe ser una intervención activa e ininterrumpida de los interesados; en realidad, se trata de comités de base, de comités de usuarios, con una existencia permanente [...] Es preciso que la capacidad de intervención de los interesados sea permanente; sin ello, la participación resulta un mito.” (Lefebvre, 1967: 214)

Lefebvre avanzará en las aportaciones teóricas al “*derecho relativo a las cuestiones de urbanismo*” en su influyente obra *El derecho a la ciudad*, máxima que puede ser sintetizada como “*el derecho a la vida urbana*” (Lefebvre, 1968: 138), es decir, el derecho a participar en la construcción de la ciudad y a la apropiación del espacio urbano por los ciudadanos (Capel, 2010). Para Garnier ello supone el “*derecho de acceder a todo lo que participa de la calidad de la vida urbana y también derecho a cambiar la ciudad según las necesidades y los deseos de la mayoría de la gente*” (Garnier, 2011 b). Para Harvey, “*el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad*” (Harvey, 2008: 23).

Como señala Capel, con el fin de vivir con dignidad en las ciudades, los movimientos vecinales de los años 1970 y 1980 fueron dando un contenido espacial al *Derecho a la Ciudad*: vivienda digna; entorno adecuado; educación; cultura; equipamientos; movilidad y transporte público; consideración de colectivos vulnerables; y reivindicación sobre la participación en las decisiones sobre la ciudad, a las que más tarde se añadirían reivindicaciones de dimensión ambiental (Capel, 2010). Sobre la participación en las decisiones de la ciudad, Lefebvre afirmaba que “*la ausencia de democracia urbana, es decir, de democracia concreta, se mide por la pasividad de los interesados, su silencio, su prudencia reticente hacia lo que les concierne*”. (Lefebvre, 1970: 142) denunciando un urbanismo al servicio del capitalismo, que “*oprime al usuario, al participante o al simple habitante*” reduciéndolo a financiador de las plusvalías de las que se apropiaban unos pocos (Lefebvre, 1970: 161).

En el contexto europeo, en 1976, los partidos de la izquierda institucional francesa (PCF, PS y MRG) formaron la *Unión de la Izquierda* y elaboraron un programa común enfocado a la conquista electoral en lo que llamaron una “*transición hacia el socialismo*”. En la concreción de ideas sobre lo urbano participó Lefebvre, debatiendo sobre el “*espacio socialista*” que se proponía, señalando que era necesario “*desplegar la lucha de clase en el espacio*” (Garnier, 2011 b). Esta izquierda alcanzaría el poder en 1981 con la presidencia del socialista Mitterrand, que contaría con cuatro importantes ministros comunistas: “*La Revolución Cultural del 68 parece fructificar en un cambio político que si no es revolucionario en sentido estricto se inspira en los valores de la época, el cambiar de vida, un cierto derecho a la felicidad*” (Borja, prólogo en Ascher, 2011: 12)

El Partido Socialista toma el eslogan “*cambiar la ciudad para cambiar la vida*”, acompañado con propuestas enfocadas hacia la participación ciudadana de los habitantes en la “*mejora de su entorno de vida*”. Incluso se habla de “*autogestión*”, con el fin de ahondar en la “*democracia local*”, así como vincular a los usuarios en

los proyectos urbanos. Sin embargo Garnier considera que los dirigentes de la izquierda institucional francesa optaron por la vía “*apaciguante y estabilizante*”, una vez alcanzadas las responsabilidades de gobierno. Los efectos fueron los contrarios y supusieron profundizar en la división de roles, afirmando que “*el derecho de control otorgado al ciudadano en relación con la calidad del paisaje urbano no ha hecho más que confirmarlo y confinarlo en el estatus que siempre ha tenido: el del espectador*” (Garnier, 2006: 135).

El problema de fondo para Garnier es que para los promotores franceses de la *democracia participativa*, “*ésta no debe ser promovida más que hasta donde pueda ser controlada. [...] Sólo serán seleccionadas las reivindicaciones realistas, es decir, aquéllas cuya satisfacción es compatible con lo que permiten las relaciones sociales capitalistas*” (Garnier, 2011 b). Para Garnier esta situación no ha cambiado con el paso del tiempo ya que los ciudadanos “*más de veinte años después, siguen estando claramente dejados al margen de la toma de decisiones, especialmente cuando éstas son importantes*” (Ibídem). Por tanto, la concepción lefebvriana de democracia local no tenía nada que ver con la que tienen quienes hoy hablan de ahondar en ella: “*se trataba de cuestionar el poder de los gestores “autorizados” para los asuntos de la Ciudad y no de consolidarlo con artefactos participativos*” (Ibídem).



Figura 1: Cartel del PSC/PSOE para las primeras elecciones municipales en España de marzo de 1979, cuyo eslogan responde al discurso sobre la ciudad iniciado por la izquierda en Francia en los mismos años.

Fuente: Programa del Congreso Internacional organizado el 15-16 marzo 2010 por el *Institut d'Urbanisme de Paris* titulado *L'urbanisme, la démocratie et le marché. Une expérience espagnole. 1970-2010*.

Hoy en día, 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 acerca de que la auténtica participación es aquella en la que el ciudadano cuenta con *poder*, aunque teniendo 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, siguiendo la clasificación de García-Bellido, 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 urbanismo 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. La ciudadanía cuenta con interlocutores colectivos para hacer posible la participación (organizaciones sociales, sindicales, cívicas, culturales, de interés común, etc.), siendo ésta sencillamente el “*encuentro entre las partes*” (Borja, 1987: 126).

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, podemos decir que hoy en día en España 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. Como señala Leguina: “*mientras los intereses económicos están representados por un interlocutor estructurado [...] 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. Por ello es esencial la sensibilización y el compromiso de los técnicos en los procesos. Uno de los problemas de la actual democracia representativa es que los cargos cada vez más profesionalizados, de los tecnócratas y burócratas, “*disuaden al individuo ordinario de intentar inmiscuirse en la elaboración de las decisiones que tienen una mayor influencia sobre su existencia cotidiana*” (Garnier, 2006: 56), por lo cabe recuperar la máxima lefebvriana de que “*toda la técnica al servicio de la vida cotidiana, de la organización de la vida cotidiana*” (Lefebvre, 1967: 208).



Figura 2. Ilustración de la periferia madrileña a principios de los años 1980.

Fuente: Teoría de Madrid. Umbral, 1981: 212

2 ANÁLISIS DEL MARCO DE REDACCIÓN DEL PLAN GENERAL DE MADRID DE 1985

El análisis describe el papel de la participación en la redacción del PG85, dividiéndolo en dos bloques: el primero define el marco y los antecedentes del PG85 para situar en su contexto el papel de la participación; el segundo bloque se centra en analizar los diferentes mecanismos y agentes participantes en base al marco. En este primer bloque se describen en primer lugar los condicionantes del momento único en lo social, político y económico que se vivió en aquellos años coincidiendo con la redacción del Plan; en segundo lugar la realidad de la situación madrileña a principios de los años de 1980; finalmente, el marco de planeamiento inmediatamente anterior al PG85 y las modificaciones legales que se llevaron a cabo.

2.1 La participación y el marco social, político y económico

La Transición produjo numerosas transformaciones hacia una sociedad democráticamente representada, en la que la izquierda acabará gobernando todas las escalas de la Administración. Se tenderá hacia fórmulas democráticas representativas frente a otros sistemas lo cual, entre otros factores, propiciará la desaparición de los movimientos sociales que habían tenido un importante protagonismo en el momento inmediatamente anterior. La organización administrativa sufrirá una profunda transformación hacia la descentralización. La izquierda en el poder respetará el sistema capitalista existente, apostando a su vez por la iniciativa pública y se tendrá que enfrentar a un contexto económico de crisis.

La desaparición de los movimientos sociales en la nueva democracia

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 de 1970 estos movimientos, de diferente carácter, entre ellos vecinales, tendrán un gran protagonismo, pero rápidamente se debilitarán a lo largo de los años 1980.

El movimiento ciudadano sirvió para plantear públicamente los problemas y exigir soluciones para una población sometida a las consecuencias del *"desequilibrado y agresivo desarrollo urbano que se había producido en Madrid"* (Terán, 1992: 347), lo que supone el *"despertar de la sociedad española en una multiplicidad de dimensiones"* (Castells, 1977 a: 1), siendo varios los autores que describen su papel como *"escuelas de Democracia"* (Ibídem: 31; García Fernández, 1976: 103; ALFOZ, 1989: 117). Lo cierto es que sin estos tipos de presión colectiva no podría entenderse el éxito del proceso de Transición española (Borja, 1988: 262), aunque para algunos autores se ha mitificado en exceso su papel (Villasante, 1995: 23).

El movimiento ciudadano en Madrid no solo se produjo en los barrios periféricos, sino incluso también en el centro de la ciudad, ampliando su esfera de influencia (Castells, 1977 a: 83). Sus reivindicaciones hay que entenderlas relacionadas con

las importantes carencias del momento. La contestación de los ciudadanos en los años de 1970 surge "cuando por encima de su situación, básicamente deficitaria y carente de todo, se intenta incluso echarles de donde están asentados" (PCE, 1979: 49).



Figura 3. Concentración de protesta. Sin fecha

Fuente: Campos, 1982: 76

El auge de la socialdemocracia representativa

En España, como señala Santos Juliá, las "señas de identidad" que se había colgado el PSOE en 1976 declarándose marxista con el fin de aglutinar a los diferentes partidos socialistas, se habían convertido en un inconveniente y "había que sacudirse lo antes posible esa impertinente etiqueta con el fin de ampliar el abanico representativo" (Juliá, 1999: 506). Para ello, en el Congreso extraordinario en 1979 el PSOE votará y eliminará su consideración como partido marxista. Comenzará por tanto con una ideología renovada la década de 1980.

A medida que se acercaban las elecciones generales de 1982, que alzarían al PSOE al poder del Estado con una amplia mayoría absoluta, los socialistas moderan su discurso, hablando simplemente de que lo que buscaban era que "España funcione" (Juliá, 1999: 585). Coincidiendo en el tiempo, el PSOE optará por la "democracia representativa". Leguina considera que el PSOE no apuesta por la "democracia participativa" como estrategia política, porque el movimiento vecinal

pertenecía al PCE y no le iba a reportar votos y arma un discurso entorno a ello, ya que:

"Uno no toma decisiones tácticas sino que también se las envuelve en una teoría, que es la "Democracia representativa". Pero el PSOE es -y yo lo sigo siendo- muy reticente respecto a los representantes, porque en general son "administradores". Administran un problema. La Democracia representativa pasa por las urnas. Las campañas electorales. Esa es la de verdad. Lo otro es útil. Pero aquí ha estado siempre muy politizado" (Leguina, 2010 e).

El momento de la Transición se caracteriza además por una política de pactos a nivel estatal en la que fueron únicamente protagonistas las cúpulas de las fuerzas sociales. Para Pereda, los nuevos gestores, para no dar más competencias a la base social, se apoyan en que ésta todavía *"no está preparada, no saben de urbanismo, y por tanto debe ser dirigida"* (Pereda & IOE, 1985: 23). Tierno Galván señala que en ese primer momento de la Democracia los partidos políticos realmente lo que están trabajando es a favor de sí mismos, confiando en que ello redundaría a favor de la Democracia. Una confianza en los partidos que aún no se había *"desgastado por el uso"* (Tierno Galván, 1982 d: 623). Tierno, que en los primeros años de la Transición lidera el PSP, que luego se unirá al PSOE, opina que el límite del discurso de los socialistas se encontraba en la propia sociedad:

"Vine a señalar al PSOE como un partido socialdemócrata. [...] En efecto, el tiempo ha demostrado que era y es así, quizá porque la sociedad española no admite otra cosa, quizá porque la clase dirigente no permite que la sociedad española tenga otra cosa." (Tierno Galván, 1982 d: 645).

El discurso de la izquierda en Madrid

La ciudad concebida en términos marxistas impregna una buena parte de los documentos en los que se plasman los principios y objetivos de los nuevos planes de los años 1980 (Leal, 1989: 40). La aplicación del discurso social sobre la ciudad, como señala Garnier, había tenido su epicentro en la Francia de los años 1960 donde los técnicos habían perdido su confianza en teorías funcionalistas, tecnicistas y economistas que habían calado en el tratamiento teórico-práctico del espacio urbano. El principal fallo que detectaban es que el espacio urbano no podía ser tratado de forma *"apolítica"*, como se había hecho hasta ese momento, mediante una supuesta objetividad y neutralidad (Garnier, 2006: 10). Pero la política urbana marxista en España nació tarde y con un drástico recorte en cuanto al alcance, *"ya que todo el mundo era consciente de que los primitivos esquemas marxistas estaban en revisión"* (Leal, 1986 a: 669). En la línea del pensamiento marxista, Castells opinaba que existe una dominación de la clase estructuralmente privilegiada (Castells, 1971:3). Una dominación que produce desigualdad.

Tierno Galván considera en 1979 que es necesario que la ciudad no refleje la desigualdad y habla de que desea que un paseo por la ciudad *"no sea la experiencia, en ladrillo, piedra o cemento, de la crueldad de la contienda o de la lucha de clases"* (Tierno Galván, 1979: 6). En el período de interelecciones 1977-1979, a la espera de las primeras elecciones locales, el entorno de la izquierda de la mano de los comunistas lleva a cabo trabajos de política urbana, que alimentarían

tanto los programas electorales de los partidos que después ganaron la mayoría de los Ayuntamientos de las grandes ciudades, como el carácter y contenido del inicio en la tramitación de los Planes que pusieron en marcha entonces (Leira, 1990: 158). Dos libros son exponentes de lo anterior: *Madrid para la Democracia y Cambiar Madrid*. En el libro *Madrid para la Democracia* se señala en qué consiste la alternativa, entre otros *“la democratización y descentralización del Ayuntamiento, con poderes amplios y reforzados, sometidos a nuevas formas de control popular”* (Castells et al, 1977 b: 20).

El discurso político de la izquierda apuesta decididamente por la descentralización. Borja en aquellos momentos es muy crítico con la existencia de un estado centralizado y señala que es negativo tanto desde un punto de vista funcional como desde un punto de vista democrático, ya que entiende que no promueve la participación popular (Borja, 1988: 31). Pocos países europeos han experimentado un cambio político tan profundo en esos momentos como España. No solamente el paso de la Dictadura a la Democracia, sino la reestructuración entera del Estado con la constitución de las Autonomías, un poder intermedio entre el Estado Central y el Estado local (Leal, 1989: 25). Para Villasante, aunque existan aspectos positivos, *“descentralización no quiere decir democracia ni participación, y a veces estos sistemas electorales significan todo lo contrario”* (Villasante, 1995: 81).

En 1979, el Ayuntamiento de Madrid encargó la redacción de un documento de *Criterios y Objetivos para la Revisión del Plan General* del municipio de Madrid. El documento fue entregado en julio de 1980, coincidiendo con la constitución del Consejo de Municipios⁴ y la negociación del inmediatamente posterior Decreto⁵ por el que los municipios del Área Metropolitana recuperan las competencias para la revisión del Planeamiento, por lo que *“se decanta claramente en Madrid el principio de autonomía y soberanía municipal en materia urbanística”* (Ezquiaga, 1982: 81). En 1983 desaparecerá el organismo de coordinación metropolitana COPLACO y las competencias en la aprobación de planes serán absorbidas por la recién creada Comunidad de Madrid (1983).



Figura 4. Anuncio publicitario sobre la Comunidad de Madrid.

Fuente: Alfoz Nº 1, 1983: contraportada.

⁴ El 17 de julio de 1980 se constituye formalmente el Consejo de Municipios Metropolitanos con carácter voluntario para coordinar la acción de los municipios del Área Metropolitana coincidiendo con la apuesta por lo local y el debilitamiento de COPLACO. Su alcance fue muy limitado.

⁵ Real Decreto-ley 11/1980, de 26 de septiembre, sobre la revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid.

La planificación en un contexto de crisis

Los primeros gobiernos democráticos coinciden en el tiempo con el largo ciclo recesivo generado por la segunda crisis del petróleo y con un trasfondo de profunda crisis industrial: “Desde luego, las necesidades a cubrir eran grandes y los recursos limitados” (Leguina, 2004: 67) en un país en el que entre 1976 y 1981 el paro ascendía desde 632.000 personas a dos millones (Juliá, 1999: 548).

El estallido de la crisis en los años 1970, quiebra la lógica del espacio de la producción (Alguacil & Denche, 1986: 17) y profundiza e intensifica la crisis del modelo productivo y social (Fernández Durán, 1987: 117). En esos momentos existe un sector inmobiliario y de la construcción sobredimensionado (Gago, 1985: 29), incapaz de hacer frente a la crisis, lo que justifica en un primer momento el impulso público que supone el PG85: “los ritmos demográficos eran lentos y la acumulación del capital en el sector privado era débil e incapaz de tomar la iniciativa del desarrollo urbano. El protagonismo de lo público se sentía respaldado y exigido por una amplia base social” (Mangada, 2007: 73). Sin embargo Rodríguez-Avial⁶, señala que el Plan no contemplaba suficientemente un escenario de salida a la crisis (Rodríguez-Avial, 1993: 13).

A principios de los años 1980, la crisis económica mundial y española y la influencia intelectual del urbanismo progresista italiano, llevó a los mejores equipos municipales y urbanísticos de la izquierda a teorizar la crisis como el fin de la historia del crecimiento urbano (Castells, 1990: 52). Campos Venuti defiende la estrategia de la austeridad más allá del contexto de crisis y como ésta no supone la paralización en el crecimiento de la ciudad:

“La estrategia de recuperación urbana no es algo que viene impuesto por la crisis económica a una gran metrópoli como Madrid, sino que es la estrategia necesaria y posible para ofrecer los mejores resultados a la población de las grandes y pequeñas ciudades de los países industrializados en este preciso momento histórico. [...] recuperación urbana no quiere decir en absoluto oponerse a la construcción de “nuevos trozos de ciudad”, [...] sino que significa que las nuevas edificaciones no deberán ser el último y exclusivo objetivo del crecimiento.” (El País, 14-05-1982: 32).

En esos momentos existían dos posibles salidas de la crisis: la neoliberal y el intervencionismo público (Prats & Manchón, 1983: 41). La última fase en la tramitación del Plan coincide con la apuesta en lo económico desde el gobierno central de izquierdas por medidas liberales. Entre ellas, la carta del presidente Felipe González pidiendo a los ayuntamientos que agilizaran las licencias de obra porque el empleo debía estar por encima de consideraciones urbanísticas y ecológicas (Parra, 1985: 45). En 1985 se aprobó definitivamente el PG85 y ese mismo año el gobierno socialista publicó el *Decreto Boyer*⁷, un decreto que “sacrificaba algunos principios tradicionalmente defendidos por el urbanismo de izquierda” (Leguina, 2004: 69).

⁶ Fue el Gerente de la Oficina Municipal del Plan General de Madrid de 1997, Plan que supone la revisión el PG85.

⁷ Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica.

Para Garnier, en el contexto europeo, la llegada al poder desde los años 1970 de coaliciones de izquierdas: « "responsables", "razonables" y "respetables" no representa amenaza alguna para el reino del neoliberalismo, ¡Todo lo contrario! No hará sino consolidarlo.» (Garnier, 2006: 40).

2.2 La participación y el marco físico a principios de los años de 1980

La ciudad de Madrid a principios de los años 1980 pierde población hacia la corona metropolitana, mientras que en el conjunto de la Comunidad la población se estanca. La ciudad de la que se parte en la elaboración del Plan, presenta importantes problemas de vivienda social, infraestructuras, dotación y transporte. 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 habrán venido produciendo en esos años fenómenos de sustitución de piezas urbanas de uso mixto por monocultivos de uso terciario altamente rentables. Existe, por tanto un problema social en muchos puntos de Madrid. La ciudad además ha perdido lo que en aquellos momentos se llamó "*vida urbana*", manifestada en aspectos como las celebraciones populares de barrio. Los años 1980 coincidirán con el florecimiento de nuevas formas culturales, o contraculturales, que en Madrid adquirirán el nombre propio de *La Movida*. Pero frente a este resurgir cultural también aparecerán nuevos problemas que afectan a la seguridad ciudadana.

Los problemas de vivienda, infraestructura, dotación y transporte

El encarecimiento de la vida en la capital expulsará a capas de la población hacia otros municipios próximos. A finales de la década de 1970 y por primera vez en su historia, Madrid ciudad perdía población. Decrecía el municipio central pero crecían en mucha mayor medida los periféricos, pasando de 1970 a 1981 de 3.761.348 a 4.686.895 habitantes en el ámbito de la Comunidad de Madrid (Terán, 1992: 284). Por otra parte en esos años se produce un descenso en el tamaño medio familiar, que en 1986 estará en 3,48 personas por vivienda y a la vez se producirá un aumento de las personas que vivían solas, que pasan de ser el 6,4 % en 1970 al 9,3 en 1986 (Leal & Tobío, 1987: 22). Por otra parte, las capas medias y altas de la sociedad cambiarán sus formas de vida hacia modelos residenciales que el centro de la ciudad no les puede proporcionar, como es la vivienda unifamiliar en sus distintas modalidades.

El resultado de estos procesos fue el crecimiento a saltos, generando unos vacíos que el Plan pretenderá suturar. Los vacíos presentan un problema de degradación: en ocasiones aparecen ocupados por chabolismo que en aquellos momentos alcanza todavía unas cuotas muy altas, resuelto en parte con la operación *Barrios en Remodelación* (1979-1986). Pero el problema de la vivienda no solo afectaba a la periferia: en 1982, Francisco Pol señala que había unas 14.000 infraviviendas en el centro de Madrid, lo que suponía un 24% del parque de viviendas de dicho distrito (El País, 19-03-1982: 21).

Por otra parte la falta de infraestructuras básicas era palpable, como muestra de ello se tendrá que llevar a cabo en la primera legislatura municipal el *Plan de Saneamiento Urbano Integral*. Como señala el propio Alcalde: “*un Plan que permitiese sanear la infraestructura sanitaria madrileña y limpiar el Manzanares, haciéndolo un río transparente con la fauna y la flora propia y adecuada.*” (Tierno Galván, 1983 c: 2). El transporte se presenta como el otro gran problema urbano: el colapso del sistema de transporte privado fomenta la necesidad de vertebrar un sistema de transporte público eficiente, articulado en el territorio y con la participación de otras administraciones de ámbito supralocal.

Las reivindicaciones sociales de finales de los años 1970 no solo se centran en aquellas necesidades más básicas, como puedan ser la vivienda y los servicios urbanos elementales, si no que comienza una exigencia, apoyada por urbanistas ilustrados en torno al PCE, que empieza a demandar equipamientos dotacionales para los barrios y para la ciudad en su conjunto. La escasez de los equipamientos no es homogénea “*existiendo una cierta correspondencia entre esa desigual distribución de los equipamientos y la distribución espacial de las clases sociales.*” (Leal, 1979: 40). Tierno habla del desequilibrio Norte-Sur considerando que “*la desigualdad es aún mucha, pero ya están preparados, y en el Plan General se incluyen proyectos que satisfacen, si no en su totalidad sí en buena parte, la legítima demanda de bienes sociales del sur de Madrid.*” (Tierno Galván, 1983 c: 3).

La degradación, terciarización y gentrificación del centro

La pérdida de patrimonio en la ciudad era algo palpable a finales de los años 1970. La administración era cómplice por cuanto que no exigía la conservación y consentía la declaración de ruina. Detrás de muchas de estas operaciones de renovación urbana estaba básicamente la búsqueda de una mayor rentabilidad económica.

