

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA REGION METROPOLITANA DE MADRID. UNA ASIGNATURA PENDIENTE

MANUEL VALENZUELA RUBIO*

Recibido: 01-02-11. Aceptado: 15-02-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 95-129].

PALABRAS CLAVE: Área Metropolitana. Región Metropolitana. Región Urbana. Planificación Territorial. Ordenación del Territorio. Comunidad de Madrid.

KEYWORDS: Madrid. Metropolitan Area- Metropolitan Region- Urban Region. Town and Country Planning. Madrid Autonomous Region.

MOTS-CLES: Madrid. Aire métropolitaine. Région urbaine- Région métropolitaine. Aménagement du territoire. Région Autonome de Madrid.

RESUMEN

Madrid ejemplifica las dificultades para hacer posible la planificación del territorio y la gestión integrada de las modernas metrópolis. La cuestión central es que ni las administraciones locales ni las regionales disponen por sí mismas del marco normativo y de las instituciones capaces de afrontar una realidad que desborda ampliamente sus límites administrativos. Desde los años 60 del siglo XX hasta primera década del siglo XXI tanto en la dictadura y como en la democracia, con gobiernos de distinto color político y en circunstancias económicas dispares, los responsables de la planificación territorial de Madrid, no han dado con la fórmula adecuada a esta peculiar estructura urbano-territorial. Sin duda era un reto complejo pues Madrid pasó en este período de tiempo de ciudad a área metropolitana y después a región metropolitana dividida entre tres comunidades autónomas (Madrid, Castilla La Mancha y Castilla y León). La fórmula no llegará sin un gran acuerdo de cooperación y coordinación entre ellas y los municipios involucrados y sin una participación activa de cuantos agentes operan en el territorio.

ABSTRACT

Madrid can be considered a clear example of the difficulties found to make possible both the town and country planning and the integrated management of the modern metropolis. The core matter is that neither the municipalities nor the regional bodies engaged are able to arrange by themselves the accurate legal and institutional framework capable to deal with such as complex and problematic urban reality. Along the last fifty years, the entities responsible for the Madrid's town and country planning have not arrived to find the procedure fit to manage a so peculiar urban and territorial structure. That means to face up to a really complex challenge as Madrid along this time has gone from being a pure city to becoming a mononuclear metropolitan area and later on turned into a metropolitan region spread along three autonomous regions of Madrid and neighbouring ones. All they should reach an agreement with the municipalities and the stakeholders involved in order to build up a new territorial order for the Madrid Metropolitan Area.

*. Universidad Autónoma de Madrid. manuel.valenzuela@uam.es

RESUMÉ

Madrid c'est un exemple parfait des difficultés trouvées pour faire possible l'aménagement du territoire en plus de la gestion des métropoles modernes. La raison principal on doit trouver à ce que ni les municipalités ni les régions en Espagne ne sont pas douées de capacité normative et des institutions capables d'intervenir sur une réalité territoriales au-delà des ses limites administratives. Pendant près de demi siècle jusqu'au présent, avec des différent situations politiques économiques, les responsables de l'aménagement du territoire, n'ont pu rédiger l'instrument de planification le plus adapté à les particularités d'une structure territoriale et urbaine comme la madrilène. L'enjeu n'est pas facile a résoudre avant an compte que Madrid s'est transformé pendant ce période à partir d'une grande ville en une aire métropolitaine pour arriver finalement à organiser une véritable région urbaine étendue sur trois communautés autonomes (Madrid, Castilla y León et Castilla La Mancha). Ça ne sera pas possible aujourd'hui de le trouver sans leur concertation entre elles et avec les municipalités involucrées et sans la participation de tous les agents présents au territoire.

1. INTRODUCCIÓN

La Comunidad de Madrid, a pesar de haber sido la segunda tras Cataluña en crear un marco legal para la planificación de su territorio (*Ley 10/1984, de Ordenación del Territorio*), justamente tan solo un año después de constituirse como Comunidad Autónoma uniprovincial, ha fracasado en la tarea posterior de dotarse de instrumentos de ordenación a nivel regional y subregional. Mientras tanto, se han ido produciendo dinámicas territoriales fuertemente expansivas en parte resultantes de la nueva coyuntura económica posterior a la crisis de período 1973-1985, en parte como resultado de las políticas desconcentradoras impulsadas desde la propia administración autonómica. Lo mismo cabe decir respecto a la planificación subregional, que en el caso de Madrid no podía ser otra que la metropolitana. Encomendada durante dos décadas a un ente autónomo dependiente de la Administración Central (COPLACO), el advenimiento del régimen autonómico precipitó su liquidación institucional a favor de la Comunidad de Madrid pero también dejó en vía muerta cualquier forma de planificación metropolitana en sentido estricto, subsumida en la planificación territorial de ámbito regional. De hecho, no se ha producido síntoma alguno que permita abrigar cualquier esperanza de resucitar un ámbito específicamente metropolitano (reducido en la práctica a poco más que a una nomenclatura para uso y consumo estrictamente estadístico) ni desde el punto de vista de la planificación territorial ni menos aún de la creación de un ente específico para gestionarlo.

2. DEFINIR, DELIMITAR, ANALIZAR EL TERRITORIO METROPOLITANO, UN REQUISITO PARA LA ORDENACIÓN

Cualquiera de los anteriores términos ha generado una abundantísima bibliografía, cuyo simple comentario consumiría una parte sustancial de este texto. Quizá la que

más interés ha despertado haya sido la búsqueda de una denominación para definir a Madrid como hecho supra-urbano. No entraremos en este texto a debatir sobre las denominaciones al uso empleadas para adscribir la especificidad del hecho urbano-territorial madrileño (aglomeración, área o región) ni los adjetivos utilizados para calificarla (urbana-metropolitana, monocéntrica-policéntrica, dispersa, difusa). No es nuestra intención tampoco adscribirla a las muchas nomenclaturas utilizadas para referirse a la actual etapa en que se halla el modelo urbano característico de las sociedades avanzadas como metápolis (Ascher), postsuburbia (Borstdorf), post-metropolis (Soja), etc., en las que, de una u otra forma, se incardina el hecho metropolitano madrileño. En nuestras últimas aportaciones al tema nos hemos decantado por el término Región Metropolitana para denominar al ámbito territorial nucleado en torno a Madrid tanto por las dimensiones del complejo metropolitano madrileño como por el protagonismo que ejerce la todavía (y me temo que por décadas) ciudad-central de Madrid sobre este conglomerado urbano-territorial de dimensiones transcomunitarias, que es al mismo tiempo cuenca de empleo, área de mercado, área funcional o, como propone la Unión Europea a través de ESPON (*European Spatial Observatory Network*) una MEGA (*Metropolitana European Growth Area*) en su variante de «*european engine*» (motor europeo) (VALENZUELA, M., 2007, 2009)

Sin duda, para ordenar y gobernar el territorio metropolitano es previo el esfuerzo de delimitarlo, aunque el resultado sea siempre provisional, dado el carácter dinámico de los procesos que lo animan (ROCA CLADERA, J. 2003). Aún así, no es una cuestión baladí el esfuerzo por definir regiones urbanas funcionales (*Functional Urban Regions, FUR*) en su calidad de nodos, cada uno de los cuales y a su escala son piezas insustituibles tanto para la articulación y dinamización económica del territorio como para la solución de demandas específicas de sus habitantes en aspectos de operatividad básica como el transporte, las infraestructuras básicas o los servicios esenciales. De aquí que valoremos como un ejercicio de la máxima utilidad el análisis (a ser posible diacrónico) de la dinámica expansiva seguida por la implantación urbana sobre el territorio, independientemente del nombre (área, región, sistema, territorio) y el adjetivo (urbano, metropolitano, etc.) que se le de al resultado. Lo sustancial desde la perspectiva de su ulterior ordenación y gestión es que, su adscripción político-administrativa desborda casi siempre los límites asignados a los entes territoriales encargados oficialmente de asumirlos: municipios, comarcas, provincias, regiones o estados. En el caso de Madrid, tal empeño ha sido constante a lo largo de las dos últimas décadas con resultados que han ido corroborando la falta de concordancia entre la «ciudad oficial», objeto de las competencias asumidas por los entes administrativos (municipios y comunidades autónomas en el caso de Madrid), frente a la «ciudad real», ámbito de las dinámicas demográficas, económicas y de otras relaciones con el territorio (ocio, comercio, etc.). Ya utilizadas desde los 60 en la delimitación de áreas metropolitanas, los flujos por motivados de trabajo, cambio de residencia u ocio y las consiguientes dinámicas edificatorias han permitido dibujar el «frente de avance» de la región funcional de Madrid más allá de los límites fijados a la región administrativa (SOLÍS TRAPERO E., 2008; GARCÍA PALOMARES, J. C. y GUTIÉRREZ PUEBLA, J., 2007; MÉNDEZ, R. y RODRÍGUEZ MOYA, J., 2007, entre otros). Si las dinámicas edificatorias

han respondido a necesidades residenciales reales o especulativas o en qué medida les afecta la lógica recaudatoria de los municipios es cuestión que gravitará sobre el modelo territorial supuestamente difuso en el que se encuadra el espacio metropolitano y desde esta óptica habrán de ser recuperadas posteriormente en este texto.

Cómo se ha ido estructurando internamente la región metropolitana a partir del modelo «planetario monocéntrico» surgido en los años sesenta del siglo XX a raíz de la gran inmigración campo-ciudad y basado en la complementariedad funcional Madrid-pueblos dormitorio, nos obligaría a una reconstrucción excesivamente compleja y sobre la que hay también una amplia bibliografía. Lo que sí nos interesa invocar aquí es la evolución operada en este modelo hacia una estructura metropolitana más madura, en la que el monopolio de las funciones centrales y del mercado de trabajo detentados por Madrid-municipio durante décadas han experimentado un proceso de difusión por amplias zonas de la región metropolitana. El modelo policéntrico resultante, aún no estando lo suficientemente avanzado como para poder hablarse ya de una genuina región urbana, sí se puede hablar ya de la existencia de un conjunto de subcentros o centralidades secundarias, al menos por lo que respecta a los flujos de empleo (SOLÍS TRAPERO E., 2008, GUTIERREZ PUEBLA, J. y GARCÍA PALOMARES, J. C., 2010). Sin embargo, en nuestra investigación sobre los procesos de desconcentración económica en la metrópoli madrileña durante los 90 y primer lustro del siglo XXI, se detectó que Madrid-municipio aún detentaba el año 2001 el 66,5% de la oferta de empleo y que las funciones de centralidad aún se ubicaban mayoritariamente en él (VALENZUELA, M. *et al.*, 2007:128-129). No está aún, empero, suficientemente demostrado si la transversalidad de los flujos en el ámbito laboral se corresponde con un similar funcionamiento en la prestación de servicios superiores. Bien es verdad que la difusión de ciertas funciones de capitalidad en beneficio de los subcentros metropolitanos o de pueblos-dormitorio de la segunda generación, ha recorrido ya un cierto trecho en términos objetivos (universidades, centros comerciales y de ocio, grandes hospitales etc.) (GUTIERREZ PUEBLA, J y GARCÍA PALOMARES, J. C., 2010), pero esta por ver aún su impacto por lo que respecta a cuestiones de mayor calado cualitativo como la innovación, la toma de decisiones, la captación de inversión en I+D+i. En un caso pionero de descentralización de funciones de capitalidad como fue la refundación a finales de los 70 en Alcalá de Henares de la vieja universidad cisneriana, se detectaron al cabo de una década efectos beneficioso sobre en el sistema productivo del *Corredor del Henares*, al que ayudaron a superar la profunda crisis de los 70 (VALENZUELA, M., 1990:317-319). Algo similar ya se está experimentando en el *Gran Sur Metropolitano* por obra y gracia de los recién creados parques científicos-tecnológicos, aunque en este caso se carece aún de suficiente perspectiva y datos para afirmarlo.

Es previo saber, antes de hablar de ordenación territorial, la organización interna de la metrópoli madrileña, en gran medida resultante de la insuficiencia del marco normativo y del armazón institucional adecuado así como de la absoluta carencia de cualquier intento serio de coordinación de las administraciones regionales implicadas: la comunidades autónomas de Madrid, Castilla La Mancha y Castilla y León. No en vano, de los estudios empíricos realizados se desprende que los límites de la «metrópoli real» madrileña desbordan ampliamente las fronteras de la región autónoma hacia las dos

vecinas ya citadas, incluyendo al menos las ciudades de Toledo y Guadalajara y, desde la llegada del AVE, también Segovia, auténticas ciudades completas de la región urbana que comparten con Madrid en plenitud funciones de capitalidad. El «efecto frontera» ejercido por Madrid en los márgenes fronterizos de la provincia de Toledo (comarca de La Sagra) ha sido adecuadamente establecido tanto en su dimensión demográfica (POZO RIVERA, E y RODRÍGUEZ MOYA, J., 2006) como económica (MÉNDEZ, R., *et al.*, 2005). Estando por establecer la exacta capacidad de creación de flujos horizontales de los incipientes subcentros más allá de lo laboral y demográfico, la organización interna de esta estructura metropolitana, muy marcada por la espontaneidad, ha merecido también el interés de los estudiosos de distintas procedencias (geógrafos, economistas, urbanistas, sobre todo). Es frecuente que se haga uso en estas investigaciones de las comarcalizaciones estadísticas, de muy discutibles límites (GALLO, M. T.; GARRIDO, R. y VIVAR, M., 2010) o recurriendo a zonificaciones de base municipal y estructura radioconcéntrica, definidas en función de la distancia a Madrid y apoyadas en los ejes radiales principales; este recurso sin duda facilita la utilización de las fuentes estadísticas disponibles, la elaboración de umbrales y la representación cartográfica resultante, si bien no permite reflejar a un nivel de detalle la realidad objeto de la actuación administrativa y de las decisiones de los actores. Por último, la asimilación de la región metropolitana a un sistema estructurado en subsistemas tal como la conciben R. LOPEZ DE LUCIO y J. GARCÍA LANZA (2007), sin duda un loable ejercicio de aplicación de la taxonomía sistémica al conglomerado madrileño, corre el riesgo de no reflejar adecuadamente la realidad tal como ésta funciona.

