
NOTICIAS Y COMENTARIOS

**HACIA UN NUEVO MODELO TERRITORIAL
PARA LA REGIÓN DE MADRID***Introducción*

En abril de 1996 se aprobaron las Bases para el Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid, documento que contiene las propuestas que guiarán la ordenación del territorio madrileño durante los próximos veinte años. A diferencia de las restantes Comunidades Autónomas, en las que el método de trabajo empleado en la elaboración de sus planeamientos regionales se apoya en condiciones territoriales preexistentes, la propuesta para la futura organización espacial de la Comunidad de Madrid parte de la definición de un modelo fuertemente apoyado en la forma, proponiendo una estructura radicalmente opuesta a la existente.

La región de Madrid en contexto

Las dinámicas territoriales: entre el crecimiento urbano y la centralidad.—El acelerado crecimiento de la ciudad de Madrid durante los años sesenta y setenta y el impulso que este proceso de concentración de población y actividades supuso para los asentamientos localizados en su periferia, dio lugar a la conformación de una extensa área metropolitana funcional, económica y socialmente integrada. El peso gravitacional de esta región urbana impidió la emergencia de otros sistemas de asentamientos capaces de competir con la potencia acumulada de la capital y de los 21 asentamientos que componen su corona metropolitana.

Más allá de este área fuertemente urbanizada, la ocupación del resto del territorio sigue un patrón marcadamente diferente: mientras que en el noroeste las favorables condiciones ambientales de la Sierra de Guadarrama y su piedemonte han favorecido un fuerte proceso de suburbanización, el escaso atractivo de las condiciones naturales del suroeste ha llevado a mantener la concentración de la población y las actividades en los núcleos urbanos existentes. El resultado de esta forma de ocupación del espacio es la existencia de un territorio de contrastes, con un centro que congrega el 60% de los aproxi-

madamente 5.600.000 habitantes existentes en la Comunidad, y una periferia con substanciales diferencias.

Además de los desequilibrios que presenta la región en cuanto al sistema urbano existente y a la distribución espacial de su población, la estructura territorial que organiza el territorio madrileño poco ayuda a la difusión de las sinergias generadas por la metrópoli. La evolución de la primegenia estructura radial definida por las vías de comunicación que convergen en Madrid, hacia un modelo radioconcéntrico conformado por sucesivos anillos de circunvalación (algunos construidos, como la M30 y M40, otros parcialmente ejecutados –M50– y otros en programación –M45–), demuestran la incapacidad de esta geometría heredada para responder a las demandas de comunicación entre las distintas partes del mosaico urbano.

El difícil camino de la planificación regional.—Aún cuando la ciudad de Madrid ha sido objeto de planes urbanísticos desde las primeras décadas del presente siglo, será sólo a partir de los años sesenta cuando como resultado de la aprobación de la Ley del Suelo en 1956 y del espíritu técnico que dominaba los organismos administrativos de la época, comenzaron a desarrollarse los primeros instrumentos de planificación de escala territorial. Un breve repaso a las acciones derivadas de este impulso planificador permite encontrar las claves de un proceso caracterizado por la generación de numerosos planes que no pudieron materializar los contenidos de un modelo regional para el largo plazo.

El Plan General de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid, elaborado en los primeros sesenta por la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid (COPLACO), fue el primer instrumento de planificación de escala supramunicipal, que no llegó a consolidarse por la coexistencia de dos circunstancias: la escasa voluntad política para hacer frente a su ejecución y la inobservancia de la legislación urbanística que desde 1956 regulaba la actividad de propietarios del suelo y promotores. En consecuencia, la falta de obras públicas (especialmente infraestructuras) que regularan el crecimiento urbano y la descontrolada actividad constructiva del sector privado en la periferia metropolitana, impidieron la concreción de los contenidos del plan. La escasa repercusión de este primer intento urbanístico llevó a la elabora-

ción de sucesivos esquemas directores que tampoco llegaron a ser operativos (1971, 1974 y 1980).

La nueva era política inaugurada a finales de los setenta promovió un profundo cambio en las competencias administrativas en relación a la organización del territorio. El reconocimiento constitucional de las autonomías como nuevo nivel de gobierno y la consolidación del poder de los ayuntamientos se tradujo en una inusitada producción de planes territoriales y municipales. Este proceso fue apoyado, además, por la revisión en 1975 de la legislación urbanística de 1956, donde definitivamente se afianzó la subordinación de los deberes y derechos de los propietarios del suelo a las condiciones derivadas del planeamiento.