A finales de la década de 1970 el centro de Madrid, densamente construido, dedicaba mayoritariamente las edificaciones a funciones residenciales en régimen de alquiler con *rentas antiguas* por las que se pagaba poco dinero (Castells, 1977 a: 171). Para solucionar este “*problema*” se llevaron a cabo operaciones de renovación urbana que llevaban asociadas fenómenos de *gentrificación*, entendida como una cirugía social de la ciudad.

Castells habla sobre la movilización en torno al plan para remodelar Malasaña, donde se pretendía utilizar la fórmula del plan de alineaciones que obligaba a derribar buen número de casas situadas en el interior de las manzanas para sustituirlas por espacios abiertos, provocando expulsión social de vecinos (Castells, 1977 a: 174). Álvarez Mora opina de forma crítica sobre los procesos de renovación urbana que se estaban llevando a cabo ya que entiende que únicamente obedecían a la lógica capitalista de producción (Álvarez Mora, 1978: 39).

A mediados de la década de los años 1970 se derribaban en los distritos centrales de Madrid una media anual de 150.000 m² (Terán, 1992: 290). El abandono y degradación afectaba al conjunto de la ciudad siendo por ello la defensa y conservación de la ciudad una necesidad. Fruto de ella surgió la respuesta popular (Tamames, 1979: 19).



Figura 5. Destrucción de patrimonio arquitectónico en el centro de Madrid. Sin fecha.

Fuente: Campos, 1982: 90

La pérdida de la vida urbana

A principios de la década de 1970 se producen cambios en los modos de vida de la gran ciudad hacia el anonimato y el aislamiento (Castells, 1971:22), lo que supone una crisis de un modo de vida dentro del marco de una sociedad capitalista (Castells, 1977 a: 45; PCE, 1979: 71), situación que el Alcalde pretende remediar: verbenas, flores, patos en el Manzanares. Se trataba de hacer un Madrid menos inhóspito.

Desde los primeros momentos del cambio político en el país, empezó a producirse una evidente modificación de aspectos muy visibles del "aire" de la ciudad. Como señala Terán: "*Bastaba moverse por ella para captar directamente ese cambio*" (Terán, 1992: 316). Con la llegada de la Democracia en Madrid se producirá un fenómeno cultural, *La Movida*, que servirá como válvula de escape y tendrá diversas manifestaciones, principalmente el cine y la música. Cueto ve en ello una apertura de la ciudad hacia el exterior al tiempo que una homogeneización de sus costumbres (Cueto, 1984: 78). Ruiz-Gallardón habla de aquellos momentos de una cierta banalización: "*La Cultura, con algunos aciertos en la recuperación de festejos populares, se ha confundido con la llamada "movida", tendiéndose a una cultura espectáculo, de modo que a menudo se ha falsificado la cultura*" (Ruiz-Gallardón, 1989: 62).

Por otra parte, Madrid contaba en 1981 con una tasa de paro del 16,2% que pasa en 1986 al 20,8%, lo cual hace que, como señala Leal, sea una de las principales preocupaciones junto con la delincuencia: *"Más en concreto, la pequeña delincuencia callejera que atenta contra la propiedad. Se trata de problemas íntimamente ligados entre sí y relacionados con los procesos de automarginación, que se dan por medio del consumo de drogas"* (Leal, 1989: 27). Félix López-Rey habla de la Meseta de Orcasitas y señala que en los años 1980 la heroína atacará muy de lleno al barrio y que la mayoría de los vecinos tenían algún familiar o amigo con problemas. Esto les hará nuevamente movilizarse para encontrar soluciones y para poner el problema sobre la mesa (López-Rey, 2010 e).



Figura 6. Enrique Tierno Galván, Alcalde de Madrid, participando en una celebración popular. Sin fecha.

Fuente: Alfoz Nº 62-63, 1989: 124

2.3 La participación y el marco de planeamiento a principios de los años de 1980

El momento de tramitación del PG85 tendrá una serie de singularidades en cuanto al marco legal pues de forma previa al inicio de la tramitación tuvo lugar, en 1975, la primera modificación de la Ley del Suelo de 1956. Además se aprobará mediante referéndum la Constitución Española (1978) y de esta emanarán una serie de obligaciones que afectan al urbanismo. En cuanto al plan vigente -el Plan de 1963- se considera que obedecía a otros intereses y además se ha ido actuado al margen de lo que planificaba. En un primer momento el Ayuntamiento apuesta simplemente por mejorar la gestión mediante convenios. Además, para el conocimiento de los problemas del Área Metropolitana, COPLACO lleva a cabo los *Programas de Acción Inmediata* (PAI), con el fin de servir como programa de actuación para cada uno de los ámbitos. Estos documentos fueron muy *participados*. También 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 *Reaolajo* en la periferia de Madrid (1979-1986), que canalizará muchas de las reivindicaciones más directas de los sectores más desfavorecidos, siendo también muy participados. Cabe señalar que el momento de la tramitación del PG85 se produce un cambio en la función de los planes, que pasan a ganar una mayor concreción formal a la vez que se plantean como documentos globales de la acción municipal.

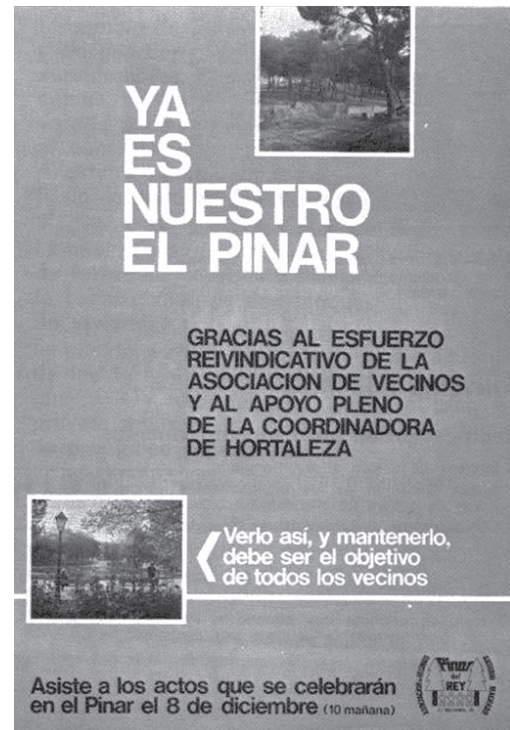


Figura 7. Cartel de convocatoria a actos conmemorativos en celebración del Pinar del Rey. Polígono C-5 del Plan Parcial de Ciudad Lineal. Distrito de Hortaleza.

Fuente: Madrid Oficina Municipal del Plan ,1981 b: 22.

La modificación del marco legal urbanístico

Para García-Bellido, tras las destrucciones de la Guerra civil, la Ley del Suelo de 1956 funda las bases técnicas y conceptuales del urbanismo actual, si bien sólidamente asentados sobre las estructuras socio-políticas, económicas y jurídicas heredadas del s. XIX (García-Bellido, 1996). La reforma de la Ley de 1975⁸ (en

⁸ Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

adelante LS75) establece como gran novedad los llamados “estándares urbanísticos”, unos criterios sustantivos mínimos y obligatorios en todo Plan, como intento de limitar la discrecionalidad del planificador. Antes apenas había parámetros de referencia en la Ley⁹, Ahora, se pretenden controlar los planes en cuanto a parte de sus contenidos al exigirse un mínimo sustantivo en forma de densidad máxima, zonas verdes mínimas, previsiones de equipamientos u otros (Martín Rebollo, 2007).

Tomás Ramón Fernández señala que la LS75 incorpora la participación en la propia elaboración del planeamiento, más allá de la participación de los propietarios en la gestión que ya estaba asegurada en la LS56, “con la finalidad de hacer aflorar los posibles conflictos y de buscar el consenso necesario para legitimar democráticamente los planes” (Fernández, 1990: 139). La LS75 reconoce el derecho genérico la participación cuando en el Art. 4.2 señala que “en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, los Órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las Corporaciones, Asociaciones y particulares”. La participación queda limitada al momento procedimental en la aprobación de los planes en que, aprobados inicialmente por la Administración que los ha redactado son sometidos a información pública durante un mes (Art. 41 LS75). Las alegaciones presentadas tienen carácter consultivo y corresponde a la Administración decidir si se incluyen o no las modificaciones presentadas. De este modo, si los usuarios ven lesionados sus derechos, solo podían recurrir a la vía contencioso-administrativa.

El Reglamento de Planeamiento¹⁰ (RP78), que desarrolla la LS75, introduce en desarrollo del artículo 4.2 de la Ley, la obligatoriedad de exponer durante 30 días como mínimo el Avance del Plan, para formular sugerencias y otras alternativas de planeamiento en la redacción de Planes Generales. Además, el artículo 116 del RP78 establece un canal no obligado para una participación ciudadana previa a la propia iniciación del planeamiento, con el objeto de recopilar una información básica orientadora para el establecimiento de criterios y objetivos de ordenación. El carácter optativo hizo que no fuera utilizado (Enguita, 1985: 72). El artículo 125.1 del RP78 prevé una información al público en una fase en que sin estar concluida la redacción del Plan ésta ha alcanzado un grado de definición suficiente para formular los criterios, objetivos y soluciones generales con objeto de que puedan ser formuladas durante el plazo mínimo de un mes sugerencias y alternativas de planeamiento. Este requerimiento legal se hizo coincidir en la mayoría de los casos con los Avances de planeamiento. Unos Avances con alto grado de desarrollo, superando lo solicitado y constituyendo un “Plan prácticamente terminado” que dificultaba la presentación de alternativas (Enguita, 1985: 72). Para Ezquiaga en la LS75 hay “un llamamiento genérico a la participación pero solo un desarrollo concreto de la información” (Ezquiaga, 1982: 81).

⁹ En la LS56 la inconcreción en las reservas dotacionales propiciaron su fallo, salvo en lo referente a zonas verdes, parques y jardines, cuya extensión debía ser siempre igual o superior al 10 % del suelo total (Leal, 1988).

¹⁰ Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.



**Todavía
podemos
salvar
nuestras
ciudades.**

Entre todos

Más de dos tercios de los españoles vivimos en ciudades mayores de 10.000 habitantes. Ciudades que cada día nos agobian más, pero que sólo entre todos podemos hacerlas cambiar.

En primer lugar, mejorándolas desde cerca, cuidándolas, mimándolas.

También, a través de la Ley los ciudadanos podemos influir positivamente. Todos los planes tienen un período de información pública (Art. 41 de la Ley del Suelo) en el que los vecinos pueden intervenir haciendo oír su voz.

Sólo con la participación colectiva de todos, salvaremos la ciudad en que vivimos.

Y estamos a tiempo. Todavía.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO
SUBSECRETARÍA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE

Figura 8. Anuncio del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo animando a la participación en base al Art. 41 LS75, en los siguientes términos: "Más de dos tercios de los españoles vivimos en ciudades mayores de 10.000 habitantes. Ciudades que cada día nos agobian más, pero que sólo entre todos podemos hacerlas cambiar. En primer lugar, mejorándolas desde cerca, cuidándolas, mimándolas. También, a través de la Ley los ciudadanos podemos influir positivamente. Todos los planes tienen un período de información pública (Art. 41 de la Ley del Suelo) en el que los vecinos pueden intervenir haciendo oír su voz. Sólo con la participación colectiva de todos, salvaremos la ciudad en que vivimos. Y estamos a tiempo, todavía."

Fuente: Ciudad y Territorio, Nº4, 1981: 2.

La Constitución y la participación

Frente a la consideración del individuo como el centro del mundo jurídico, y a su libertad como el máximo valor -según se desprende de una primera interpretación del artículo 350 del Código Civil¹¹- el cambio de orientación vendrá de la mano del reconocimiento de los *derechos subjetivos*, teoría que considera la necesidad de tener en cuenta, además de los individuales, también los derechos colectivos. Por esta vía, el derecho de propiedad pudo llegar a ser concebido como una “*función social*” (Jiménez Linares, 1997: 31) y gracias a ello, la propiedad inmobiliaria se pudo delimitar. Esta delimitación se realiza mediante un régimen estatutario por el que se establecen cargas y beneficios, régimen que se puede modificar en función de los intereses públicos. La función social, por tanto, legitima participar de la ciudad, de lo que ya hablaba la Ley del Suelo de 1956.

La Constitución Española 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 habla del derecho de la sociedad a las plusvalías, en el artículo 47¹², 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.

La Constitución habla reiteradamente de la *participación* de los ciudadanos en la vida pública. Así el artículo 23 dice: “*Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*”. Como señala Villasante, “*este participar en los asuntos públicos es directamente mencionado en otros artículos como el 9, 140, 87, 92, y también el 21, 22, 27, 29, 48, 51, 105, 125, 129 y otros. Pero, lamentablemente, las Leyes y reglamentos posteriores o no existen o han ido restringiendo, más que potenciando, la participación ciudadana*” (Villasante, 1994: 50).

La ley de Bases del Régimen Local de 1985 y reglamentos de participación ciudadana

Los años 1980 coinciden con una regulación del régimen local a favor de articular una mayor participación ciudadana institucionalizada, que se materializará en una modificación de la *Ley de Bases de Régimen Local*, en 1985 y en reglamentos de participación municipales. Sin embargo, es cuestionable el alcance real de estos mecanismos. La descentralización, como procedimiento para facilitar la participación, es objeto de un artículo de la Ley de Régimen Local. Así se señala en

¹¹ Artículo 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”

¹² Artículo 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”

el artículo 24 que *“para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera”*. Para Borja ello significaba un estímulo a la creación de base territorial que aproximara la gestión municipal a los ciudadanos y promoviera la participación directa de estos (Borja, 1988: 322). Pereda y Prada consideran de corto alcance las medidas introducidas de cara a la participación en la Ley, lo que supone para ellos el triunfo de la *“Democracia representativa”* (Pereda & Prada, 1986: 29).

Por otra parte, las ciudades españolas, en especial los grandes municipios – entre ellos Madrid- se fueron dotando a principios de la década de 1980, de reglamentos de participación. En 1982 Madrid modificará sus primeras normas de participación, de 1980. Antonio Vázquez, miembro de UCD, considera que esas normas *“están hechas de cara a la galería y para atraerse a la izquierda – sobre todo socialista-, a un sector del movimiento ciudadano y que no están pensadas para regular una auténtica participación constructiva que recoja las auténticas aspiraciones de los ciudadanos”* (ABC, 31-3-1982: 12). En la década de 1980, muchos municipios, sobre todo de tamaño medio o grande, nombraron un concejal de Participación Ciudadana y trataron de poner en marcha mecanismos participativos. Villasante es crítico con el funcionamiento de tal concejalía pues *“apenas ha tenido presupuestos y equipos técnicos, y por lo mismos tampoco ha sido apetecida por los políticos con más iniciativas para hacer cosas”* (Villasante, 1995: 26). Pindado considera que detrás de la regulación de la participación estaba la visión en aquellos momentos de ver la participación ciudadana más como un problema que como una oportunidad (Pindado, 2005: 24- 25).

Las operaciones de planeamiento al comienzo de la tramitación del plan

El Plan General del Área Metropolitana de Madrid 1963 funcionaba *“como tablero estratégico de intereses inmobiliarios”* (Ezquiaga, 1989: 93) y además habían transcurrido casi 20 años desde su aprobación en los que Madrid había sufrido una serie de transformaciones radicales no contempladas en el Plan, actuándose al margen de él. El gobierno municipal del PSOE y PCE en un primer momento considera que la solución pasaba simplemente por mejorar la gestión urbana mediante la utilización de la figura del *convenio*, un procedimiento que inicialmente trata de desbloquear situaciones puntuales sin salida, cuyo uso se generaliza (Leal, 1989: 42).

En la línea de la apuesta por la descentralización y por el conocimiento de la ciudad por partes, COPLACO llevará su última etapa -entre 1978-1980- de forma previa a que se elabore el PG85, los *Programas de Acción Inmediata* (PAI). Estos documentos, muy diferentes entre sí, pretendían ser un análisis de la situación por partes del todavía Área Metropolitana de estudio, servir para su diagnóstico y elaborar una serie de propuestas. La administración de esta forma tendría un documento de acción con el que poder actuar en las piezas urbanas de forma inmediata.

desfavorecidos. La operación 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 (Hernández Aja & 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". Hernández Aja señala que el despertar de una conciencia política permite al movimiento ciudadano en ese momento organizarse, establecer objetivos y reivindicaciones colectivas y movilizarse en defensa de sus intereses, configurando una fuerza política capaz de frenar el curso de los acontecimientos y alterar el papel que tenían asignado en el crecimiento y formación de capital en la ciudad (Hernández Aja, 1987: 61).

Los barrios fueron participados en su ordenación, composición y elección de materiales -en algunos casos- por los vecinos que estaban asentados en el mismo terreno (Moya, 1987: 33). La experiencia puede considerarse un éxito y "se demostró que pueden obtenerse magníficos resultados en los aspectos urbanísticos y, por consiguiente, sociales, si el espacio que va a ser habilitado por unos vecinos es diseñado según las necesidades, los deseos y las prioridades de éstos" (Villasante & Alberich, 1993 a: 96). Alguacil habla de los conflictos y la organización vecinal que se produjeron en el proceso, distinguiendo según el origen del barrio, que podía ser chabolismo autoconstruido o barrios de vivienda social construidos hacia los años 1950 con graves problemas de deterioro. El éxito participativo se produce en mayor medida en los barrios autoconstruidos (Alguacil, 1987a: 56). López-Rey reivindica el importante papel del movimiento vecinal en el proceso: "sin las Asociaciones de Vecinos nada hubiese sido posible" (López-Rey, 1987: 68). Para Leira alrededor de la operación sobrevoló un cierto "populismo" fruto del momento singular en el que se produce (Leira, 1990: 158). En este sentido Felipe Colavidas¹⁵ considera que los movimientos vecinales deben ser escuchados siempre, pero esto no debe suponer una dejación de funciones por parte del técnico. Considera que hay que tener en cuenta que las presiones de estos colectivos son muy particulares y que en muchos casos "no tienen límite": las conquistas conseguidas en el proceso de *Remodelación de Barrios* han de cuestionarse, en el sentido de que pusieron contra las cuerdas a una Administración -UCD en el Gobierno Central- sin que se produjera seguramente un profundo debate de fondo (Colavidas, 2010 e).



Figura 10. Viñeta del comic sobre la acción del movimiento ciudadano en la Meseta de Orcasitas.

Fuentes: Regato, 1986: 1.

¹⁵ Arquitecto. Participó como técnico en la remodelación de la colonia del Zofío.

La participación y el cambio en la función de los planes

Tras la corriente años atrás de unos planes de “*manchas*”, basados en la técnica de la zonificación, en el momento de redacción del PG85 se pretende ir a unos planes con un mayor grado de concreción, ocupándose no solo de temas de gestión “*macro*” si no de otros de incidencia y alcance ciudadanos.

En el final de los años 1970 se da una crisis de la pretensión cientifista del planeamiento y éxito fulgurante de las explicaciones marxistas (Terán, 1983: 163). La participación de la ciudad se hará muy patente en los primeros objetivos del Plan, dentro de lo que se ha venido a llamar el “*urbanismo de izquierdas*” de los años 1980. Estas premisas irán variando a lo largo del proceso, a medida que la fase de elaboración avanza. Mangada señala en 1981 que el Plan tiene la capacidad de modificar las “*reglas del juego*” y que el marco legislativo no será ningún obstáculo (Mangada, 1981 b: IX). En el documento de *Criterios y Objetivos* y en los que le siguen hasta el Avance¹⁶, todavía dominaba la idea de que a través del planeamiento urbanístico se podía conseguir una gran capacidad de intervención sobre la realidad urbana. Sin embargo, como señala Prats, esto se vería limitado por la falta de la puesta en marcha de transformaciones de tipo económico (Prats, 1985: 43).

La asociación del Plan como documento de acción municipal se irá observando como conflictiva ya que son documentos con fines y plazos distintos. Además a esto se le une el problema de la financiación de los entes locales, ya que muchas de las previsiones hechas en el Plan no tenían la capacidad de ponerlas en práctica al depender de la financiación de otras administraciones. El siguiente cuadro compara por países la participación de los diferentes niveles de gobierno en el gasto en el sector público en 1983. Como se puede observar, el porcentaje en España del gasto local era bajo.

PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN EL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO DE 1983 POR PAÍSES			
ESTADOS	CENTRAL	REGIONAL	LOCAL
ESPAÑA	83 %	7 %	10 %
FRANCIA	85 %	-	15 %
REINO UNIDO	74 %	-	26 %
SUECIA	63 %	-	37 %
R.F. ALEMANA	58 %	25 %	17 %
SUIZA	47 %	30 %	23 %
ESTADOS UNIDOS	59 %	21 %	20 %
AUSTRIA	70 %	13 %	17 %
CANADÁ	43 %	40 %	17 %
AUSTRALIA	60 %	34 %	6 %

Figura 11. Participación de los diferentes niveles de gobierno en el gasto del sector público de 1983 por países.

Fuente: Jornadas Internacionales de Haciendas Locales, Barcelona, 1988. Dossier de información estadística. Recogido en: AA.VV, 1990: 178.

¹⁶ En el documento de Avance se enumeran los objetivos del Plan, entre los que destacan los de *garantizar el derecho a la ciudad* y *reequilibrar socialmente la ciudad* (Madrid Oficina Municipal del Plan, 1981 d: 51). Los objetivos generales y concretos a la altura del Avance se pueden en: Campos, 1982: 94 y Madrid Ayuntamiento, 1983 a: 154.



Figura 12. Anuncio de las publicaciones *Recuperar Madrid* y *Conocer Madrid*

Fuente: Campos, 1982: 84

3 ANÁLISIS DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN LA REDACCIÓN DEL PLAN GENERAL DE 1985

El análisis del proceso de participación en la redacción del PG85 en función del marco en el que se redactó, caracterizado anteriormente, se centra en tres aspectos: (1) cómo se concibió la participación dentro del documento del Plan General; (2) identificar los principales agentes involucrados y definir la evolución de su papel a lo largo del proceso; (3) por último, analizar el impacto de la participación en las diferentes fases de redacción del Plan.

3.1 Planteamiento del proceso participativo desde el Plan General

El intenso debate en los primeros años de la Democracia girará alrededor, entre otras cosas, del papel que debía desempeñar la *participación* en diversos ámbitos, entre ellos el urbanismo. Se hablará de un Plan articulado por piezas “*desde abajo*” y después coordinado conjuntamente “*desde arriba*”, buscando la cercanía con el ciudadano, en una apuesta por la descentralización y por el Distrito. La campaña de participación se diseñará desde un primer momento y conjuntamente se diseñará la intensa campaña de información.

La existencia de un debate previo sobre la participación

En 1977 COPLACO organiza un debate sobre la Participación en el planeamiento de acuerdo con la exigencia del nuevo marco. En la mesa redonda participaron muchos de los que luego tuvieron responsabilidades directas en la elaboración del Plan¹⁷. Como resultado de debate, se enumera una serie de condiciones que se deben de cumplir para que la participación se produzca de una manera “*normal*”: (COPLACO, 1977 a: 14-18):

1. Credibilidad adecuada: a través de campañas de animación, utilizando los medios de comunicación social y los instrumentos específicos adecuados a la ciudad y a los planes para provocar la participación de la población.
2. Instrumentación: asambleas, exposiciones, comisiones conjuntas (entre concejales, técnicos del órgano urbanístico y vecinos representantes de los diferentes grupos de interés), reuniones abiertas, consulta popular directa.
3. Fomento desde la administración: no solo la crítica, opinión, etc. sino también la contrapropuesta, formulada desde los propios grupos afectados.
4. Apertura a todos los posibles participantes: la transparencia en la actuación exigible a la Administración Local también debería exigirse a todos los grupos y asociaciones, mostrando su peso y representatividad real en el medio en el que desarrollen sus actividades.

