

Madrid: Nuevos instrumentos de política territorial

José María EZQUIAGA DOMÍNGUEZ

Director General de Planificación Urbanística y Concertación de la Comunidad de Madrid

RESUMEN: La cultura urbanística gestada en los años ochenta tuvo como gran activo pensar la ciudad como espacio de la **intervención** transformadora. La problemática metropolitana de los noventa suscita la necesidad adicional de pensar en el territorio desde la problemática de la **integración** a diversas escalas. En este nuevo contexto, la Política Territorial regional no puede limitarse a constituir una mera racionalización de la tutela administrativa sobre los poderes, por el contrario demanda una acción territorial positiva, orientada tanto a potenciar las oportunidades de desarrollo regional, como a corregir los desequilibrios sociales y territoriales. Como instrumentos de esta Política la Comunidad de Madrid ha promovido en los últimos años actuaciones públicas que, apoyadas sobre los sectores clave del desarrollo regional, fueran capaces de desencadenar procesos más profundos de reestructuración territorial.

La experiencia de gestión de estas operaciones suscita la necesidad de una reforma que complete la legislación de ordenación del territorio vigente en un doble sentido: el diseño de los nuevos instrumentos de ordenación o gobierno del territorio necesarios para la definición de la "estrategia territorial" de la Región y la ordenación de la intervención urbanística que, en desarrollo de dicha estrategia, deba desplegar de manera directa la Comunidad de Madrid.

"El Plan Regional de Estrategia Territorial" es el instrumento llamado a establecer los elementos básicos para la organización y estructura del conjunto del territorio de la Comunidad de Madrid.

INTRODUCCION

En los últimos años se ha hecho frecuente referencia a la idea de una cierta generación de planes de los ochenta, para destacar la emergencia a lo largo de la pasada década de un nuevo entendimiento del planeamiento urbanístico municipal caracterizado por una atención renovada hacia los problemas de la ciudad. Una cierta generación de planes de "transformación" vendría a sustituir a los enfoques de "expansión" o de "ordenación" dominantes en generaciones precedentes.

Los Planes municipales de los ochenta fueron el exponente de un proceso más

profundo de renovación de la cultura urbanística, propiciado por la constitución de los primeros Ayuntamientos democráticos en 1979. La peculiar situación urbana heredada y el contexto de grave crisis económica, determinó que dichos planes hubieran de responder simultáneamente a dos niveles de requerimiento bien distintos:

Por una parte, la atención remedial a los graves déficits en dotaciones, transporte, servicios e infraestructuras, acumulados durante el período de fuerte crecimiento urbano experimentado en los años sesenta, y sobre cuya demanda se había articulado en la década siguiente un importante movimiento vecinal reivindicativo.

Por otro lado, una reciente atención hacia

la "calidad" urbana de la ciudad existente; desde los aspectos más elementales de protección y puesta en valor de la Ciudad Histórica, hasta el tratamiento de las áreas en declive, vacíos urbanos y espacios periféricos residuales.

De esta forma, los nuevos Planes significaron una síntesis entre un sentimiento reivindicativo extendido en la sociedad civil y la voluntad de articular un proyecto positivo de vertebración urbana. Las peculiares condiciones del momento favorecieron que muchos municipios formularan en términos de "Plan urbanístico" sus opciones de gobierno de la ciudad. Si bien, esto tuvo, en primera instancia, el efecto positivo de impulsar los procesos de revisión del planeamiento precedente, alentó, en último término, el espejismo de atribuir al Plan urbanístico la solución de problemas que se encuentran fuera de sus posibilidades de intervención, dando lugar, posteriormente, a fenómenos de frustración y desencanto.

A lo largo de la pasada década, y en paralelo a la renovación del planeamiento de las ciudades más significativas, se desarrolló un importante debate profesional en torno a la ciudad misma y al papel del Plan urbanístico en cuanto instrumento de reflexión y transformación operativa de la realidad urbana. Fruto del mismo fue abriéndose camino la idea de que si bien el Plan urbanístico no es una mera suma de políticas sectoriales (vivienda, transporte, actividad económica, equipamiento, etc.), ni el crisol de las grandes políticas de ciudad, le cabe la limitada, pero decisiva, responsabilidad de anticipar la forma y ubicación de los elementos clave de la ciudad y de diseñar los procesos más adecuados para su ejecución.

De esta forma fueron decantándose y cristalizando una serie de rasgos comunes a muchos de los nuevos planes, que vendrían a constituir unas ciertas señas de identidad de la generación de los Planes de los ochenta:

- El entendimiento del Plan como "proyecto de ciudad", es decir, como expresión democrática de lo que la ciudad "debe ser", a la que referir y disciplinar las actuaciones individuales.
- La concepción del Plan como herramienta vinculada a la "intervención" en la ciudad y, en consecuencia, el

entendimiento del mismo no sólo en su dimensión de norma jurídica, sino como un instrumento operativo y programático.

- La confianza en el impulso público y la responsabilidad directa de la administración municipal en la ejecución de las determinaciones del Plan.
- La innovación metodológica, tanto a nivel de proyectación física, como a nivel de instrumentos de gestión, a pesar de la dificultad planteada por la pervivencia de un marco jurídico de régimen del suelo en gran medida obsoleto.
- El entendimiento de la ciudad como hecho histórico y realidad morfológica heterogénea, y la apuesta por la transformación de la ciudad existente antes que aventurar alternativas inciertas de nuevo crecimiento.