3. ORDENAR Y GOBERNAR CONJUNTAMENTE EL TERRITORIO METROPOLITANO MADRILEÑO, ¿MISIÓN IMPOSIBLE?

Poco más que un mito ha sido la pretensión, jamás alcanzada plenamente, de hacer compatibles las dos dimensiones básicas de la intervención territorial mediante la asignación de la ordenación física al mismo órgano encargado de la administración política del mismo territorio. Esta pretensión, que por obvia parecería la adecuada, tampoco se ha cumplido en las restantes comunidades autónomas o, si ha existido en algún momento, finalmente los respectivos gobiernos metropolitanos han acabado quebrando o siendo disueltos; ahí están para demostrarlos los casos de Barcelona, Bilbao, Valencia y Madrid; tampoco han corrido mejor suerte otras experiencias extranjeras de gobierno metropolitano, estando entre los ejemplos más representativos la liquidación por el gobierno conservador de la Sr^a Thacher en los años 80 del *Greater London County Council* (SORRIBES, J y ROMERO, J., 2006). Sin embargo, desde los años 90 se han dado por toda Europa un claro resurgir de las instituciones metropolitanas, que han recuperado tanto competencias urbanísticas como facultades administrativas de ámbito regional, vinculado al renacimiento de lo que se ha denominado «regionalismo metropolitano» (BRENNER, N., 2006:413-414), expresión igualmente utilizada por E. SOJA (2004) con referencia a lo que él denomina ciudades-región globales. Merece la pena establecer una clara diferencia entre ambos períodos, toda vez que los antiguos

gobiernos metropolitanos respondían a un planteamiento eminentemente tecnocrático de sus funciones en tanto que las nuevas propuestas de reconstrucción de instituciones políticas metropolitanas se adscribe a un nuevo modelo de acción pública basada en los valores de la negociación, la asociación, la participación voluntaria y la flexibilidad en la construcción de las nuevas estructuras (BRENNER N., 2006: 414). No hay síntoma alguno de que tales planteamiento hayan empezado a hacerse presentes en la experiencia no ya de gobierno sino tan siquiera de planificación territorial en las regiones españolas que han exhumado la versión metropolitana de la escala subregional; así, en Andalucía, donde ya están aprobados los planes territoriales metropolitanos de Sevilla, Granada, Málaga, Huelva o la Bahía de Cádiz la metodología seguida en su redacción y aplicación no ha superado el tradicional proceso *top-down* de tradición tecnocrática con el consiguiente recelo de los municipios afectados, que los consideran una intolerable intromisión en su autonomía. A fuer de realistas, no cabe esperar que, en el marco del actual reparto competencial en materia territorial ni urbanística, quepa esperar una actitud favorable a ceder total o parcialmente tales competencias a ninguna nueva versión de gobierno metropolitano. Subsisten demasiadas desconfianzas entre administraciones, por distintas razones en el caso de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos, respecto a la creación de nuevas formas de gobierno y planificación territorial de los espacios metropolitanos, independientemente de si adoptan la forma de redes de ciudades, acuerdos de cooperación intermunicipal, mancomunidades de planificación u otras aún por explorar sobre la base de la cooperación y la coordinación a muchos niveles y escalas; si hablamos de proyectar tales planteamientos a la escala inter-comunitaria por referencia a estructuras metropolitanas transcomunitarias (entre las que destaca el caso de Madrid) tales planteamientos se hallan en estado totalmente embrionario por no decir inexistente; tan solo en el ámbito académico se elevan voces a favor de explorar fórmulas imaginativas para aproximar la ciudad «real» a la «oficial». Por ello, sería de desear que las partes implicadas siguieran el rastro a las nuevas experiencias de gobierno metropolitano implantadas en Londres, Stuttgart, Hannover, Bolonia o Copenhague, en donde se está ejerciendo plenamente las competencias de planificación territorial sin la más mínima reticencia, al contrario que ocurrió en España en los 80, de las entidades políticas de ámbito superior (los Länder en el caso alemán) (HILDEBRAND, A, 2006, 128-131). Aún así, subsisten desconfianzas profundas respecto a la institucionalización de los gobiernos de las áreas metropolitanas (municipios centrales y sus áreas de influencia) con competencias en materia de planificación y gestión de los servicios cedidos por las otras administraciones pues aun se duda de que sean eficaces y todavía respondan a un esquema de verticalidad y jerarquía (PASCUAL ESTEVE, J. M., 2006: 172-174)

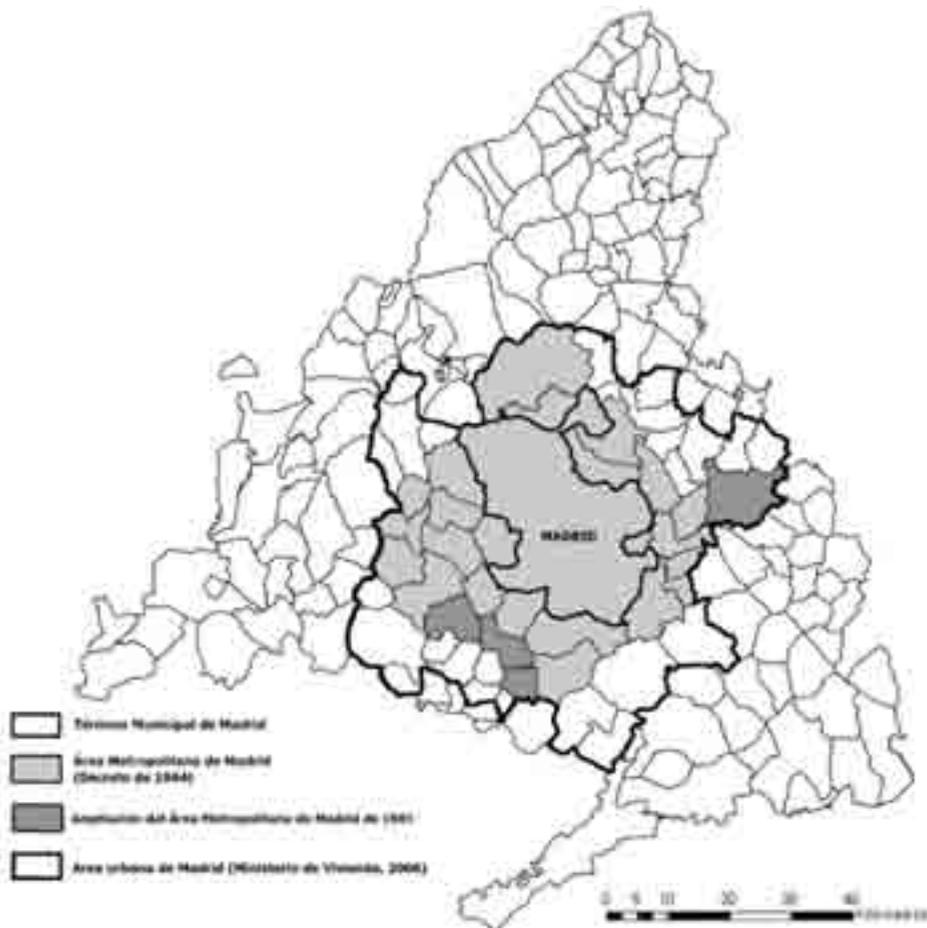
En el caso de Madrid, ya desde los años 30 del siglo XX se comenzó a percibir la conveniencia de una planificación territorial vinculada a la capacidad de influencia o a las necesidades operativas de la ciudad de Madrid más allá de sus primitivos y modestos límites municipales. En tales coordenadas se enmarcarían medidas tan distintas como la redacción de un Plan Regional sobre gran parte de la provincia de Madrid en pleno asedio por las tropas franquistas siendo presidente de la Junta de Defensa Julián Besteiro o la decisión emprendida a caballo entre las décadas 40 y 50 de incorporar

el municipio de Madrid una docena de antiguos pueblos rurales, convirtiéndolos en distritos de la ciudad con el consiguiente incremento superficial hasta los actuales 607 km². La planificación urbanística se hizo eco igualmente de la necesidad de una visión territorial a varias escalas cuando se afrontó, ya en los 60, la redacción de un plan metropolitano para Madrid; de hecho, la aprobación en 1963 del *Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid* (PGOU/AMM) fue acompañada de la creación de un Área Metropolitana, que abarcaba a otros 20 municipios además de la capital, y de la institucionalización de las facultades ordenadoras en la figura de la *Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid* (COPLACO), a la que se transfirieron las competencias estatales en materia de urbanismo y ordenación del territorio no sólo para el Área sino también para el conjunto de la Provincia de Madrid, en la que operaba en calidad de Comisión Provincial de urbanismo. (Figura 1).

Ahora bien, la institucionalización del metropolitanismo madrileño carecía, como el resto de las del momento, de legitimidad política y su autonomía operativa era muy relativa en su condición de organismo autónomo dependiente del Ministerio de Obras Públicas, que nombraba para presidirla un Delegado del Gobierno; por otra parte, su capacidad coordinadora se limitaba a la planificación física sin competencia alguna en prestación de servicios, creación de infraestructuras y mucho menos en capacidad normativa o fiscal. Ningún intento de cooperación ni coordinación entre los municipios se produjo en su interior y la concertación para cualquier proyecto de interés común se hallaba casi tan lejana como en la actualidad. COPLACO limitó su actuación a la aprobación de los planes municipales adaptados a las determinaciones del plan metropolitano, sistemáticamente incumplidas por lo demás en la mayoría de los casos, a la aprobación de los escasos planes generales tramitados en la provincia por aquellos años y de los numerosos y atípicos «planes parciales», respaldados por un documento regulatorio de escasa entidad administrativa y rigor urbanístico y a la redacción de normas subsidiarias de las que se dotaría a casi todos los municipio la provincia en los años centrales de la década de los 70.

La planificación territorial estuvo, pues, ausente de las competencias de COPLACO en la escala provincial. Se perdió, además, la oportunidad de dotar a Madrid de un *Plan Director Territorial de Coordinación*, figura prevista en la nueva *Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana* (texto refundido de 1976) con la finalidad de marcar los grandes elementos de organización territorial en aspectos como las infraestructuras, las áreas de actividad económica o los espacios a proteger. Esta figura, en todo caso, sería deslegitimada tras la aprobación de la Constitución, que transfería la competencia plena de la ordenación del territorio a las comunidades autónomas, tanto más cuanto que la aprobación de dicha figura quedaba reservada al Consejo de Ministros. Tampoco, y por el mismo motivo, se llegó a coronar el edificio normativo diseñado por la citada ley, consistente en un *Plan Nacional de Ordenación del Territorio*. Mejor suerte tuvieron por esos años varios instrumentos de planificación sectorial impulsados desde COPLACO y redactados en los años centrales de la década de los 70, si bien con una acogida y valoración muy desiguales; así, mientras el *Plan Especial de Protección del Medio Físico* no produjo rechazo alguno y se valoró su innovadora metodología,

Figura 1. *Las delimitaciones oficiales del hecho metropolitano madrileño*

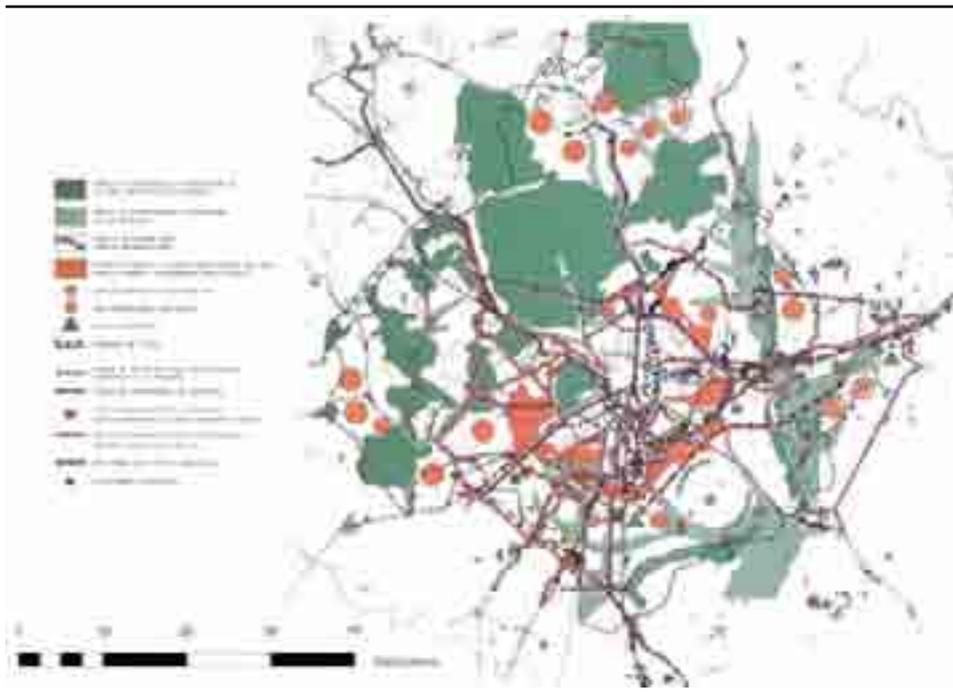


Fuente: Elaboración propia sobre base municipal del INE.

el *Plan Especial de Infraestructuras de Transporte* encontró la hostilidad política y rechazo ciudadano por el supuesto impulso a la especulación de las autopistas de peaje previstas; por su parte, el *Plan Especial de Gran Equipamiento Comercial Metropolitano* sentó las bases de la irrupción en Madrid del modelo de centro comercial de inspiración americana, si bien su aplicación práctica, no sin resistencia vecinal, se materializó en el Centro Comercial de la Vaguada «Madrid Dos» (1983)

Una situación peculiar se produjo cuando se constituyeron los primeros ayuntamientos democráticos tras las elecciones de 1979 al igual que la Diputación Provincial, que inmediatamente reivindicaron su legitimidad democrática para elaborar y gestionar

Figura 2. Propuesta de revisión del Plan del Área Metropolitana de Madrid



Fuente: Directrices de planeamiento territorial urbanístico para la revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid, 1981.