Como resultado de la descentralización administrativa que sucedió a este cambio político, COPLACO desaparece dando paso a la acción, en los primeros ochenta, de los gobiernos regionales. En 1985 la Comunidad de Madrid inició los trabajos previos a la elaboración de un plan que no llegó a redactarse, intento que se repitió en 1988, con igual fin. Esta inercia se romperá con la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de Madrid en 1985, cuando el Gobierno Regional se vio impulsado a elaborar un esquema de planificación dirigido a contrarrestar los efectos que los proyectos propuestos para los bordes urbanos de la capital provocarían en los municipios del entorno inmediato. El Plan de Estrategias Territoriales para el Área Metropolitana de Madrid, circunscripto a este espacio funcional, contenía una serie de propuestas que, aun cuando no fueron llevados a cabo íntegramente, dieron lugar a un importante número de actuaciones dirigidas a promover áreas de oportunidad en el cinturón metropolitano.

En consecuencia, hasta mediados de la década de los noventa, la provincia de Madrid no contaba con un instrumento de planeamiento que dirigiese su organización territorial. En 1995, durante el proceso de aprobación de la ley de Política del Suelo de la Comunidad de Madrid –que obliga a la redacción de un Plan Territorial– se elaboró una propuesta de ordenación especial que no consigue prosperar debido al cambio de gobierno que sucedió a las elecciones de 1995.

La nueva coyuntura política.—En cuatro meses y por razones de urgencia política (el Plan Regional formaba parte de las promesas elec-

torales del nuevo gobierno) la administración competente preparó un nuevo proyecto territorial, incluido en el documento Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial, aprobado en abril de 1996.

Aun cuando la administración que lo redactó (la Dirección General de Urbanismo y Política Regional) reconoce que la mayor debilidad de la propuesta de ordenación es la falta de un consenso político previo, sus autores encuentran en esta deficiencia una potencialidad, en tanto que traslada el ajuste de la propuesta al debate político y técnico que se genere posteriormente.

Las Bases plantean la consolidación, para el año 2016, de un modelo territorial radicalmente opuesto al existente: la actual organización radioconcéntrica será suplantada por una malla regional –la *retícula*– capaz de organizar el territorio desde el orden equilibrado de la forma regular.

El modelo en la teoría

La retícula subyacente.–Según las *Bases*, la estructura básica del nuevo modelo encontró sus elementos de referencia en ciertos ejes territoriales existentes en la región. La distribución espacial de cadenas montañosas, valles, vegas, ríos, arroyos, formaciones paisajísticas, sendas rurales, asentamientos humanos, caminos, definen trazados que, después de un esfuerzo de síntesis, permite inferir la existencia de un patrón reticular, fuertemente afectado por la direccionalidad de la Sierra. Esta circunstancia se manifiesta con mayor regularidad en el sur metropolitano, donde la localización de los asentamientos permite delimitar unidades celulares de aproximadamente 5 km de lado. A partir de esta malla inicial se trazó para el resto del territorio *líneas de fuerza* con el mismo orden reticular (Fig. 1).

Para trabajar con el territorio desde la retícula y dotarla de contenido, se optó por transformar el espacio real –compuesto por cinco áreas geográficas y funcionales: Sierra, Noroeste, Centro, Sureste y Meseta– en un *espacio analógico* compuesto por unidades celulares de igual extensión. Esta opción metodológica permitió trabajar el territorio desde la abstracción geométrica sin que las condiciones concretas del sitio interfirieran en la elaboración de las propuestas de organi-