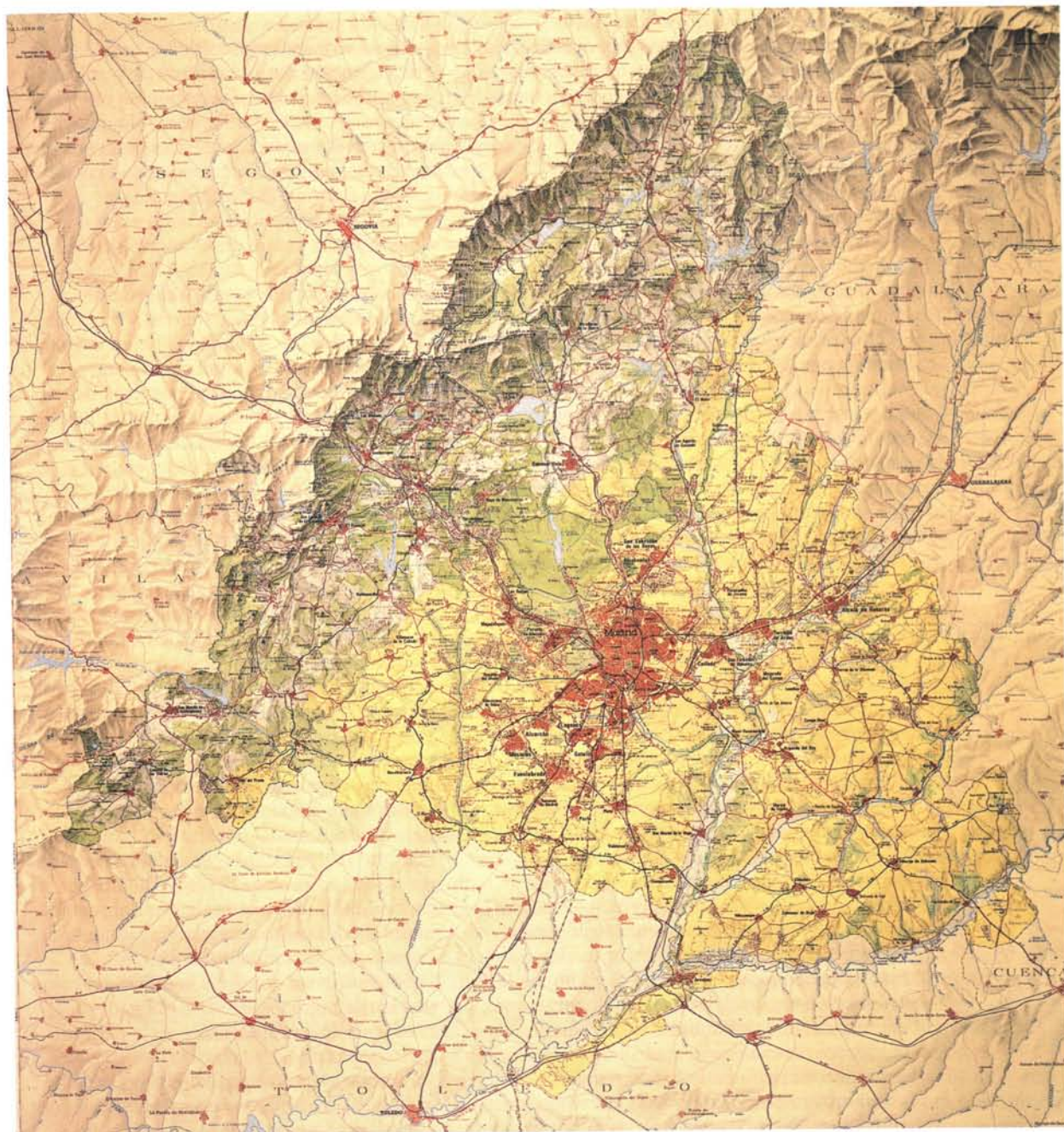
En suma, la decantación del nuevo urbanismo hacia el compromiso de incidir de manera efectiva en la transformación de la ciudad.

LAS NUEVAS ESCALAS DE LOS PROBLEMAS URBANOS

El documento "Europa 2000" afirma que "ya no es posible planificar de forma relativamente aislada". Si la cultura urbana de los ochenta tiene como gran activo entender la ciudad como espacio de la "transformación", la nueva problemática metropolitana de los noventa demanda además pensar en el territorio desde la problemática de la "integración" a escalas diversas.

En primer lugar, merece destacarse la creciente importancia de las dinámicas de integración territorial a escala europea. El extenso diagnóstico de las perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad Europea, elaborado por la Comisión, delinea una serie de rasgos característicos que van a condicionar en gran medida el desarrollo económico y social de los próximos años.

Ha crecido de forma evidente la movilidad de la actividad económica fuera de los focos geográficos tradicionales. La creación del espacio económico europeo, las convulsiones en la Europa del Este y la crisis económica han venido a acentuar la importancia de estos



I. Comunidad de Madrid. Servicio Cartográfico Regional.

procesos, en especial en relación con el incremento y la reorientación de los flujos de inversión y la modificación de la posición de los centros de decisión. Son, además, previsible grandes cambios demográficos: la población europea envejece a un ritmo muy rápido, al tiempo que aparecen perspectivas de flujos migratorios masivos desde el exterior de la CEE.

La eficiencia y calidad de vida de las grandes aglomeraciones está sufriendo un proceso de deterioro como resultado de la tendencia a la saturación de sus infraestructuras económicas, generando procesos de congestión y formación de extensas bolsas de marginación urbana.

Las conexiones de transporte y las nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones tienden a cobrar una importancia estratégica, al abrir nuevas posibilidades de integración territorial, que a su vez constituyen una condición necesaria para el desarrollo de las regiones periféricas.

Finalmente, la preservación de los recursos medio-ambientales y la adopción de los principios del desarrollo sostenible aparecen como las condiciones necesarias para cualquier desarrollo, a largo plazo compatible con la garantía de unas aceptables condiciones de calidad de vida.

