

LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES DE AMBITO SUB-REGIONAL

FELIX ARIAS
VICENTE GAGO

EL PROCESO ACTUAL DE ORDENACION TERRITORIAL

El Consejo de Gobierno constituido en la Comunidad de Madrid a partir de las elecciones de junio de 1987 adoptó la decisión de *iniciar de nuevo el proceso de formulación de las Directrices de Ordenación del Territorio*, considerando que los cambios que estaban produciéndose en la economía regional eran suficientemente importantes como para cuestionar muchos de los supuestos de partida que habían orientado los trabajos realizados para el proyecto de directrices durante la anterior legislatura.

En efecto, aquel primer proyecto de Directrices (1) estuvo muy marcado por su elaboración durante la época de crisis económica y en un momento en el que la Comunidad de Madrid aún carecía de experiencia en el ejercicio de sus competencias. El proyecto estuvo muy condicionado por la fuerte limitación de los recursos públicos disponibles y por la semiparalización de las inversiones privadas, que difícilmente permitían entrever posibilidades reales de transformación profunda del territorio. En consecuencia, las propuestas se limitaban básicamente a paliar los efectos más negativos de un proceso de crecimiento metropolitano especulativo e incontrolado, por ejemplo frenando el proceso de deterioro de los recursos ambientales y mejorando los niveles de calidad de vida, en particular por la recuperación de los déficit de urbanización, equipamientos y servicios públicos.

La actual etapa de recuperación económica y su coincidencia con la aceleración del proceso de internacionalización de la economía española han inducido notables transformaciones en la conformación y el uso del territorio y, por consiguiente, han trastocado los supuestos de partida para el planeamiento del mismo. Por poner algunos ejemplos, entre los efectos sobre el territorio de la nueva coyuntura se pueden citar: el desarrollo de la construcción y las tensiones en los mercados inmobiliarios inducidos por la expansión de la demanda de ciertas clases de viviendas y de todo tipo de locales de oficinas, comerciales e industriales (2); las tensiones en el sistema de transporte metropolitano derivadas, tanto de la expansión de los intercam-

bios de mercancías como del incremento de la movilidad (y de la motorización) de la población, e, incluso, de la extensión del hábitat unifamiliar en la periferia; las nuevas y cada vez más diversificadas (y ampliadas) demandas de ocio, equipamiento deportivo, comercio especializado y espacios libres, etcétera.

No puede olvidarse la importancia para el planeamiento de esta *diversidad* de efectos sobre el territorio, del incremento de la *complejidad* de los fenómenos territoriales y de las mismas *dimensión, aceleración e inercia* (en el sentido que marca el mercado) que la dinámica económica actual imprime a los procesos de transformación del territorio, especialmente a los procesos de ocupación del mismo por nuevas actividades que, a su vez, generan nuevas demandas, tensiones y efectos inducidos. Esta nueva dinámica, donde la velocidad e intensidad de los procesos es cada vez mayor, *multiplica el riesgo de profundizar tendencias anteriores*, agravando los problemas territoriales ya conocidos —deterioro del medio ambiente, desequilibrios centro/periferia, segmentación económica y social, costes sociales, etc.—, pero simultáneamente *ofrece una oportunidad única de reconducción de los procesos inducidos por el mercado para dirigirlos hacia la transformación en profundidad del territorio regional*, por medio de una intervención que fuera más allá de la simple corrección de los efectos negativos que tendría el desarrollo “espontáneo” de aquellos procesos.

La voluntad de ordenar (léase gobernar) el territorio regional era manifiesta desde el envío a la Asamblea de Madrid de la Ley de Ordenación del Territorio, aprobada en 1984, un año después de la constitución de la Comunidad, y la simultánea iniciación de los trabajos de formación de las Directrices. Sin embargo, en la coyuntura actual *la ordenación del territorio adquiere un nuevo significado y un mayor interés*, por cuanto la dinámica del mercado es tal que, sin una intervención pública decidida y ágil, que canalice “ordenadamente” los múltiples procesos territoriales en función de los objetivos de un proyecto regional integrador, *el riesgo del “desgobierno”*, de la multiplicación de los problemas inducidos por las actuaciones diversas y (descoordinadas) de los distintos agentes, es mayor que nunca.