¹⁷ Participantes: Bringas, Enríquez de Salamanca, Fernández-Longoria, Gavira, Leal, Leira, Lozano, Menéndez de Luarda, Pinto, T.R. Fernández, Valero, Villanueva e Ynzenga.

5. Publicidad: necesidad de inteligibilidad y claridad de esta información, tradicionalmente redactada en términos técnicos difícilmente comprensibles para la población.
6. Garantías: y si no, justificar de forma explícita por qué no se ha hecho, quedando además mecanismo de recurso ante las instancias superiores, como última garantía.

El PCE en su programa política a las municipales de 1979 señalaba que la nueva política de planeamiento para Madrid exigía la participación de los ciudadanos afectados, *"a través de todos los cauces de expresión directa e institucionalizada (Asociaciones de Vecinos, Partidos Políticos, Sindicatos, Grupos Financieros, etc.)."* (PCE, 1979: 319). Las alusiones a la participación ciudadana en el citado documento son continuas¹⁸. El documento de *Criterios y Objetivos* se señala que *"restringir la participación ciudadana a lo que deciden los representantes políticos elegidos es una visión excesivamente estrecha de la democracia."* (Madrid Ayuntamiento, 1981: 54). El Alcalde, en 1981 señala refiriéndose a la participación ciudadana: *"cuando llega el momento de organizarlo, todas son dificultades. ¿Cómo participa? ¿Hasta dónde llega la participación? Pero como todo se hace empezando, lo importante es empezar."* (Tierno Galván, 1981 a: 99). La idea repetida en el proceso de redacción del Plan, es que debía ser hecho *"desde abajo"* y coordinado posteriormente *"desde arriba"*, lo cual se apoyaría en el principio de agregación, en lugar de la desagregación jerarquizada del planteamiento (Leal & Leira, 1978: 110). Se considera que el proceso de planeamiento *"solo puede abordarse desde los trozos, como única vía de conocer y entender lo que cada uno significa, pudiendo detectar los problemas que encierra pero a la vez, y solo así, entender un conjunto formado por esos trozos diferenciados."* (Madrid Ayuntamiento, 1981: 49). García-Bellido señala que en esos momentos se está tratando de superar tres décadas de práctica teórica de un planeamiento jerárquico, omnicomprensivo, idealista y rígido (García Bellido, 1982: 15).

El enfoque del Plan *"desde abajo"* centra el protagonismo en el Distrito como área territorial y la Junta de Distrito como órgano político municipal. Para el Alcalde *"parece ser que en los diversos Distritos es donde debemos de meter la sonda para que lleguemos a las capas en donde de verdad participar es colaborar en el proceso"*

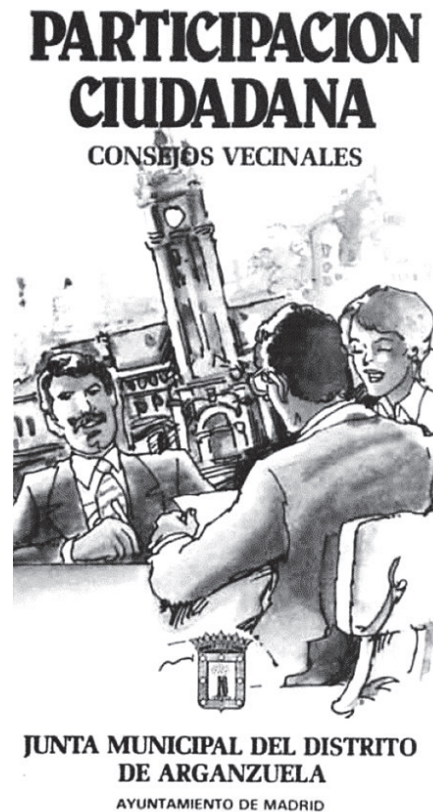


Figura 13. Cartel animando a la participación ciudadana en el distrito de Arganzuela.

Fuentes: Revista Villa de Madrid, nº 76. (1983):136.

¹⁸ Consultar PCE, 1979: 405,428-429.

de gobierno de la ciudad." (Tierno Galván, 1982 a: 14). Sin embargo Pereda considera que en Madrid en esos momentos la descentralización por Distritos, cuyo tamaño medio era superior a los 200.000 habitantes, hacía prácticamente inviable la participación directa de los vecinos (Pereda & IOE, 1985: 161).

Diseño de la participación y sistemas utilizados

El diseño de la participación estará presente desde el inicio de la tramitación del Plan. El documento de *Criterios y Objetivos* contendrá las líneas maestras que se desarrollarán pormenorizadamente en el *Programa de Trabajo para el Avance* (1981). La principal novedad es que se pretende una intensa participación en las primeras fases del Plan, para lo que se considera que el Plan debe ir acompañado de una intensa campaña de formación e información urbanística. Los sistemas utilizados para llevar a cabo la participación fueron foros participativos, exposiciones, formularios de sugerencias, así como el preceptivo proceso de alegaciones exigido por la ley, que en este caso se realizó en dos periodos de información pública.

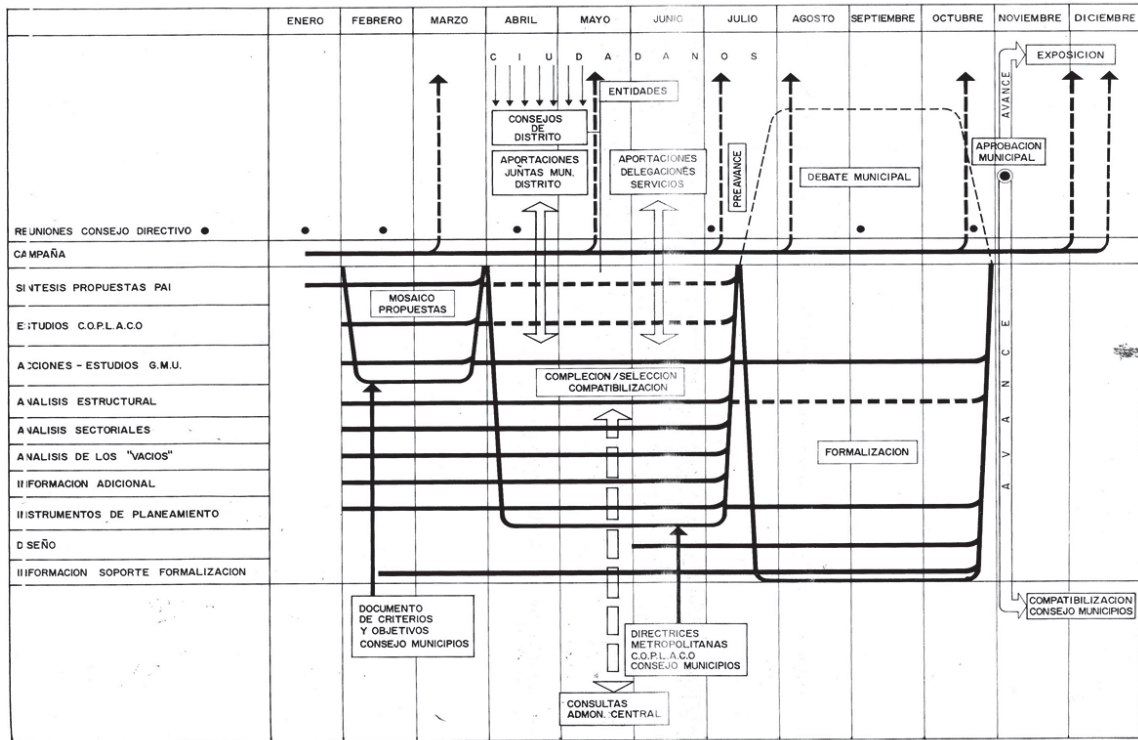


Figura 14. Esquema de programa de trabajo en la fase de Avance con incorporación de la participación. Fuente: Madrid Oficina Municipal del Plan, 1981 c: 18.

El documento de *Criterios y Objetivos* engloba dentro del término "participación" al conjunto de los agentes, señalando que:

Cuando se habla de participación ciudadana se suele limitar a un sector muy concreto del movimiento asociativo: asociaciones de vecinos, grupos de base en los barrios, etc. [...] Para que un sistema de participación en el planeamiento urbanístico sea eficaz es necesario articular también a ese conjunto de intereses, incorporando así a Colegios Profesionales, asociaciones de promotores-construtores, centrales sindicales, movimientos asociativos y culturales organizados a nivel de la ciudad, etc. (Madrid Ayuntamiento, 1981: 54).

El documento de *Criterios y Objetivos* plantea además la información y formación como cuestiones imprescindibles, señalando que la campaña de información y animación creará las “*condiciones técnicas de la participación*” (Madrid Ayuntamiento, 1981: 56). El *Programa de Trabajo para el Avance*, pormenoriza los detalles y señala que la participación se producirá con mayor intensidad en tres periodos, coincidiendo con lo señalado según la aplicación de la Ley del Suelo 1975: Un primer período voluntario, de sugerencias para el Avance (período que finalmente no se abriría formalmente para el conjunto de los ciudadanos); un segundo período, a la altura del Avance; y el período de información pública una vez aprobado inicialmente el Plan (Madrid Oficina Municipal del Plan, 1981 c: 43). La campaña de información y participación se centra a la altura del Avance, en torno al año 1982. En la primera mitad del año se celebran numerosos foros participativos a distintos niveles sobre temas genéricos o más específicos y sectoriales. El Avance será expuesto en el cuartel de Conde Duque entre el 15 de marzo y el 28 de julio. El Plan en ese momento tiene un grado de desarrollo alto y se incorpora junto a la exposición un sistema de recogida de sugerencias.

El Ayuntamiento recibió a la altura del Avance unas 7.300 sugerencias entre las que destacaban los siguientes colectivos: 67 Asociaciones de Vecinos; 65 empresas de diversos sectores (Metro, Iberia, Huarte, Agroman, El Corte Inglés, etc.); 51 Comunidades de Propietarios y Asociaciones de Afectados; 34 entidades públicas (varios Ministerios, Canal de Isabel II, etc.); 11 Asociaciones Profesionales (entre ellas, de forma destacada, el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid); y 65 entidades diversas: asociaciones empresariales y sindicales, instituciones religiosas, grupos ecologistas, etc. (Pereda & IOE, 1985: 81). De forma simultánea al comienzo de la campaña de participación de la Exposición central, en marzo de 1982 dará comienzo formalmente la campaña de participación en los distritos. Por primera vez se realizó conjuntamente una campaña descentralizada por Juntas de Distrito, acompañada de reuniones entre técnicos de la Oficina del Plan y responsables y vecinos de las Juntas, así como folletos explicativos por Distrito (Ezquiaga, 1982: 83).

Cuantitativamente la campaña de información del Plan en su fase de Avance es un éxito. Más de la tercera parte de los madrileños fueron informados de que se estaba realizando la revisión del anterior Plan y el 75 por 100 de los ciudadanos conocieron el enunciado sintético del Avance, “*Recuperar Madrid*”. Más de 56.000 personas visitaron la exposición del Avance y se difundieron 120.000 ejemplares de un folleto que sintetizaba los objetivos del Plan y cerca de 43.000 del libro *Recuperar Madrid* que exponía extensamente las propuestas del Plan a la altura del Avance (Madrid Oficina Municipal del Plan, 1985 a: 49).

El 6 de abril de 1983, el pleno del Ayuntamiento aprobó inicialmente el Plan General y desde ese momento se presenta la necesidad legal de proceder a exponer el Plan a información pública. Entre el 25 de mayo de 1983 y el 30 de septiembre de 1983 se abrirá el primer periodo de información pública, en el que se producirán alegaciones. El expediente completo del Plan se podía consultar en las dependencias de Conde Duque y entre el 13 de junio de 1983 hasta el 31 de julio de 1983 tendrá lugar la exposición divulgativa sobre el Plan inicialmente aprobado. La sala de consulta del expediente recibió más de 20.000 asistentes en todo el periodo informativo y unas 25.000 personas visitaron la exposición divulgativa. Se recibieron 3.000 alegaciones, que una vez analizadas se redujeron a 1.860 puntos de alegación. (Madrid Oficina Municipal del Plan, 1985 a: 54)

"Debido a las modificaciones introducidas el Pleno del Ayuntamiento decido volver a someter el Plan a un segundo periodo de Información Pública. El plan estuvo expuesto un mes, a lo largo de octubre de 1984 y fueron formuladas 779 nuevas alegaciones, una oposición formalmente expresada al Plan que podía calificarse de muy escasa." (Madrid Oficina Municipal del Plan, 1985 a: 99). El 29 de noviembre de 1984 el Plan será aprobado provisionalmente por el Pleno del Ayuntamiento y el 7 de marzo de 1985 el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid lo aprobará definitivamente.

Información y formación: la intensa campaña publicitaria

Desde el equipo del Plan se entiende de una forma conjunta la campaña de participación y la de información. La consigna más repetida fue que *"sin información no puede haber participación."* (Campos, 1982: 196). Los medios utilizados fueron prácticamente todos de los que se disponía en ese momento: prensa, radio, televisión, vallas publicitarias, edición de folletos informativos, o publicaciones (libros específicos, números monográficos de la revista municipal *Villa de Madrid*).



Figura 15. Fotografía de valla publicitaria anunciando la revisión del Plan General. (Sin fecha).

Fuente: Campos, 1982: 152.

Para poder llegar a la mayor parte de la población, la campaña se basa en un estudio sobre las actitudes de la ciudadanía ante los temas urbanísticos. Para ello, en mayo de 1981, se elabora el informe firmado por el sociólogo José Luis de Zárraga sobre las *Actitudes de la población madrileña respecto al planeamiento urbanístico municipal*. Como señala Ezquiaga sobre este estudio, el principal problema percibido entonces por los ciudadanos sobre el urbanismo es el de la aglomeración producida por una urbanización intensa, que deriva en desorden, congestión del tráfico y falta de equipamientos. Deterioro físico de la ciudad que se asocia con deterioro social. La solución pasaría por la planificación, entendida ésta sobre objetivos concretos, por la desconfianza por el incumplimiento de proyectos globales (Ezquiaga, 1989: 96).

Zárraga fue además el responsable de la redacción de una serie de documentos que resumen lo esencial el contenido del Plan en su fase de Avance y las expresan en un lenguaje directo para la exposición de este en las dependencias de Conde Duque en la primera mitad del año 1982. En la entrevista mantenida explica su papel:

Yo podía leer los documentos técnicos y entendía perfectamente el mensaje de lo que a la gente le podía interesar de aquel documento. Lo que puede responder de alguna manera a lo que la gente demanda, a lo que la gente aspira. Y cómo podemos expresarlo de modo que la gente lo entienda. [...] Que no se trataba solo del problema del barrio, de los pasos de peatones, o de las dotaciones del barrio. Si no que al final eso estaba inserto en la ciudad. Y la ciudad era en conjunto el medio en el que se vivía. Que la ciudad tenía que ser armónica en sus equipamientos, en su oferta, tenía que ser atractiva. Tenía que humanizarse. Y que esto se podía transmitir y había que transmitirlo a la gente. (Zárraga, 2010 e)

La campaña pretendió hacer llegar la información y las posibilidades de participación aún a aquellos ciudadanos cotidianamente más desligados y desinformados de la gestión municipal (Ezquiaga, 1982: 83). La utilización de medios de comunicación de masas supone una novedad a nivel europeo, un aspecto notorio como lo fue el elevado presupuesto destinado a fines divulgativos a la altura del Avance, que alcanzó la cantidad de 60 millones de pesetas del año 1982 (Leira, 1990: 161). La CEIM, en el inicio de la tramitación de la revisión del Plan señala los medios de información sobre el Plan deberían haber recogido con mayor intensidad las contrapropuestas para producir un debate más amplio (CEIM, 1981: 23). Los anuncios ocupan páginas enteras de los diarios y casi todos ellos aparecen en la sección local: (1) *Recuperar el Madrid abierto* (ABC, 6-3-1982: 26; El País, 5-3-1982: 22); (2) *Recuperar el Madrid de siempre* (ABC, 10-3-1982: 24; El País, 9-3-1982: 22) (3) *Recuperar el Madrid de todos* (ABC, 11-3-1982: 22; El País, 11-3-1982: 22); (4) *Recuperar el Madrid accesible* (ABC, 12-3-1982: 24; El País, 12-3-1982: 22); (5) *Acércate hoy al Madrid de mañana* (ABC, 16-3-1982: 24; ABC, 19-3-1982: 22); (6) *Así queremos Madrid ¿Cómo lo quieres tú?* (ABC, 26-3-1982: 14; ABC, 31-3-1982:10; El País, 30-3-1982: 29); (7) *Recuperar Madrid* (El País, 3-3-1982: 22); (8) *Escribe a tu Alcalde* (El País, 21-4-1982: 21). En el final de los anuncios 1-4 figura un epígrafe, *Participando Todos*, donde se señala: "El Plan solo es posible si todos lo conocemos y apoyamos. Por eso el Ayuntamiento va a explicar, con todos sus medios, en qué consiste el Plan. Para conseguir un Madrid mejor y más habitable. Para recuperar Madrid."



Figura 16. Rastreo de anuncios del PG85 en los diarios ABC y El País entre los meses de enero y agosto de 1982, coincidiendo con la exposición pública general del Avance inaugurada el 15/03/1982 y clausurada el 28/07/1982.

Fuente: hemeroteca diarios ABC y El País.

3.2 Evolución del papel de los principales agentes participantes

A continuación se analiza la participación de los principales agentes involucrados y la evolución de su papel a lo largo del proceso de redacción del PG85. El primer agente sería la Administración, pudiéndose distinguir el cuerpo político del cuerpo técnico, aunque debido a las circunstancias de origen existía una simbiosis y un buen entendimiento entre ambos, sobre todo en las fases iniciales. En cuanto a los agentes representantes de los intereses ciudadanos cabría señalar la desmovilización que se produce en el movimiento vecinal que, al igual que el movimiento sindical, harán aportaciones muy puntuales al Plan en sus fases iniciales. El papel de los colegios profesionales será más bien el de revisión del Plan en las sucesivas fases de exposición en temas puntuales y no supone la elaboración de contrapropuestas globales. Los agentes económicos con intereses en la ciudad en un primer momento se mostrarán alerta por lo que consideran posturas “radicales” de izquierdas y se reorganizarán alrededor de intereses colectivos. A medida que el Plan avanza y se va haciendo un documento más técnico, su participación irá incrementándose.

La participación de los gestores políticos y técnicos

En torno a principios de 1982 la crisis interna del Partido Comunista afectará al Plan. La expulsión del entonces Concejal de Urbanismo, Eduardo Mangada, del PCE así como otros miembros que ocupaban diversas áreas, producirá tensiones en el pacto de gobierno municipal PSOE-PCE que acabarán derivando en un menor peso de los comunistas en los temas del urbanismo madrileño.

El Plan General será el eje del discurso político con el que se presenta el PSOE a las municipales de 1983. Su programa electoral (PSOE, 1983) tratará casi de forma monográfica el Plan. El resultado de las elecciones fue que Tierno será afianzado en la alcaldía, no pudiendo terminar su mandato al fallecer en 1986. Leira opina sobre la diferencia de los políticos de la primera legislatura y la segunda en los siguientes términos: *"Ambos partidos (PSOE y PCE) colocan sus mejores cuadros en los Ayuntamientos, algo que después ya no ocurrirá, al tener al mismo tiempo que cubrir –en el caso del PSOE– puestos de gobierno en el Estado y las Comunidad Autónomas."* (Leira, 1990: 159).

Preguntado Mangada por si considera hubo un punto de inflexión en el Plan a la altura del Avance y una "fuga" de políticos de peso a otras administraciones gobernadas por el PSOE (gobierno central y autonómico), considera que *"el Plan se queda huérfano de liderazgo político. Aunque Leira sigue como director me voy yo y Félix Arias y más gente, y la segunda hornada está mucho menos ligada al urbanismo italiano: saben gestionar pero no saben ni les interesa el urbanismo. Esta situación se extenderá y alcanzará a Juan Barranco."* (Mangada, 2010 e). En este mismo sentido, López-Rey opina que hay una gran diferencia entre los primeros políticos y los que inmediatamente vinieron después. Para él hay que tener en cuenta que la siguiente generación de técnicos y políticos, entre ellos el mismo Barranco, no conocían el movimiento ciudadano (López-Rey, 2010 e). Leguina no está de acuerdo con que los políticos que adquieren más peso en la segunda legislatura tengan un menor conocimiento de los problemas y señala que *"lo que hay es un cambio de personas y de visión"* (Leguina, 2010 e). Alonso Teixidor explica el punto de inflexión y el porqué de los cambios de visión que se producen en el Plan a la altura del Avance:

A partir del Avance cambia el Plan. [...] El dominio del PSOE se hizo mucho más potente en el control del Ayuntamiento. Y el partido socialista no había participado en la concepción del Plan. No podemos olvidarnos de la "paternidad" de ese Plan. La paternidad del plan tenía un origen y en política las paternidades no se perdonan fácilmente. Entonces hubo un intento de convertir en un instrumento desideologizado sin la fuerza en los argumentos o de los objetivos que se perseguían (Alonso Teixidor, 2010 e).

Para Zárrega, sin duda el Plan se va descargando de contenido político ya que *"la mayor parte de la gente que está en la gestión del Plan es gente que proviene de la izquierda a la izquierda del PSOE"* (Zárrega, 2010 e). Prats señala en 1985



Figura 17. Portada del programa electoral del PSOE a las municipales de Madrid de 1983

Fuentes: PSOE, 1983: 1.

este giro en los principios políticos del Plan, señalando que en algún momento de la redacción *“debió constatarse con toda claridad la inviabilidad de mantener y desarrollar sus aspiraciones iniciales: dificultad de mantener propuestas integradas de carácter urbanístico y socio-económico.”* (Prats, 1985: 44).

La participación de los técnicos involucrados en el proceso

Existe un amplio consenso sobre la excelente calidad técnica del Plan. Incluso desde grupos políticos alejados de la izquierda no se cuestiona la calidad del documento. Prueba de ello y antes de su aprobación definitiva, en 1983 el Ministerio de Obras Públicas concede el Premio Nacional de Urbanismo para planes de ciudades de más de 50.000 habitantes al Plan General de Madrid.



Figura 18. Fotografía de Ignacio Quintana, Gerente de la Oficina Municipal del Plan, Eduardo Mangada ex – concejal de urbanismo y Eduardo Leira, director técnico de la Oficina. Sin fecha.

Fuente: Revista Villa de Madrid Nº73,1982: III

Los técnicos, a lo largo de todo el proceso desempeñarán un papel cualificado y comprometido. La gran mayoría de ellos tuvieron vínculos estrechos con el Movimiento Ciudadano, bien como consultores de las asociaciones de vecinos o como militantes de las mismas, habiendo trabajado en los PAI, lo que supuso *“un acercamiento a los planteamientos y reivindicaciones de los propios usuarios de la ciudad”* (Leal, 1985: 32). En el inicio de la tramitación del Plan la sintonía entre

técnicos y políticos era muy grande. Aun jugando roles diferenciados se da una gran imbricación entre unos y otros que llega incluso a una cierta confusión de papeles, pero la situación cambiará a partir de las segundas elecciones municipales de 1983, *“rechazándose el tipo de relación que funcionó durante los primeros años de relanzamiento de los planes, basada de hecho en dejar hacer, a los técnicos que contaban con la confianza de los políticos.”* (Leira, 1986: 17). Gago teoriza sobre ese reparto de papeles que se produce en los siguientes términos:

“En ese proceso de institucionalización de la política, de aparición y consolidación de una clase política (diferenciada como cuerpo social) empieza a generalizarse la aparición de un gestor político aparentemente “polivalente” que en realidad carece por completo de cualquier otra cualificación que no sea la de creerse capacitado para todo y para nada al mismo tiempo. Simultáneamente el técnico se repliega o se hace que se repliegue a una función de fabricante de imagen y de consenso.” (Gago, 1986: 53).