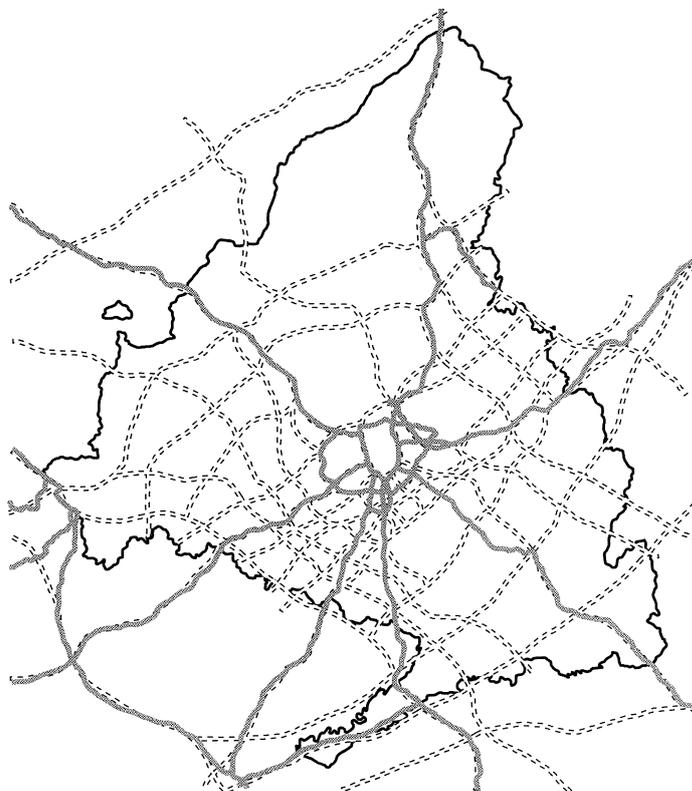


FIGURA 1.—La región de Madrid. Estructura actual y propuesta del sistema de ordenación reticulada del territorio.

zación. Según sean las condiciones básicas de sus territorios las unidades celulares fueron agrupadas, en 98 *Unidades de Desarrollo Equilibrado (UDEs)*, lideradas cada una por un asentamiento urbano (Figs. 2a y 2b).

En base a las características territoriales y la posición relativa de cada UDE, las Bases definen su especialización dentro del conjunto regional. El entorno metropolitano de Madrid y los asentamientos cercanos a esta subregión reciben un tratamiento especial, definiendo UDEs llamadas a absorber usos urbanos que difundan la centralidad de la capital a un territorio mayor. Las restantes UDEs mantiene las funciones de apoyo a las necesidades del área metropolitana.



FIGURA 2a.-División territorial de la región: el espacio real.

El programa funcional de la UDEs.—La finalidad que persigue la delimitación de las UDEs es la de poder contar con un esquema organizador que, desde el orden de la forma reticular, asegure la dotación de las necesidades territoriales siguiendo un patrón espacial de fácil comprensión. Los contenidos de cada UDE se resumen en un programa urbanístico arquetípico —la *manzana regional*— a través del cual se organizan las infraestructuras y los equipamientos que demandan los niveles regional y local.

Los límites exteriores de las UDEs corresponden a las líneas de fuerza del territorio, traducidas en espacios lineales de 200 m de ancho a través de los cuales discurren las infraestructuras de transporte de alta capacidad (vial y ferroviaria) y las redes de servicios (agua, saneamiento, electricidad, telecomunicaciones). El carácter reticular

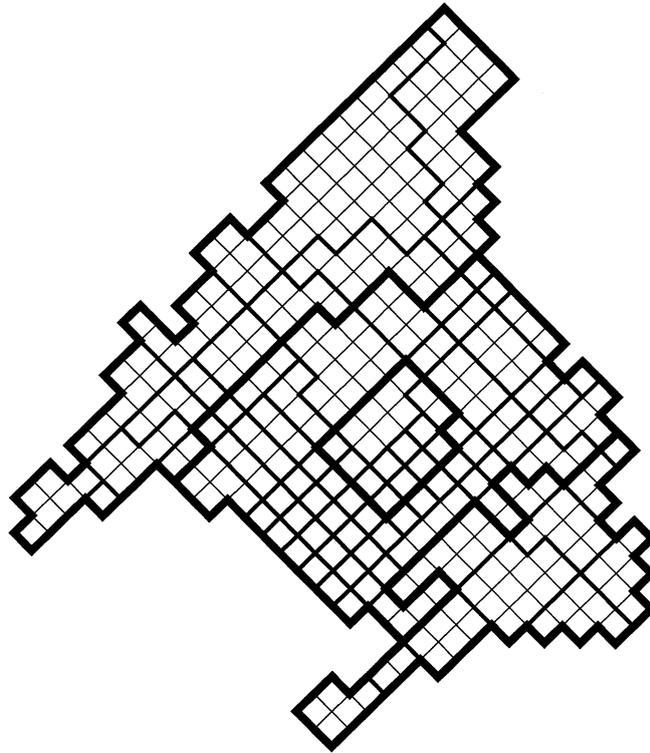


FIGURA 2b.—*El espacio analógico: las UDEs*

del modelo permiten incrementar las relaciones transversales y longitudinales de la región. En el interior de las UDEs, el esquema de ocupación previsto se organiza en función del centro urbano existente.