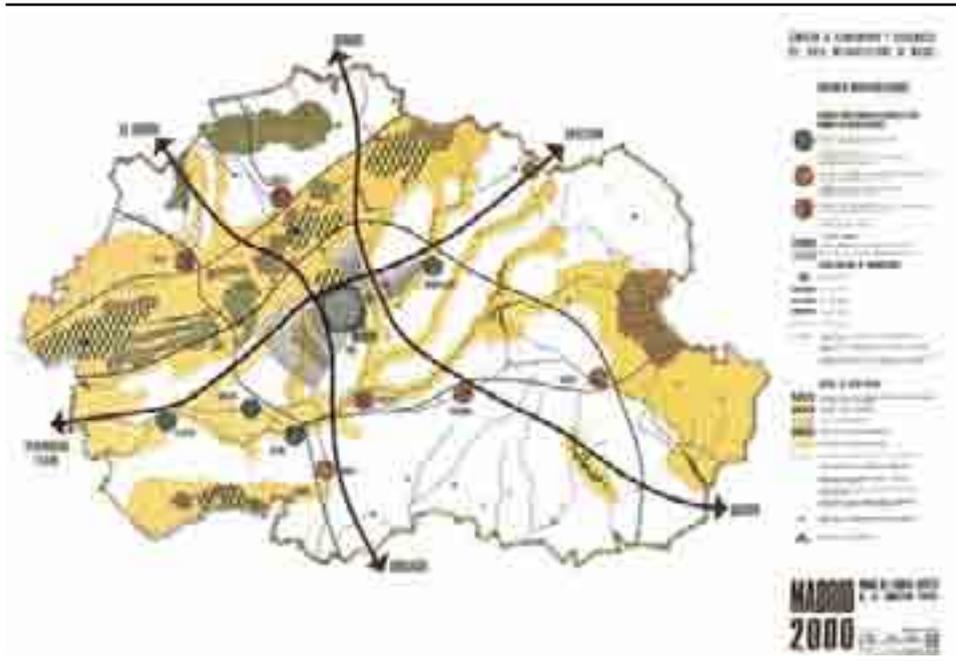
los documentos de urbanismo, a cuyo fin se constituyó una figura no prevista en el ordenamiento jurídico vigente entonces: el *Consejo de Municipios Metropolitanos*, mayoritariamente gobernados por partidos de izquierda. Ello dio como resultado una curiosa diarquía Consejo-COPLACO, reducida ésta al mero papel aprobatorio del planeamiento municipal en su calidad de *Comisión Provincial de Urbanismo*, tras el efectivo rescate de las competencias redactoras y de aprobación inicial de sus planes por los ayuntamientos a partir de 1980. Con ello se aspiraba a demostrar que era posible funcionar «desde abajo» en los futuros acuerdos de intermunicipales de coordinación y compatibilización de sus respectivos planes frente al funcionamiento autoritario y jerárquico «desde arriba» atribuido a COPLACO. El primer paso para demostrarlo sería la redacción de unas *Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico para la Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid*. Se trataba de una figura novedosa, inexistente en la legislación urbanística, redactada por técnicos de la Diputación Provincial, también controlada por los partidos de izquierdas, que habría de servir de base a la redacción de los planes municipales; aprobadas estas directrices el año 1981 por la ya moribunda COPLACO, cubrían en clave antijerárquica el esca-

lón normativo subregional que representó durante casi dos décadas el PGOU/AMM de 1963, si bien vino a demostrar que la sola voluntad coordinadora «desde abajo» realizada por los municipios sobre sus propios planeamientos era insuficiente para la revisión del planeamiento metropolitano (TERAN, F., 1999:115-116). De hecho, tal revisión no llegó a culminar, pues dos años después de la aprobación de las directrices todas las competencias territoriales y urbanísticas, antes repartidas entre COPLACO y la Diputación Provincial quedaron asumidas por la *Consejería de Política Territorial* de la Comunidad de Madrid. Tuvieron, no obstante, la rara virtualidad de aportar legitimidad democrática a un marco metropolitano que en absoluto se correspondía ya con la realidad urbano territorial madrileña; de alguna manera, éste fue su «canto de cisne». (Figura 2).

4. PLANIFICAR LA PROYECCIÓN REGIONAL DE MADRID MÁS ALLÁ DE SUS LÍMITES PROVINCIALES

Más arriba hemos aludido a cuán toscamente alcanzó a ordenar COPLACO el territorio de la antigua provincia de Madrid, al margen de las funciones propias de la Comisión Provincial de Urbanismo y de la familia de planes especiales de mediados de la década de los 70. Más allá de sus límites los intentos por extender la ya demostrada escasa capacidad ordenadora y la debilidad institucional de COPLACO en su propio ámbito territorial, plasmados en varios intentos (frustrados, por supuesto) surgidos en la primera mitad de los años 70, demostraron ser poco afortunados, aunque no carentes de cierto fundamento. Una vez más se pecó de un voluntarismo desproporcionado fruto de las carencias institucionales del régimen y de un exceso de confianza en la tareas proyectuales, de corte tecnocrático, sin dotarlas de contrapartidas normativas e inversoras ni del aparato institucional correspondiente. Así ocurrió en los albores del *III Plan de Desarrollo* (1972-1975), imbuido de un optimismo desbordante de lo que podía dar de sí en clave de desarrollo regional el protagonismo de las áreas metropolitanas en su papel de motores del desarrollo económico en complementariedad con los restantes componentes del sistema urbano. En tal contexto, el gobierno (de quien dependía COPLACO) le encomendó la puesta en marcha la revisión del planeamiento metropolitano madrileño, que habría de tener ahora un ámbito regional, a través de la fórmula de un «esquema director». Esta figura tenía respecto a intentos anteriores de planificar el hecho metropolitano madrileño la pretensión de abordar integradamente tanto la planificación territorial como la económica dentro de un marco territorial más amplio: el regional (por definir) y el subregional (la provincia de Madrid); interesa destacar que la actuación sobre ambas escalas fue más territorial la primera y más socioeconómica en la segunda con la vista puesta en reforzar la industrialización regional irradiada desde Madrid a partir de la experiencia de los polígonos de descongestión de Madrid (VALENZUELA, M., 1976:199-200).

Centrándonos en la faceta de planificación física propuesta por el *Avance de Esquema Director de la Región Central. Madrid 2000* (1971), se optó por un modelo territorial articulado en torno a un sistema de comunicaciones basado en «una retí-

Figura 3. *Propuesta de Región Cetral (1971)*

Fuente: COPLACO. Avance de Esquema Director de la Región Central. Madrid 2000.

cula infraestructural direccional de sentido NE-SO» (TERAN F., 1999:94), sobre la que se definían básicamente las grandes líneas de desarrollo urbano futuro del área metropolitana de Madrid, las acciones con las que dinamizar la economía de los una serie de núcleos intermedios de la red urbana regional y los espacios naturales objeto protección; además, se articulaban dentro de este esquema básico general otros subsistemas menores de escala subregional, de entre los que posteriormente recibió un tratamiento más detallado el denominado «corredor Madrid-Guadalajara» o «corredor del Henares». Precisamente sobre este ámbito espacial, tan importante como eje preferencial de crecimiento del área metropolitana de Madrid, se llevó a cabo por encargo de COPLACO, uno de los ejercicios más innovadores de planeamiento supramunicipal de la historia reciente del urbanismo español, tan escaso de ejemplos y buenas prácticas en esta escala (COPLACO, 1973). En cuanto al ámbito territorial asignado al *Avance*, se optó por reducirlo a Madrid y las cinco provincias limítrofes sin ningún argumento ni análisis previo que lo respaldara. (Figura 3).

En la práctica, ni estas previsiones de planificación física ni las socioeconómicas asociadas al efecto polarizante de Madrid sobre las provincias limítrofes se vieron cumplidas. Para comenzar, la mayoría de los núcleos urbanos o semiurbanos del ámbito territorial delimitado por el *Avance* seguía sin recibir los efectos inducidos por el desarrollo económico de Madrid, lo que venía a demostrar que el área metropolitana

de Madrid no cumplía la deseable función de metrópoli regional, dada su incapacidad para generar una red urbana armónica formada por ciudades medias y capitales comarcales dinámicas a través de las cuales habrían de fluir los impulsos dinamizadores difundidos desde Madrid, según marcaba por entonces la ortodoxia de la polarización urbana. Ante la imposibilidad de que prosperasen las propuestas del *Avance*, entre otros motivos por la falta de capacidad gestora, inversora y de coordinación sectorial de COPLACO pero también por falta de respaldo de los poderes económicos, en pleno período preconstituyente (julio de 1976) se creó una nueva entidad impulsora de desarrollo económico sobre un territorio sin ningún elemento de cohesión regional en ausencia de una metrópoli regional con capacidad de irradiar dinamismo y prestación de servicios superiores. Esta fue la razón de ser de la *Comisión Gestora para el Desarrollo Socioeconómico de la Región del Centro* abarcando un heterogéneo territorio formado por las provincias fronterizas con Madrid y Ciudad Real pero sin Madrid.

5. LA CONSTRUCCIÓN DEL EDIFICIO INSTITUCIONAL PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA AUTONOMÍA MADRILEÑA, UN EMPEÑO FRUSTRADO

La implantación del sistema autonómico en Madrid puede calificarse de casi «póstumo», pues se institucionalizó en último lugar, en cierta medida como un «fenómeno residual», una vez que las comunidades autónomas limítrofes hicieron renuncia explícita o tácita a compartir con Madrid la aventura autonomista. Ciertamente no eran éstas unas credenciales muy favorables a la inclusión de Madrid en una naciente comunidad autónoma, siendo así que ya su propio dinamismo y personalidad levantaban recelos en los potenciales territorios socios. Algunos previmos entonces que «éste rechazo, de materializarse, podría dejar sin respuesta en el plano institucional y aplazado para su ulterior articulación el tema de la incidencia del hecho metropolitano madrileño en el espacio central» (VALENZUELA, M., 1979:207). Sea bajo el paraguas de una comunidad autónoma o sin él, la carencia que ya entonces se avizoraba y que hoy adquiere una urgencia clamorosa es armar alguna fórmula de coordinación o concertación del territorio metropolitano a la escala y con las atribuciones que en cada caso convengan en aras del equilibrio territorial y de la calidad de vida de sus habitantes. No se puede decir que en las casi tres décadas de vigencia de la autonomía madrileña se haya dado aún con la fórmula. Cabría haber esperado que la existencia en la comunidad madrileña de una institución con competencias plenas en ordenación del territorio habría deparado una oportunidad real para la puesta en práctica del planeamiento territorial de forma efectiva. La experiencia ha demostrado lo contrario.