El conjunto de estas tendencias es identificable en la Región de Madrid. Desde la segunda mitad de los ochenta, el escenario metropolitano ha experimentado una nueva etapa de transformaciones en su estructura económica y organización territorial. Madrid se ha incorporado a la red de grandes regiones europeas, y este nuevo papel en cuanto vértice de la economía europea ha reforzado su posición como principal centro financiero y de servicios avanzados del país, elevando la aportación del sector terciario a más del setenta por ciento del conjunto de la producción regional. La presión de un abundante flujo de capitales sobre el patrimonio inmobiliario madrileño ha generado un período de fuerte revalorización y dinamismo en el sector de la construcción, cuyas consecuencias en la elevación de los precios del suelo y en la caída en la actividad constituyen hoy en día un severo lastre para el conjunto de la economía regional.

De la reestructuración industrial ha surgido un sector más dinámico y

tecnológicamente cualificado, que mantiene la posición de Madrid como segundo núcleo industrial del país. Sin embargo, también ha inducido procesos de obsolescencia prematura y aceleración de los procesos de relocalización desde las áreas de tradición industrial hacia la colonización de nuevos espacios en la periferia metropolitana.

El reflejo territorial de estos procesos ha supuesto una profunda recomposición del espacio metropolitano, así como un incremento en la ocupación de nuevos suelos, a una escala desconocida desde los años sesenta. Estos cambios han venido también acompañados de importantes transformaciones morfológicas y funcionales de los tejidos consolidados. Si bien la ciudad central conserva su papel como centro cultural y direccional, la generación de centralidades periféricas, en torno a nuevos polos de actividad, tiende a modificar las tradicionales relaciones de dependencia. El modelo metropolitano jerarquizado y funcionalmente especializado se está transformando progresivamente en una estructura "policéntrica" más compleja.

En este escenario emergen nuevas tensiones y desequilibrios que es necesario abordar. En primer lugar, es constatable una alarmante tendencia a la "dualización" en el centro metropolitano. Mientras determinadas áreas sufren deseconomías de "congestión", por inadecuación entre el soporte morfológico y la concentración de actividades, otras áreas experimentan procesos de declive por obsolescencia funcional, marginación social y deterioro ambiental, generando "áreas de sombra" de magnitud creciente. La carestía de vivienda, derivada del incremento de precios del suelo y de la rigidez del sector inmobiliario, contribuye al agravamiento de estas tendencias al inducir que tanto la población joven, como las familias con bajos niveles de ingresos, se vean obligadas a buscar viviendas asequibles en la periferia metropolitana.

Aunque el crecimiento metropolitano ha entrado en una nueva fase caracterizada por el peso fundamental de la componente "endógena" de los procesos de descentralización de población y actividad (L. F. Alonso) persisten los desequilibrios originados en la etapa de formación del área metropolitana entre 1960 y 1975.

Como es sabido, el efecto combinado de la emigración masiva hacia Madrid y la tendencia a la concentración en el Centro de las funciones direccionales y el empleo –en detrimento de la residencia– produjeron un territorio funcionalmente muy especializado y socialmente polarizado entre las áreas centrales y el arco Noroeste, donde se concentra el empleo más cualificado y el suburbio de mayores rentas; y el arco periférico Suroeste-Sureste, donde se localizan los principales asentamientos industriales y los grandes núcleos “dormitorio”.

A pesar del esfuerzo desarrollado por los municipios, y la propia Región, en la superación de los déficits dotacionales e infraestructurales de los núcleos urbanos, subsisten los desequilibrios más profundos derivados de la propia organización territorial metropolitana. La necesidad de incidir sobre esta escala específica se refuerza si consideramos que la dinámica espontánea del crecimiento económico registrado estos últimos años, además de ampliar la centralidad metropolitana, tiende a generar nuevos desequilibrios entre las áreas suburbanas de mayor desarrollo –Norte y Noreste– y las periferias urbanas en declive.

La necesidad de vertebración territorial se hace especialmente evidente en relación con el transporte. El nuevo funcionamiento metropolitano ha incrementado exponencialmente las demandas de movilidad personal, evidenciando la excesiva dependencia del desarrollo territorial sobre las infraestructuras basadas en el uso del automóvil privado. Esto genera problemas cada vez más graves de congestión, contaminación, ruido y amenaza al medio natural, que suponen a corto plazo graves estrangulamientos de las potencialidades de crecimiento armónico de la Región.

De todo ello se deduce que la nueva escala e imbricación de los problemas demanda una respuesta explícita en términos de política territorial. Al mismo tiempo, parece necesario asumir que cualquier estrategia regional de planificación debe insertarse en un marco de cooperación inter-territorial más amplio. La naturaleza misma de los problemas planteados suscita la necesidad de incidir sobre los mismos con una acción coordinada desde todas las instancias

administrativas (locales, regionales y nacionales), aunque, sin duda, le cabe una responsabilidad singular a la Comunidad de Madrid, en cuanto instancia en la que se produce la correspondencia entre “ordenación del territorio” y “órgano de gobierno” a la nueva escala de los problemas metropolitanos.

El reconocimiento de la condición metropolitana de Madrid conlleva pensar la Región como un espacio integrado, que demanda una acción territorial positiva, orientada tanto a potenciar las oportunidades de desarrollo económico de la Región, como a corregir las tendencias de transformación territorial contradictorias con un desarrollo armónico y equilibrado. Precizando, sin embargo, que dicho equilibrio no debe entenderse, de manera reductiva, como la consecución de una cierta homogeneización del territorio, según estándares urbanos. Por el contrario, debe perseguir una potenciación de los valores diferenciales de cada una de las piezas que integran la Región acompañada de la corrección de las situaciones de discriminación en el acceso a los elementos de calidad de vida.

La Política Territorial así concebida no puede limitarse a la mera racionalización de la tutela administrativa sobre la instancia urbanística local. Recordemos que la Carta Europea de la Ordenación del Territorio define ésta como “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”. Destacando su compleja naturaleza en cuanto disciplina científica, técnica administrativa y política orientada al “desarrollo equilibrado” del territorio y a la “organización física del espacio según un concepto rector”. Como resortes operativos de esta voluntad, la Comunidad de Madrid ha promovido en los últimos años actuaciones públicas sobre sectores y piezas clave del espacio metropolitano, capaces de inducir procesos más profundos de reestructuración territorial. Al mismo tiempo, ha iniciado una reflexión más amplia, que deberá concluir en la formulación y discusión pública de un proyecto territorial denominado Plan Regional de Estrategia Territorial.