Ynzenga considera que el color político del técnico fue motivo en algunos casos de su elección, debido entre otras cosas a que los documentos técnicos se transformaron en programas políticos (Ynzenga, 1986: 19). Mangada opina que *“no hay urbanismo sin ideología”* y que detrás de las propuestas, hay una idea de modelo de ciudad (Mangada, 2010 e).

La participación del resto de administraciones del Área Metropolitana

Ya en 1981 García-Bellido señalaba que los municipios metropolitanos desconfiaban de la capacidad de llegar a participar en las decisiones del municipio de Madrid ciudad *“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.”* (García-Bellido, 1981: 96). Conde-Duque es crítico con el peso dado en el Plan a los municipios del Área y señala que la urgencia en el trámite final de aprobación del Plan y la audiencia sin debate que se les dio a los municipios del Área Metropolitana, *“han convertido a este documento en uno más aislado y solo solidariamente respaldado por sí mismo y por la Comunidad.”* (Conde Duque, 1985: 41). En la entrevista mantenida, Mangada opina que el gran defecto del PG85 fue su falta de encadenamiento con el proyecto territorial. Hay que entender que han existido siempre tensiones entre Madrid y su entorno. Se podría decir que el PG85 no fomenta la participación de los municipios dependientes. Madrid municipio siempre ha intentado ser centralista, aunque como señala Mangada *“Madrid es más que Madrid”*. Considera que todas las capitales han tenido siempre este problema de *“egocentrismo”*. (Mangada, 2010 e). Alonso Teixidor opina que *“en la primera parte del Plan curiosamente se defiende Madrid frente al área Metropolitana”* en un momento en el que triunfa el municipalismo, que hace que sean difíciles de abarcar procesos que exceden la escala municipal (Alonso Teixidor, 2010 e).

La participación de los agentes representantes de intereses ciudadanos colectivos

Con las primeras elecciones municipales democráticas (1979), la relación entre las asociaciones y los nuevos Ayuntamientos se suavizaron notablemente, evolucionando de una “participación por irrupción” a una “participación por invitación” canalizando la participación hacia fórmulas institucionalizadas. El instrumento de participación preferentemente utilizado por los movimientos vecinales fueron las Juntas de Distrito. Las relaciones entre los partidos políticos y el movimiento vecinal entre 1979 y 1983 se deterioran “al constatar unos y otros que existían entre ambas organizaciones una subterránea competencia por la legitimidad” (Mayeur, 1983: 35).

Isabel de Villalonga¹⁹ habla en 1986 de lo que entiende como “trivialización de la vida municipal” señalando que “el primer eslabón fue el ajuste de cuentas con los movimientos sociales urbanos” (Vilallonga, 1986: 55). Con la llegada al poder de la izquierda las reivindicaciones había que hacerlas pues ante aquellos que les habían dirigido durante años: “La figura más combatida en esos casi tres lustros, la del gerente de Urbanismo (el eslogan más coreado con diferencia en las manifestaciones ante Gerencia fue el de: “gerente, cabrón, sal al balcón”), no era otra que la del líder de Hortaleza, Ignacio Quintana, hoy gerente de la Oficina Municipal para la revisión del Plan General de Madrid”. (El País, 26-04-1982: 24).

Finalizada la fase de Avance, las diferentes asociaciones harán sus sugerencias. En síntesis valorarán el Plan como un documento globalmente positivo (ABC, 16-7-1982: 27). La falta de garantías económicas para llevar a efecto el Plan fue la principal crítica planteada en el documento de sugerencias presentado por la Federación Provincial de Asociaciones de Vecinos de Madrid (El País, 16-07-1982: 21).

Francisca Sauquillo, líder vecinal de Vallecas, señala que no se estaba produciendo una participación real en la tramitación del Plan General al afirmar que: “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.” (El País, 25-06-1982: 23).

Miguel Ángel Pascual, en 1983 Presidente de la Asociación de Vecinos del Pozo del Tío Raimundo, opina que “malamente pueden sentirse identificados los vecinos con iniciativas tipo del Plan General de Madrid si no se les ha dado cancha, de verdad, en su realización concreta. Y ello sin menospreciar el esfuerzo de los urbanistas por planificar desde lo concreto, ni la importante campaña informativa desplegada.” (Echenagusía, 1983: 38). En el mismo sentido, Fernando Caballero, miembro de la Asociación de Vecinos Los Olivos, considera que:

Alegaciones de la Federación de Asociaciones de Vecinos
El Avance del Plan General es, globalmente, positivo

Figura 19. Recorte de prensa

Fuentes: ABC. 16-7-1982: 27

¹⁹ Socióloga y responsable de movimientos sociales del PCE.

"En general, ha habido buena disposición para facilitar información a los ciudadanos. Sin embargo, la campaña de participación ha sido insuficiente. [...] Los ciudadanos hemos conquistado un ayuntamiento democrático, y son ahora los concejales los primeros que deben esforzarse en lograr los medios para realizar la política por la que fueron elegidos. Aunque las asociaciones de vecinos con menos gas y seguramente con menos lucidez, con Plan o sin Plan (mejor con Plan) continúen reivindicando." (El País, 13-07-1982: 20)

En la entrevista mantenida con Félix López-Rey señala que en el proceso de tramitación del PG85 la participación de la Asociación de Vecinos de Orcasitas, que lideraba, fue muy limitada, casi inexistente. Y esta situación fue común al movimiento ciudadano. Es importante tener en cuenta que en ese momento tenían la garantía de que el proceso de *Remodelación de Barrios* se estaba llevando a cabo. Considera que era complicado pedirles en esos momentos una visión de conjunto y que los movimientos para fomentar la participación entiende que se producían *"en clave del voto"*. Considera que era exigirles 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. Frente a eso ellos seguirán con sus reivindicaciones directas y concretas. (López-Rey, 2010 e). Pereda y Prada comentan el estudio²⁰ que realizaron en julio de 1984 sobre la participación en el planeamiento desarrollada por la nueva administración:

Los vecinos se quejan de que la participación que se les ofrece es "una pamema", ya que luego "hacen lo que quieren". Con la invitación a participar, el Ayuntamiento solo pretende legitimar sus decisiones, ya tomadas de antemano. Por otra parte, la Administración municipal sigue siendo burocrática, arrogante, ineficaz y descoordinada ("como antes", llegan a decir). [...] La crítica que los reunidos hacen del nuevo Ayuntamiento ("democrático" y "de izquierdas") es pasional, se sienten traicionados por sus antiguos "compañeros de lucha" que ahora "están sentados arriba" y se han olvidado de los de abajo. (Pereda & Prada, 1986: 32).

La incorporación de aspectos relacionados con la actividad económica en el Plan hará que, sobre todo en un primer momento, la representación sindical se interese por el Plan. Su participación estará muy vinculada a los continuos procesos de cierres empresariales que se estaban produciendo. Como señalan Mangada y Teixidor en las entrevistas mantenidas, sus aportaciones en algunos casos concretos produjeron unos resultados satisfactorios. Sin embargo se verán muy condicionados por el rumbo que adquirirá la salida de la crisis, y por el abandono a lo largo del proceso de tramitación de la idea de conservar la gran industria en la ciudad al considerarse, como señala Teixidor, inviable:

"La defensa de la industria en el interior de la ciudad está ahí desde el principio, a partir de las reivindicaciones, de los contactos con Comisiones, de los contactos con UGT y con otras centrales sindicales. Esta defensa tenía sentido ya que se entendía que el momento de crisis era un espléndido momento para plantear cierres

²⁰ Reunión de grupo de trabajo celebrada en el local de la Asociación de Vecinos de Aluche, con una duración de 110 minutos y con la participación miembros del colectivo IOE con 9 ciudadanos, ninguno de los cuales en ese momento militaba en partidos políticos ni era profesional del urbanismo. Se parte de dos experiencias concretas de "participación por invitación": el Plan General de Madrid y la rehabilitación de la colonia Cerro Bermejo.

y medidas en las industrias. Era una defensa. Había un pretexto. Entonces la defensa de esos espacios tenía sentido. A posteriori pienso que fue una decisión mal planteada por nuestra parte. [...] Quitando el caso de los "minipolígonos", -que afortunadamente fue una diferenciación interesante, porque eran ámbitos donde lo residencial dominaba sobre lo industrial-, en las áreas netamente industriales la cosa era más de lápiz fino." (Alonso Teixidor, 2010 e).

Colegios profesionales y otros agentes en defensa de los intereses colectivos

Los informes técnicos del COAM, entre otros, habían venido reforzando las reivindicaciones del movimiento ciudadano, como el caso de la remodelación de Malasaña o el barrio de Bilbao (Villasante, 1984: 117). En la fase estricta del Plan, los colegios profesionales, como ejemplo el Colegio de Arquitectos de Madrid, llevará a cabo una labor de supervisión de la documentación elaborada desde la Oficina del Plan, realizando observaciones puntuales sobre algunos aspectos. Estas observaciones no se pueden considerar "*contraplanes*"²¹. Fundamentalmente las críticas se centran en las dudas sobre aspectos económicos y de coordinación metropolitana (El País, 01-07-1982: 33).

Por su parte el Colegio de Ingenieros de Caminos, centraba su crítica en señalar que "*el Avance del Plan General de Madrid es utópico, intervencionista y excesivamente rígido, [...] presentará problemas de armonización con los que se redacte en los restantes Municipios del Área y existen serias dudas sobre su viabilidad institucional, de gestión y, sobre todo, económico.*" (ABC, 25-5-1982: 41). "*Las dudas se centran en la dependencia económica de instituciones ajenas al Ayuntamiento.*" (El País, 25-05-1982: 27). Al terminar la fase de Exposición del Avance, el Colegio de Ingenieros de Caminos centrará nuevamente sus críticas en las dudas en cuanto a la viabilidad económica y de encuadre y gestión metropolitanos, hablando, no obstante, de unos objetivos "*muy loables y plenamente compartidos.*" (ABC, 8-7-1982: 31; El País, 08-07-1982: 19). Al final de la fase de Avance, el Colegio de Aparejadores y Arquitectos se centrará en la crítica sobre aspectos económicos y hablan de que los mecanismos de gestión previstos mediante convenio favorecen el desarrollo y expansión de las grandes empresas frente al pequeño promotor, al exigir una capacidad técnica y económica suficiente (ABC, 2-7-1982: 30).

En el mes de mayo de 1982, coincidiendo con el Avance, tuvo lugar la exposición *50 ideas para recuperar Madrid*. Se trataba de proyectos elaborados por un centenar de arquitectos sobre propuestas del Avance del Plan, organizado por la Oficina Municipal del Plan. Antonio Vélez reflexiona sobre la exposición señalando que los trabajos permitían tratar formalmente la solución a zonas conflictivas, abandonadas o agredidas de Madrid y consideraba que servirían en ese momento para "*verificar el grado de rechazo o de aceptación que estas propuestas tengan en la población que, sin deformaciones profesionales contemple y enjuicie esta imagen del Madrid que la recién estrenada Democracia le ha pintado.*" (El País, 02-03-1982: 26). En la entrevista mantenida con Alonso Teixidor, a la pregunta de si la

²¹ Para contrastar esta afirmación consultar COAM, 1983.

exposición sobre las 50 ideas buscó la participación ciudadana, considera que no, que respondió más al debate disciplinar entre *Plan* y *Proyecto* y al mayor grado de concreción buscado en el planeamiento. Señala que se podría haber hecho de otra manera, consiguiendo una mayor participación ciudadana si hubiera habido varias propuestas sobre cada caso y se discutiera cada una de las propuestas. Se trató más bien de que los arquitectos aportaran ideas formales al Plan (Alonso Teixidor, 2010 e).

La participación de los agentes representantes de intereses económicos colectivos

En 1981, al comienzo de la revisión del Plan, la Confederación Empresarial Independiente de Madrid, CEIM, edita el primer volumen de las cinco publicaciones que hará en seguimiento del Plan, en donde señala que esperan de la administración su reconocimiento y su peso en el proceso (CEIM, 1981: 14). Consideran desde un principio que el Plan debe evitar ir más allá de la ley y que el documento no debe contener lo que entienden como carga política (*Ibidem*: 15). Argumentan su participación en el proceso señalando que la CEIM “*debe pronunciarse, tanto como empresariado como en su calidad de simples ciudadanos, en defensa de unos valores generalmente compartidos por nuestra sociedad que se entienden amenazados*” (*Ibidem*: 50).

En 1982, publicarán el segundo volumen de seguimiento donde critican la falta de un periodo de participación previo al Avance (CEIM, 1982:11). En este mismo documento realizan una serie de observaciones jurídicas sobre la dificultad de participar en base al documento de Avance y señalan que se están produciendo “*transgresiones fundamentales de la Ley del Suelo*” que “*quebrantan principios fundamentales formulados en la Constitución*” (*Ibidem*: 18). En una publicación de la CEIM de 1989 en la que analizan su participación en el proceso, comentan que en los primeros tiempos sus observaciones y alegaciones no eran tenidas muy en cuenta por las “*profundas raíces históricas de los redactores del Plan*” (Martín Blanco, 1989: 8). En dicha publicación se describe un cambio de actitud hacia una mayor consideración de las reivindicaciones hechas por los sectores empresariales hacia finales de 1984, coincidiendo con las fases finales de la tramitación del Plan: este frenético trabajo del último tercio del año 1984 permitió superar diferencias que se contemplaban en las alegaciones anteriores y generaron nuevas alegaciones de las organizaciones empresariales.

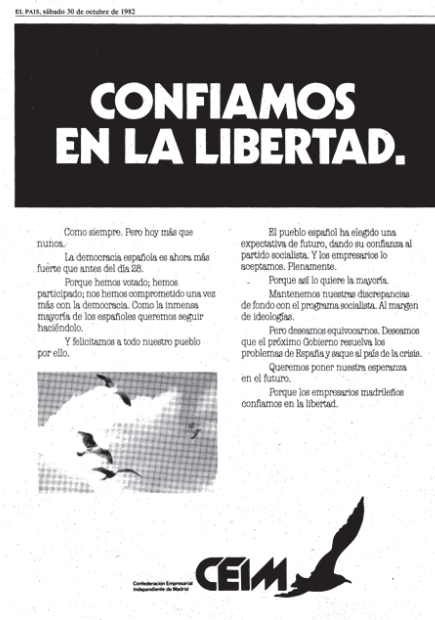


Figura 20. Anuncio en prensa de la CEIM tras la victoria socialista en las elecciones generales de 1982, donde señalan que mantienen sus discrepancias de fondo con el programa socialista

Fuentes: El País, 30-10-1982:7.

Pero el camino estaba iniciado. Algo tradicional se había roto. Los administrados y los administradores podían llegar a acuerdos que en principio parecían imposibles. Tenían puntos de coincidencia y puntos de divergencia que se respetaban mutuamente. Llegaban a soluciones de transición allá donde era posible y se remitían a instancias jurídicas previstas en la vigente legislación en los puntos irrenunciables de cada colectivo. Se había llegado a la segunda fase en el desarrollo del proceso de participación (Martín Blanco, 1989: 12).

Abel Enguita, asesor urbanístico de la CEIM, habla de «prevención» en cuanto a la actitud de las asociaciones empresariales. Ante la pregunta de si no se sentían amparados por el marco legal de referencia en esos momentos (LS75 y desarrollos reglamentarios) la respuesta es que había miedos razonables, ya que el planeamiento quería ir más allá de la Ley. Considera que algunos de los aspectos en los que quería ir más allá se corrigieron durante su tramitación pero otros aspectos quedaron en el documento final y fueron objeto de recursos legales, muchos de los cuales fueron ganados. La percepción genérica sobre los miedos que se desataron, es que el planteamiento del Plan suponía una agresión sobre los derechos de propiedad y en algunas situaciones se exigían “impuestos revolucionarios” (Enguita, 2010 e). Enguita señala como en ese momento la Cámara de Comercio, Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA) y la CEIM organizan sus comisiones de urbanismo. En estas comisiones todos los sectores empresariales tenían sus representantes. Por tanto, estas comisiones y subcomisiones ayudan a conocer las necesidades de cada sector. El trabajo de estas comisiones sirvió para cuestionar los planteamientos de los diferentes documentos elaborados por la Oficina del Plan así como para dar a conocer la realidad del sector, pero no deben entenderse como documentos de propuesta de un *contraplan*, si no que ponían encima de la mesa realidades que consideraban que no se habían tenido en cuenta o que no se habían entendido bien de los diferentes sectores, que en ocasiones entraban en cierta contradicción interna, contando con que sería la Administración la que decidiera. (Enguita, 2010 e).

Para Abel Enguita es conveniente legitimar el papel de estas asociaciones. Considera que tienen intereses legítimos en la ciudad y que el papel que desempeñaron en aquel momento fue muy positivo y transparente. En este sentido considera que -sin olvidar que lo que buscaban y buscan son intereses empresariales- hay que entender que estamos ante un tejido empresarial maduro, con una visión a largo plazo, más allá de los casos puntuales de oportunismo (Enguita, 2010 e). Asimismo, considera que trabajaron de una forma rigurosa durante un periodo de tiempo largo (1981-1985) y que solo fue posible por la fortaleza de la asociación que era capaz de disponer de un equipo estable. Considera que esta experiencia fue pionera y que sentó las bases que se han mantenido en el tiempo, ya que sigue existiendo una comisión de asesoramiento de forma continua. Considera que la clave fue el seguimiento continuado frente a la labor de otros colectivos, como el Colegio de Arquitectos, con un carácter más puntual. Para Enguita la participación de las asociaciones empresariales en ese momento es muy interesante, puesto que este tipo de asociaciones cubren un papel intermedio en la elaboración de un documento de esa naturaleza (Enguita, 2010 e). En la entrevista mantenida con Luis Felipe Alonso Teixidor opina sobre el papel de estos agentes:

"El Plan General es una cosa que toca muchas teclas. Y las toca y debe tocar de una manera articulada. Y claro, los agentes económicos elaboran propuestas de carácter económico, generalmente muy abstraídas del espacio, excepto de una manera muy genérica. Los agentes sociales igual. [...] Los agentes económicos lo primero que defienden son sus intereses. Para eso aparecen como agentes económicos y no como ciudadanos. Plantearon en ese momento su punto de vista." (Alonso Teixidor, 2010 e).

3.3 La participación en las diferentes fases de redacción del Plan

En la tramitación del Plan se pueden distinguir dos grandes etapas en cuanto a la *participación*. Una primera etapa desde el inicio, con la publicación del documento de *Criterios y Objetivos* (1980), que llegaría hasta la fase de Avance (1982), extendiéndose hasta las segundas elecciones municipales (1983). Esta primera etapa está caracterizada por un marcado alcance político del Plan y por un interés divulgativo del mismo. A partir del Avance y hasta su aprobación definitiva, el Plan entrará en una segunda fase en cuanto a participación: evolucionará hacia un documento más técnico y con un mayor peso jurídico. Aquí las aportaciones se harán en base a alegaciones siguiendo el sistema tradicional en los preceptivos periodos de información pública.

La participación y la amplia información hasta el avance

En 1981, Eduardo Leira²² se refiere al Avance como un *"estudio intermedio con carácter abierto y por tanto no como un borrador del Plan. Este documento serviría como soporte de participación, a cuyos efectos ha de ofrecer una imagen suficientemente concreta e inteligible así como base de contraste con otros municipios del Área Metropolitana y como base de negociación"*. (Leira, 1981 b: 82). Leguina y Leira realizan un balance muy positivo de la participación al terminar la exposición del Avance, considerando que el Ayuntamiento, *"ha hecho explícitas sus intenciones y las ha sometido al más amplio debate público"*. (El País, 20-07-1982: 16). Finalizándose el periodo de exposición del Avance, Muelas, Prats y Villanueva cuestionan el alcance real de la participación hasta el Avance, señalando que *"a pesar de la intensa campaña de difusión y propaganda organizada por el Ayuntamiento en estos días, puede constatarse que tal vez estemos ante una propuesta de Plan que, al margen de su contenido, pertenece demasiada a sus autores y demasiado poco al resto de los ciudadanos"* (El País, 15-06-1982: 24). El alto grado de definición del documento presentado en el Avance se ve por algunos autores como un aspecto que desincentivaba la participación. Enguita, en nombre de los empresarios ante el Plan, señala en la fase de exposición del Avance que *"corresponde a una oferta de Plan única, cerrada en bloque, que en absoluto facilita la elección entre políticas y propuestas urbanísticas alternativas, y que el propio Avance debiera haber identificado, si lo que se pretende es realmente una auténtica participación ciudadana"* (El País, 09-04-1982: 16). Opina además que los

²² Arquitecto, Director Técnico de la Oficina del Plan.

formularios para hacer llegar las observaciones en la fase de Avance fomentaban una valoración genérica favorable al Avance, canalizando la opinión ciudadana hacia aspectos excesivamente vagos o puntuales, frente a la posibilidad de discutir modelos alternativos (Enguita, 1985: 77).

Existe un amplio consenso sobre que la participación, entendida como información, a la altura de la fase de Avance fue un éxito. Antonio Vázquez, concejal de UCD en el Ayuntamiento de Madrid, considera que lo que se consigue simplemente es informar y que para ello se realizó un ingente esfuerzo económico y cree que hubiera sido similar la utilización de fórmulas de información más tradicionales (ABC, 24-5-1982: 34-36). Para Verdaguer, el PG85 es un Plan en el que hay que reconocer que se lleva a cabo un intenso proceso de información, pero sin ser comparable al debate sobre la verdadera participación que se estaba llevando a cabo en Europa, como el *community planning* en Inglaterra. Aquí se estaba dando un enfoque marxista, que entre sus cualidades supone que los procesos están más dirigidos. Dentro de esta corriente juegan un papel clave los *expertos*. La cultura del momento entiende por *participación* que existe *representación*. Y en este sentido sí que cumple ampliamente los principios de información y comunicación (Verdaguer, 2010 e). José Luis de Zárraga opina que la capacidad de acción en la participación era muy limitada, “*porque los que participábamos en la elaboración, incluso yo mismo, igual pecamos de “despotismo ilustrado”: nos sentíamos en cierta manera intérpretes de lo que la gente quería por nuestro contacto con las bases*” (Zárraga, 2010 e). La búsqueda de un lenguaje comprensible para los ciudadanos sin conocimientos específicos llevó a la simplificación de los mensajes y el uso de eslóganes en las campañas de información, publicaciones y en las exposiciones públicas. Sectores contrarios a cómo se estaba desarrollando la tramitación del Plan, acusan lo que entienden como un uso abusivo de los eslóganes desde un principio. Así la CEIM señala que: “*El Pre-Avance, es un documento [...] excesivamente prolijo en*

¿Cómo informarse?



Para que el Plan pueda ser elaborado con la participación de los ciudadanos, es imprescindible, previamente, que puedan disponer de la información suficiente para formar su opinión y aportar sus sugerencias.