5.1. *La madrugadora pero inoperante Ley de Ordenación del Territorio (1984)*

La Comunidad de Madrid, la última en constituirse (1983), fue, en cambio, la segunda en estrenar sus competencias plenas en materia de planificación territorial

mediante la aprobación inmediata (año 1984) de su *Ley de Ordenación del Territorio*. Sorprende tal rapidez viniendo de un equipo político reticente hasta la víspera a la ordenación del territorio, por considerarla tecnocrática y carente de la legitimación democrática, que finalmente le proporcionaba el régimen autonómico alcanzado (BENAVENT, M., 2006: 226). La justificación de esta ley era inapelable: disponer de un marco de ordenación territorial de carácter supramunicipal para el conjunto de la Comunidad de Madrid y para ámbitos subregionales de la misma. Sin embargo, fue más fácil legislar desde tal planteamiento que convertir en desarrollo normativo los contenidos de la ley en cuestión. De hecho, ninguno de los tres instrumentos de ordenación previstos en ella se llegaron a implementar y el único redactado, las *Directrices de Ordenación Territorial*, no pasó de la fase de documento previo ni llegó al trámite aprobatorio después de una lenta y polémica redacción, que se prolongó a lo largo de la segunda mitad de la década de los 80; sin descartar que en este renuncio latieran razones de aritmética parlamentaria (VALENZUELA M., 1991:45), quizá haya que invocar la irrupción de un cambio de óptica experimentado por sus redactores entre la primera versión de las *Directrices* (1985) y las decisiones de estrategia territorial tomadas a finales de la década. Los cambios en horizonte económico y los vientos de desregulación que empezaban a soplar en el urbanismo mundial podrían estar en la base del profundo contraste entre una directrices con vocación totalizadora decididamente a favor de la coordinación del planeamiento municipal con medidas tan rotundas como el control del territorio, la salvaguardia de los espacios más valiosos, el establecimiento de techos al crecimiento urbanístico, entre otros, sean reemplazadas a finales de los 80 por instrumentos de intervención activa consistentes en acciones de tipo sectorial y estratégico. Muchos analistas han manifestado su extrañeza de que los mismos que apostaban por planteamientos restrictivos al afrontar el futuro metropolitano de Madrid, en el borrador de *Directrices de Ordenación Territorial. Bases* de 1988 preconizaran una «metrópoli competitiva, una aglomeración dinámica, un centro de negocios y decisiones más allá de su carácter político...» (citado por TERÁN F., 1999: 139; RUIZ J., 2001: 130; BENAVENT M., 2006:227-229). Indudablemente, el profundo cambio de tendencia económico experimentado por la economía española y madrileña con sus grandes oportunidades de enriquecimiento rápido junto con la tentación desreguladora sin olvidar la atracción del «modelo Barcelona», que había optado por el proyecto frente al plan con resultados espectaculares, imbuyó ciertas dosis de pragmatismo en los hasta entonces defensores de ajustar la realidad urbana a ideales modelos de equilibrio, equidad o austeridad.

Hubo otros signos de pragmatismo en la ordenación territorial madrileña durante los 80, cuya primera mitad aún sufrió la crisis económica iniciada en los 70. Fueron tiempos de dificultades para las empresas y las familias, impulsadas, cada una a su manera, a recurrir a prácticas de economía sumergida para ayudarse a superar la crisis. De aquí la proliferación de asentamientos irregulares distribuidos por todo el territorio madrileño con destino, bien a la actividad económica subterránea (con mayor presencia en el sector suroeste de la corona rururbana), bien a vivienda acompañada a veces de actividades agrarias de subsistencia (ampliamente difundidas en el sureste rural e la comunidad). Instrumentos normativos destinados a reprimir y reconducir los

asentamientos irregulares fueron la Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre *Medidas de Disciplina Urbanista* y la Ley 9/1985, de 4 de diciembre de *Urbanizaciones Ilegales*. Las políticas sectoriales, por su parte, tomaron cuerpo en la Ley 1/1985, de 23 de enero, del *Parque Natural de la Cuenca Alta del Manzanares* y en diversas directrices en materia de transporte (1988) o suelo (1989).

5.2. *De la planificación integradora a la estratégica. una apuesta por el pragmatismo impulsora de desconcentración territorial*

A la vista de las dificultades encontradas para elaborar y tramitar un documento de ordenación territorial complejo y omnicompresivo, los responsables de la política territorial madrileña volvieron su vista al planeamiento estratégico, un instrumento de más sencilla factura y más ágil en su aplicación. La puesta en pie de esta alternativa más pragmática y adaptada a la coyuntura económica expansiva de finales de los 80 comenzó su andadura en el bienio 88-89 y consistió en la redacción de tres estrategias territoriales para sendos ámbitos subregionales del territorio metropolitano (Sur, Este y Oeste), concebidas como instrumentos al servicio de maximizar los efectos dinamizadores de diversas «acciones estratégicas» coincidentes en ellos. La inspiración pragmática que las inspiraba se reflejaba en la ausencia de un diagnóstico previo sobre los problemas, oportunidades, procesos y retos a los que debería responder la nueva forma de actuar sobre el territorio. Tras la maduración experimentada a lo largo de los últimos años 80, reflejada en diversas versiones previas, tales carencias fueron subsanadas en un documento mucho más amplio presentado en junio de 1990 bajo el título *Madrid, Región Metropolitana. Actuaciones y Estrategias* (2 vols.), ampliamente debatido públicamente en los meses siguientes y reformulado en el que puede considerarse como manifiesto del cambio de rumbo experimentado en la planificación territorial madrileña en toda la etapa de gobierno autonómico: *Madrid, región metropolitana. Estrategia Territorial y Actuaciones* (marzo de 1991); de hecho, fue editado y difundido como bandera electoral del PSOE en las elecciones autonómicas de aquel año en Madrid. (Figura 4).

Es de recalcar que la nueva mecánica de intervención en el territorio no aspiraba a la aprobación de un nuevo marco normativo pero tampoco tenían soporte legal alguno en la entonces vigente la *Ley de Ordenación del Territorio* de 1984. Además, su condición ambivalente de documento de planeamiento territorial y plan estratégico presentaba una clara inclinación a favor de la modernización y dinamización del territorio frente a la regulación y la disciplina urbanística. Hay que admitir que, tras esta voluntaria o espontánea ambigüedad, subyacía una nueva manera, más ágil y desregulada de intervenir en el territorio y, por tanto, una forma diferente de entender la ordenación territorial, que abandonaba sus anteriores pretensiones globalizadoras sobre todas las actuaciones y usos del suelo con presencia en un territorio decantándose, así, por otra más preocupada por seleccionar aquellos elementos con mayor incidencia territorial. Por otra parte, hay que apuntar en el «haber» de las estrategias la voluntad de vincular a los municipios en la nueva forma de intervención en el territorio mediante una

Figura 4. Área de Centralidad de Alcorcón en la propuesta (1990) y en la actualidad (2009)



Fuente: Madrid Región metropolitana (1990) y vuelo Casa de Velázquez (2009).

metodología de ejecución concertada con ellos, extensiva a los cambios a introducir en sus respectivos planeamientos. Este es, sin duda, el punto más débil del proceso, como demostraría la experiencia posterior así como la aparición de movimientos es-

peculativos por parte de los particulares en el entorno de las actuaciones programadas (BENAVENT M., 2006:231 citando diversas fuentes). Estos indudables avances en la teoría y en la práctica de la planificación territorial, disculpables en aras del pragmatismo, no deben hacer olvidar que una estrategia de actuación como la comentada, basada en actuaciones selectivas, no es precisamente la idea de un proyecto regional lo que trasmite. Por otra parte, la falta de tradición de concertación entre administraciones dificultó en no pocas ocasiones la actividad planificadora debido a las largas y complejas negociaciones con los ayuntamientos en que se pretendía actuar a través de las 106 actuaciones estratégicas recogidas en el documento de 1990.

Vistas en clave regional, las estrategias lo que básicamente robustecen son los procesos de desconcentración, ya iniciados en décadas pasadas en su versión residencial y, parcialmente en la industrial hacia el NE y S (Corredor del Henares, Villaverde, etc.). Se da en las estrategias un indudable salto cualitativo en el sentido de que el impulso desconcentrador va a focalizarse básicamente hacia las actividades más cualitativas del sector secundario y terciario, es decir, en aquellas funciones tradicionalmente alojadas en las áreas centrales de las metrópolis, cuya difusión en el territorio cubriría tanto el objetivo de dinamización económica como el de recualificación social y mejora de la calidad de vida de la corona suburbana metropolitana, hasta entonces mayoritariamente residencial. Aquí reside, sin duda, el impulso que las estrategias van a aportar a la aparición de subcentros metropolitanos mediante la transferencia de funciones de capitalidad y, consiguientemente, a la construcción de una región metropolitana policéntrica, superadora del tradicional monocentrismo madrileño; sin duda, los 90 fueron testigo de que se había producido un importante avance en esa dirección con ejemplos sumamente elocuentes (VALENZUELA, M., 1999:76-78). Cómo se haya alcanzado tan ambicioso objetivo a partir de un inventario de acciones tan desiguales en tamaño, ubicación, carácter u objetivos requeriría un análisis mucho más detallado impropio de un texto como el presente. Asimismo, habría que reflexionar sobre el papel que en el empeño han jugado los cambios de color político en la administración regional, local y estatal así como las políticas sectoriales (de suelo, de transporte, universitaria, de espacios naturales, etc.). Serán éstas las que, ante la falta de un plan territorial a escala regional, desde entonces y hasta ahora habrán de asumir el protagonismo en la creación de «una región integrada, eficaz y solidaria», a la que aspiraban los documentos de principios de los 90. No obstante, es obligado enfatizar el papel realmente pionero que las *Estrategias* tuvieron y siguen teniendo en la forma de entender e intervenir sobre la Región Metropolitana de Madrid (RMM) a lo largo de las dos siguientes décadas.

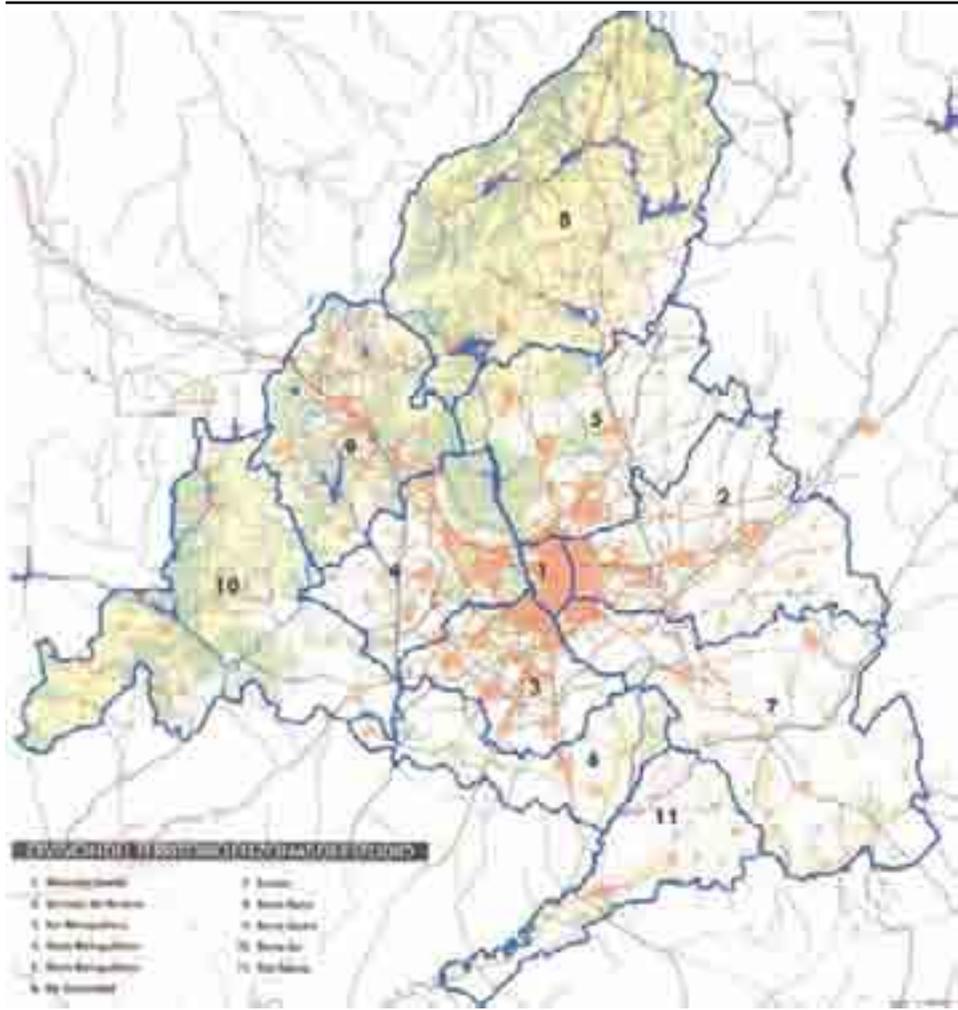
5.3. *Una cobertura legal para las Estrategias en los prolegómenos del cambio de signo político en la Comunidad de Madrid a mediados de los 90*

La falta de soporte legal de las Estrategias tocó a su fin cuando, por imperativo legal y por compromiso político del equipo socialista en el gobierno de la Comunidad, hubo que ajustar el ordenamiento urbanístico madrileño a la *Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo* de 1990 con texto refundido de 1992. Tal

fue la razón de ser la *Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo* (Ley 9/1995, de 28 de marzo), por la que quedó derogada la *Ley de Ordenación Territorial* de 1984. Su mayor novedad consistió en diseñar el «gobierno del territorio» integrando en un esquema unitario la ordenación del territorio y el urbanismo en sentido estricto como una competencia compartida por la comunidad autónoma y los ayuntamientos. Para ello se optaba por utilizar la escala territorial como ámbito privilegiado para la actividad planificadora. En tal contexto debe entenderse el protagonismo que, según la Ley, estaría llamada a tener la figura del *Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET)*, al que se encomendaba la responsabilidad de establecer la organización y estructura del territorio, sus objetivos estratégicos y la definición del marco de referencia de todos los demás instrumentos o planes de ordenación territorial así como de armonizar y compatibilizar el planeamiento municipal con los planes, programas y acciones sectoriales con incidencia territorial (Ley 9/1995, art. 14-2). Esta nueva figura ponía en manos de la administración regional, junto a las competencias sectoriales, la posibilidad de impulsar acciones estratégicas, incluso sin haberse establecido previamente ningún tipo de directrices para el planeamiento municipal en aspectos tales como las magnitudes de desarrollo, la ocupación del suelo, la compatibilidad intermunicipal o los valores ambientales, es decir algo parecido a una programación (RUIZ, J., 2000-2001:132-133).