Ahora bien, los nuevos problemas detectados precisan para su resolución respuestas innovadoras, tanto desde las



2. Ciudad de Madrid. Ortoimagen obtenida mediante mezcla de datos LANDSAT y SPOT pancromático correspondiente al verano de 1991.



3. Sur Metropolitano: municipios de Leganés, Getafe, Fuenlabrada, Humanes, Parla y Pinto. Ortoimagen obtenida mediante mezcla de datos LANDSAT y SPOT pancromático correspondiente al verano de 1991.

acciones de gobierno, como desde la definición del marco jurídico en el que aquéllas deben insertarse. La experiencia de puesta en marcha de las actuaciones regionales ha evidenciado la insuficiencia del marco legislativo disponible. Por otro lado, la experiencia de gestión del planeamiento municipal ha puesto de manifiesto el deficiente funcionamiento de los instrumentos de gestión disponibles, así como las lagunas todavía existentes en la regulación de los instrumentos de intervención pública. Desde estas consideraciones, se ha iniciado el proceso de discusión de una reforma legislativa en materia de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, que responda a un doble objetivo: la necesidad de viabilizar la intervención urbanística directa y propia de la Región en el ejercicio de sus responsabilidades, así como a la necesidad de complementar las innovaciones introducidas por la Ley 8/1990 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, con la disposición, por parte de los municipios, de instrumentos más ágiles de gestión urbanística, transparencia y eficacia administrativa.

EL PLAN REGIONAL DE ESTRATEGIA TERRITORIAL Y LAS ACTUACIONES DE INTERÉS REGIONAL

La Comunidad de Madrid tiene asumida, en virtud de su Estatuto de Autonomía, la plena función legislativa en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. En ejercicio de dicha facultad ha desarrollado hasta el momento dos líneas legislativas complementarias: la puesta en funcionamiento de medidas defensivas tendentes a atajar las situaciones más graves de irregularidad urbanística y la creación de nuevas figuras de planificación e intervención en el territorio regional.

La Ley 4/1984, sobre "Medidas de Disciplina Urbanística" y la Ley 9/1985, "Especial para el Tratamiento de las Actuaciones Urbanísticas Ilegales en la Comunidad Autónoma de Madrid" responden a la primera de estas líneas. La segunda se materializó en la Ley 10/1984, de

30 de mayo, de "Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid", concebida como alternativa a la inadecuación de figuras de planeamiento supramunicipal previstas en la Ley del Suelo para afrontar los problemas de organización de un territorio metropolitano.

En efecto, los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC,s), introducidos en la Reforma de 1975 para sustituir la figura de los Planes Provinciales del texto de 1956, se diseñaron como instrumentos llamados a coordinar la planificación económica y urbanística, a través de la fijación de las grandes directrices que habían de regir la ordenación del territorio, en vinculación con los "Planes de Desarrollo" entonces en vigor. A pesar de la ambición de sus objetivos, se concibieron como figuras con vocación de ordenar integralmente el territorio, con determinaciones vinculantes tanto para las Administraciones Territoriales como para el planeamiento jerárquicamente inferior, en particular, los Planes y Normas municipales. Esta amplitud de cometidos está, paradójicamente, en el origen de la escasa operatividad práctica de la figura, que aún hoy permanece en gran medida inédita.

La Ley de Ordenación del Territorio de Madrid partía de esta constatación cuando afirmaba en su exposición de motivos que, "no obstante su racionalidad dentro de la tradición clásica del planeamiento, la figura de los PDTC,s con todos sus contenidos está hoy en crisis". En este sentido, el defecto fundamental que la hace obsoleta de estimaba reside en la no distinción entre los tiempos diferenciales de la ordenación y de la programación. Es decir, la indiferenciación entre la planificación espacial y la asignación finalista de recursos económicos.

La Ley de Ordenación del Territorio –al igual que las otras leyes mencionadas– fue concebida como un instrumento con vocación operativa, y por tanto sin la aspiración de agotar la regulación de la materia. Por ello se limita a viabilizar, en un contexto temporal y territorial concreto, tres nuevas figuras de ordenación territorial: las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT); los Programas Coordinados de Actuación y los Planes Especiales de Ordenación del Medio Físico.

Las figuras de las DOT tienen su antecedente inmediato en las Directrices Metropolitanas elaboradas por Coplaco (Organismo autónomo metropolitano adscrito al Gobierno Central, hoy desaparecido) en 1981. La necesidad de un cierto marco de referencia de los Planes municipales parecía ineludible, una vez adoptada la decisión de proceder a la revisión del Plan Metropolitano de 1963 como sumatorio de los Planes elaborados autónomamente desde cada uno de los municipios del Área Metropolitana. Dada la dificultad política de que ese marco se definiera con un planeamiento jerárquicamente vinculante, como los PDTC,s o los Esquemas Directores, se diseñó una figura innovadora, inexistente en la legislación urbanística: las Directrices. Su objeto se circunscribe a "establecer los grandes criterios de la ordenación territorial para el ámbito metropolitano, enunciando las líneas de desarrollo futuro, la defensa del medio natural, así como la asignación por grandes áreas de la población, el empleo, las infraestructuras y los equipamientos de nivel metropolitano". Tienen, por tanto, una naturaleza jurídica peculiar, por cuanto no definen un modelo territorial, como los PDTC,s, sino que formulan una estrategia en base a criterios y objetivos, reservándose la concreción espacial de éstos al planeamiento municipal.