Ofrecer la información necesaria ha sido una de las principales preocupaciones del Ayuntamiento, que ha puesto a disposición de los ciudadanos una serie de *publicaciones* para divulgar el contenido del Avance del Plan y los objetivos que persigue. Además, para facilitar el conocimiento del Avance, está abierta una *Exposición* compuesta por material gráfico, audiovisuales y *videos*, en los locales del Cuartel del Conde Duque, recién restaurados. Y en las *Juntas Municipales de Distrito* estará a disposición de los ciudadanos, a partir de esas mismas fechas, una información detallada del alcance de las propuestas del Plan en cada uno de los 18 distritos municipales en que se divide administrativamente el municipio de Madrid.

¿Cómo participar?



El objetivo fundamental de la *información pública* es promover la *participación ciudadana* en la elaboración del Plan.

Para formalizar las correcciones, observaciones y sugerencias al Avance del Plan, los ciudadanos disponen de un impreso titulado «Consulta a la población». Este impreso estará a disposición del público en la *Exposición* y en las *Juntas Municipales de Distrito*.

En el marco de la *Exposición del Avance del Plan* (Cuartel del Conde Duque) se desarrollará un programa de *debates públicos* que estimulará el contraste de opciones y opiniones ciudadanas sobre los contenidos, espacios libres y medio ambiente, etc.

Y en las *Juntas Municipales de Distrito*, el debate ciudadano sobre el Plan se canalizará a través de los *Consejos de Distrito*, en los que participan directamente asociaciones, entidades cívicas y culturales y los propios vecinos de la demarcación.

¿Y después?



Durante los meses de marzo, abril y mayo se desarrollará este primer período de información y participación ciudadanas sobre el Avance del Plan General. Terminado este período, el Ayuntamiento estudiará todas las sugerencias, alternativas y propuestas recibidas de los ciudadanos para su eventual incorporación al Plan. Está previsto que el Plan sea sometido a *aprobación inicial* a finales de 1982. A partir de esta fecha, se abrirá otro período de información pública para que los ciudadanos puedan presentar alegaciones. Y en 1983 será sometido a las *aprobaciones provisional y definitiva*. Las aprobaciones inicial y provisional son competencia del Ayuntamiento. La aprobación definitiva corresponderá al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo o a la Comunidad Autónoma de la Región de Madrid, en el caso de que para esas fechas estuviese constituida y le hubieran sido transferidas las competencias en materia de urbanismo.

Figura 21. Información en el reverso de cada uno de los planos-ficha de los distritos en la fase de Avance

Fuente: Madrid Ayuntamiento, 1983 b

entrecomilladas o eslóganes, con poco significado para el ciudadano” (CEIM, 1981: 60). Pereda habla de que se produjo una campaña de información con una orientación publicitaria unidireccional, señalando que “no se empieza por abrir un amplio debate donde se barajen con igualdad de medios diversas alternativas globales para Madrid, sino que se vende un producto uniforme y en avanzado estado de elaboración” (Pereda & IOE, 1985: 86). Solá-Morales opina de forma negativa sobre lo que entiende como un “envoltorio de consumo masivo” al hablar de cómo se informó del Plan en la fase de Avance (Solá-Morales, 1982: 32).

A la altura del Avance (1982) y a pocos meses de las elecciones generales que llevarían al PSOE al gobierno central y a menos de un año de las municipales de 1983, al Plan se le acusa de ser un documento politizado. Para Enríquez de Salamanca, concejal de UCD del Ayuntamiento, el proceso de revisión se caracteriza *“por una extraordinaria carga ideológica, una decidida politización del proceso y del documento final, y un excluyente protagonismo del Partido Comunista y del Partido Socialista en su elaboración” (ABC, 19-3-1982: 19). Y llega a señalar que pretende transformaciones sociales más profundas al afirmar que “no solo va a cambiar la ciudad, sino que intenta conseguir un cambio del modelo de sociedad” (ABC, 24-5-1982: 34-36). Alianza Popular, por su parte, lamenta a la altura del Avance, que el Plan “no sea el resultado de un auténtico consenso, colaboración y concordia entre todas las fuerzas políticas, económicas y sociales de la ciudad” (ABC, 3-7-1982: 30).*

La participación y la tecnificación del documento hasta su aprobación definitiva

El Plan evolucionará desde un documento propositivo con un fuerte componente de compromiso político hacia un documento articulado, conforme con la Ley. Las tensiones a las que se ve sometido el documento no son una sorpresa para los responsables del mismo. 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.” (El País, 02-06-1982: 24).

En abril de 1983 y en marzo de 1984 se abrieron sendos plazos de Información y Alegaciones al Plan, antes de su Aprobación Definitiva. En esta ocasión las alegaciones provenientes del movimiento ciudadano fueron muy escasas. Pereda entiende que esto fue debido a los razones: el declive general del movimiento ciudadano en estos años; y la acaparamiento de competencias, y en especial de la representación vecinal, por parte de las juntas de Distrito –bajo control de la izquierda y, por tanto, de los gestores del Plan-. (Pereda & IOE, 1985: 87). Ynzenga opina que la diferencia entre los dos periodos es notable y común a otros planes y señala que *“los Avances surgieron bastante prístinos en cuanto a su postura; las aprobaciones iniciales, provisionales y definitivas paulatinamente más prostituidas en cuanto a sus resultados.” (Ynzenga, 1986: 58).*

El PG85 fue aprobado por el Pleno del Ayuntamiento en noviembre de 1984, con una votación que dio como resultado el apoyo de 32 votos y la oposición de 20. Ante la pregunta de si esa falta de unanimidad pudo ser un punto débil del Plan, Jesús Espelosín, Concejal responsable de Urbanismo desde mayo de 1983, en una entrevista en 1989, cree hubiera sido mejor haberlo consensuado más, puesto que “*la ciudad es de todos*” (Espelosín, 1989: 43).

Ynzenga señala que la participación en el primer momento del Avance hay que interpretarla como “*agitación y propaganda*”, bien entendida. Se pretendía ilusionar a la gente con la idea de una ciudad mejor, con que se encontrarían soluciones y oportunidades para sus problemas. En este punto el debate es enriquecedor, es el debate sobre la verdadera vida urbana, sobre la *polis*. Ahí la componente económica está muy mermada. Simplemente se hacen unos grandes números para ver que lo que se propone es a grandes rasgos viable. El documento de Aprobación Inicial es completamente distinto. Es la primera vez en que entra el “*qué hay de lo mío*”. Las alegaciones cambian de carácter y desaparece en contenido ideológico, salvo en las propuestas hechas por asociaciones de oficio (Ynzenga, 2010 e). Para Ynzenga hasta la Aprobación Inicial, no se tenían en cuenta las consecuencias (sobre todo de gestión) que implicaban las decisiones por las que se estaba apostando, por lo que se actuaba con una mayor libertad. El Avance es, por tanto, una fase muy creativa. A partir de ahí las personas físicas o jurídicas que alegan y que participan en ese periodo de participación reglada saben cómo manejar las herramientas para sacarles un provecho personal y puntual. Entran en juego las reglas del derecho urbanístico y se podría decir que se pasa de la fase inicial de la *Política* asociada al buen gobierno de la *polis* a una fase de *política* con minúscula. Es aquí donde el cuerpo político tiene que escuchar y responder a los grupos de presión (Ynzenga, 2010 e)

En la entrevista mantenida, Mangada señala que en el primer momento del Ayuntamiento democrático se actuó según lo que se conoce en la cultura anglosajona como el *counter planning*, entendiendo el Plan como un acto ciudadano. Estos primeros documentos incorporaban muchas de las reivindicaciones ciudadanas. Por tanto ha de entenderse que la participación en esas fases previas fue fecunda y fecundadora: “*No fue una pamplina marxista*”. La ciudadanía se sintió en esos momentos identificada con el Plan, bien porque ofrecía una alternativa atractiva o porque veían en el Plan recogidas reivindicaciones que venían del movimiento vecinal. Esa fase para Mangada es el verdadero éxito en cuanto a participación del Plan. Lo que viene después -que es el proceso de alegaciones y en última instancia de recurso contencioso contra la administración- es para Mangada un momento completamente distinto, por cuanto que se trata de un “*proceso defensivo*”, siendo reclamaciones de tipo jurídico de aquellos que ven sus derechos dañados por el Plan (Mangada, 2010 e).

La participación en los objetivos finales del plan

A lo largo de la tramitación del Plan se evolucionará de un documento con un marcado carácter ideológico, con principios del urbanismo marxista, a un discurso que, sin perder algunos de estos principios -más bien convertidos en simples eslóganes- se centra más en la gestión y la apuesta por una ciudad competitiva

acorde con el sistema económico. Así, en la Memoria del Plan se lleva la idea de un Madrid competitivo al primer plano, señalando que *"todas las ideas e iniciativas del empresariado madrileño, el más dinámico de España, tienen cabida en el Plan. Cabe, pues, esperar su respuesta"* (Madrid Oficina Municipal del Plan ,1985 a: 56). Continúan, no obstante, los enunciados del urbanismo de corte marxista²³ pero sin posterior desarrollo, en la mayor parte de los casos.

El documento del Plan finalmente aprobado en 1985 pretende ser garantía de una gestión en la que no se pierdan oportunidades, asociadas éstas a la reactivación de los diferentes sectores involucrados. Pedro Díez²⁴, opina en este sentido que la prioridad otorgada al empleo hacía en muchos casos prescindir de lo madurado pacientemente durante los años anteriores: *"lo fundimos con tal de que nos instalen una fábrica que va a crear tres puestos de trabajo, que luego se va a ir, o una multinacional que es toda para súper-técnicos"* (Díez, 1986: 35). Para Calvo a mediados de los años 1980, la reactivación económica crea unas nuevas condiciones que explican un giro espectacular en el discurso urbanístico en torno a la idea de situar la ciudad en el sistema de ciudad europeas²⁵ para atraer la inversión del capital: *"el rápido relanzamiento de la actividad económica cuestionó el modelo de austeridad y, más profundamente, lo que vino en denominarse: cultura del plan"* (Calvo, 1995: 26).

El PCE señalará al final de la tramitación *"una escasa participación popular en el proceso y un exceso de atención a los agentes inmobiliarios"* (Madrid Oficina Municipal del Plan, 1985 a: 126). Villalonga²⁶ habla de un *"vaciamiento de contenido del Plan General de Madrid"*, coincidiendo con la apuesta por un modelo neoliberal de política económica del Gobierno Central y con la crisis del movimiento ciudadano, produciéndose *"una evolución cualitativa hacia la derecha en el carácter, los contenidos, los criterios y métodos de la gestión municipal, con quiebra del modelo municipal de izquierdas de 1979"* (Villalonga, 1989: 63-65). El Programa de Actuación del Plan finalmente aprobado habla del necesario acomodo al Sistema existente y como se ve delimitado por éste, haciendo una crítica implícita al marco legal vigente en ese momento:

Las opciones del planeador, sobre la justificación que les presta la pura racionalidad urbanística, requieren en todo momento un plus de legitimación que radica en su obligado acomodo dentro del entramado normativo de la legislación vigente. Sin duda, de esta tensión sustantiva entre la necesidad física y la legalidad urbanística, entre los objetivos dictados por una determinada expresión histórica del interés general y los instrumentos jurídicos aquí y ahora disponibles o, si se prefiere, entre los medios y los fines, se manifiesta con especial agudeza cuando se trata de acometer la ordenación de un ámbito tan complejo como el municipio de Madrid. La polémica doctrinal en el campo del Derecho Urbanístico gira hoy principalmente en torno a la aptitud de la Ley del Suelo para enmarcar la nueva dinámica del urbanismo español, cuya práctica impone cada vez más investigar sobre los límites mismos del dispositivo legal, so pena de no afrontar los problemas

²³ Para verificar esta afirmación consultar: Madrid Oficina Municipal del Plan ,1985 a: 198.

²⁴ Secretario del Comité Regional del PCE de Madrid.

²⁵ El 1 de enero de 1986 España ingresa en la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea).

²⁶ En el año 1989 Isabel de Villalonga es portavoz de Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid.

reales. (Madrid Oficina Municipal del Plan, 1985 b: I). Por otra parte, el documento del Plan entiende que la *participación* no se acaba en el momento de Aprobación Definitiva del mismo, sino que se extiende más allá de él mediante la figura de los *convenios* de planeamiento. No es objeto de esta investigación el estudio del impacto real de la participación en ellos -unas figuras fuertemente controvertidas- ya que van más allá del momento de redacción del Plan que es el objeto de estudio. Simplemente se señala que los convenios fueron concebidos en la redacción del Plan como mecanismos que incorporaban la participación en el planeamiento de desarrollo (Ezquiaga, 1982: 84). Sobre este punto Ynzenga en 1986 señala que:

"No conozco, y he intervenido en muchos planes, un solo caso en los que se haya convenido con la izquierda, en el que se haya convenido con las asociaciones, y no conozco ni siquiera un solo caso en el que ese proceso de convenios [...] haya estado sujeto al mismo tipo de proceso de participación propositiva que se dio en la mayoría de los Planes hasta el de Avance." (Ynzenga, 1986: 58).

Mangada²⁷ en la entrevista mantenida señala en su opinión en el urbanismo es mejor convenir y que la figura del convenio puede conseguir excelentes resultados para las partes. Considera que con el mal uso se ha desvirtuado y deslegitimado estas figuras. Insiste en que el convenio es un acuerdo entre las partes pero que luego debe ser recogido en la preceptiva figura de planeamiento, por lo que no cortocircuita el sistema. (Mangada, 2010 e).

Aspectos cualitativos relativos a la participación en la redacción del Plan

Pese a las críticas que se puedan realizar, hay que reconocer enormes valores al PG85 en cuanto a plantear claramente las necesidades ciudadanas y por los cauces que abrió en ese sentido. Es necesario diferenciar entre los contenidos técnicos del Plan, calificado como modelo de urbanismo de izquierdas y el proceso propiamente de participación. Pereda considera que éste fue bastante limitado y *"en todo caso, muy controlado a través de los representantes municipales"* (Pereda & IOE, 1985: 87). En los últimos momentos de la tramitación del Plan, Campos Venuti señala que se está produciendo una crisis en torno al planeamiento que de igual forma le afectará al Plan, en una apuesta por la *desregulación* a favor de un *"liberalismo salvaje"* (Campos Venuti, 1985: 13). Bardají, Gerente de Urbanismo, opina en 1986 sobre la limitación en el alcance del Plan y la deriva hacia el proyecto:

"En general las sensaciones son que: a) teníamos un gran proyecto; b) que ese gran proyecto lo hemos llevado adelante sustancialmente, pero c) que las enormes expectativas que se abrían en ese proyecto inicial no están enteramente cubiertas. Y [...] nos encontramos ante un enorme resurgir de algunas formas de intervención en la ciudad que son extraordinariamente llamativas, extraordinariamente sugerentes, como pueden ser las de la intervención física en la ciudad y la reflexión sobre el proyecto como forma de intervención en la ciudad, pero que no encajan exactamente en el cuerpo doctrinal que habíamos elaborado". (Bardají, 1986: 41).

²⁷ Eduardo Mangada fue el impulsor del uso del *convenio* en el urbanismo madrileño de los años 1980.

Sánchez-Casas señala que el modelo de transformación social y política llevado a cabo esos años consolida una democracia representativa socialdemócrata frente a otras posibilidades que hubieran profundizado en el campo de la autogestión y señala que la *"política socialdemócrata consistente en arreglar la ciudad y nada más, pero tampoco hay que pedir, urbanísticamente hablando, nada más porque políticamente no se ha asumido nada más"* (Sánchez-Casas, 1986: 47).

En 1989, en una entrevista al entonces Concejal de Urbanismo, Jesús Espelosín, en un momento que se plantea la posible necesidad de revisar el vigente Plan (PG85), justifica las dificultades en el campo de la participación por las que pasó el PG85 debidas a la gran cantidad de aspectos sobre los que se discutió y la necesidad de llevar adelante el proceso de revisión y señala que *"todavía podríamos estar discutiendo el P.G. si se hubieran prolongado los procesos de participación hasta los extremos en que muchas personas quieren. Bueno, pues en algún momento había que cortar; ahora hay menos cosas que discutir y podemos emplear más tiempo"* (Espelosín, 1989: 45). Espelosín considera que uno de los problemas de la participación en el urbanismo es que implica más tiempo en los ya dilatados procesos y que no todos los agentes tienen la misma capacidad de participar. En ese sentido señala refiriéndose al PG85 que la participación real está mucho más al alcance de las clases intelectuales más activas, que a lo mejor no tienen por qué coincidir con los demás: *"Esto es lo que dicen los sindicatos ahora, que han predominado mucho más las opiniones de las clases intelectuales y económicamente más activas. Que han mandado demasiado esas clases"* (Espelosín, 1989: 45).

Para Verdaguer, el PG85 llevó a cabo experiencias de participación muy dirigidas por los partidos políticos. Experiencias participativas que serían discutibles como tales a día de hoy. El momento en el que se produjo la redacción del Plan, las necesidades eran muy claras, por lo que el debate urbano era relativo. Es decir, los problemas eran visibles y numerosos y el debate no giraba entonces alrededor de las ideas más teóricas. No había una discusión sobre los modelos. Para Carlos Verdaguer es difícil, por otra parte, que en ese momento de reciente Transición se pudiera haber avanzado seguramente en otro sentido (Verdaguer, 2010 e). Zárraga considera que en síntesis, se hizo todo lo que se pudo:

"Había que converger con la realidad, que tiene unas limitaciones, unas constricciones, unas restricciones muy grandes. Y tratas de adaptarte a ellas. [...] El análisis sería ¿podía hacerse otra cosa? Probablemente no. Probablemente había un componente grande de ingenuidad pensando que la movilización de la gente se iba a mantener. ¿Se podía mantener cuando el Plan entra en unas fases en las que tienes que entrar en una serie de compromisos? Porque al final hay unos propietarios de suelo, unos promotores inmobiliarias, etc.... y no puedes hacer un Plan completamente distinto, salvo que hagas una revolución de otro tipo [...] La cuestión es si se hizo todo lo que se pudo, todo lo que se podía: yo creo que sí." (Zárraga, 2010 e).

4 CONCLUSIONES

El clima de lucha reivindicativa, las ganas de hacer efectivos derechos con la llegada de la Democracia, o la existencia de una sociedad más movilizadora, 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).

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”*²⁸. 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 la participación se planificó 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 diseña la comunicación.

Resultados obtenidos

Del análisis crítico del papel de la participación en la tramitación del PG85, se pueden distinguir tres etapas: (I) Una primera etapa, en la que se englobarían las experiencias previas y simultáneas a la tramitación del Plan General y que tendrá una incidencia directa sobre el mismo; (II) Una segunda etapa, coincidiendo con la tramitación del Plan General (1980-1985) y en la que se podrían distinguir dos sub-etapas: (II.1) un primer periodo que abarcaría desde el inicio de la tramitación del Plan General hasta la exposición de su Avance (1982). Este periodo se extendería hasta lo que se puede considerar su referendo democrático al coincidir con las

²⁸ Cita en artículo de opinión firmado por Felipe Colavidas en El País, 30-04-1982: 24.

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 este periodo la participación –como información- se produce de forma intensa. (II.2) El segundo periodo 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 ese periodo 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. (III) La tercera etapa, la constituiría la participación derivada al planeamiento de desarrollo mediante convenios, entendidos estos en el Plan como fórmulas de articular la participación.

1. Experiencias previas y simultáneas

La composición inicial del equipo político y técnico que participa en la redacción del PG85 estará especialmente sensibilizada con los problemas de la ciudad por haber participado en experiencias de planeamiento previas y simultáneas, conociendo de primera mano los problemas ciudadanos y al mismo tiempo poniendo de manifiesto los mismos (Leal, 1985: 32). En este sentido es muy influyente la experiencia en la redacción de los PAI (1978-1980). Las claves del éxito en esos procesos fueron la intensidad en el tiempo y su consideración inicial como mecanismo 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 PAI es una participación *por invitación*. La principal virtud fue la recopilación de información que serviría para el análisis en la tramitación del Plan General. Otra de las experiencias previas, pero que se desarrollará en el tiempo de forma simultánea, es la *Operación de Remodelación y Realojo de Barrios* (1979-1986): una Operación que involucra a diversas administraciones y que supone una fuerte inversión pública. El volumen de la Operación –unas 39.000 viviendas- canaliza gran parte de las reivindicaciones en materia de vivienda social. Con ella se considera que se paga una “*deuda social*” (Terán, 1992: 290) y será intensamente participada por las asociaciones de vecinos, sobre todo en sus fases iniciales. 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*, una vez que se pone en marcha el proceso. En cuanto al marco político en el que se inicia la tramitación del PG85, es destacable que el PSOE –que afianzará su poder en todas las administraciones- opta por una *democracia representativa* en detrimento de una *democracia participativa*. Se trata de una decisión táctica en origen como estrategia política para 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. Alcanzado el poder, el sistema representativo o delegado continuará con una izquierda que apuesta por fórmulas tecnocráticas al considerarse embebida de los problemas ciudadanos. Los años 1980 supondrán la desactivación del movimiento ciudadano y la incorporación de algunos de sus miembros en el sistema de partidos. 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).

2. Experiencias previas y simultáneas

2.1 Intensa participación hasta el avance (1980-1982/83)

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 solo cambiar la ciudad sino “*cambiar el modelo de sociedad*”²⁹. 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 que provenía de la izquierda italiana basada en la idea que explica Campos Venuti de que “*el crecimiento no debe ser el único objetivo del Plan*”³⁰, en un Madrid cuya población decrece. El PCE -a quien se le reconoce la “*paternidad*” del documento- ostenta en ese primer momento las competencias en materia de urbanismo dentro de la coalición 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 elevado. 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*”³¹. 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*

²⁹ Declaraciones de Enríquez, concejal de UCD en el Ayuntamiento de Madrid recogidas en ABC, 24-5-1982: 36.

³⁰ Cita en artículo de opinión firmado por Campos Venuti, urbanista asesor del PG85, en El País, 14-05-1982: 32.

³¹ Declaraciones de representantes de la Federación de Asociaciones de Vecinos recogidas en ABC, 16-7-1982: 27.

*participado en la redacción del plan*³². 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 político³³ a las municipales de 1983, 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 ello a su referendo democrático a la altura del Avance.

2.2 Decadencia de la participación ciudadana desde el Avance hasta su 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 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

³² Declaraciones de Francisca Sauquillo, líder vecinal de Vallecas, recogidas en El País, 25-06-1982: 23.

³³ Para verificar esta afirmación consultar: PSOE (1983).

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 1980, 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 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*”³⁴. 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). 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

³⁴ Cita en artículo de opinión firmado por Eduardo Mangada, en El País, 02-06-1982: 24.

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).

3. Participación derivada al planeamiento de desarrollo mediante convenios

La participación en el PG85 se debe entender que va más allá de la de la fase de tramitación para fomentar una conciencia colectiva sobre los procesos de transformación de la ciudad. Esto se plasmaría en el sistema prioritario de gestión que acompaña al desarrollo del Plan, que sería la gestión por convenio y la gestión del suelo público. 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 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.

A modo de conclusión

Los procesos de planeamiento son lentos -cabe recordar que este en concreto dura alrededor de 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 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 estratégicos comunes. 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 cómo 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 cómo 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, solo tendrán una amplia cabida participativa en el caso de que exista detrás de dichas iniciativas un fuerte impulso de capital público.

EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN EN LA REDACCIÓN DEL PLAN GENERAL DE 1985		
I. ANTECEDENTES	Experiencias participativas en procesos de planeamiento inmediatos y simultáneos.	Operaciones urbanísticas relacionadas: 'PAIs' (1978-1980). Operación de Remodelación y Reallojo de Barrios (1979-1986). Convenios de Planeamiento en curso. Claves del éxito participativo en esos procesos: Intensidad del proceso (tiempo acotado); acción inmediata; escala adecuada; fuerte inversión pública. Sirvieron para recopilar información.
		Apuesta por la <i>democracia representativa</i> frente a la opción de la <i>democracia participativa</i> . Desactivación del movimiento ciudadano e incorporación de parte de sus miembros al sistema de partidos.

II. PARTICIPACIÓN DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL PLAN	Participación intensa hasta el Avance (1980-1982- elecciones municipales 1983)	Descentralización administrativa. Estrategia de fragmentar el plan por piezas (distritos) más próximos al ciudadano. El plan "desde abajo".
		Intenso discurso político sobre la capacidad del plan para conseguir la justicia social ("derecho a la ciudad"). Fuerte carga política. Ideas marxistas. Paternidad del plan comunista. Corriente italiana de la "austeridad" como salida a la crisis.
		Fuerte sintonía entre técnicos y políticos, muchos de los cuales habían conocido de primera mano los problemas ciudadanos. Evolución hacia un cierto "despotismo tecnocrático".
		Gran esfuerzo en informar sobre el proceso que se estaba llevando a cabo. Participación entendida como <i>información</i> . Propuesta presentada muy desarrollada y cerrada. Intensa utilización de eslóganes.
		Vinculación directa del Plan con el programa político del PSOE en las elecciones municipales de 1983, lo cual se asemeja a un refrendo del mismo. Politización del documento.
	Decadencia de la participación ciudadana en las fases de Aprobación Provisional y Definitiva: (1983-1984-1985)	Pérdida de peso político del Plan coincidiendo con un incremento del peso en el urbanismo del PSOE (PCE lastrado por problemas internos). "Fuga" de personas vinculadas al Plan hacia otras esferas del poder conquistadas por el PSOE. Nuevos políticos más gestores. Distanciamiento con la ciudadanía.
		Recorte de la confianza en las virtudes del plan como mecanismo de acción política por la diferencia entre los plazos políticos y los plazos de planeamiento y por la limitación de la capacidad de acción del Plan debida al sistema de financiación local.
		Recorte de la capacidad del plan para resolver el conjunto de los problemas urbanos a medida que se hacía un documento más real: de un documento teórico-político a un documento práctico-gestor adaptado a la Ley y al sistema económico.
		Inicio de salida a la crisis económica: Reactivación de los agentes económicos. Reorganización en torno a intereses urbanísticos comunes. Grupo de presión que se apoyó en un marco legal propicio. Medidas liberales de salida a la crisis. Reajuste de las "reglas de juego" en base a la ley. Madrid como ciudad competitiva.
		Participación basada en alegaciones con base jurídica sobre intereses particulares afectados. Desinterés colectivo por la longitud del proceso.
	Escasa participación de municipios limítrofes. Competitividad local de Madrid con su área metropolitana.	
III. PARTICIPACIÓN DERIVADA	Participación derivada desde el Plan al planeamiento de desarrollo mediante convenios ³⁵ .	<p>Búsqueda de la incorporación de la participación más allá del momento de redacción del Plan.</p> <p>Apuesta en la redacción del PG por un planeamiento de desarrollo flexible que fomente la participación.</p>

Figura 22. Conclusiones sobre la evolución del papel de la participación en la redacción del PG85.

Fuente: Elaboración propia

³⁵ No es objeto de esta investigación el estudio del impacto real de la participación en estos procesos, ya que van más allá del momento de redacción del Plan. Simplemente se señala que fueron concebidos en la redacción del Plan como mecanismos para incorporar la participación en el planeamiento de desarrollo.

Aplicaciones de las conclusiones obtenidas y cuestiones pendientes

1) Hacia una democracia perfeccionada

Como señala Borja, las instituciones solamente recibirán el título y el respeto que se les debe en democracia si además de su dimensión formal, es decir, proceder de elecciones libres, *“actúan mediante políticas que desarrollen y hagan posible los derechos de los ciudadanos”* (Borja, 2011: 87-88). Para ello además de participativa, *“la democracia moderna avanzada debe ser mucho más deliberativa”* (Ascher, 2001: 66). Capel considera que las transformaciones basadas en sólidos argumentos pueden llegar a tener cabida en el marco legal existente, donde *“pueden hacerse muchas transformaciones de consecuencias muy profundas e incluso revolucionarias. [...] Y que estos cambios pueden hacerse de forma democrática, contando con el apoyo decidido de amplias capas de la población”* (Capel, 2010). Como señala este autor, ello exigirá un esfuerzo de difusión y amplio debate, tanto a sectores especializados como a la ciudadanía en general. Por ello es conveniente legitimar la *democracia formal*, al margen de que *“sin duda será necesario realizar también un debate sobre la ética del poder y sobre cómo eso se puede cambiar, para afirmar y profundizar la democracia”* (Capel, 2011). Los sistemas sociales son frágiles, por lo que *“antes de destruir, deberían hacerse propuestas concretas para conocer con claridad cuál es la alternativa que se propone”* (Capel, 2011). Aunque sería conveniente agotar las posibilidades por esta vía, hay que tener también en cuenta la opinión de autores como Garnier (2011 a) que se muestran escépticos con esta *fetichización* del Derecho, o Harvey, que alienta al trabajo del *“arquitecto insurgente”* -entendido como el técnico comprometido con la sociedad- señalando que hasta que *“no reunamos el coraje mental y no estemos dispuestos a dar un salto igualmente especulativo hacia lo desconocido, seguiremos siendo también objetos [...] en lugar de sujetos activos, que empujan conscientemente las posibilidades humanas hacia sus límites”* (Harvey, 2000: 290). Con independencia del grado de ruptura que se establezca con el pasado, convenimos con Ascher en que hace falta un *nuevo urbanismo*, acorde con las nuevas formas de pensar y actuar, que permita *“dotarse de nuevos instrumentos para dominar esta revolución urbana, sacar partido de ella y limitar sus posibles perjuicios”* (Ascher, 2001: 18).

2) Hacia un aumento de la participación de la sociedad en las plusvalías del planeamiento

Centrándonos en lo urbano, como señala Harvey, es necesario tener un mayor control democrático sobre la producción y utilización del excedente, lo que constituirá el *derecho a la ciudad*, ya que éste hoy en día *“se encuentra demasiado restringido, en la mayoría de los casos, a una reducida elite política y económica que se halla en condiciones cada vez más de conformar las ciudades de acuerdo con sus propios deseos.”* (Harvey, 2008: 37). Si la participación se limita a los últimos eslabones del proceso, el conjunto social llegará a un suelo soporte de todos los sucesivos procesos de especulación y, en el caso de pretender desarrollar sobre éste una política social, malversará gran parte de las plusvalías generadas por el planeamiento. Por ello es necesario intervenir antes, intervenir en el Sistema. En el marco del urbanismo en España, las llamadas generales a la participación se

muestran insuficientes en base la legislación urbanística que regula estos procesos, incluso se hacen insuficientes en un contexto político-social favorable como el estudiado. Por ello serían necesarios cambios participados en las bases del sistema urbanístico que avansasen hacia un mayor desarrollo de los *derechos subjetivos*, re-delimitando los papeles de los diferentes agentes, sólo así se podrá profundizar en el *derecho a la ciudad* y en los principios que en torno a esta idea se recogen en la Constitución Española.



Figura 23. *Burladero*. (Juan Genovés, Acrílico sobre tela 108 x 120 cm., 2007)

Fuente: www.juangenoves.com

3) Hacia una participación en la elaboración de los marcos urbanísticos de referencia

Por tanto, las llamadas a la participación ciudadana, para que sean efectivas, no pueden realizarse al margen del marco global de referencia, puesto que serán de corto alcance, ya que primarán los derechos reconocidos en el Sistema. El problema es que la participación ciudadana en la elaboración o revisión de estos marcos es escasa o nula y la participación representativa se ha limitado a consolidar un sistema con una fuerte inercia. En base a las conclusiones obtenidas, cabe preguntarse por la falta de debates participativos en la elaboración de las leyes urbanísticas, cuando éstas configuran el alcance del planeamiento. Cabe preguntarse cómo hemos avanzado desde la Transición en la consolidación del

marco urbanístico. La hipótesis de partida es que no demasiado, o incluso que podemos considerar que en algunos aspectos y/o periodos hemos retrocedido. En base a las conclusiones obtenidas sería conveniente analizar en un futuro el alcance real de lo dispuesto en la vigente Ley de Suelo estatal³⁶, que nació con la intención de romper con el esquema tradicional del sistema urbanístico español, o así por lo menos lo señala en su *Exposición de Motivos*: *"Esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. [...] más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano."*

4) Hacia sistemas de planeamiento alternativos que fomenten una mayor participación

Como señala Sánchez-Casas, *"algunos movimientos tratan de curar los síntomas cuando lo verdaderamente deteriorado son los procesos"*. (Sánchez-Casas, 2009:14). Por ello sería conveniente profundizar en la comparación con 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 por qué funcionar, debido a los diferentes condicionantes de contorno que existen. Convendría analizar aquellos sistemas urbanísticos que propician la participación en sus bases y lleven ésta hasta las últimas consecuencias, anidados en sociedades, como las anglosajonas, con un mayor desarrollo de la cultura participativa. Sería conveniente igualmente aprender de fórmulas de planeamiento más dinámico, que permitan acortar los tiempos de redacción, produciendo de esta forma por una parte documentos intensamente participados y por otra, estructuras participativas estables en el tiempo. Como señalan Verdaguer y Velázquez -en base a los estudios realizados sobre experiencias internacionales- la participación debe entenderse *"como una dinámica viva destinada a la creación de escenarios abiertos y flexibles para el debate y la negociación, no como la simple aplicación mecánica de protocolos impuestos desde las administraciones"* (Verdaguer y Velázquez, 2011: 134). 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*. No se ha de olvidar, asimismo, que las metodologías participativas tienen siempre una base política: *"si facilitan o promueven una participación más o menos abierta o restringida; si se trata de*

³⁶ Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo

informar, consultar, debatir o decidir conjuntamente con los ciudadanos, no es una decisión metodológica ni técnica, sino política” (Rebollo, 2003: 287).

5) Hacia el buen gobierno de la ciudad

Otro de los interrogantes que se plantean a raíz del estudio es si es posible una participación real a escala de ciudad en complicados procesos de planeamiento que necesariamente vinculan múltiples factores. Tradicionalmente se ha considerado que la escala donde la participación podría tener un alcance más efectivo es el barrio y el distrito (Alguacil & Denche, 1987 b: 252) ya que los vecinos en muchos casos son parientes, compañeros o comparten actividades al mismo tiempo. Pese a las nuevas tecnologías, que posibilitan las relaciones sociales con independencia de las distancias físicas, lo cierto es que la ciudad es el espacio del contacto social y éste se produce de una forma más intensa a la escala de barrio. Así autores como Friedmann retoman la producción de conocimientos en torno al *derecho a la ciudad* hablando de la *sostenibilidad social* de las ciudades a través de los barrios, definidos como los lugares de reproducción social “*donde aprendemos a ser seres humanos y ciudadanos completos también titulares de derechos civiles específicos*” (Friedmann, 2011: 14). Sin perder la vista en la capacidad de reactivación social y con ello de participación a través de los barrios, autores como Borja –años atrás abiertamente localistas- renuevan su discurso hablando de la necesaria participación y coordinación a escala supralocal fundamentada en la “*governabilidad interinstitucional basada en el planeamiento estratégico, los programas concertados, los servicios compartidos y las relaciones contractuales*” (Borja, 2011: 87).

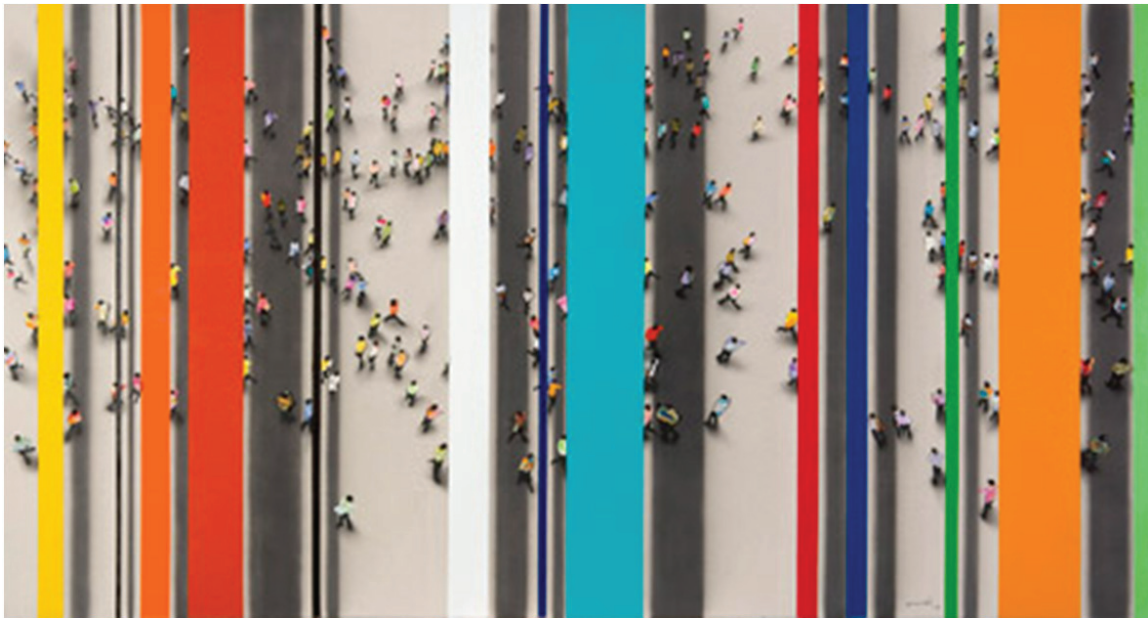


Figura 24. *Lineal II*. (Juan Genovés, Acrílico sobre tela 150 x 280 cm., 2008)

Fuente: www.juangenoves.com

En este sentido, el gobierno democrático de la ciudad debiera promover *“un proyecto de gobierno metropolitano de aglomeración basado en la proporcionalidad respecto a la población, lo cual garantizaría que cada núcleo urbano tuviera una cuota de poder”* (Ibídem). La *gobernanza* -entendida como el buen gobierno de la ciudad según los principios señalados- puede suponer el enriquecimiento de la democracia representativa mediante nuevos procedimientos deliberativos y consultivos. La *gobernanza supralocal participada* ponderaría los diferentes pesos de la democracias locales, ya que *“la democracia de vecindad sin democracia metropolitana no basta para que los ciudadanos tomen conciencia de que su suerte va unida”* (Ascher, 2001: 84). Garnier alerta sobre que *“conceptos tranquilizadores”* como *“gobernanza urbana”, “democracia local”, “democracia participativa”* o *“procesos de concienciación”* -que favorecen la adquisición de *“capacidades”* y *“responsabilidades”* a través de la asunción de cierto poder- lleguen a tener un verdadero alcance (Garnier, 2011 b). En este sentido Verdaguer opina que el marco español se observa una falta de vinculación entre los consensos alcanzados en algunos procesos participativos de aplicación reciente –como las *Agendas 21*- y su repercusión final, quedando en muchos casos como instrumentos vacíos al no existir una obligación de cumplimiento, por lo que los consensos alcanzados dependerán de la voluntad política del momento (Verdaguer, 2010 e). Por ello hoy en día – y a la espera de que lleguen mejores tiempos- siguen cobrando sentido frases como la que recoge Borja (1988: 309) de una inscripción anónima:

“Yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis, ellos deciden.”

5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Relación de los distintos expertos entrevistados clasificados por campo temático:

CAMPO	EXPERTO ENTREVISTADO
Participación	VERDAGUER, Carlos (2010 e): Entrevista personal registrada el 21 de julio de 2010. Duración: 60 minutos. Arquitecto. No formó parte del equipo del PG85 pero se interesó por su proceso de redacción. Actualmente es experto reconocido en temas de participación ciudadana.
Política	LEGUINA, Joaquín (2010 e): Entrevista personal registrada el 8 de octubre de 2010. Duración: 50 minutos. Concejal de Hacienda en el Ayuntamiento 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 el 26 de julio de 2010. Duración: 75 minutos. Arquitecto. Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento (1979-1981) hasta ser expulsado del PCE. Consejero de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid (1983-1987). Participó directamente en la elaboración del PG85 hasta la fase de Avance.
Técnicos	YNZENGA, Bernardo (2010 e): Entrevista personal registrada el 20 de julio de 2010. Duración: de 60 minutos. Arquitecto. Asesor externo en el proceso de redacción del PG85. Participó en la redacción del PAI del Centro. Participó en la redacción de otros planes generales en los años '80'.
	COLAVIDAS, Felipe (2010 e): Entrevista personal registrada el 22 de julio de 2010. Duración: 90 minutos. Arquitecto. Participó como técnico en los PAI de Carabanchel y Latina. Participó en el proyecto y dirección de obra del Barrio de Remodelación del Zofío. 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 el 3 de diciembre de 2010. Duración: 45 minutos. Arquitecto. Jefe Técnico para el Sector de Actividades Económicas (1981-1984) del PG85.
	ZÁRRAGA, José Luis de (2010 e): Entrevista personal registrada el 24 de noviembre de 2010. Duración: 60 minutos. Sociólogo. Redactó en mayo de 1981 el informe sobre "Actitudes de la población madrileña respecto al planteamiento urbanístico municipal". Elaboró la información expuesta en el Avance (1982).
Movimiento ciudadano	LÓPEZ-REY, Félix (2010 e): Entrevista personal registrada el 26 de julio de 2010. Duración: 210 minutos. Líder vecinal de la Meseta de Orcasitas. Militante del PCE desde 1972. Concejal por IU durante doce años desde 1987.
Agentes empresariales	ENGUITA, Abel (2010 e): Entrevista personal registrada el 22 de julio de 2010. Duración: 60 minutos. Arquitecto. Asesoró a asociaciones de empresarios durante el proceso de elaboración del PG85. Dirigió durante la tramitación la Asesoría de Urbanismo de la CEIM.

Figura 25. Expertos consultados

Fuente: Elaboración propia

Relación de fuentes bibliográficas consultadas:

- AA.VV (1990). *10 años de planeamiento urbanístico en España (1979-1989)*. Madrid: MOPU.
- ALBERICH, T. (1994). Aspectos cuantitativos del asociacionismo en España. *Documentación Social*, Nº 94.
- ALEXANDER, Ch. (1975). *Urbanismo y participación: el caso de la Universidad de Oregón*. (Edición en castellano de 1976). Barcelona: Gustavo Gili (Título original: *The Oregon experiment*).
- ALEXANDER, Ch; (1977). *Un lenguaje de patrones: ciudades, edificios, construcciones*. (Edición en castellano de 1980). Barcelona: Gustavo Gili. (Título original: *A Pattern Language. Towns, Buildings. Construction*).
- ALFOZ; (1989). Movimiento vecinal y gobierno local democrático. *Alfoz*, Nº 62-63.
- ALGUACIL, J. y DENCHE, C. (1986). No tan desencantados. Experiencias nuevas de gestión vecinal. *Alfoz*, Nº 29.
- ALGUACIL, J. y LEÓN, C; (1987 a). Los protagonistas de la Remodelación. *Alfoz*, Nº 39.
- ALGUACIL, J. y DENCHE, C. (1987 b). Participación ciudadana y metrópoli. *Documentación Social*, Nº 67.
- ALGUACIL, J. y DENCHE, C. (1991). La experiencia de los barrios en remodelación y las políticas de realojamiento. *Documentación Social*, Nº 85.
- ALGUACIL, J. y DENCHE, C. (1993). Otros movimientos sociales para otro modelo participativo y otra Democracia. *Documentación Social*, Nº 90.
- ALGUACIL, J; (2000). Ciudad, ciudadanía y Democracia urbana. *Documentación Social*, Nº 119.
- ALGUACIL, J. (2003). Calidad y participación ciudadana. *Bits: Boletín informativo trabajo social*, Nº 5.
- ALGUACIL, J. (2004). La Democracia participativa como estrategia para la gestión relacional. *Intervención psicosocial: Revista sobre igualdad y calidad de vida*, Nº 3.
- ALGUACIL, J. (2008). Espacio público y espacio político: la ciudad como el lugar para las estrategias de participación. *Polis: revista académica de la Universidad Bolivariana*, Nº 20.
- ALONSO TEIXIDOR, L.F. (1985). La actividad económica en el Plan General de Madrid. *Alfoz*, Nº18-19.
- ALONSO TEIXIDOR, L.F. (1986). *Urbanismo y Política Municipal: ¿Nuevo Planeamiento frente a consolidación del Poder Local?*. Conclusiones tras la participación en el encuentro celebrado bajo el mismo título en Madrid en el año 1986. Madrid: Editorial Ayuso.
- ALONSO TEIXIDOR, L.F. (Comp.).(1987). *La actividad industrial en la ciudad: problemas y políticas en el contexto de experiencias urbanísticas recientes: el caso de Madrid* en Estudios sobre espacios urbanos = études sur les espaces urbains. Madrid: Casa de Velázquez.
- ÁLVAREZ MORA, A. (1978). *La remodelación del centro de Madrid*. Madrid: Editorial Ayuso.

ASCHER, F. (2001). *Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día.* (Edición en castellano de 2004). Madrid: Alianza editorial. (Título original: *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour.*)

BARDAJÍ, E. (1986). *Urbanismo y Política Municipal: ¿Nuevo Planeamiento frente a consolidación del Poder Local?*. Conclusiones tras la participación en el encuentro celebrado bajo el mismo título en Madrid en el año 1986. Madrid: Editorial Ayuso.

BARDAJÍ, E. (2001). De la forma de la ciudad en el planteamiento madrileño: antecedentes y consecuencias del Plan General de Ordenación Urbana de 1985. *Urban*, Nº 6. Madrid: Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM).

BORJA, J. (1980). Política municipal: la izquierda ha cumplido un año. *Zona abierta*, Nº 25.

BORJA, J. (1983). Los actores sociales en la construcción de la ciudad, *Ciudad y Territorio*, Nº 57 y 58.

BORJA, J. (1984). Izquierda, experimentar nuevas formas, avanzar nuevas ideas, *Leviatán*, Nº18.

BORJA, J. (1986a). Participación, ¿para qué? (1), *Alfoz*, Nº 29.

BORJA, J. (1986b). Participación, ¿por qué? (y 2), *Alfoz*, Nº 30-31.

BORJA, J. (1986 c). *Por unos municipios democráticos: diez años de reflexión crítica y movimiento ciudadano.* Madrid: IEAL.

BORJA, J. (1987). *La participación ciudadana* en Manual de gestión municipal democrática. Madrid: IEAL.

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

BORJA, J. (2011). ¿Un cambio de ciclo o un cambio de época? Siete líneas para la reflexión y la acción, *Urban*, NS01, Marzo 2011. Madrid: Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM).

CALVO MAYORAL, L. (1995). *El discurso urbanístico en los años ochenta: análisis político e ideológico de los paradigmas hegemónicos en el urbanismo español y sus condiciones de aparición.* (Tesis Doctoral dirigida por Jesús Leal Maldonado). Madrid: Universidad Complutense.

CAMPOS, J. (1982). *Recuperar Madrid.* Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Oficina Municipal del Plan.