Ahora bien, a la hora de redactar el primer borrador de PRET, todavía en la etapa de gobierno socialista de la Comunidad (*Documento Preparatorio de las Bases*, 1995), no se llegan a establecer directrices referidas al crecimiento de los distintos núcleos y ciudades, sino que prevalece en ellas la idea de intervención territorial atribuida a la figura de las *Actuaciones de Interés Regional*, en virtud de la cual el gobierno regional sería competente para la preparación de suelo urbanizado con destino a la realización de operaciones urbanísticas estratégicas en determinadas ubicaciones definidas por el propio PRET. De esta manera, el gobierno regional podría emprender acciones de interés territorial mediante el recurso a instrumentos propios sin tener que depender de los mecanismos urbanísticos habituales de calificación y ordenación de suelos. Todo un monumento al pragmatismo y a la agilidad administrativa sin engorrosos y lentos trámites burocráticos o complejas concertaciones. A pesar de lo cual, el documento en cuestión, presentado el mismo año de la derrota electoral del PSOE en la Comunidad, bajo el título *Plan Regional de Estrategia Territorial. Documento Preparatorio de las Bases* (CONSEJERIA DE POLÍTICA TERRITORIAL, 1995), significó un claro avance respecto a los documentos que la precedieron en la medida que integraba las actuaciones ya concertadas o en fase de estudio en el marco de una propuesta de modelo territorial donde se privilegiaba la desconcentración de actividades en beneficio de determinadas centralidades a escala regional, articuladas a su vez sobre dos grandes operaciones territoriales (Aeropuerto-Corredor del Henares y Gran Sur Metropolitano). La ley de 1995 también preveía otro tipo de operaciones de ámbito local, denominadas de equilibrio territorial, «colgadas» de un sistema de transporte de estructura radioconcéntrica, creaba la figura de los *Proyectos de Alcance Regional* para la ejecución de infraestructuras, equipamientos o instalaciones de carácter supramunicipal al mismo tiempo que mantenía los *Programas de Coordinación*

Figura 5. Comarcalización de los estudios previos del PRET



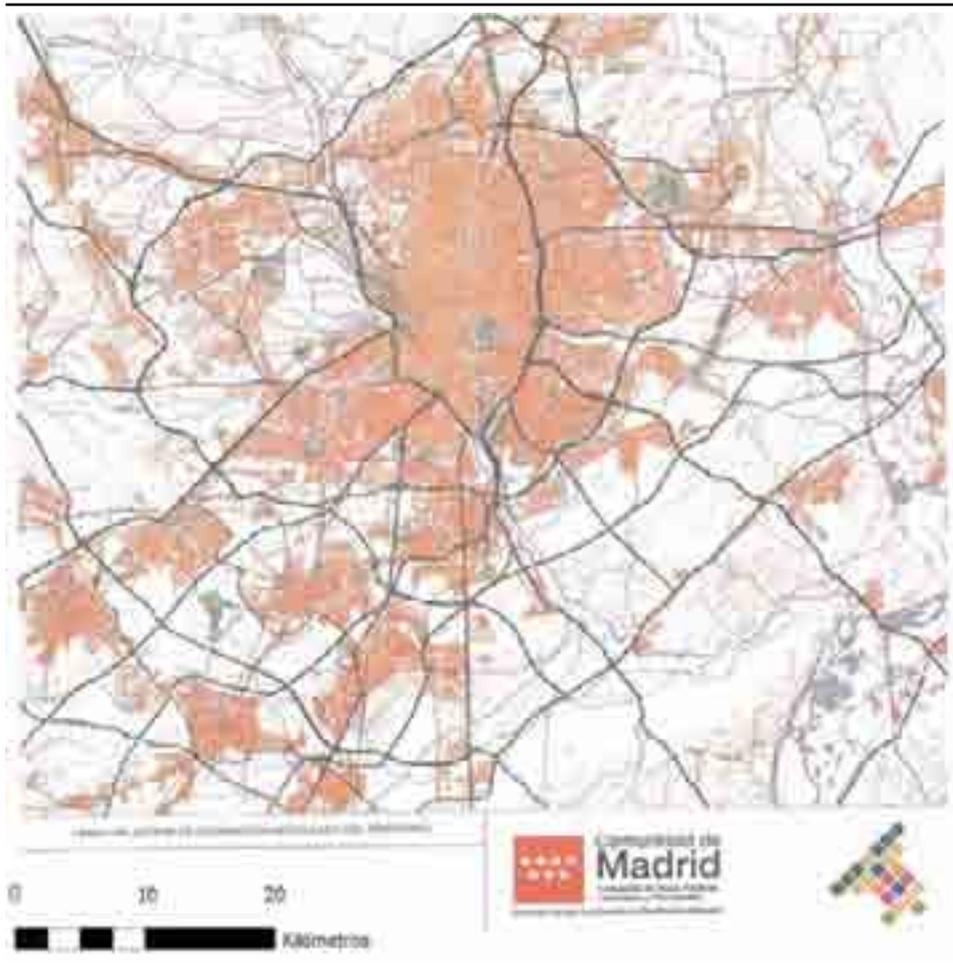
Fuente: PRET. Documento preparatorio de las Bases.

de Acción Territorial, adscritos igualmente al PRET. Se advierte a lo largo de todo el documento la voluntad de concentrar el crecimiento urbano en áreas bien definidas (municipio de Madrid, Corredor del Henares y Sur Metropolitano) sobre argumentos a favor de la sostenibilidad y del control sobre las tendencias dispersas utilizando para ello argumentos ya recurrentes en propuestas anteriores como vertebración territorial con apoyo en el transporte público, mejora de la habitabilidad de las ciudades, control de la terciarización, revitalización y recualificación de las periferias, entre

otros. La propuesta contenida en el *Documento Preparatorio de las Bases*, aunque más avanzada que sus predecesoras, se quedó en una mera aproximación «mucho más cercana, madura y definida al objetivo de la ordenación regional» en expresión de F. TERÁN (1999:147) a falta sólo de contenido normativo y dejando a la posteridad una completa publicación muy detallada y de excelente factura (CONSEJERIA DE POLÍTICA TERRITORIAL, 1995). (Figura 5).

5.4. *La segunda y también frustrada versión del PRET en clave «popular»*

El gobierno del Partido Popular salido de las elecciones de 1995 continuó la tramitación del PRET ahora con el título de *Plan Regional de Estrategia Territorial. Bases* pero introduciéndose en el documento cambios sustanciales. Desde la perspectiva territorial el cambio más relevante fue la sustitución del modelo radioconcéntrico que tradicionalmente había vertebrado el conjunto metropolitano madrileño por otro organizado en malla reticular. Los instrumentos impulsores del cambio de modelo consistieron en cuatro estrategias con gran impacto territorial: la Gran Base Logística, la Operación Vivienda, la Red Ferroviaria Regional y el Mallado Verde Jerarquizado. En realidad, más que propuestas estructurantes para todo el territorio regional, se trataba de proyectos concretos sin un planteamiento estratégico real. Tampoco asumían un enfoque integrador en sintonía con los elementos básicos del sistema territorial (medio físico, asentamientos, infraestructuras, etc.) las políticas sectoriales previstas sobre medio ambiente, vivienda, transportes, actividades productivas y equipamientos sociales. Llamativas, sin duda, era la delimitación y la nomenclatura de las grandes unidades territoriales en que se dividía el territorio regional (Sierra, Norte y Oeste, Centro, Sur y Este, Meseta), consistentes en grandes franjas orientadas en dirección SW-NE, cuyos límites ignoraban tanto las delimitaciones municipales como las grandes unidades geográficas de la Comunidad. Sería muy prolijo hacer un análisis crítico mínimo sobre el documento de las *Bases*, para el que remitimos al lector al elaborado por FUNDICOT (HORTIGÜELA, F. *et al.*, 1997). En términos prácticos, estas bases siguieron la misma suerte que sus predecesoras de la etapa socialista, es decir no se sustanciaron en la aprobación legal del PRET en calidad de plan territorial de la Comunidad de Madrid. En consecuencia, la Comunidad de Madrid ha carecido hasta ahora de cualquier forma de planificación territorial de ámbito supramunicipal con la muy particular excepción del *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de la Sierra de Guadarrama* aprobado en 2009, previamente a la declaración sobre una parte de su territorio del *Parque Nacional del Guadarrama*, aún en tramitación. Los efectos de semejante carencia se han dejado sentir con mayor crudeza en la década 1997-2007, precisamente cuando las tensiones especulativas sobre el territorio madrileño habrían hecho más necesaria su existencia. Por lo demás, los contenidos sectoriales del PRET han sido de una u otra forma recogidos por las distintas administraciones, lo que abona el contrasentido de que en Madrid «se esté haciendo planeamiento urbano de escala territorial sin un plan de escala territorial» (RUIZ, J., 200-2001: 136). El fracaso definitivo del PRET ha sido y es particularmente pernicioso para la redacción del

Figura 6. *La ordenación reticulada del territorio*

Fuente: Plan Regional de Estrategia Territorial. Bases 1996.

planeamiento municipal, al que se ha privado de criterios claros, orientaciones precisas y limitaciones adecuadas para que los ayuntamientos acometan la elaboración de su planeamiento sobre unas mínimas bases comunes a las que atenerse. La discrecionalidad de que han disfrutado los ayuntamientos se ha manifestado especialmente nefasta a la hora de determinar sus respectivos techos demográficos y residenciales, quedando al albur de la voracidad urbanizadora de consistorios, promotores y propietarios de suelo durante los años del «boom» inmobiliario. Por encima de escala municipal sólo ha sobrevivido la figura de los planes sectoriales cuya capacidad de entendimiento global del territorio es manifiestamente insuficiente. (Figura 6).

Figura 7. *Aplicación de las Unidades de Desarrollo Equilibrado (UDE) a los municipios de Navacarnero (foto superior) y Arroyomolinos (foto inferior) con Xanadú al fondo*



Fuente: Elaboración propia sobre vuelo Casa de Velázquez (2009).

Quizá el rasgo más llamativo y controvertido contenido en las Bases del PRET de la etapa de gobierno del PP en Comunidad haya sido la utilización de la cuadrícula como modelo de ordenación del territorio, considerada la más idónea tanto para la realización de los análisis como para la ubicación de las acciones. Este modelo de *Ordenación Reticulada del Territorio* (ORT) conformaría, pues, las unidades territoriales básicas sobre las que establecer la capacidad del territorio para admitir futuros desarrollos de manera ordenada y equilibrada, lo que explica su denominación como *Unidades de Desarrollo Equilibrado* (UDE). Así pues, las UDE se concebían

[...] como las piezas en las que se dividía el territorio regional para determinar las diferentes políticas y distribuir las acciones y proyectos sectoriales y territoriales derivados del *Plan Regional de Estrategia Territorial*, que, como instrumentos de planificación, diseña la Región de Madrid para los próximos 20 años (ORTIZ, P., 1997:129).

Merece la pena detenerse en la aplicación de la denominada «manzana regional» a la política sectorial de vivienda propuesta por el PRET, el *Plan Regional Sectorial de Vivienda* (PRESVI), en el que, con un horizonte cronológico colocado en 2016, se proponía la construcción de 500.000 nuevas viviendas. El plan en cuestión se apoyaba en el diagnóstico extraído de una encuesta de demanda realizada en 1996, en virtud de la cual harían falta en la Comunidad 500.000 nuevas viviendas en los siguientes 20 años para absorber no tanto los incrementos de población sino, sobre todo, los cambios en las estructuras demográficas y en las demandas en calidad de vida. Para la ubicación de las actuaciones residenciales previstas en el PRESVI se eligió la franja central de la comunidad a lo largo del eje ideal Guadalajara-Toledo, apoyadas sobre núcleos ya consolidados y en otros más incipientes. En cada una de las piezas se proponía la creación de unidades residenciales de unas 10.000 viviendas en forma de asentamientos compactos, bien equipados y dotados de accesibilidad preferentemente mediante transporte ferroviario. La aplicación del modelo se concretaría en un primer grupo de 14 UDEs, que se apoyarían en varios núcleos mayoritariamente ubicados en el cuadrante S-SW de la Comunidad. En la práctica, tras la aprobación de las *Bases* la aplicación práctica de la citada figura se limitó a los primeros años de gobierno *popular* en la Comunidad (1996-2000), reduciéndose prácticamente a unas grandes actuaciones de vivienda en Navalcarnero y Arroyomolinos y a la implantación en posición aislada de varias operaciones de comercio y ocio como Xanadú y el Parque Warner Madrid (Figura 7).