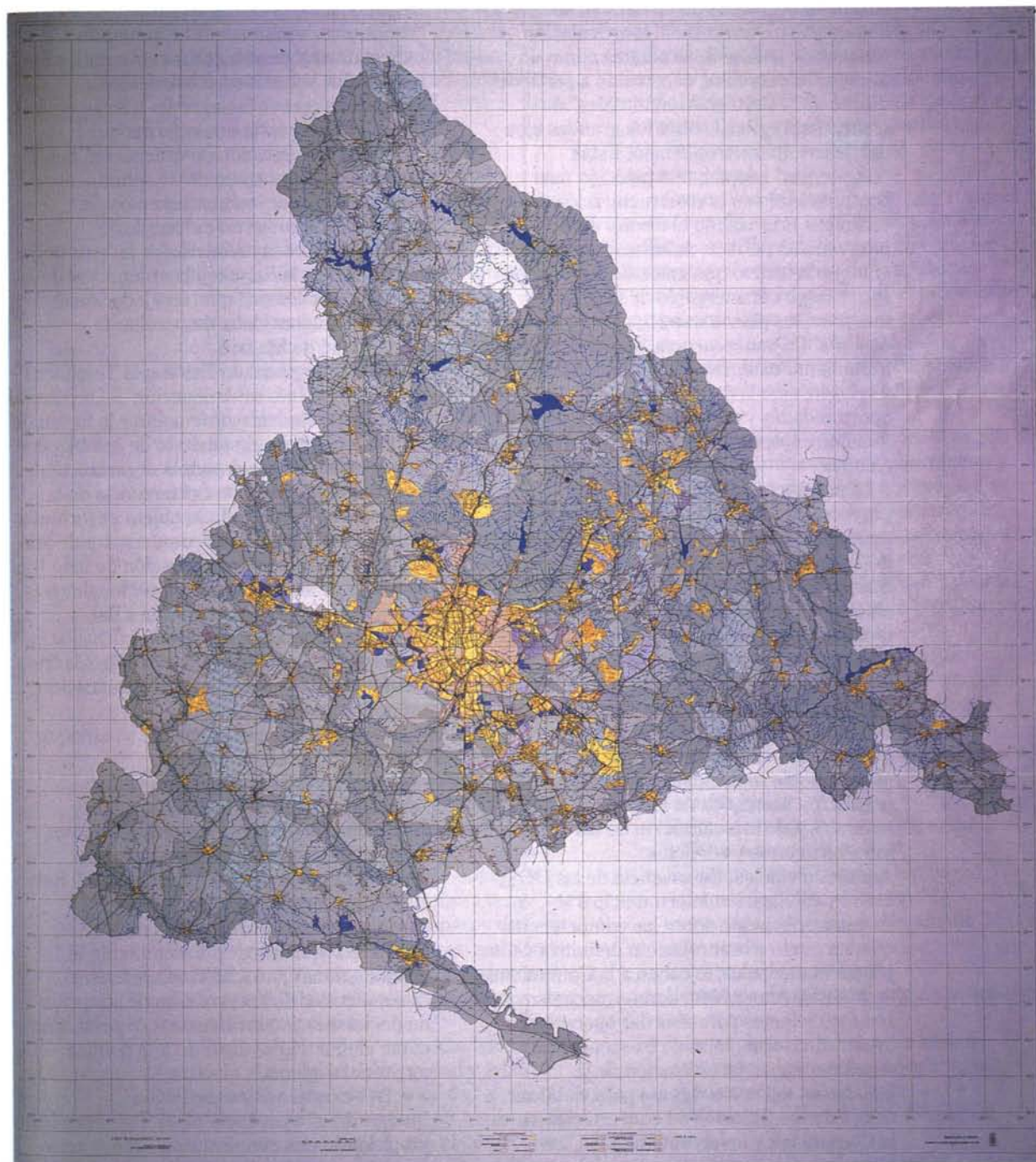
El proceso de "compatibilización" negociada entre los municipios de los contenidos propuestos desde cada uno de sus Planes introdujo la idea de "concertación", como condición necesaria de cualquier proceso de ordenación del territorio. La compatibilización "desde abajo" se mostró como un instrumento válido para conseguir unos mínimos de coherencia entre las piezas del Área Metropolitana –especialmente en cuanto a infraestructuras y dimensionamientos básicos de los usos del suelo– pero insuficiente para producir un proyecto territorial integrado, capaz de abordar los procesos y oportunidades implícitas en el conjunto del territorio regional.

Las Directrices contempladas en la Ley 10/1984 suponen un avance en la definición de un ámbito y de unos contenidos propios del urbanismo regional: el establecimiento de las pautas espaciales de asentamiento de las

actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales de la propia Comunidad, Estado y municipios. La ordenación del territorio, en su acepción más clásica de la Carta Europea, se configura así como la expresión específica de la acción territorial autonómica. Sin embargo, la aportación más relevante de la Ley consistió en diferenciar en documentos distintos la formulación de los marcos de ordenación (directrices) y el establecimiento de los programas de inversiones (programas coordinados).

Las Directrices fueron diseñadas legislativamente como instrumentos normativos de los que se deducen criterios para programar, pero sin primacía jerárquica sobre los programas coordinados. Su objeto se centra en la regulación directa de los problemas y procesos que afectan al conjunto, o subregiones, de la Comunidad, tales como: las áreas de protección especial que deban quedar sustraídas al desarrollo urbano, la localización de infraestructuras y equipamientos supralocales o los criterios de financiación y localización de los programas de vivienda social. Además, pueden fijar criterios e instrucciones que operen a través de otras figuras de planeamiento (planes municipales, planes de ordenación del medio físico, planes sectoriales, ...) en orden a orientar los procesos de desarrollo urbano y asentamiento de las actividades, con el límite explícito de que sus vinculaciones tendrían siempre carácter orientativo cuando afectaran a suelos clasificados como urbanos o urbanizables programados en el planeamiento correspondiente.