Para las UDEs localizadas en la periferia de la corona metropolitana, el ferrocarril interurbano es la pieza clave de la ordenación, al ser el medio de comunicación que aseguraría la máxima accesibilidad territorial; su conexión con las líneas de Metro que sirven a la ciudad de Madrid permitiría atravesar la capital sin afectar el transporte de superficie.

Las recomendaciones urbanísticas para estas UDEs son simples. Para las áreas residenciales, se prevé una distribución progresiva de las densidades – altas en el centro urbano y bajas en los bordes– adecuadamente servidas por equipamientos y servicios. Las activida-

des no residenciales se localizarán de acuerdo a sus demandas de accesibilidad. En los alrededores de la estación de tren se implantan el comercio y la administración, mientras que los servicios (hospitales, deportes, centros comerciales) se localizan en las intersecciones de las principales infraestructuras de circulación. Las industrias, según tamaño y características, se localizan cercanas a las redes de transporte de alta capacidad. Entre las líneas de fuerza y el núcleo urbano, se mantienen espacios verdes que aseguran la calidad ambiental en el interior de cada UDE (Fig. 3).

La agregación de estas UDEs del entorno metropolitano conforma lo que las Bases denomina *ensanche regional* (Fig. 4).

El modelo en la práctica

La organización reticular.—El traspaso de los arquetipos derivados del espacio analógico a las condiciones específicas del territorio, modifica notablemente sus contenidos formales. Las líneas de fuerza del modelo reticular, al apoyarse parcialmente sobre viales existentes, distorsionan la malla analógica ajustando, en consecuencia, el tamaño de las manzanas regionales que delimitan. En el entorno metropolitano, la presencia de un mayor número de asentamientos otorga a la organización reticular una mayor compacidad, que se diluye, adoptando un mayor tamaño hacia el resto de la Comunidad.

En la periferia metropolitana las Bases detectan 14 UDEs que poseen las condiciones de partida necesarias constituir el *ensanche regional*, espacio de futuro donde se localizarán nuevas actividades de naturaleza urbana. Se trata de pequeños asentamientos estratégicamente localizados en los que la aplicación de las recomendaciones de las Bases implicará una importante transformación espacial y funcional, especialmente por el número de viviendas que albergarán. Con el fin de contrastar los contenidos urbanísticos de estas manzanas regionales, el Gobierno Regional está preparando las imágenes finalistas que resultarían de su aplicación en algunas UDEs seleccionadas para este fin.

Aparte del territorio conformado por la capital, su área de influencia tradicional y el nuevo entorno metropolitano programado, donde se centran las máximas dinámicas regionales, las restantes