5.5. *La ausencia de planificación territorial en la Comunidad de Madrid, déficit normativo del período de la gran especulación anterior a la crisis inmobiliaria (1997-2007)*

El intento frustrado del PRET y el fallo del Tribunal Constitucional de 1997, que invalidaba los dos tercios del articulado de la Ley del Suelo de 1990, fueron seguidos de una secuencia legal muy poco propicia para elaborar figuras de planificación terri-

torial integradoras y con capacidad imperativa sobre todos los escalones y ámbitos de la acción planificadora (general-sectorial, municipal-supramunicipal). Así ocurrió con la *Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones*, de ámbito estatal, que dejaba la puerta abierta a la posibilidad de urbanizar espacios con escaso desarrollo mediante actuaciones urbanísticas especializadas, bien conectadas entre sí y con la ciudad-central mediante la red de autovías y autopistas urbanas; el resultado sería un modelo de asentamiento con disposición en archipiélago, carente de la cohesión formal y funcional consustancial con lo urbano. Cualquier referencia a una visión global e integrada de la ciudad quedaba así tocada de muerte y hacía inviable toda pretensión de planificar el resultado de acuerdo con los objetivos claramente explícitos, estructurados y jerarquizados propios de planificación territorial y urbana. Aún facilitó más la recalificación de suelos para usos urbanos la *Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid*, que, al permitir edificar sobre terrenos que no estuvieran expresamente protegidos, dejaba las manos libres a los ayuntamientos para transformar extensas zonas municipales en urbanizables con propuestas a veces escandalosas, sobre todo cuando lo hacían pequeños municipios de escasas dimensiones y dinamismo situados en zonas de predominio agrario de la Comunidad. Se han llegado a dar situaciones en que los responsables de la Comunidad han tenido que reducir drásticamente las previsiones de crecimiento propuestas por bastantes ayuntamientos en el trámite de aprobación definitiva de sus planes generales, cuando era evidente el grave riesgo que se corría para el equilibrio territorial, el medio ambiente o de sobrecarga para infraestructuras y dotaciones.

La *Ley 9/2001* se concibió como una ley urbanística de carácter integral pero sin llegar a derogar por completo la *Ley 9/1995 de Medidas...*, que retenía todo lo referente a la ordenación del territorio y los planes en que se ésta concretaba, dándose tácitamente por supuesto, en opinión de Bassols (2002:146), que en un futuro próximo sería redactada una nueva ley autonómica al efecto, dualidad que ha producido sobre esta materia importantes problemas interpretativos. Esto, unido al proyecto fallido del PRET, condujo a la planificación territorial madrileña a una situación parecida a un «limbo legal» precisamente durante una etapa en que su utilidad en defensa del equilibrio territorial era más necesaria tanto en la escala regional como subregional. Esta paradójica situación se ha saldado con una peligrosa hipertrofia del protagonismo de la escala municipal, la única sometida a un instrumento preciso de regulación y programación: el planeamiento urbano; las escalas regional y subregional, pues, han quedado abandonadas en exclusiva a las políticas sectoriales.

Ha habido en los últimos años varios intentos por parte de la administración regional de redactar una nueva ley del suelo, a cuyo fin se constituyó en 2005 una *Comisión de Expertos*; la idea, sin embargo, resultó finalmente descartada, estando pendiente la adaptación de la ley vigente a la *Ley 8/2007 Estatal del Suelo*, recurrida ante el Tribunal Constitucional. Mientras se cumplen las previsiones legales, el nuevo gobierno regional del PP salido de las elecciones autonómicas de 2007 ha sacado adelante la primera ley de la legislatura precisamente para introducir ciertos cambios en algunos aspectos de la regulación urbanística; la *Ley 3/2007, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid*. Destaca

en ella, precisamente por contenido territorial, la creación de la figura del *Informe de Impacto Territorial*, documento de carácter preceptivo y contenido vinculante en la fase de Avance de la elaboración de los Planes Generales y de Sectorización así como en sus revisiones; el *Informe* tiene como finalidad

[...] la incidencia del Avance sobre el municipio afectado y los municipios colindantes, sobre las dotaciones y equipamientos, las infraestructuras y servicios, las redes generales y supramunicipales de transporte y cualesquiera otros aspectos que afecten directa o indirectamente a las estrategia territorial de la Comunidad de Madrid (Art. 10.3.3).

Al margen de que la modificación legal en cuestión no llega a definir cuál es en la actualidad la estrategia territorial a la que se refiere la norma, lo que implícitamente asume el *Informe* es la necesidad de contar con una escala supramunicipal para entender, evaluar y dar respuesta a los efectos derivados de las iniciativas urbanísticas municipales; no en vano en entornos metropolitanos, con mucho más motivo que en otros ámbitos territoriales, la trama de interacciones de todo tipo trascienden inevitablemente los rígidos límites administrativos. Estando de acuerdo con la necesidad de este tipo de análisis, es obvio que se trata de un instrumento insuficiente si no se apoya en documentos formalizados de ordenación territorial a escala regional y subregional, a los que en absoluto se alude en la citada norma. Similar argumentación valdría también para aludir a la ausencia de mecanismos estables de coordinación y colaboración entre los municipios de la Comunidad entre sí y mucho menos con los de las comunidades autónomas de las dos Castillas, una parte creciente de cuyos territorios forman parte de la región funcional urbana de Madrid (FERNÁNDEZ S., 2008: 105-106).

6. LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL EN UN ESCENARIO DE AUSENCIA DE PLAN TERRITORIAL. LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE COMO PARADIGMA

En el territorio de la Comunidad de Madrid confluyen las tres administraciones con capacidad de acción territorial y urbana, aunque con un distinto rango competencial para su ordenación legal: el Estado, el Gobierno Regional y los 179 municipios que comparten su territorio, entre los que es notorio el protagonismo del de Madrid. El encaje entre las competencias urbanísticas y territoriales que corresponden a las tres administraciones es una cuestión aún no resuelta, máxime tras el fracaso de la elaboración de un marco legal para la planificación territorial, ya descrito más arriba. De aquí que las acciones ejercidas por los tres poderes sobre el territorio adolezcan a menudo de una carencia sustancial: la descoordinación cuando no la discrepancia. Estas han sido máximas cuando gobiernan las instituciones partidos de diferente color político, pero también las ha habido cuando han pertenecido al mismo espectro ideológico. En todo caso, lo que subyace tras esta problemática es la vieja crisis del planeamiento urbanístico frente al sectorial, que enfrenta a los entes locales, detentadores de las competencias urbanísticas con las administraciones estatal y autonómica, que, en su calidad

de entidades con mayor capacidad para vertebrar el territorio mediante sus políticas sectoriales, suponen un límite a las competencias urbanísticas de los ayuntamientos. A este enfrentamiento se superpone, el de la planificación territorial con el urbanismo, de los que son titulares las comunidades autónomas y los municipios respectivamente; ahora bien, los ayuntamientos han de asumir en sus planes las directrices marcadas por las instituciones regionales competentes y someterse a la capacidad de compatibilización intermunicipal de los planes municipales de urbanismo (FERNANDEZ-FIGUEROA, F. 2006:90), directrices de las que no dispone la Comunidad en un documento legal *ad hoc*. A pesar de ello, un cierto sucedáneo previó la *Ley de Medidas* de 1995, en la que se establecía la creación de una *Comisión de Concertación de la Acción Territorial*, operativa desde abril de 1996 en calidad de órgano especializado en la resolución de conflictos entre el ente regional y los ayuntamientos frente a cualquier instrumento de ordenación o impacto territorial; incluso estaba habilitada para intervenir en aquellos casos en los que pudiera verse involucrada la administración del Estado (BENAVENT, M, 2006: 216-224; ALDREY, J. A. y RODRÍGUEZ, R., 2010:193-4).

La naturaleza necesariamente esquemática de este texto no permite abordar con el detalle necesario todos los frentes abiertos en este enfrentamiento a tres bandas que se desarrolla sobre el tablero territorial de la Comunidad de Madrid: suelo, infraestructuras, vivienda, actividades económicas, medio natural, etc. Por tal motivo, vamos a aplicar el foco de nuestro análisis a uno de los de mayor impacto territorial las infraestructuras de transporte, enfatizando las discrepancias detectadas entre el enfoque sectorial de los distintos actores pero también el hallazgo ocasional de fórmulas de coordinación y colaboración entre ellos.

Hay que admitir que la evolución de Madrid hacia una región urbana digna de tal nombre tiene por fuerza que apoyarse en la fuerte trabazón resultante de una densa red de infraestructuras de transporte, que, por otra parte le aseguren una intensa conectividad exterior imprescindible para una economía que, como madrileña, camina con paso decidido hacia la internacionalización (VALENZUELA, M., 1999). Ahora bien, siendo esto bien cierto, no lo es menos que la construcción de la densa «tela de araña» infraestructural de Madrid se ha hecho de espaldas a cualquier criterio coherente con la planificación y, lo que todavía es peor, condicionando los demás componentes del territorio, a los que subordina incluido el propio planeamiento urbanístico. Por otra parte, si algún elemento estructurante del territorio requiere un alto nivel de consenso en la búsqueda de compatibilización entre los tres niveles competenciales y sus respectivos esquemas de ordenación (desde la escala macro a la micro), estas son las infraestructuras y especialmente la de transporte. El hecho de hallarse ubicadas en el interior de la región metropolitana la capital del Estado añade a todo lo dicho la inercia del sistema radioconcéntrico heredado de la anterior conformación centralista de la administración española.

Pues bien, con éstas y otras hipotecas se ha afrontado durante las últimas tres décadas la imposible tarea de planificar un sistema de transporte avanzado sobre un conglomerado urbano sin plan territorial y con tres administraciones superpuestas sobre él. Cuando el Estado tenía competencia plena sobre las autopistas urbanas, respondió a una cierta racionalidad, centralista por supuesto, el «aterrizaje» sobre el territorio

metropolitano de las redes arteriales con su cortejo de cinturones orbitales y ejes radiales. Este modelo estándar inspirado en la mejor tradición tecnocrática tuvo un devenir tortuoso en el que se reflejó fielmente la irrupción de nuevo poder territorial asignado a los actores surgidos (comunidades autónomas) o reforzados (municipios) en virtud del modelo descentralizado creado por la Constitución de 1978. Este es el caso de la *Red Arterial de Madrid*, aprobada por el MOP en 1967, cuyos dos primeros cinturones discurrían por el interior de la ciudad, pero el tercero (la M-30) se trazó por zonas de borde aún sin consolidar con espacios vacíos y una gran variedad de asentamientos residenciales e industriales, incluidos los márgenes del río Manzanares. El tramo principal de la M-30 (denominada *Avenida de la Paz* cuando se inauguró a mediados de los 70) con sus 13,5 km. de longitud es considerada la primera autopista urbana de España. Su construcción, además de exigir fuertes inversiones, alteró profundamente en lo social y en lo urbanístico la zona afectada por su trazado. Para lo primero hubo que recurrir a la firma de un convenio Ayuntamiento-MOP y la instrumentación urbanística de los cambios morfológicos y funcionales corrió a cargo de un plan espacial, lo que certificaba la subordinación del urbanismo a las infraestructuras.

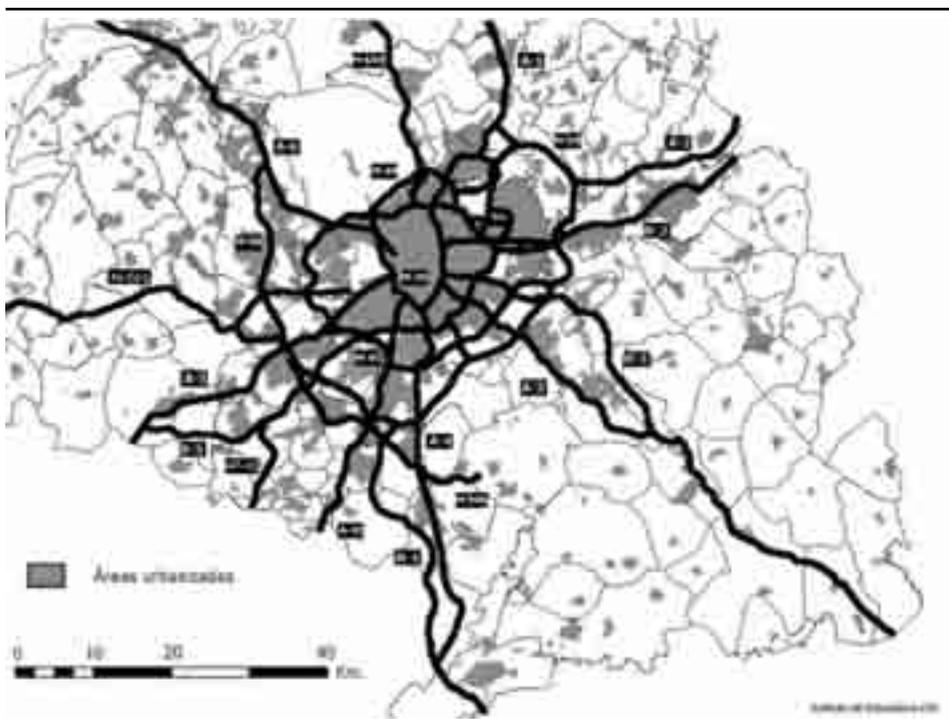
En pleno clímax de transición democrática, el *Plan Especial de Infraestructuras del Transporte (PEIT)* de 1975, planteado desde un enfoque un tanto megalómano, vino a reforzar el papel de las autopistas urbanas, incluidas las de peaje, como elemento vertebrador del desarrollo metropolitano madrileño no sin la hostilidad manifiesta de partidos de izquierdas y organizaciones ciudadanas de signo progresista. Ello hizo que, al acceder aquellos al poder municipal tras el advenimiento de los ayuntamientos democráticos y previa constitución del *Consejo de Municipios Metropolitanos (1981)*, consiguieran imponer la paralización de la propia M-30 y de los restantes cinturones de la Red primero en las *Directrices Metropolitanas* de 1981 y después en el *Plan General de Madrid* de 1985 sobre la base de la supuesta paralización del crecimiento de Madrid y de su área metropolitana por efecto de la crisis económica y de la imaginada quiebra del propio modelo metropolitano. La realidad del gran expansionismo de Madrid a partir de 1985 se impuso a la ideología tras las elecciones de 1987, lo que se tradujo en la exhumación del PEIT en un momento en que las reservas de suelo previstas para los cinturones orbitales pendientes de construir (M-40, M-50 y M-60) habían caducado y las expropiaciones se habían encarecido. La situación alcanzó tal nivel de urgencia, tanto en Madrid como en otras áreas metropolitanas, que el gobierno se vio obligado a elaborar por vía de urgencia un *Plan para el Transporte en las Grandes Ciudades* para el período 1990-1993, popularmente denominado «Plan Felipe». Para su aplicación práctica al caso de Madrid, dadas las grandes inversiones exigidas por el cierre de la M-30 por el NW, la construcción de la M-40 y el inicio de los trabajos previos de la M-50 obligó a las instituciones implicadas (MOPU, Comunidad y Ayuntamiento) a constituir un consorcio con el consiguiente reparto entre sus miembros de las cargas financieras (MOP y Comunidad) y de la obtención del suelo necesario para su trazado (ayuntamiento). Aún así, Madrid seguía teniendo un acusado déficit de conexión exterior, que muy insuficientemente subsanó el Estado en la segunda legislatura de gobierno del PP (2000-2004) por mediación del miniplán compuesto por cuatro autopistas radiales de peaje con longitudes no superiores a los

100 km, ampliado con la también de peaje autopista a Toledo (AP42) ya con el PSOE en el gobierno central.