Los primeros documentos de Directrices elaborados en el período 1983-85 estuvieron marcados por la crisis económica y el enfoque remedial, dominante asimismo, como vimos, en el planeamiento municipal. Sus determinaciones se orientaron prioritariamente al establecimiento de una estrategia de conservación del medio natural y del espacio rural, y al diseño de las infraestructuras y servicios regionales, comenzando por los más elementales: agua, saneamiento, vertidos y transporte. Fruto de esta etapa resulta un esfuerzo, sin precedentes, de análisis e interpretación unitaria del territorio regional, sobre el que se asientan las iniciativas posteriores.



4. Suelo calificado en la Comunidad de Madrid. Dirección General de Planificación Urbanística y Concertación.

El inicio de la recuperación económica suscitó la necesidad de un cambio de enfoque. A partir de 1988, la articulación espacial de la Región se plantea como un proceso incremental, construido a partir del diseño de "estrategias territoriales" de ámbito subregional sobre los grandes ejes del desarrollo metropolitano. Estas "estrategias" adoptan una posición más comprometida en la reestructuración del territorio, priorizando el diseño de la intervención pública. Asimismo, asumen el enfoque selectivo que antes destacábamos como rasgo característico de la etapa de madurez, los planes municipales de los ochenta. En consecuencia, no persiguen un tratamiento extensivo de la totalidad del territorio, sino la detección de las oportunidades y el diseño de las políticas de fomento capaces de operar su transformación efectiva.

La promoción pública de grandes proyectos de interés regional: PAU del Arroyo del Culebro, Centro de Transportes de Coslada, Parque Empresarial de Las Rozas, Área de Centralidad de Alcorcón, etc., en estos últimos años ha puesto de manifiesto las disfunciones existentes entre el marco jurídico vigente y las nuevas estrategias operativas. Como vimos, las DOT están concebidas como un referente de compatibilización, con vinculaciones básicamente indirectas sobre el planeamiento municipal, a excepción de la regulación normativa de los espacios naturales y de la localización de las infraestructuras y servicios supramunicipales. En ausencia de las DOT, la compatibilización intermunicipal se sustenta solamente sobre las competencias que, en punto a la aprobación definitiva de los planes municipales, le caben a la Comunidad de Madrid. Ahora bien, ambos mecanismos son insuficientes para abordar operaciones urbanísticas complejas de trascendencia supramunicipal. La utilización de la legislación del suelo vigente para viabilizar, a través de mecanismos de concertación entre la Comunidad y los Ayuntamientos, los planeamientos necesarios para el desarrollo de operaciones regionales ha funcionado allí donde el grado de precisión de tiempos y contenidos urbanísticos era grande. Sin embargo, la carencia de instrumentos

jurídicos de vinculación de las determinaciones de los documentos de "estrategias territoriales" ha generado expectativas y movimientos especulativos indeseados sobre los suelos afectos a operaciones previstas a medio o largo plazo.

Se hace necesaria una reforma que complete la legislación de ordenación del territorio vigente en un doble sentido: el diseño de los nuevos instrumentos de ordenación o gobierno del territorio necesarios para la definición de la "estrategia territorial" de la Región y la ordenación de la actividad urbanística que, en ejecución de estas estrategias, deba desarrollar la Comunidad de Madrid.

El "Plan Regional de Estrategia Territorial" es el instrumento de ordenación del territorio llamado a completar y reemplazar la figura de las Directrices en el cometido de establecer los elementos básicos para la organización y estructura del conjunto del territorio de la Comunidad de Madrid. Su objeto es formular una estrategia territorial comprensiva de los criterios básicos de la ordenación de los sistemas de ámbito o función regionales o supramunicipales, estructurantes del territorio; programar la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad de Madrid, y compatibilizar el proceso de planificación urbanística municipal.

Los rasgos más relevantes de su enfoque son los siguientes:

- Se plantea desde una perspectiva "estratégica", orientada a la detección y regulación de los procesos más relevantes e innovadores para una política de reestructuración del territorio regional. Esto significa priorizar, en el tiempo y en el espacio, aquellas acciones con mayor potencial recualificador. Entendiendo el "Plan Regional", no sólo como referente racionalizador de los procesos de adopción de decisiones con incidencia territorial, sino como elemento impulsor de una política territorial regional.

- Debe contener una reflexión "integradora" a un doble nivel. Por una parte propiciando una comprensión del territorio regional sensible a la heterogeneidad. Esto significa articular el proyecto regional desde la puesta en valor de la identidad diferencial de las piezas, urbanas y rurales que lo integran. Por otro lado, superando la idea del

planeamiento territorial como mera superposición de programaciones sectoriales (medio ambiente, transporte, vivienda, actividad económica, ...) planteando, alternativamente, reflexiones integradoras sobre ámbitos geográficos coherentes, desde unos criterios "fuertes".

- Constituye una instancia de "concertación", tanto a nivel de los diversos departamentos del Gobierno Regional, como entre la Comunidad, los municipios y el Estado. Por una parte, la formulación explícita de un marco estratégico territorial permite "tasar la discrecionalidad" que el órgano regional pudiera ejercer a la hora de valorar las acciones urbanísticas municipales. Al mismo tiempo, se beneficia de la legitimidad de la transparencia y participación pública y del respaldo político de los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad. Sólo si se concibe desde la concertación la planificación territorial es capaz de alcanzar el reconocimiento por el que las acciones de instituciones e individuos se someten, voluntariamente, a un criterio común de racionalidad.

Aunque no es la ocasión de describir pormenorizadamente los objetivos territoriales, vale la pena destacar que el "Plan Regional" se plantea desde la oportunidad y necesidad de intervenir prioritariamente sobre los grandes problemas pendientes antes diagnosticados: salvaguarda y puesta en valor del paisaje natural y rural; recuperación de la ciudad consolidada y reorganización de la estructura metropolitana. La estrategia operativa se apoya sobre los siguientes elementos:

- Actuaciones singulares sobre piezas clave del territorio regional capaces de incidir sobre las infraestructuras, actividad económica, vivienda y equipamiento a modo de "motores" de la transformación del espacio metropolitano.