CAMPOS VENUTI, G. (1978a). Planificación y participación en Italia, *Revista de Estudios Sociales*, Nº 20-21.

CAMPOS VENUTI, G. (1978b). *Urbanismo y austeridad.* (Edición en castellano de 1981). Madrid: Editorial Siglo XXI. (Título original: *Urbanistica e austerità*).

CAMPOS VENUTI, G. (1984). *El territorio desde el desarrollo cuantitativo a la recuperación cualitativa: Metrópolis policéntricas y desafío tecnológico.* Metrópolis territorio y crisis: Jornadas de debate: Madrid 15, 16, 17 de febrero. Madrid.

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

CAPEL, H. (2010). *Urbanización Generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad*. Conferencia inaugural del XI Coloquio Internacional de Geocrítica. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIV, nº 331. Barcelona: Universidad de Barcelona. (Recurso en línea).

CAPEL, H. (2011): Derecho para la ciudad en una sociedad democrática. *Scripta Nova*. (Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales). Vol. XV, nº 353. Barcelona: Universidad de Barcelona. (Recurso en línea).

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

CASTELLS, M. (1977a): *Ciudad, Democracia y Socialismo. La experiencia de las Asociaciones de vecinos en Madrid*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

CASTELLS, M.; LEIRA, E.; QUINTANA, I.; RODRÍGUEZ, E.R.; REBOLLO, J. y TAMAMES, R. (1977b): *Madrid para la Democracia*. Madrid: Editorial Mayoría.

CASTELLS, M. (1986). *La ciudad y las masas: sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza.

CASTELLS, M. (1990). *Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida en Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid: Editorial Sistema.

CAZ, R. DEL y SARAVIDA, 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.

CEIM (1982). *Trabajos realizados en el seguimiento de la Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid*. Volumen 2. Madrid: CEIM.

CEIM (1989). *Sugerencias para la revisión del Plan General de Madrid*. Madrid: CEIM.

CIDUR (1977). *Movimiento de barrios y partidos políticos*. Madrid: Editorial Mañana.

COAM (1983). *Alegaciones del COAM al Plan de Ordenación Urbana de Madrid*. Madrid: Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid (COAM).

COLAVIDAS, F. (1981). Aspectos relacionados con la participación vecinal en el proceso de remodelación de la Colonia del Zofío, *Boden*, Nº 23-24.

CONDE DUQUE, C. (1985). Un reto a la gestión, *Alfoz*, Nº 18-19.

COPLACO (1977a). *Conclusiones y recomendaciones de la mesa redonda celebrada en COPLACO en julio de 1977 sobre la participación pública en el planeamiento metropolitano. Parte 1. Informe de la mesa*. Madrid: Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano.

COPLACO (1977b). *Conclusiones y recomendaciones de la mesa redonda celebrada en COPLACO en julio de 1977 sobre la participación pública en el planeamiento metropolitano*.

Parte 2. Transcripción verbal de las sesiones. Madrid: Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano.

CUETO, J. (1984). La implosión de Madrid, *Alfoz*, Nº 7-8.

DÍEZ, P. (1986). *Urbanismo y Política Municipal: ¿Nuevo Planeamiento frente a consolidación del Poder Local?*. Conclusiones tras la participación en el encuentro celebrado bajo el mismo título en Madrid en el año 1986. Madrid: Editorial Ayuso.

ECHENAGUSÍA, J. (1983). Encuesta: Mangada, Gaviria, Pascual y Mascareña, *Alfoz*, Nº2.

ENGUITA, A. (1985). La participación ciudadana en el urbanismo, *Revista de derecho urbanístico*, Nº 93.

ENGUITA, A. (Coord.). (2008). *Participación ciudadana e integración social* en La ciudad contemporánea: análisis de su estructura y desarrollo. Madrid: CEOE.

ESPELOSÍN, J. (1989). Entrevista a Jesús Espelosín. Concejal de Urbanismo e Infraestructura del Ayuntamiento de Madrid, *Urbanismo*, Nº 7.

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

EZQUIAGA, J.M. (1986). *La intervención pública, proyecto y estrategias de actuación* en Introducción al diseño urbano: la calidad en la ciudad consolidada. Madrid: Ediciones Instituto del Territorio y Urbanismo. MOPU.

EZQUIAGA, J.M. (1989). De la recuperación de la ciudad a la articulación del espacio metropolitano, *Alfoz*, Nº 62-63.

FARIÑA, J. (Dir) (2010). *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Madrid: 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: Ediciones Instituto del Territorio y Urbanismo. MOPU.

FERNÁNDEZ DURÁN, R. (1987). *El impacto de la crisis sobre la Comunidad de Madrid* en Estudios sobre espacios urbanos = études sur les espaces urbains. Madrid: Casa de Velázquez.

FERNÁNDEZ LONGORIA, F. (1985). Psicoanálisis de la intervención en Madrid: sobre el método, *Alfoz*, Nº18-19.

FRIEDMANN, J. (2011). *Barrio por barrio: reclamando nuestras ciudades*, *Urban*, NS01, Marzo 2011. Madrid: Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM).

FLYVBJERG, B (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, Volume 12, Number 2, April 2006, 219-245. Aalborg, Dinamarca: Aalborg University.

GAGO, J. (1985). Suelo y vivienda: las dos cuestiones de mayor incidencia económica, *Alfoz*, Nº18-19.

GAGO, J. (1986). *Urbanismo y Política Municipal: ¿Nuevo Planeamiento frente a consolidación del Poder Local?*. Conclusiones tras la participación en el encuentro celebrado bajo el mismo título en Madrid en el año 1986. Madrid: Editorial Ayuso.

GAIA I DÍAZ, F. (2005). *La participación ciudadana, algo más que el refrendo* en Participación ciudadana para el urbanismo del siglo XXI. Valencia: ICARO, CTAV.

GALIANA, L. (1995). *Suelo público y desarrollo urbano en Madrid*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid (UAM).

GARCÍA, J. y GONZÁLEZ, D. (1976). *Presente y futuro de las Asociaciones de Vecinos*. Madrid: Pecos Editorial.

GARCÍA-BELLIDO, J. (1978). Participación popular y lucha de clases en el planeamiento urbanístico. Esbozos para un debate, *CAU: construcción, arquitectura, urbanismo*, Nº 51.

GARCÍA-BELLIDO, J. y GONZÁLEZ, L. (1979). *Para comprender la ciudad: claves sobre los procesos de producción del espacio*. Madrid: Editorial Nuestra Cultura.

GARCÍA-BELLIDO, J. (1981). Notas ideológicas y conflictos en el proceso de Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid: sus perspectivas futuras, *Ciudad y Territorio*, Nº 4.

GARCÍA-BELLIDO, J. (1982). *Introducción* en Criterios y objetivos para la Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid. Madrid: Área de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Diputación Provincial de Madrid.

GARCÍA-BELLIDO, J. (1996). Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español, *Ciudad y Territorio*, Nº 107-108.

GARNIER, J.P. (2006). *Contra los territorios del poder. Por un espacio público de debates y de combates*. Barcelona: Virus editorial.

GARNIER, J.P. (2011a). Treinta objeciones a Horacio Capel, *Scripta Nova*, (Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales), Vol. XV, Nº 353. Barcelona: Universidad de Barcelona. (Recurso en línea).

GARNIER, J.P. (2011b). Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: ¿De qué derechos hablamos... y con qué derecho?, *Scripta Nova*. (Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales), Vol. XVI, Nº 909. Barcelona: Universidad de Barcelona. (Recurso en línea).

GAVIRA, C. y MESONES, J. (1977). La participación en la planificación urbana, *revista de Estudios Sociales*, Nº19.

GAVIRA, C. y LEAL, J. (1978). Política y participación en el planeamiento urbano, *Ciudad y Territorio*, Nº1.

GOMARIZ, E. (1978). El espacio electoral del PSOE; *Leviatán: Revista de Pensamiento Socialista*. 2ª Época, Nº1.

GUERRERO, M. (1998). *Veinte años de encuentros y desencuentros de las asociaciones de vecinos*. Madrid: CAVE (Confederación de Asociaciones de Vecinos de España).

GUARDIA, C. de la (1986). Participación en *Urbanismo y Política Municipal: ¿Nuevo Planeamiento frente a consolidación del Poder Local?*. Madrid: Ayuso.

- HARVEY, D. (1973). *Urbanismo y desigualdad social* (edición en castellano de 1977). Madrid: Siglo Veintiuno de España. (Título original: *Social Justice and the City*).
- HARVEY, D. (2000). *Espacios de esperanza*. (Edición en castellano de 2003). Madrid: Akal, (Título original: *Spaces of Hope*).
- HARVEY, D. (2008). The Right to the City, *New Left Review*, Nº 53, September-October 2008. (Recurso en línea traducido en español).
- HERNÁNDEZ AJA, A. y VELÁZQUEZ, I. (1987). Pisos, canes y barrio, *Alfoz*, Nº 39.
- HERNÁNDEZ AJA, A. (2003). *Ciudadanos fecundos: participación y calidad de vida*, en Teresa Arenillas, Ecología y ciudad, Fundación de Investigaciones Marxistas. Madrid: El Viejo Topo.
- HERNÁNDEZ CRAQUI, Á. (1982). *Presentación del Concejal de Relaciones Sociales y Vecinales*. Participación ciudadana: II Jornadas del 3 al 5 de diciembre de 1982. Ayuntamiento de Madrid. Madrid: Editorial Popular.
- HERNÁNDEZ, E. (1987). Remodelación, cuerda para rato, *Alfoz*, Nº 39.
- HERRERO, L.E. (2005). *Participación ciudadana para el urbanismo del siglo XXI*. Valencia: ICARO, CTAV.
- JIMÉNEZ LINARES, 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. y LEIRA, E. (1978). Participación pública: una exigencia de los ayuntamientos democráticos, *revista de Estudios Sociales*, Nº 20-21.
- LEAL, J. (1979). Equipamientos y segregación espacial en el área metropolitana de Madrid, *Ciudad y Territorio*, Nº 2.
- LEAL, J. (1983). Crecimiento y decrecimiento de Madrid: evaluación de una crisis; *Revista de Occidente*, Nº 27-28.
- LEAL, J. (1985). El Plan ante la alternativa de transformación social de la ciudad, *Alfoz*, Nº18-19.
- LEAL, J. (1986a). *Marxismo y producción del espacio urbano*. Cien años después de Marx: ciencia y marxismo: actas del Coloquio Internacional en conmemoración del Centenario de la muerte de Carlos Marx. Reyes Sánchez, Román. (Coord.). Madrid
- LEAL, J. (1986b). El urbanismo y las ciencias sociales, *Ciudad y Territorio*, Nº 67.
- LEAL, J. y TOBÍO, C. (1987). El declive demográfico de Madrid, *Economistas*, Nº 27.
- LEAL, J. y RÍOS, J. (1988). *Los espacios colectivos en la ciudad: planificación de usos y servicios públicos*. Madrid: MOPU.
- LEAL, J. (1989). La sociología y el urbanismo de los últimos diez años, *Ciudad y Territorio*, Nº 81-82.
- LEAL, J. (1989). *Una estrategia de futuro para la sociedad madrileña*. Madrid: PROMADRID.

LEFEBVRE, H. (1967). *El urbanismo de hoy. Mitos y realidades*, (traducción al castellano de L'urbanisme aujord'hui. Mythes et réalités, publicado originalmente en *Les Cahiers du Centre d'Etudes Socialistes*, num 72-73, septiembre de 1967, París. (Consultado en Lefebvre, H. (1971). *De lo rural a lo urbano*. Cuarta edición de 1978. Barcelona: Editorial Península. Título original: *Du rural à l'urbain*. Publicado originalmente en París, 1970).

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

LEFEBVRE, H. (1970). *La revolución urbana*. (Edición en castellano de 1972). Madrid: Alianza editorial. (Título original: *La révolution urbaine*).

LEFEBVRE, H. (1972). *El pensamiento marxista y la ciudad*. (Edición en castellano de 1983). Madrid: Universidad Politécnica de Madrid (UPM). (Título original: *La pensée marxista et la ville*).

LEGUINA, J. (1980). Crisis de Estado o Crisis de Representación, *Zona abierta*, Nº 25.

LEGUINA, J. (1983). Madrid en la Autonomía, *Revista de Occidente*, Nº 27-28.

LEGUINA, J. (1986). Tierno Galván: El Alcalde, *Sistema: Revista de ciencias sociales*, Nº 71-72.

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, (UPC).

LEIRA, E. (1981a). *Presentación* en La Oficina Municipal del Plan: programa de trabajo para la realización del Avance. Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Oficina Municipal del Plan.

LEIRA, E. (1981b). Madrid, génesis de un Plan Nuevo, *Ciudad y Territorio*, Nº 4.

LEIRA, E. (1981c). *Prólogo* en Revisión Plan General Municipio de Madrid: Avance noviembre, 1981. Madrid: Ayuntamiento de Madrid. Oficina Municipal del Plan.

LEIRA, E. (1982). Algunas notas sobre el Avance del Plan de Madrid, *Arquitectura*, Nº 235.

LEIRA, E. (1985). Plan y crisis: La aproximación del Plan de Madrid, *Alfoz*, Nº18-19.

LEIRA, E. (1986). *Participación en Urbanismo y Política Municipal: ¿Nuevo Planeamiento frente a consolidación del Poder Local?*. Madrid: Ayuso.

LEIRA, E. (1989). Una apuesta por la transformación, *Urbanismo*, Nº 7.

LEIRA, E. (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: MOPU.

LLES, C. (1987). *Crisis, hábitat periférico y proceso de marginación juvenil* en Estudios sobre espacios urbanos = études sur les espaces urbains. Madrid: Casa de Velázquez.

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

LLES, C. (1993). Periferias y metrópoli postindustrial: el caso de la periferia obrera del Municipio de Madrid, *Economía y Sociedad. Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid*, Nº 8.

LÓPEZ DE LUCIO, R. y TOLEDANO, J. (1987). Morfología de las actuaciones públicas de remodelación de Madrid, *Alfoz*, Nº 39.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1999). *Madrid 1979-1999: la transformación de la ciudad en veinte años de ayuntamientos democráticos*. Madrid: Gerencia Municipal de Urbanismo.

LÓPEZ-REY, F. (1987). Encuesta, *Alfoz*, Nº 39.

MADRID AYUNTAMIENTO (1981). *Criterios y objetivos para revisar el Plan General*. Madrid: Editorial Ayuntamiento de Madrid.

MADRID AYUNTAMIENTO (1982). *Revista Villa de Madrid*, Nº 73.

MADRID AYUNTAMIENTO (1983a). *Revista Villa de Madrid*, Nº 76.

MADRID AYUNTAMIENTO (1983b). *El Plan distrito a distrito: Avance del Plan General de Ordenación Urbana*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

MADRID OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN (1981a). *Revisión Plan General Municipio de Madrid: PreAvance julio 1981*. Madrid: Oficina Municipal del Plan.

MADRID OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN (1981b). *El urbanismo heredado: el convenio urbanístico como instrumento de gestión*. Madrid: Gerencia Municipal de Urbanismo.

MADRID OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN (1981c). *La Oficina Municipal del Plan: programa de trabajo para la realización del Avance*. Madrid: Oficina Municipal del Plan.

MADRID OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN (1981d). *Revisión Plan General Municipio de Madrid: Avance noviembre, 1981*. Madrid: Oficina Municipal del Plan.

MADRID OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN (Coord.)(1982a). *Las opciones de crecimiento en la revisión del Plan de Madrid en Ciudad y crisis económica. La planificación urbana de Madrid ante la salida de la crisis: 3-6 mayo 1982*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

MADRID OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN (Coord.)(1982b). *Suelo y vivienda en la revisión del Plan de Madrid en Ciudad y crisis económica. La planificación urbana de Madrid ante la salida de la crisis: 3-6 mayo 1982*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

MADRID OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN (1982c). *Iniciativa privada y programación de suelo*. Madrid: Oficina Municipal del Plan.

MADRID OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN (1984a). *Memoria de compatibilización*. Madrid: Oficina Municipal del Plan.

MADRID OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN (1984b). *Memoria general: anexo 1, dictámenes jurídicos*. Madrid: Oficina Municipal del Plan.

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

MADRID OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN (1985b). *Programa de actuación*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

MADRID OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN (1985c). *Memoria de participación*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

MANGADA, E. (Coord.).(1981a). *Prólogo: del convenio urbanístico a la negociación colectiva en la gestión de la ciudad* en El urbanismo heredado: el convenio urbanístico como instrumento de gestión. Madrid: Gerencia Municipal de Urbanismo.

MANGADA, E. (Coord.).(1981b). *Prologo: política urbana y revisión del Plan*, en Criterios y Objetivos para revisar el Plan General en el municipio de Madrid. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

MANGADA, E. (1985). Gobierno autonómico, ordenación del territorio y desarrollo del espacio regional, en *Metrópolis, territorio y crisis*. Madrid: Asamblea de Madrid.

MANGADA, E. (1989). Entrevista a Eduardo Mangada, *Urbanismo*, Nº 7.

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

MARTÍN ARNORIAGA, T. (1986). *Del barro al barrio: la Meseta de Orcasitas*. Madrid: Asociación de Vecinos de la Meseta de Orcasitas.

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

MARTÍN REBOLLO, L. (2007). *Evolución histórica del Derecho urbanístico en España*, en Fundamentos del Derecho Urbanístico. Pamplona: Editorial Aranzadi.

MAYEUR, C. (1983). Partidos-Asociaciones: Reflexiones sobre una desavenencia, *Alfoz*, Nº2.

MOLINA BLÁZQUEZ, J. (1989). Para participar, pase por la taquilla, *Alfoz*, Nº 62-63.

MORENO, E. (2005). *Participación ciudadana para el urbanismo del siglo XXI*. Valencia: ICARO, CTAV.

MORÁN, N. y HERNÁNDEZ AJA, A. (2002). La participación ciudadana en la intervención urbana, *Boletín CF+S*, (Recurso digital: <http://habitat.aq.upm.es/b/n34/anmor.html>). Madrid: Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, (ETSAM).

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, *Ciudad y territorio*, Nº 4.

MOYA, L. (1987). Lo construido en la operación de Remodelación, *Alfoz*, Nº 39.

MOYA, L. (1992). El proyecto urbano en la década de los 80, *Arquitectos*, Nº 126, (Editado por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España).

PAREJO, L. (Dir) (2002). *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Segunda edición, adaptada a la nueva Ley de Suelo*. Madrid: Universidad Carlos III. (Primera Edición de 1998, Madrid: Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y sociales, S. A.).

PARRA, T. (1985): Ordenación Urbanística, actividad económica y neoliberalismo, *Alfoz*, Nº 18-19.

PASTOR, J. (2003). *Crisis de la Democracia representativa, movimientos sociales y alternativas*, en Ciudadanía, ciudadanos y Democracia participativa. Lanzarote: Fundación César Manrique.

PCE (1979). *Cambiar Madrid. Partido Comunista de España*. Madrid: Editorial Ayuso.

PEREDA, C. y 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.

PEREDA, C. y PRADA, M.A. de (1986). Consolidación de la Democracia y desmovilización popular, *Alfoz*, Nº29.

PINDADO, F. (2005). *Gobierno local y participación ciudadana en Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones*. Madrid: Ediciones Iepala.

PORTAS, N. (1981). El proceso de planeamiento metropolitano de Madrid, *Ciudad y Territorio*, Nº 4.

PRATS, F. y MANCHÓN, F. (1983). Madrid, ¿una metrópoli en crisis?, *Alfoz*, Nº2.

PRATS, F. (1985). De los Planes Generales al Urbanismo Operativo, *Alfoz*, Nº 18-19.

PSOE (1983). *Por el pueblo: programa electoral municipal PSOE en Madrid, 1983*. Madrid: TCP (Técnicas de Comunicación Promocional).

REBOLLO, J; RAMÓN, E. y SOTOS, C. (1977). *El movimiento ciudadano ante la Democracia*. Madrid: Editorial Cenit.

REBOLLO, Ó. (2003). *Bases político-metodológicas para la participación*, en Ecología y Ciudad. Raíces de nuestros males y modos de tratarlos. Madrid: El Viejo Topo.

REGATO, J.V. (1986). *Un barrio en movimiento: Asociación de vecinos de la Meseta de Orcasitas*. S.l. / S.n.

RÍO, Á. del (1989). Diez años para cambiar realidades y enterrar utopías, *Alfoz*, Nº 62-63.

ROCH, F. (1993). Madrid años 80, urbanismo en una metrópoli en crisis, *Economía y Sociedad. Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid*, Nº8.

ROCH, F. (2003). *Rastros de la razón: hacia una revisión crítica de la construcción de la disciplina urbanística* en Ecología y Ciudad. Raíces de nuestros males y modos de tratarlos. Madrid: El Viejo Topo.

ROCH, F. (2004). *Naturaleza de la conurbación madrileña y sus tendencias actuales. Primera parte. Agentes sociales y tendencias urbanísticas: hegemonía inmobiliaria y pérdida de urbanidad* en Urbanismo en el siglo XXI: una visión crítica: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña, (UPC).

RODRÍGUEZ-AVIAL, L. (1993). El Avance del Plan, *Arquitectura*, Nº 296.

RUIZ-GALLARDÓN, A. (1989). Una década en Democracia Municipal, con Madrid al fondo, *Alfoz*, Nº 62-63.

SÁNCHEZ-CASAS, C. (1986). *Urbanismo y Política Municipal: ¿Nuevo Planeamiento frente a consolidación del Poder Local?*. Conclusiones tras la participación en el encuentro celebrado bajo el mismo título en Madrid en el año 1986. Madrid: Editorial Ayuso.

- SÁNCHEZ-CASAS, C. (1987). *La construcción del espacio social*. Madrid: Editorial Eusya.
- SÁNCHEZ-CASAS, C. (2009). *Sociedad, sistema y hábitat*. Madrid: Editorial Catarata.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1983). Elementos de la participación ciudadana, *CEUMT La revista municipal*, Nº 69.
- SARAMAGO, J. (2003). El nombre y la cosa, *Le Monde Diplomatique*, (Edición española), año VII, Nº 98, diciembre 2003, p3-4.
- SARAVIA, M. (2003). *Coraje cívico* en Ciudadanía, ciudadanos y Democracia participativa. Lanzarote, España: Fundación César Manrique.
- SOLÁ-MORALES, M. (1982). Plan, *Arquitectura*, Nº 235.
- SOLÁ-MORALES, M. (1987). El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas, *revista Estudios Territoriales*, Nº 24.
- SOTOS, C. (1986): *Urbanismo y Política Municipal: ¿Nuevo Planeamiento frente a consolidación del Poder Local?*. Conclusiones tras la participación en el encuentro celebrado bajo el mismo título en Madrid en el año 1986. Madrid: Editorial Ayuso.
- STAKE, R.E. (1995). *Investigación con estudio de casos*. (Edición en castellano de 1999). Madrid: Ediciones Morata. (Título original: *The Art of Case Study Research*).
- TAMAMES, R. (1979). *Prólogo* en *Cambiar Madrid*. Partido Comunista de España. Madrid: Editorial Ayuso.
- TERÁN, F. de (1981). Planeamiento en la transición, *Ciudad y Territorio*, Nº 4.
- TERÁN, F. de (1983). Crecimiento urbano y planeamiento de Madrid, *Revista de Occidente*, Nº 27-28.
- TERÁN, F. de (1989). Veinte años de Teoría y Práctica, *Ciudad y Territorio*, Nº 80-81.
- TERÁN, F. de (1992). *Madrid*. (Segunda edición publicada en 1993). Madrid: Editorial Mapfre.
- TERÁN, F. de (2009). *El pasado activo: del uso interesado de la Historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad*. Madrid: Akal.
- TIERNO GALVÁN, E. (1979). Primer discurso del nuevo Alcalde, *Villa de Madrid*, Nº 63.
- TIERNO GALVÁN, E. (1981a). *Charlas de radio pronunciadas por el Alcalde de Madrid, D. Enrique Tierno Galván*. Madrid: Oficina de publicaciones del Ayuntamiento de la ciudad de Madrid.
- TIERNO GALVÁN, E. (1981b). *Palabras preliminares*, en *Criterios y Objetivos para revisar el Plan General en el municipio de Madrid*. Madrid: Oficina de publicaciones del Ayuntamiento de la ciudad de Madrid.
- TIERNO GALVÁN, E. (1982a). *Sesión inaugural*, Participación ciudadana: II Jornadas del 3 al 5 de diciembre de 1982. Ayuntamiento de Madrid. Madrid: Editorial Popular.
- TIERNO GALVÁN, E. (1982b). *Prólogo del Presidente del Consejo de Municipios Metropolitanos* en *Criterios y objetivos para la Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid*. Madrid: Diputación Provincial de Madrid.