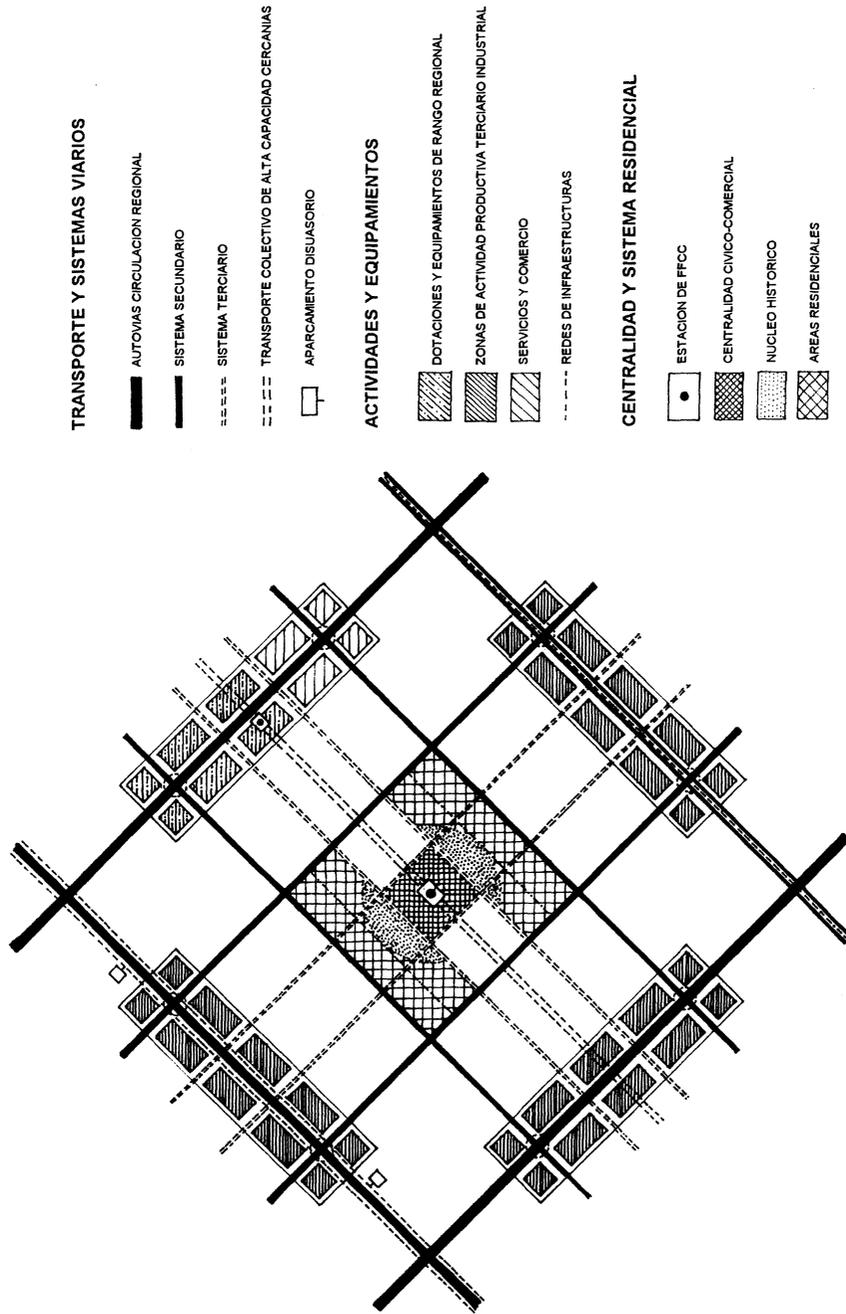


FIGURA 3.-Arquetipo celular: la manzana regional.