- Recuperación del centro histórico como servicio al conjunto de la ciudad y tejido residencial. Combinando a tal fin operaciones transformativas en las áreas en declive por marginación, con el control de los procesos de terciarización en las áreas congestionadas.

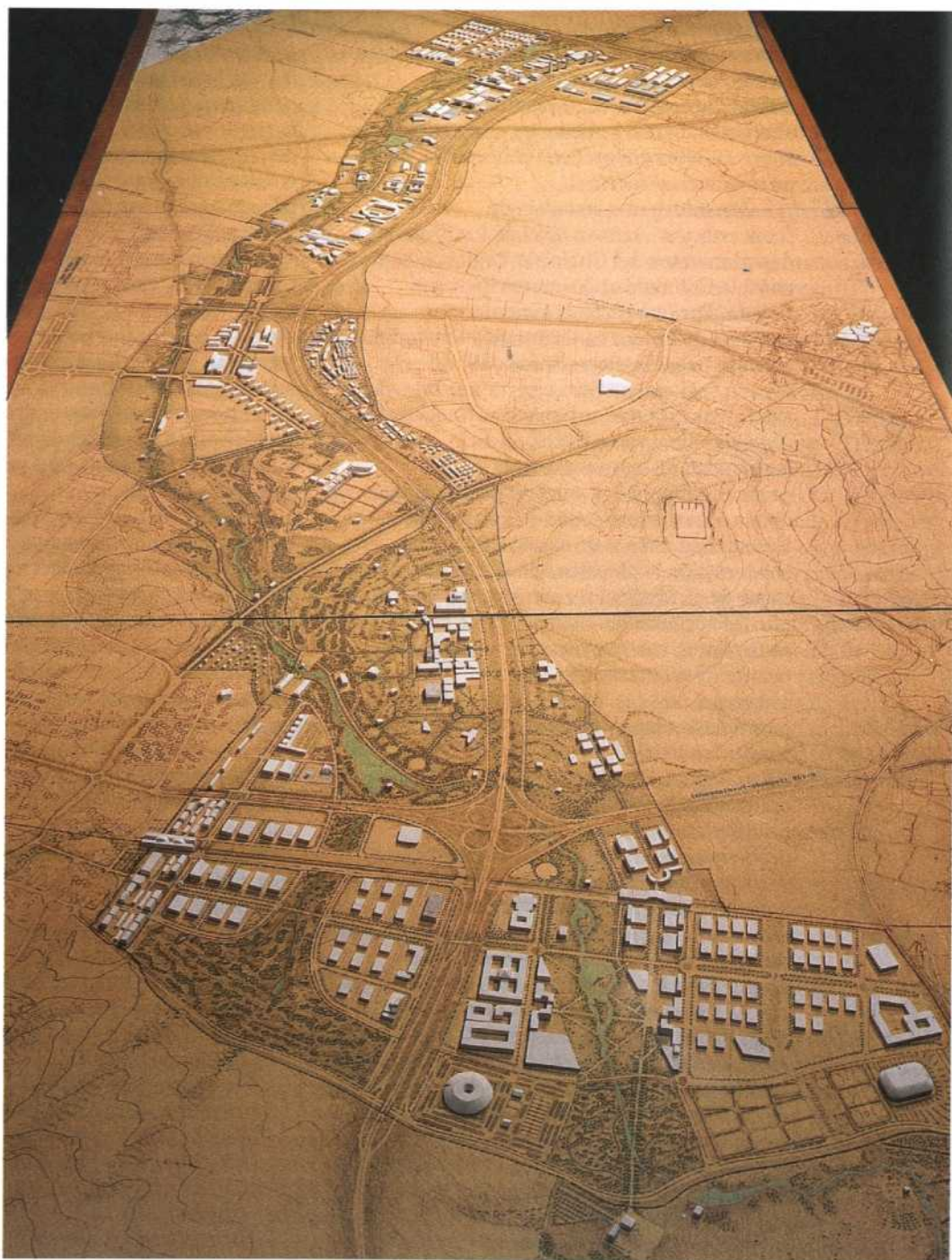
- Transformación en la "periferia interior", creando nuevas áreas de centralidad apoyadas en enclaves hoy vacíos u

ocupados por actividades obsoletas (industrias inadecuadas o en declive, instalaciones infraestructurales subutilizadas, antiguas instalaciones militares, etc.) caracterizados por un estratégico valor de posición, que permita su funcionamiento como rótulas entre el centro tradicional y los nuevos polos de actividad metropolitana.

- Protección del medio natural y rural. Combinando, en el caso de los paisajes valiosos, medidas defensivas de carácter normativo y estrategias de articulación territorial orientadas a frenar el proceso de suburbanización extensiva. Y en el caso de los entornos periféricos degradados propiciando estrategias de reconstrucción paisajística vinculadas a las actuaciones regionales.

El contenido del "Plan Regional" amplía el enfoque predominantemente normativo y compatibilizador de la figura previa de las directrices, una perspectiva "estratégica", orientada a enmarcar la actividad urbanística regional a través de las denominadas "Actuaciones de Interés Regional". De esta forma, sus determinaciones se estructuran en tres grandes conceptos:

- a) Previsión y programación de la intervención urbanística directa y propia de la Comunidad mediante las "Actuaciones de Interés Regional".
- b) Ordenación de los sistemas regionales y elementos singulares de alcance supramunicipal:
 - Delimitación de los espacios naturales sujetos a protección.
 - Esquema de articulación territorial, sustentado sobre el sistema de centralidades y ejes de desarrollo prioritario.
 - Estrategia de movilidad.
 - Estrategia de asentamiento de la actividad económica.
 - Infraestructuras regionales básicas (telecomunicaciones, energía, agua, saneamiento, ...).
 - Estrategia de alojamiento y vivienda social.
 - Distribución de equipamientos y servicios.
 - Relación de bienes de interés arquitectónico y cultural regional.