- TIERNO GALVÁN, E. (1982c). *Recuperar Madrid*, prólogo en *Recuperar Madrid*. Madrid: Oficina Municipal del Plan.
- TIERNO GALVÁN, E. (1982d). *Cabos sueltos*. Barcelona: Editorial Bruquera.
- TIERNO GALVÁN, E. (1983a). La última modernidad, *revista Arquitecturas bis: información gráfica de actualidad*, Nº 44.
- TIERNO GALVÁN, E. (1983b). Ciudad y materialismo histórico, *Ciudad y Territorio*, Nº 57-58.
- TIERNO GALVÁN, E. (1983c). *Prólogo* en *Por el pueblo: programa electoral municipal PSOE en Madrid, 1983*. Madrid: TCP, (Técnicas de Comunicación Promocional).
- TOBÍO, C. (1985). De lo global a lo puntual, *Alfoz*, Nº18-19.
- UMBRAL, F. (1981). *Teoría de Madrid*. Madrid: Editorial Espasa-Calpe.
- URRUTIA, V. (1992). Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos, *revista Política y Sociedad*, Nº 10.
- VALERA, S. (2004). *Las claves para la participación ciudadana en los procesos urbanísticos en Ciudad Históricas ante el siglo XXI*. Valencia: ICARO. Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia.
- VERDAGUER, C. (2000). De la sostenibilidad a los eco-barrios, *Documentación Social*, Nº 119.
- VERDAGUER, C. (2003). *Por un urbanismo de los ciudadanos* en *Ecología y Ciudad*. Raíces de nuestros males y modos de tratarlos. Madrid: El Viejo Topo.
- VERDAGUER, C. y 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, (Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia).
- VERDAGUER, C. y VELÁZQUEZ, I. (2011). *Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Île de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina*. Madrid: SEPES, (Recurso en línea).
- VILALLONGA, I. (1986). Participación en *Urbanismo y Política Municipal: ¿Nuevo Planeamiento frente a consolidación del Poder Local?*. Conclusiones tras la participación en el encuentro celebrado bajo el mismo título en Madrid en el año 1986. Madrid: Editorial Ayuso.
- VILALLONGA, I. (1989). ¿Municipalismo o poder municipal?, *Alfoz*, Nº 62-63.
- VILLANUEVA, A. (1987). Encuesta, *Alfoz*, Nº 39.
- VILLASANTE, T. R. (1983). La gestión descentralizada, *Alfoz*, Nº 2.
- VILLASANTE, T. R. (1984). *Comunidades locales: análisis, movimientos sociales y alternativas*. Madrid: IEAL Ediciones.
- VILLASANTE, T. R. y DENCHE, C. (1987). Modos de vida y urbanismo, *Alfoz*, Nº 39.
- VILLASANTE, T. R.; ALGUACIL, J; DENCHE, C; HERNÁNDEZ AJA, A; LEÓN, C. y VELÁZQUEZ, I. (1989a). *Retrato de chabolista con piso: análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*. Madrid: IVIMA.

VILLASANTE, T. R. (1989b). Algunas tesis sobre redes sociales y alteración ciudadana, *Salida*, (revista editada por la FACMUM), Madrid.

VILLASANTE, T. R. (1989c). Matando a la gallina de los huevos de oro, *Alfoz*, Nº 62-63.

VILLASANTE, T. R. y ALBERICH, T. (1993a). Experiencias de participación ciudadana en municipios: análisis y propuestas, *Alfoz*, Nº 104-105.

VILLASANTE, T. R. (1993b). El sentido de los movimientos sociales en la actualidad, *Documentación social*, Nº 90.

VILLASANTE, T. R. (1994). Sobre participación ciudadana, *RTS: Revista de treball social*, Nº 133.

VILLASANTE, T. R. (1995). *Las Democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. Madrid: HOAC.

VINUESA, J; OLLETE, A. y SÁNCHEZ-PAYOS, T. (1986). La Operación de Remodelación de Barrios en Madrid, *Ciudad y Territorio*, Nº 68.

VINUESA, J. (1987). La Gestión de un proceso Singular, *Alfoz*, Nº 39.

YNZENGA, B. (1981). Comentarios sobre los Programas de Acciones Inmediatas, *Ciudad y Territorio*, Nº 4.

YNZENGA, B. y PRECIOSO, A. (1982). *Centro. Documentos para la difusión y el debate*. Madrid: MOPU. COPLACO.

YNZENGA, B. (1986). Participación en *Urbanismo y Política Municipal: ¿Nuevo Planeamiento frente a consolidación del Poder Local?*. Conclusiones tras la participación en el encuentro celebrado bajo el mismo título en Madrid en el año 1986. Madrid: Editorial Ayuso.

LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA publicados por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio desde el año 1993, difunden bimensualmente aquellos trabajos de investigación realizados en el área del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje, que por sus características, muchas veces de investigación básica, tienen difícil salida en las revistas profesionales. Su objetivo es la difusión en lengua española de estos trabajos, en el convencimiento de que es necesario potenciar el uso de este idioma entre el mundo científico para conseguir alcanzar ámbitos de difusión a los que, de otra forma, no se podría acceder.

Su formato no es el convencional de una revista de este tipo, con artículos de diferentes autores que, en realidad, abordan aspectos parciales de cada trabajo, muy adecuados para la difusión y el conocimiento rápido de los mismos, pero que no pueden profundizar demasiado debido a su limitada extensión, sino que se trata de amplios informes de la investigación realizada que ocupan la totalidad de cada número. Esto permite, sobre todo a aquellos investigadores que se inician, el tener accesibles los aspectos más relevantes del trabajo y conocer con bastante precisión el proceso de elaboración de los mismos.

La realización material de los Cuadernos de Investigación Urbanística está a cargo del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, garantizándose el respeto de la propiedad intelectual, pues el registro es siempre en su totalidad propiedad del autor. Está permitida su reproducción parcial en las condiciones establecidas por la legislación sobre propiedad intelectual citando autor, previa petición de permiso al mismo.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Las condiciones para el envío de originales se pueden consultar en la página web:
<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurpublicar.html>

FORMATO DE LAS REFERENCIAS

Monografías: APELLIDOS (S), Nombre (Año de edición). Título del libro (Nº de edición). Ciudad de edición: Editorial [Traducción castellano, (Año de edición), Título de la traducción, Nº de la edición. Ciudad de edición: editorial].

Partes de monografías: APELLIDOS (S), Nombre (Año de edición). "Título de capítulo". En: Responsabilidad de la obra completa, Título de la obra (Nº de edición). Ciudad de edición: Editorial.

Artículos de publicaciones en serie: APELLIDOS (S), Nombre (Año de publicación). "Título del artículo", Título de la publicación, Localización en el documento fuente: volumen, número, páginas.

Asimismo, se recuerda que el autor tendrá derecho a cinco ejemplares gratuitos.

CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS

La colección completa se puede consultar en color y en formato pdf en siguiente página web:
The entire publication is available in pdf format and full colour in the following web page:

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurnumeros.html>

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS:

- 78 Alberto Dentice Bacigalupe:** "El Camino del Inca en el Norte Chico chileno", 82 páginas, Septiembre 2011.
- 77 Ricardo Alvira Baeza:** "Métodos de certificación de la sostenibilidad en proyectos urbanos", 110 páginas, Julio 2011.
- 76 Alessandro Laudiero:** "Habitabilidad básica: indicador estratégico para superar la pobreza", 110 páginas, Mayo 2011.
- 75 Fabián Tron Piñero:** "La gestión de residuos sólidos en Tokio, París, Madrid y México", 114 páginas, Marzo 2011.
- 74 Adriana Hidalgo Guerrero:** "Morfología y actores urbanos en la periferia. El caso de Tunja", 92 páginas, Enero 2011.



PROGRAMA OFICIAL DE POSGRADO EN ARQUITECTURA

MASTER PLANEAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM)

PREINSCRIPCIÓN DEL 15 DE MARZO AL 27 DE JUNIO

DIRECTOR DEL MÁSTER: Agustín Hernández Aja
PERIODO DE DOCENCIA: Septiembre 2010 -Junio 2011
MODALIDAD: Presencial y tiempo completo
NUMERO DE PLAZAS: 40 plazas
CREDITOS: 60 ECTS

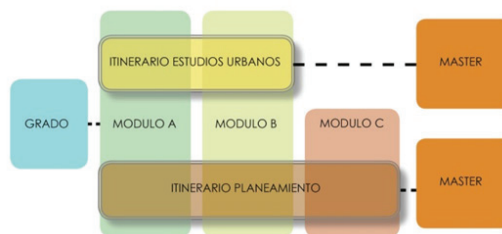
El Máster se centra en la comprensión, análisis, diagnóstico y solución de los problemas y la identificación de las dinámicas urbanas y territoriales en curso, atendiendo a las dos dimensiones fundamentales del fenómeno urbano actual: por un lado, el proceso de globalización y, por otro lado, las exigencias que impone la sostenibilidad territorial, económica y social. Estos objetivos obligan a insistir en aspectos relacionados con las nuevas actividades económicas, el medio físico y natural, el compromiso con la producción de un espacio social caracterizado por la vida cívica y la relación entre ecología y ciudad, sin olvidar los problemas recurrentes del suelo, la vivienda, el transporte y la calidad de vida. Estos fines se resumen en la construcción de un espacio social y económico eficiente, equilibrado y sostenible. En ese sentido la viabilidad económica de los grandes despliegues urbanos y su metabolismo se confrontan con modelos más maduros, de forma que al estudio de las técnicas habituales de planificación y gestión se añaden otras nuevas orientaciones que tratan de responder a las demandas de complejidad y sostenibilidad en el ámbito urbano.

El programa propuesto consta de un Máster con dos especialidades:

- Especialidad de Planeamiento Urbanístico (Profesional)
- Especialidad de Estudios Urbanos (Investigación Académica)

Se trata de 31 asignaturas agrupadas en tres módulos:

- MÓDULO A. Formación en Urbanismo.
- MÓDULO B. Formación en Estudios Urbanos e Investigación.
- MÓDULO C. Formación en Planeamiento.



Luis Felipe Alonso Teixidor
 María Teresa Borilla
 José Fariña Tojo
 José Miguel Fernández Güell
 Isabel González García
 Agustín Hernández Aja

PROFESORADO:

Ester Higuera García
 Francisco José Lamiquiz
 Julio Pozueta
 Fernando Roch Peña
 Felipe Colavidas
 Luis Moya
 Enrique Bardaji

Llanos Masía
 Ismael Guarner
 Ramón López de Lucio
 Enrique Yilla Polo
 Carmen Andrés Mateo
 Álvaro Sevilla

ENTIDADES COLABORADORAS:



ci[ur]

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA

urban



Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España



Entidad Pública Empresarial de Suelo



Ayuntamiento Real Sitio de San Fernando de Henares

CONTACTO: masterplaneamiento.arquitectura@upm.es
www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/masters/index.html

Otros medios divulgativos del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:

urban

REVISTA del DEPARTAMENTO de URBANÍSTICA y ORDENACIÓN del TERRITORIO
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

PRESENTACIÓN SEGUNDA ÉPOCA

DESDE el año 1997, **URBAN** ha sido vehículo de expresión de la reflexión urbanística más innovadora en España y lugar de encuentro entre profesionales y académicos de todo el mundo. Durante su primera época la revista ha combinado el interés por los resultados de la investigación con la atención a la práctica profesional, especialmente en el ámbito español y la región madrileña. Sin abandonar dicha vocación de saber aplicado y localizado, la segunda época se centra en el progreso de las políticas urbanas y territoriales y la investigación científica a nivel internacional. Ayer y hoy, nuestro objetivo es contribuir al desarrollo de las técnicas y modelos de ciudad y territorio, desde una perspectiva crítica y conjugando las ventajas de nuestra posición en la encrucijada entre el Norte y el Sur globales, entre Europa, el Mediterráneo y Latinoamérica.

Apoyándose en cuatro vectores de interés –carácter generalista y transversal, espíritu crítico, visión regional de los procesos globales y recuperación de la memoria de la disciplina– la nueva **URBAN** se propone servir de espacio para un debate en el que la planificación se juegue sus condiciones de posibilidad. Frente a la deriva disciplinar de las últimas décadas, frente al desplazamiento paulatino del lugar social de la planificación urbana y territorial en los modos de gobierno, nos parece urgente replantear el papel que ésta merece en las economías políticas de la producción de espacio.

CONVOCATORIA PARA LA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS: nº3- Los conflictos de la ciudad existente.

La crisis que tantas certidumbres ha desmontado ha puesto en evidencia la desnudez del discurso sobre lo urbano y la falsedad o inviabilidad de los escenarios en los que hasta hace muy poco se preveía su futuro. El gran relato del crecimiento indefinido y la hegemonía del proceso de urbanización moderno sobre todo el territorio, cabalgando sobre infraestructuras cada vez más costosas, a costa de consumir extensiones crecientes de territorio y de ir devorando su enorme patrimonio de formas alternativas, parece escasamente viable aunque no renuncie a mantener su dominio buscando nuevas configuraciones. Entre ellas y como en otras épocas anteriores la ciudad existente con su maduro caudal de recursos “no renovables” aunque cada vez más mermados, se convierte en la despensa de urgencia “para renovar” el arsenal de fórmulas de supervivencia del régimen de acumulación. Así, de forma contradictoria, lo no renovable nutre la renovación en una espiral de desposesión que mina las bases de la propia reproducción del sistema social y económico en su conjunto, es decir, de nuestra civilización.

A nuestras ciudades se les exige conservar su identidad, es decir ser espacios genuinos que nieguen en el imaginario social la uniformidad que imponen las reglas de juego de la economía avanzada del capital, y de la que cabe esperar pocas ocasiones de evolución. Precisamente, se les pide que alimenten sus circuitos de innovación, es decir, que contribuyan de forma decisiva a renovar las modalidades productivas y distributivas del régimen, sus productos, sus procesos de trabajo y sus mecanismos de circulación, para que aquél siga siendo competitivo en un mundo cada vez más incapaz de conservar sus propias condiciones de existencia. Al mismo tiempo, se les pide que sean los lugares fundamentales para desarrollar nuevos mecanismos reguladores capaces de corregir las patologías sociales derivadas de estas tensiones competitivas y las desigualdades crecientes que constituyen su sustancia y que el decreciente Estado del Bienestar agravará sin duda en el futuro.

Ante la imposibilidad de atender exigencias tan opuestas, cada vez más la intervención sobre la ciudad existente se mueve en el campo de lo ideológico, del imaginario, o de la virtualidad, manipulados. Muestra de ello es la confusión sobre la naturaleza y el alcance real de las fórmulas operativas que se utilizan y que reina sobre un vacío teórico cuidadosamente preservado desde la academia, las instituciones de la ciudad y del Estado y, en nuestro caso, de la propia Comunidad Europea, pero también desde las propias organizaciones ciudadanas confundidas entre los efectos de los procesos de elitización que se les presentan llenos de prestigio y los fenómenos de exclusión social y funcional que descomponen irreversiblemente nuestros otrora complejos tejidos urbanos.

La revista **URBAN** abre así, una convocatoria de estudios y reflexiones sobre estos problemas cruciales, con la intención de ofrecer nuevas aproximaciones tanto en el campo teórico como en la crítica sobre las intervenciones en la ciudad, la rehabilitación integrada, las nuevas centralidades, los procesos de elitización o gentrificación, los nuevos fenómenos de exclusión social, las repercusiones de actuaciones para el incremento de la movilidad en los tejidos internos y peatonalizaciones

Fecha límite para la recepción de artículos: 30-09-2011

Por último, se recuerda que, aunque La revista **URBAN** organiza sus números de manera monográfica mediante convocatorias temáticas, simultáneamente, mantiene siempre abierta de forma continua una convocatoria para artículos de temática libre.

DATOS DE CONTACTO

Envío de manuscritos y originales a la atención de Álvaro Sevilla Buitrago: urban.arquitectura@upm.es

Página web: <http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/public/urban/info.html>



Consulta y pedido de ejemplares: ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es

Web del Departamento de Urbanística y ordenación del Territorio: <http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo>

Donde figuran todas las actividades docentes, divulgativas y de investigación que se realizan en el Departamento con actualización una actualización permanente de sus contenidos.

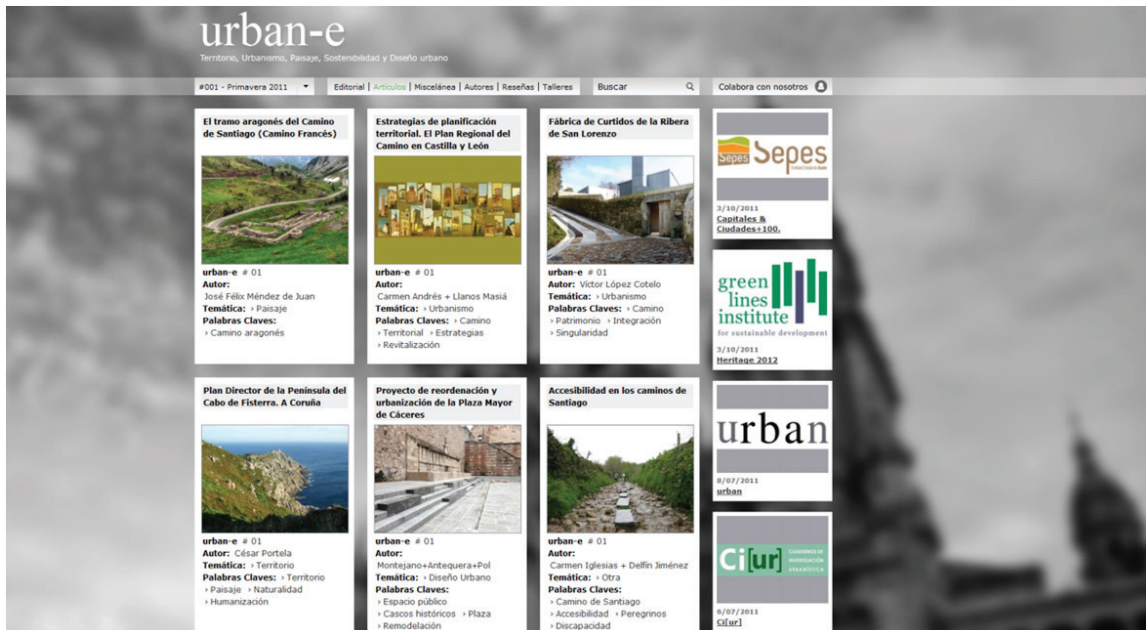
urban-e

Nace urban-e como hija de la revista académica urban y como colaboradora en la tarea de difundir el debate urbanístico con un enfoque que trata de establecer puentes entre el ámbito teórico y la intervención en la realidad, mediante el análisis de actuaciones ya realizadas o planes y proyectos.

La revista se centra en el territorio, el urbanismo, la sostenibilidad, el paisaje y el diseño urbano como campos de trabajo, abordando las distintas escalas en la construcción, la conservación o la puesta en valor de un medio siempre cambiante en el que el hombre debe vivir de la mejor manera posible, como ya decía Aristóteles. La revista apuesta por las nuevas tecnologías ya que su difusión será exclusivamente digital, y recogerá buenas prácticas en estas materias, abriendo un campo necesario a los profesionales del urbanismo para la difusión de sus trabajos, como contraposición a los de arquitectura, ésta convertida en estrella mediática tiene mayor eco en los medios y llega a la sociedad de manera cotidiana, ignorando el hecho de que la arquitectura precisa valorar el soporte e integrarse en el paisaje natural o urbano para expresarse correctamente.

Se pretende que sea una revista abierta en la que tengan cabida todo tipo de propuestas desde todas las disciplinas que intervienen en la construcción del territorio y de la ciudad. Se publicarán dos números monográficos al año, complementados con una sección de miscelánea, en la que tendrán cabida aquellos artículos que sobre cualquier tema lleguen a la redacción y sean seleccionados, así como trabajos de alumnos, tanto como reconocimiento a su esfuerzo como para propiciar su análisis y comparación para comprobar, desde experiencias de enseñanza distintas la bondad de los resultados.

NÚMERO EN CURSO: nº1 - Caminos de Santiago (Primavera 2011)



The screenshot shows the homepage of the journal 'urban-e'. At the top, the journal's name 'urban-e' is displayed in a large, lowercase font, with the subtitle 'Territorio, Urbanismo, Paisaje, Sostenibilidad y Diseño urbano' underneath. Below the title is a navigation bar with a dropdown menu set to '#01 - Primavera 2011', and links for 'Editorial', 'Artículos', 'Miscelánea', 'Autores', 'Reseñas', and 'Talleres'. A search bar and a 'Colabora con nosotros' link are also present.

The main content area is a grid of article thumbnails. Each thumbnail includes a title, a small image, the journal issue number, the author's name, the thematic area, and key words. The articles shown are:

- El tramo aragonés del Camino de Santiago (Camino Francés)**: José Félix Méndez de Juan. Temática: Paisaje. Palabras Claves: Territorio, Camino aragonés.
- Estrategias de planificación territorial. El Plan Regional del Camino en Castilla y León**: Carmen Andrés Llanos Masid. Temática: Urbanismo. Palabras Claves: Territorial, Estrategias, Revalorización.
- Fábrica de Cortijos de la Ribera de San Lorenzo**: Víctor López Cabelo. Temática: Urbanismo. Palabras Claves: Camino, Patrimonio, Integración, Singularidad.
- Plan Director de la Península del Cabo de Fisterra. A Coruña**: César Portela. Temática: Territorio. Palabras Claves: Territorio, Paisaje, Naturalidad, Humanización.
- Proyecto de reordenación y urbanización de la Plaza Mayor de Cáceres**: Montejano+Antequera+Pol. Temática: Diseño Urbano. Palabras Claves: Espacio público, Cascos históricos, Plaza, Remodelación.
- Accesibilidad en los caminos de Santiago**: Carmen Iglesias + Dellín Jiménez. Temática: Otra. Palabras Claves: Camino de Santiago, Accesibilidad, Peregrinos, Discapacidad.

On the right side of the grid, there are three vertical banners for external organizations: 'Sepes' (3/10/2011), 'green lines institute' (3/10/2011), and 'urban' (8/07/2011).

DATOS DE CONTACTO:

Envío de manuscritos y originales a la atención de Mariam Leboireiro: urban-e.arquitectura@upm.es

Página web: <http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/urban-e.html>