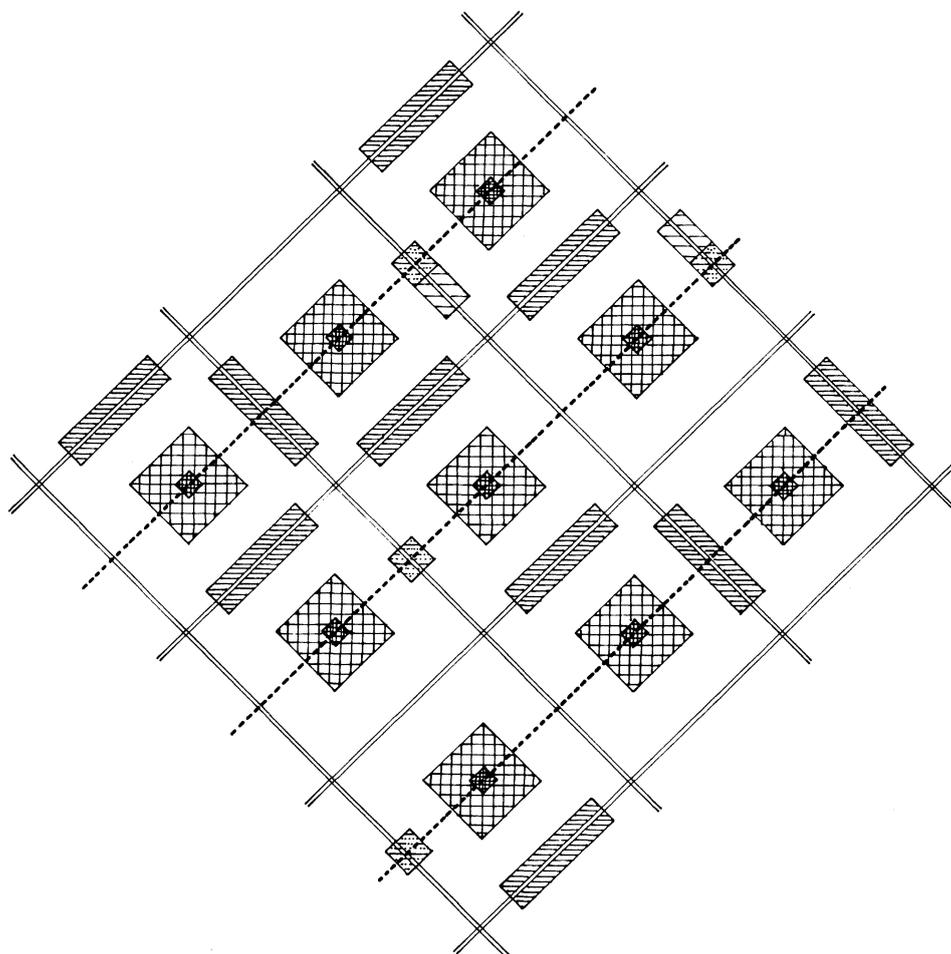


FIGURA 4.-El ensanche regional. Signos iguales que en fig. 3.

partes de la región mantienen las funciones que tradicionalmente ha desarrollado: *ocio ecológico* (turismo de fin de semana) y *ocio cultural* (restauración y hostelería) en la Sierra y la Meseta; *zonas sin actividad productiva dominante (residencia dispersa suburbana)* en el Noroeste; *actividades industriales* en el Sureste y *terciario de oficinas* en el Centro y en el entorno metropolitano.

La gestión del modelo.—La elaboración del Plan Regional es potestad del Gobierno Regional, resultando sus contenidos vinculantes para los planes que afecten el territorio autónomico. Más allá de la capacidad de establecer las líneas generales de la planificación regional, la función del Gobierno Regional se limita a *coordinar y compatibilizar* las actividades entre los agentes públicos y privados involucrados en la organización del territorio.

Por su parte, los ayuntamientos son las entidades que hacen efectivas las propuestas territoriales en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales a través de su planeamiento municipal, acción que será posible toda vez que se proceda a la revisión de los instrumentos urbanísticos. Como esta revisión depende de las circunstancias de cada ayuntamiento y como las UDEs incorporan, en general, territorios pertenecientes a distintos ayuntamientos, el Gobierno Regional deberá regular la materialización del modelo por piezas completas, o sea, por manzanas regionales.

Además, debe tenerse en cuenta que la materialización de la retícula debe necesariamente incluir los restantes niveles administrativos, ya que algunas de las infraestructuras dependen del Estado (ferrocarriles) mientras que otras corresponden a la Comunidad de Madrid (viales y servicios). Por tanto, la gestión del plan se prevé compleja, por lo que la firma de Acuerdos que definan los términos de la colaboración entre las partes serían los instrumentos legales que permitiría avanzar en la negociación. Esta circunstancia es particularmente relevante en el proceso de conformación del ensanche regional.

Atendiendo a la gestión urbanística de las manzanas regionales, según la capacidad de gestión de los ayuntamientos existirían, al menos, dos posibilidades del plan:

1. Que el ayuntamiento consolide su modelo municipal —adaptado al regional— a través de los mecanismos de gestión previsto en la legislación urbanística e incluidos en los propios planes municipales (básicamente, clasificación de suelo y aprovechamientos urbanísticos). Se trata de un sistema a largo plazo, en el que la consolidación del modelo depende exclusivamente de la actividad de los propietarios privados, excepto en los casos en que el ayuntamiento posea suelo de patrimonio público y capacidad para impulsar una gestión sostenida.

2. Que el ayuntamiento y el Gobierno Regional conformen un Consorcio en el que se compartan los gastos y los beneficios derivados de la compra de los suelos necesarios, su urbanización y construcción. Esta modalidad de gestión, más ágil, ha sido utilizada frecuentemente para la ejecución de proyectos urbanísticos de envergadura.

Por último destacar que, aun cuando la gestión se desenvuelve entre compromisos asumidos por las administraciones intervinientes, las características de la propiedad del suelo en los territorios afectados por la ordenación será determinante ya que juegan un papel fundamental a la hora de incorporarse al proceso planificador: un número reducido de propietarios y con un volumen importante de suelos, resulta más eficaz a la hora de iniciar el proceso negociador que se se trata de muchos pequeños propietarios, con los cuales los acuerdos de gestión pueden resultar, llegado el caso, inviables.

Algunas consideraciones finales

Aún cuando la propuesta de ordenación territorial incluidas en las Bases constituyen una propuesta que deberá ser debatida, sus contenidos permiten avanzar ciertas reflexiones sobre, al menos, tres aspectos principales: la retícula como modelo de armazón espacial; la gestión del modelo y las condiciones del equilibrio territorial.