El paso de un sistema de vías metropolitanas de alta capacidad y estructura radioconcéntrica heredado a otro reticular, inspirado en la «cuadrícula regional» de Pedro Ortiz, mayoritariamente ubicada en el sector SW de la periferia metropolitana de Madrid, hay que remitirlo a la irrupción de la Comunidad en competencias anteriormente detentadas por el Estado sin que previamente se hubiera realizado intento de integración en un plan de conjunto. Resultado de ello han sido varios programas de infraestructuras viarias íntegramente ya autonómicos como el *Programa REDSUR* o el *Plan de Variantes de la Comunidad de Madrid* (DE SANTIAGO, E., 2007: 20) como también lo fue la construcción de la M-45, otro cinturón orbital pero incompleto. Ellos son la demostración palmaria del interés de la Comunidad de Madrid por las infraestructuras de gran capacidad para el transporte privado como instrumento al servicio de su política de difusión de la actividad económica fuera del municipio de Madrid en la etapa de gobierno *popular* (1995-actualidad); como lo es también su pretensión de asumir con cargo a sus presupuestos el cierre por el Norte de la M-50 mediante un túnel a través del Monte del Pardo y la construcción la única radial que queda por iniciar en paralelo a la A1 (la R1, en dirección Norte). Tampoco han sido ajenas al Ayuntamiento de Madrid las aspiraciones por asumir estas mismas competencias y así lo ha demostrado durante la legislatura 2003-2007, en que se emprendió la descomunal operación de soterramiento de la M-30 a lo largo del río Manzanares como pieza básica de la reformulación de las relaciones de esta vía con el resto de la ciudad y de mejora de su funcionalidad. Al margen de las muchas razones de utilidad práctica, estratégicas o de oportunidad política subyacentes a este tipo de operaciones muy visibles para la ciudadanía, interesa destacar aquí la ausencia de un modelo de región urbana en el que inscribirlas y de una figura de planificación territorial que las articule y coordine en función de unos objetivos de conjunto. (Fig. 8).

Si observamos las infraestructuras para el transporte público en la Comunidad (autobuses, metro, cercanías, aeropuerto), la perspectiva sectorial sigue prevaleciendo en la planificación de todas ellas, aunque se haya dado un importante paso en la gestión mancomunada del servicio gracias a la creación del *Consorcio Regional de Transportes de Madrid* (1985), del que forman parte el Estado, la Comunidad, los ayuntamientos y las empresas de transporte privadas. Hay un reparto de la titularidad pública de las respectivas redes: la mayor red de autobuses en manos del ayuntamiento (EMT), el ferrocarril metropolitano, tras un largo proceso de cambio e titularidad del sector público al privado iniciado en los años 70, acabó en la órbita de la Comunidad, en tanto que la red de cercanías y el aeropuerto siguen bajo titularidad del Estado. En todos ellos han tenido lugar ambiciosos planes sectoriales y de ampliación, pero sigue faltando una planificación global integrada en el territorio. Cercanías, metro o Barajas los han tenido y el resultado ha sido una extraordinaria dotación de facilidades para el transporte público al servicio de los madrileños, si bien lastrada por la descoordinación. El acceso en transporte urbano a la nueva terminal del aeropuerto de Madrid-Barajas, inaugurada en febrero de 2006, constituye un ejemplo paradigmático de descoordinación pero también de falta de entendimiento entre las instituciones titulares e incluso

Figura 8. *Entramado de vías de tráfico rápido (autopistas y autovías) resultantes de diversas políticas sectoriales a partir de los años 60*



Fuente: Elaboración propia sobre cartografía del visor cartográfico Planea de la Comunidad de Madrid.

entre departamentos de un mismo organismo. Ello explica que, tras la inauguración de la Terminal T4 en febrero de 2006 se demorara más de un años (hasta junio de 2007) la llegada la línea de metro, que desde 1998 ya daba servicio a las otras terminales y aún hoy la división de Cercanías de RENFE no ha logrado tender una nueva línea ferroviaria destinada a enlazarla con la vecina estación de Chamartín, con finalización prevista para 2011. Con tales antecedentes es de temer otro horizonte de conflicto entre Fomento y la Comunidad cuando se ponga en ejecución el *Plan de Infraestructuras Aeroportuarias de la Comunidad de Madrid (2005-2025)*.

7. UNA MIRADA HACIA EL FUTURO O CÓMO PLANIFICAR UNA REGIÓN URBANA ALTAMENTE EXPANSIVA

Sorprende que la Comunidad de Madrid, que ha demostrado un indudable liderazgo económico en las últimas décadas a escala española y europea hasta convertirse en el nuevo motor de la economía española, haya fracasado en la construcción de un

modelo de gestión de su territorio concebido desde la globalidad de los procesos. Tal realidad, que pudiera ser interpretada en clave desreguladora como factor explicativo de su dinamismo, a medio o largo plazo entraña un riesgo cierto precisamente para el mantenimiento de su misma una expansividad razonable y ordenada. Justamente, son muchas las voces que apuestan por un modelo de desarrollo compatible con el equilibrio territorial (*smart growth*), inspirado en la gobernanza y preocupado por la filosofía cooperativa entre administraciones. La realidad objetiva no puede ser más desalentadora sobre las perspectivas para alcanzar tan deseables objetivos. Ciertamente, no es tarea fácil pues hay numerosos factores que pueden obstaculizar la implantación de un modelo de planificación territorial que logre aunar sostenibilidad espacial y ambiental con vigor económico. Ya se ha hecho alusión en este texto al perturbador efecto de la confluencia de tres administraciones con competencias sobre el mismo territorio, a lo que habría que añadir el gran número de actores privados que también intervienen directa o indirectamente en las decisiones territoriales. Cabría incluso plantearse si, detrás de una estructura territorial tan fragmentada y diluida espacialmente, subyace otro nexo de unión aparte de la existencia de un único mercado de trabajo y de consumo articulado en torno a una trama de infraestructuras de transporte privadas y públicas (DE SANTIGADO, E., 2007:22)

Con la experiencia descrita en las páginas precedentes hay muchas dudas de si la gestión de estas nuevas realidades urbano-territoriales dinámicas y sin límites claros pueden razonablemente ser gobernadas con criterios globalizadores, objetivados en documentos de planificación al uso con vocación integradora y aplicados con criterios jerárquicos desde unos órganos creados o habilitados al efecto. Ello no significaría deslegitimar la conveniencia y utilidad de que los «artefactos» territoriales complejos (da igual que los llamemos ciudad-región, región urbana o región metropolitana) tuvieron un marco regulatorio que ordene con criterios de racionalidad y de sometimiento al bien común sus componentes físicos, funcionales, sociales, institucionales, etc. Sin embargo y a fuer de realistas, habría que pensar en otra forma de gestionar el planeamiento físico basada en la búsqueda de una solución compartida de los problemas territoriales y en una gestión basada en las interdependencias que operan en él; el reconocimiento de esa complejidad tanto a nivel de procesos como de actores involucrados y colocar la cooperación entre ellos en el centro de las nuevas estructuras de relación y el reparto de roles en el gobierno del territorio es básicamente a lo que aspira la *gobernanza*. Claro está que, su aceptación como armazón conceptual para esta nueva forma de concebir la planificación territorial, con mayor razón en estructuras metropolitanas, implica enfocar el gobierno metropolitano desde una óptica de interdependencia administrativa alejada de las veleidades jerárquicas al uso, etc. (PASCUAL ESTEVE, 2006: 1778-79)

Cuando a finales de los 70 se debatía sobre la inserción de Madrid en el modelo autonómico, estuvo permanentemente sobre la mesa del debate la forma de afrontar políticamente desde posturas bien contrapuestas, algunas interesadas, el ya potente efecto «*spread*» del metropolitanismo madrileño. Se optó por la forma más cómoda pero también menos previsor, consistente en ignorar en los respectivos estatutos de autonomía y en las subsiguientes normas de ordenación del territorio la potente capacidad polarizadora de Madrid, que, sin embargo, ya se dejaba sentir entonces en

las provincias limítrofes. Entonces como ahora sería conveniente pensar en arbitrar criterios y formas de coordinación entre sus figuras de planeamiento físico y de coordinación entre sus políticas de todo tipo para encauzar y optimizar la influencia de Madrid en las comunidades vecinas, incluso sin necesidad de llegar a crear un ámbito común de planificación territorial ni una figura concreta en que se materializara. La implantación del modelo autonómico ha pivotado más sobre la idea de las competencias propias que sobre las compartidas, ignorando demasiadas veces los intereses, problemas u oportunidades comunes, dejando en un segundo plano lo que se viene llamando la «cultura del pacto» entre los tres niveles competenciales y optando por posturas sustancialmente unilaterales.

Dando por sentado que los problemas y conflictos territoriales se concretan espacialmente en la escala local, no es menos cierto que suelen sobrepasar los límites administrativos (locales, regionales e incluso nacionales), lo que conduce a buscar el ámbito escalar desde donde abordar la solución más eficiente. Lo cual no significa que, para hacerlo, haya que revisar del marco normativo actual, crear nuevos escalones de gobierno o habilitar más normativas sectoriales específicas para los ámbitos metropolitanos (financiación, medio ambiente, etc.); lo verdaderamente relevante es que asuman e implementen la perspectiva global propia de la planificación territorial quienes tienen el poder de elaborar y aplicar las políticas y acciones con incidencia sobre el territorio. Ahora bien, esta fórmula, ciertamente motivadora y novedosa, no va a tener fácil aplicación práctica, ya que supone hacer compatibles dos «*modus operandi*» con nulo arraigo en anteriores formas de gobierno del territorio: la de la planificación mediante normas tradicionalmente impuestas desde arriba (*top-down*), y la de la gobernanza, caracterizada por distribuir el poder entre distintos niveles e interlocutores con posibilidad de operar en sentido ascendente (*bottom-up*). Por ello resulta particularmente atractiva e intelectualmente estimulante la pretensión del grupo de investigadores de Universidad Politécnica de Madrid integrados en el Proyecto TIGRESS, de contribuir a alternar planificación con gobernanza para alcanzar una mejor sostenibilidad territorial de la Comunidad de Madrid incorporando para ello la participación de todos los agentes del territorio en su gobierno y la paralela innovación en las estructuras administrativas existentes (HERNANDEZ-JIMENEZ, V. *et al.*, 2009:342-345). Al margen de los modestos o nulos efectos prácticos que los resultados de esta investigación puedan tener sobre la planificación territorial de Madrid y su región metropolitana, todo apunta a que, por esta senda han de caminar quienes aspiren a incorporar principios tales como «cultura del territorio», «cultura del pacto» «cohesión territorial» a situaciones tan complejas como las metropolitanas, en donde más que en ningunas otras hay que apostar por enfoques integrados, estratégicos, multinivel, cooperativos o de coordinación. Precisamente por no concebir la ordenación del territorio como un ejercicio transversal apoyado en mecanismos e instrumentos de nueva gobernanza, han fracasado antiguos pero también recientes empeños de ordenación metropolitana como los planes subregionales de ordenación del territorio en su versión metropolitana andaluza (FERIA, J. M., 2006: 38-41)

Sin duda, la concertación y cooperación interadministrativa es una asignatura pendiente en el gobierno del territorio, como reconocen expertos pero también res-

ponsables políticos en ejercicio (CRUZ VILLALON, J., 2004: págs.). A su puesta en práctica se nos anima desde la Unión Europea, que en su reciente *Libro verde sobre la cohesión territorial* (COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 2008) sugiere, como forma más eficaz para resolver los problemas territoriales, la cooperación entre autoridades locales vecinas. Concretamente, en el caso de las estructuras urbanas transregionales, el documento apunta a la reimplantación en ciertos estados miembros de organismos metropolitanos integrados por autoridades de distintos niveles para abordar temas que trascienden las fronteras regionales. Con estos antecedentes *in mente*, suenan voces autorizadas que, a la vista del crecimiento experimentado en el entorno regional de Madrid a lo largo de la primera década del siglo XXI, consideran «incuestionable la necesidad de determinar las prioridades territoriales de la “macroregión metropolitana” mediante la elaboración de unas directrices, marco o estrategia territorial que trascienda las fronteras de la propia Comunidad de Madrid»; como paso previo y con la máxima urgencia, se recomienda la firma de un acuerdo entre las tres comunidades autónomas afectadas sobre la base del convencimiento de que las tres forman parte de un solo espacio suprarregional, cuya correcta ordenación territorial sólo será posible a partir del compromiso político y la cooperación entre ellas sin que sea viable afrontarlo ya sólo dentro de los límites administrativos de la Comunidad de Madrid (BURNS, M. C. *et al.*, 2009: 78-79).