5. Ciudad Lineal del Sur (PAU del Arroyo del Culebro). Proyecto regional, actualmente en ejecución consistente en la creación de un nuevo eje de actividad en el Sur metropolitano, apoyado en el distribuidor anular M-50. El programa, sobre una superficie de más de 1.000 Has., abarca la creación de parques científicos y empresariales, centros de servicios a las empresas, polígonos industriales, un centro de transportes de mercancías y diversas áreas dotacionales y deportivas en torno a un parque lineal.

c) Compatibilización de los planeamientos municipales, a través de directrices y recomendaciones, relativas al establecimiento de magnitudes de referencia para el crecimiento poblacional y ocupación del suelo, distribución de actividades, infraestructuras y equipamientos y criterios cualitativos sobre los modos de ocupación del territorio.

Merece la pena detenernos en el primero de estos conceptos, por cuanto articula la ordenación del territorio y la previsión de una actividad urbanística regional específica. Se entiende por "Actuaciones de Interés Regional" las habilitadas como tales por una declaración formal de su interés regional por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en razón, bien a su condición de instrumentos de desarrollo y ejecución de políticas territoriales formuladas en el Plan Regional y demás instrumentos de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, bien a su manifiesta incidencia sobre la organización y estructura del territorio en virtud de su impacto, magnitud o especiales características. Se diseñan, por tanto, como instrumentos ejecutivos de la Política Territorial Regional, complementarios de los ya previstos en la Ley 10/1984 de Ordenación del Territorio. No pretenden introducir mecanismos de tutela, fiscalización o sustitución de la actividad urbanística local, sino que despliegan su operatividad, en paralelo al urbanismo municipal, en desarrollo de las políticas regionales de ordenación estratégica del territorio.

Conforme a su finalidad, se articulan en dos tipos de figuras: las "zonas de interés regional" y los "proyectos de alcance regional". Las "zonas" son áreas delimitadas desde el propio Plan Regional, o en desarrollo de los criterios en el mismo establecidos, para servir de soporte a operaciones urbanísticas orientadas a la ordenación y gestión estratégicas del territorio regional. Se dividen en "Zonas de Actuación Inmediata" y "Zonas de Actuación Diferida", según que su finalidad sea, respectivamente, constituir el soporte de operaciones urbanísticas regionales cuyo inicio de ejecución se programe en los siguientes cuatro años, o constituir reservas estratégicas de suelo para el desarrollo de

operaciones urbanísticas regionales no programadas. En ambos casos se prevé su gestión por el sistema de expropiación, ostentando la Comunidad de Madrid la condición de Administración actuante, si bien, los municipios afectados tendrían la capacidad de asociarse voluntariamente a la gestión de la "Zona".

Su delimitación y aprobación tendría el efecto de operar, por sí misma, la clasificación del suelo como urbanizable no programado, en el caso de las "Zonas de Actuación Inmediata"; o de sujetar las transmisiones de los terrenos a los derechos de tanteo y retracto en favor de la Comunidad de Madrid, durante un plazo de dieciséis años, en el caso de las "Zonas de Actuación Diferida". Con esta distinción se persigue introducir la variable temporal en la ordenación estratégica del territorio, discriminando aquellas operaciones regionales que deben ser acometidas de inmediato, de aquellas otras previstas a medio plazo y sobre las cuales interesa sólo establecer unos criterios urbanísticos, y asegurar un control del suelo, que hagan posible la ejecución de la operación en el futuro.

Los "Proyectos de Alcance Regional" ordenan y diseñan con carácter básico las obras de infraestructura, dotaciones e instalaciones en las que concurren los requisitos de interés regional, inmediatez de ejecución y resolución autónoma de las infraestructuras y servicios precisos para su funcionamiento. Pueden tener una doble virtualidad: viabilizar actuaciones de trascendencia supramunicipal que por su carácter excepcional no tengan previsión y acomodo en el planeamiento vigente –funcionando en este caso como alternativa regional al artículo 244 del vigente Texto Refundido– o bien ejecutar las obras de carácter inmediato de las previstas en las "Zonas de Interés Regional".

La Administración competente para la formulación de zonas y proyectos sería la Comunidad de Madrid, con audiencia de los municipios afectados, siendo el procedimiento de tramitación el propio de un instrumento de planeamiento. Ahora bien, pueden producirse situaciones de diferencia y conflicto entre las instancias territoriales,

en concreto cuando un municipio afectado estime que los términos de una "Actuación de Interés Regional" lesionan sus legítimos intereses locales. Para hacer compatibles los criterios de eficacia y concertación entre Administraciones, se plantea como innovación la creación de una "Comisión de la Acción Territorial", de composición paritaria entre los

municipios y la Comunidad, con la finalidad de propiciar a través del diálogo el acercamiento de posiciones entre las partes interesadas y dictaminar, con carácter vinculante, sobre la viabilidad de los Proyectos de Alcance Regional que no desarrollen determinaciones del planeamiento territorial superior.



6. Operación "Campamento". Proyecto, en fase de estudio, consistente en la remodelación de un área de 1.200 Has., actualmente destinada a usos militares, para crear un nuevo centro administrativo público y de servicios terciarios, complementado con dotaciones metropolitanas, vivienda y una gran reserva de espacios libres.



7. PAU de Valdebernardo. Operación pública regional de preparación de suelo con destino a vivienda social sobre suelo vacante en el Este del municipio de Madrid. La actuación comprende 5.400 viviendas protegidas, 600 en régimen libre, 100.000 m² de oficinas y un gran hospital comarcal y un parque de 150 Has., y que se encuentra en fase de urbanización.

PLAN REGIONAL DE ESTRATEGIA TERRITORIAL DE MADRID

ESQUEMA DE CONTENIDO