La retícula y el método de trabajo.—El mayor desafío de la propuesta consiste en la decidida apuesta por promover una nueva estructura territorial, capaz de sustituir las dificultades de ordenación derivadas del actual modelo radioconcéntrico. La retícula, al ser uno de los modelos formales más utilizado en la historia del urbanismo, está precedida de contenidos teóricos que avalan su eficacia a la hora de organizar el espacio y de asegurar una máxima conectividad regional, una de las principales deficiencias registradas en la Comunidad de Madrid. La propuesta de definir líneas de fuerza a lo largo de las cuales se canalizan las infraestructuras territoriales, concede a la congestionada región metropolitana el orden necesario para asegurar una distribución más equilibrada de las actividades en el espacio.

Además, cabe destacar el contenido analítico y propositivo del

método de trabajo utilizado para la elaboración del modelo, basado en la definición de un esquema ideal previo que posteriormente se ajusta a las condiciones específicas de la realidad. Esta forma de abordar el trabajo desde la administración pública resulta poco común, normalmente más relacionada con contenidos pragmáticos que teóricos.

Por otro lado, avanzar sobre las imágenes finalistas de las manzanas regionales para apoyar la promoción del modelo, suscitando el interés de los agentes sociales implicados en la planificación –especialmente los privados– permite la gestión anticipada del plan. De este modo, se pueden conseguir acuerdos previos tendientes a consolidar las propuestas con anterioridad a la redacción definitiva de Plan Regional.

La gestión del modelo.—En paralelo a las circunstancias positivas de la retícula como estructurador espacial, el modelo se enfrenta con importantes incógnitas que afectan su gestión. En primer lugar, se trata de un proyecto fuertemente condicionado por la construcción de infraestructuras regionales, por lo que necesariamente éstas deberán responder a una jerarquía que module su ejecución temporal. De otro modo, la consolidación de las manzanas regionales correría el peligro de transformarse en una agregación aleatoria de piezas aisladas. Aún cuando las Bases no adelantan precisiones sobre aspectos tales como la clasificación de prioridades, el cronograma de ejecuciones, las inversiones previstas y, en especial, la definición de los niveles administrativos que se harían cargo de su ejecución, estos temas son fundamentales para la construcción global del modelo.

Esta situación es particularmente sensible en el entorno metropolitano, donde la ejecución acompasada de las necesidades del ensanche regional demandaría una estructura administrativa con capacidad ejecutiva. La rigurosa programación y la coordinación de las actividades son elementos clave para una gestión efectiva, más aún cuando no existe –ni está prevista– la presencia de una estructura administrativa de nivel metropolitano que asegure la consecución del modelo en la franja más dinámica de la región.

Además, al tratarse de un proyecto de largo plazo, la materialización de la retícula implica para el Gobierno Regional ciertas condiciones de gestión sostenidas, circunstancia no siempre posible, en tanto

que se trata de una situación fuertemente condicionada por la incertidumbre política que conlleva un horizonte temporal de 20 años.

Las condiciones del equilibrio territorial.—Las Bases presentan un marcado interés por el entorno metropolitano y, en especial, por los asentamientos perteneciente a las UDEs de su periferia inmediata. Frente a las dinámicas previstas para este territorio extrametropolitano, contrastan las políticas diseñadas para las restantes áreas de la región, que mantienen las funciones sociales y económicas heredadas, dependientes de las necesidades de la población de la capital.

Para estas áreas no están previstas acciones de descentralización que dieran lugar a la emergencia de espacios subregionales con capacidad para alterar las dinámicas existentes, circunstancias que podría afectar el apoyo al plan desde los ayuntamientos no incluidos en la faja dinámica del entorno metropolitano, teniendo en cuenta estos gobiernos locales intervienen en el modelo con las distintas condiciones de partida.

Estos y otros aspectos del proyecto regional serán contrastados en el proceso de participación pública que se abre tras aprobación de las *Bases*. Los resultados de este debate técnico y político permitirán evaluar la viabilidad del nuevo proyecto, previsto para resolver los problemas urbanísticos de una realidad compleja que aún, después de más de tres décadas de esfuerzos planificadores, no ha logrado consolidar un modelo territorial coherente que regular el desarrollo futuro de la región de Madrid en el largo plazo.

Teresa FRANCHINI