Ahora bien, dada la complejidad y el dinamismo alcanzados por la región metropolitana de Madrid, no basta ya con invocar la coordinación entre administraciones como la más arriba propuesta sino ampliarla a otras modalidades igualmente necesarias para superar los desaffos que la ordenación territorial de las regiones urbanas tienen ante sí ahora y en el futuro: coordinación horizontal entre políticas sectoriales, vertical entre administraciones, colaboración entre agentes públicos y privados y participación de toda la base social afectada (FERNÁNDEZ GÜELL, J. M., 2006:2-3). Todos estos planteamientos suponen un cambio profundo en la forma de entender y proceder en la ordenación del territorio, en el marco de lo que BRENNER (2006:416) denomina «nuevas geografías reguladoras», concebidas como un nuevo modelo de acción pública basado en la «negociación, asociación, participación voluntaria y flexibilidad en constitución de nuevas estructuras» (LEFÈVRE, 1998:18), por cuya mediación el gobierno metropolitano «deja de definirse como una relación vertical, coordinativa y redistributiva en el seno de una jerarquía administrativa nacional». La aplicación práctica del cambio de modelo al caso español y madrileño encuentra, empero, algunos escollos provenientes de nuestra peculiar distribución competencial y de ciertas tradiciones renuentes a la cooperación. Ese es el reto.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ALDREY, J. A. y RODRÍGUEZ, R. (2010): «Instrumentos de ordenación del territorio en España». En Rodríguez González, R. *Territorio. Ordenar para competir*. La Coruña, NetBiblio, 343 págs.
- BENABENT, M. (2006): *La ordenación territorial en España. Evolución de su práctica en el siglo XX*. Sevilla, Universidad y Consejería de Ordenación del Territorio, 445 págs.

- BASSOLS COMA, M. (2002): «Los instrumentos de ordenación del territorio». En Sánchez Goyanes, E., dir. *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*. Madrid, Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, págs. 129-150.
- BRENNER, N. (2006): «La política de localización, el redimensionamiento del Estado y el nuevo gobierno metropolitano en Europa Occidental». En Torroja, A. y R. Camagni, coord. *Una nueva cultura del territorio*. Barcelona, Diputació de Barcelona, págs. 409-430.
- BURNS, M. C., et al. (2009): «El sistema metropolitano de la macrorregión de Madrid», n.º 14, págs. 72-80.
- CASTELLS, M. (1990): «Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento y calidad de vida». En *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid, Edit. Sistema, págs. 17-64.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008): *Libro verde de la cohesión territorial. Convertir la diversidad en un punto fuerte* (COM 2008, Bruselas, 6 de octubre de 2008).
- COPLACO (1973): *Estudio subregional corredor Madrid-Guadalajara*. Madrid, SAFER, 188 págs.
- COPLACO (1981): *Directrices de planeamiento territorial urbanístico para la revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid*. Madrid, Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid (CIDAMM), 1981, 573 págs.
- CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL (1991): *Madrid Región Metropolitana. Estrategia Territorial y Actuaciones*. Madrid, ARPEGIO, 223 págs.
- , (1995): *Plan Regional de Estrategia Territorial. Documento Preparatorio de las Bases*. Madrid, 428 págs.
- CRUZ VILLALÓN, J. (2004): «Una nueva cultura para la ordenación del territorio: la cooperación y concertación interadministrativa». En Romero, J y Farinós, J. *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*. Valencia, Editorial Trea, págs. 233-240.
- DE SANTIAGO, E. (2007): «Madrid, “ciudad única”. Pautas y lógicas espaciales recientes en la región madrileña...». *Urban*, n.º 14, págs. 8-33.
- FERIA, J. M. (2006): «Los planes subregionales de ordenación del territorio en Andalucía». En Romero, J y Farinós, eds. *Gobernanza territorial en España*. Valencia, Universitat, págs. 21-46.
- FERIA, J. M.; RUBIO, M, y J. SANTIAGO (2005): «Los planes de ordenación del territorio como instrumento de cooperación». *Boletín de la AGE*, n.º 39, págs. 87-116.
- FERNÁNDEZ, S. (2008): «Participación pública, gobierno del territorio y paisaje en la Comunidad de Madrid». *Boletín de la A.G.E.*, n.º 46, págs. 97-119.
- FERNÁNDEZ GÚELL, J. M. (2006): «Condiciones para abordar la ordenación territorial de un región urbana dinámica». En *I Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Bilbao, 7-9 de mayo de 2008.
- FERNÁNDEZ-FIGUEROA, F. (2006): «El poder en el urbanismo. Los conflictos permanentes de las comunidades autónomas, los municipios y los particulares». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 40, n.º 226, págs. 77-105.
- GALLO, M. T.; GARRIDO, R. y VIVAR, M. (2010): «Cambios territoriales en la Comunidad de Madrid: policentrismo y dispersión». *EURE*, vol. 36, n.º 107, págs. 5-26.
- GARCÍA PALOMARES, J. C. y GUTIÉRREZ PUEBLA, J. (2007): «La ciudad dispersa: cambios recientes en los espacios residenciales de la Comunidad de Madrid». *Anales de Geografía*, vol. 27, págs. 45-67.
- GUTIERREZ PUEBLA, J. y GARCÍA PALOMARES, J. C. (2010): «Procesos de descentralización de las actividades en el Área Metropolitana de Madrid». En Feria Toribio, J. M. y Albertos Puebla, L. M. *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*. Madrid, Civitas-Thomson Reuters, págs. 377-407.

- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, V. *et al.* (2009): «Planificación territorial participativa en el entorno de las grandes ciudades. Madrid y sus relaciones urbano-rurales». En Farinós, J; Romero, J y Salom, J. *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Valencia, Universitat de Valencia, págs. 337-357.
- HILDEBRAND, A. (2006): «La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. n.º 230, 79-139.
- HORTIGÜELA, F. *et al.* (1997): *Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid*. Madrid, FUNDICOT (Documento sin paginar localizable en: (<http://www.fundicot.org/Documents/PRET.pdf>))
- LEFÈVRE, C. (1998): «Metropolitan government and governance in western countries: a critical overview». *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 22 (1), págs. 9-25.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. y GARCÍA LANZA, J. (2007): «La región urbana de Madrid. Territorio y transformaciones en su estructura espacial». En Font, A., ed. *La explosión de la ciudad. Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*. Madrid, Ministerio de Vivienda, págs. 288-311. (Edición bilingüe Español-Inglés)
- MÉNDEZ, R. y RODRÍGUEZ MOYA, J. (2007): «Transformaciones productivas y nuevas formas urbanas: la difusión de las actividades productivas en la región metropolitana funcional de Madrid». *Anales de Geografía*, vol. 27, págs. 105-134.
- MENDEZ, R. *et al.* (2005): «Industrialización y desarrollo rural en La Sagra toledana: entre periferia metropolitana y territorio innovador». *Anales de Geografía*, n.º 26, págs. 231-258.
- ORTIZ, P. (1997): «Ordenación reticulada del territorio (ORT)». *Urban*, n.º 1, págs. 125-133.
- PASCUAL ESTEVE, J. M. (2006): «Nuevos enfoques al gobierno de las metrópolis: el gobierno-red o gobernanza metropolitana». En Feria Toribio, J. M., dir. *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*. Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, págs. 171-179.
- POZO RIVERA, E. y RODRÍGUEZ MOYA, J. (2006): «Transformaciones sociodemográficas recientes en las comarcas Castellano Manchegas limítrofes con la Comunidad de Madrid». *Anales de Geografía*, n.º 26, págs. 249-281.
- ROCA CLADERA, J. (2003): «La delimitación de la ciudad, ¿una cuestión imposible? *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, vol. 35, n.º 135, págs. 17-36.
- RUIZ SÁNCHEZ, J. (2000-2001): «Planeamiento urbano territorial en Madrid. La experiencia reciente». *Urban*, n.º 5, págs. 122-142.
- SOLÍS TRAPERO, E. (2008): «El horizonte urbano madrileño: más allá de la región político-administrativa». *Anales de Geografía*, vol. 28, págs. 132-162.
- SOJA, E. (2004): «De la Ciutat a l'Urbà». *Ambits de Política y Societat*, n.º 29, págs. 62-75. (Entrevista realizada por Mariona Tomás en julio de 2003 y colgada en http://cafedelasciudades.com.ar/politica_22.htm)
- SORRIBES, J. y ROMERO, J. (2006): «El fracaso de las experiencias de gobierno metropolitano en España». En Romero, J. y Farinós, J., eds. *Gobernanza territorial en España*. Valencia, Universitat, págs. 397-414.
- TERÁN, F. (1999): *Madrid: Ciudad-Región II: Entre la ciudad y el territorio, en la segunda mitad del siglo XX*. Madrid, Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, 157 págs.
- VALENZUELA, M. (1977) *Urbanización y crisis rural en la Sierra de Madrid*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 545 págs.
- , (1976): «La descongestión industrial..¿Un paso hacia la Región Centro? *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, Vol. XIII(2), págs. 183-204
- , (1979): «Madrid aglomeración-Madrid región». En *La Región en la Geografía Española*, Madrid, A.G.E., págs. 191-211.

- VALENZUELA, M. (1990): «El proyecto Alcalá como instrumento de reorganización territorial y dinamización económica en el marco de la región metropolitana de Madrid». En *Universidad de Alcalá*. Madrid, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Vol. I, págs. 267-329.
- , (1991): «La Comunidad de Madrid y la construcción del territorio metropolitano». *Boletín de la A.G.E.*, n.º 11, págs. 15-50.
- , (1999): «Madrid, una metrópoli nacional en la senda de la internacionalización». *Papeles de Economía Española*, n.º 18 (Economía de las Comunidades Españolas), págs. 68-83.
- VALENZUELA, M., *et al.* (2007) «The spanish way to economic deconcentration: a process of several speeds». In Razín, E.; Dijst, M. y Vázquez, C. *Employment Deconcentration in European Metropolitan Areas*. Dordrecht, Springer Verlag, págs. 115-144.
- VALENZUELA, M. (2009): «Madrid entre dos milenios. Urbanismo y políticas urbanas para una región metropolitana emergente». En Rodríguez Gutiérrez, F. *Áreas Metropolitanas de España. La nueva forma de la ciudad*. Oviedo, Servicio de Publicaciones de la Universidad, págs. 205-275.

9. APÉNDICE

Cronología relevante para la ordenación territorial de la Comunidad de Madrid.

<i>Año</i>	<i>Enunciado</i>
1963	Plan General del Área Metropolitana de Madrid
1964	Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO)
1967	Plan de la Red Arterial de Madrid
1971	Avance de Esquema Director de la Región Central. Madrid 2000
	Plan Especial de protección del Medio Físico
	Plan Especial de Infraestructuras de Transporte
	Plan Especial del Gran Equipamiento Metropolitano
1976	Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (Texto refundido)
1981	Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico para la revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid
	Ley 4/1984, de 19 de febrero, de Medidas de Disciplina Urbanística
	Ley 10/1984, de 30 de mayo de Ordenación del Territorio
	Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Natural de la Cuenca Alta del Manzanares
	Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid
	Consortio Regional de Transportes
	Plan de Parques Metropolitanos
	Programa de Recuperación de márgenes fluviales
1986	Plan de Carreteras para la Comunidad de Madrid (1986-1993)
1988	Directrices de Ordenación Territorial de la CAM
	Plan para el Transporte en las Grandes Ciudades (1990-1993)
	Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo
1991	Madrid, región metropolitana. Estrategia Territorial y Actuaciones
	Planes de Ampliación del Metro de Madrid (1995-2007)
	Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET). Documento Preparatorio de las Bases
	Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo
	Plan Regional Estrategia Territorial (PRET). Bases
	Comisión de Concertación de Acción Territorial
2001	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid
2005	Plan de Infraestructuras Aeroportuarias de la Comunidad de Madrid (2005-2025)
2007	Ley 8/2007 Estatal del Suelo
2007	Ley 3/2007 de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid
2009	Plan Ordenación de Recursos Naturales (PORN) de la Sierra del Guadarrama

Fuente: Elaboración propia.