**ZONA SUR METROPOLITANA:
IMAGEN FINAL**

En este plano se pueden observar las principales propuestas estratégicas planteadas para la transformación del territorio de la Zona Sur Metropolitana:

Conexiones metropolitanas

La conexión con el centro metropolitano se apoya fundamentalmente en el transporte público, siendo el elemento básico la terminación de la estación de Atocha, que se debe acompañar por mejoras en otras estaciones y la potenciación de puntos de intercambio modal.

Con carácter complementario mejorará la conexión con el centro la nueva variante de la N-IV, que se prolongará hasta enlazar con la circunvalación sur de Leganés.

El distribuidor sur mejorará la distribución de los viajes hacia el centro, pero también su prolongación por los distribuidores este y oeste mejorará la conexión con las restantes periferias metropolitanas e impulsará el desarrollo de relaciones de complementariedad.

Articulación del Sur

Los dos ejes transversales en ejecución, que unen respectivamente las circunvalaciones de los núcleos de la primera y segunda corona, se completan con un tercero, entre ambos, paralelo al arroyo Culebro, que tiene tanto una función de articulación de los asentamientos existentes como de apoyo a las nuevas áreas estratégicas de actividad.

Creación de nueva centralidad

Se desarrollarán cuatro áreas de oportunidad, localizadas en puntos de máxima accesibilidad en la zona por su situación entre la primera y segunda corona de municipios y en los puntos de cruce de las vías principales de carácter radial con las transversales. Se trata de la creación de nuevos espacios de calidad, con carácter central a nivel de la zona, que permitan ofrecer alternativas de localización adecuadas a las actividades avanzadas, industriales y terciarias, o a aquellas, como las empresas de servicios al transporte o las industrias de mayor tamaño, para las que actualmente no existen espacios adecuados en oferta.

Igualmente se plantea la remisión a posterior profundización en el proceso de directrices de la remodelación de las áreas de Campamento y de Villaverde, para transformar los dos ejes principales de conexión del centro con la periferia metropolitana en piezas articuladoras de la estrategia de difusión de servicios y actividades centrales hacia el Sur.

Creación de paisaje

Impulso de diversas actuaciones que, apoyándose en el cauce del arroyo Culebro y en las cuestas de su margen izquierda, estructuren un eje de espacios abiertos (parques, instalaciones deportivas, huertos de ocio, etc.) desde el Parque de la Polvoranca hasta el nuevo centro de transportes, que transformen cualitativamente el paisaje de la zona.

Dotar de agua al curso del arroyo Culebro y a los parques citados mediante la reutilización, por bombeo desde el Manzanares, del agua depurada.

Por otra parte, esa misma dinámica exige respuestas rápidas, pues si en general es posible encauzar y aprovechar la energía de las fuerzas del mercado, lo que se puede garantizar que es imposible es paralizarlas y contener sus efectos, que pueden llegar a ser devastadores si no se encauzan, si no se incorporan a un proyecto único, "ordenado" en función de objetivos comunes. En consecuencia, se pone en cuestión una respuesta basada exclusivamente en el proceso tradicional de planeamiento con sus fases (información, análisis, propuestas) y su tramitación legal, cuya duración es excesiva para ofrecer las respuestas con la agilidad necesaria. Por tanto, en esta etapa, la Oficina de Planeamiento Territorial, el órgano de gestión específico encargado de la ordenación territorial, ha retomado el proceso de formulación de las Directrices de Ordenación del Territorio introduciendo fórmulas e instrumentos nuevos que, sin abandonar el proyecto de formación del documento legal de Directrices, permitan obtener resultados a corto plazo para no paralizar el proceso de gobierno del territorio. En consecuencia, se han seguido tres líneas de trabajo paralelas, pero confluyentes en un proyecto único.

La primera de estas líneas, que podría denominarse *sintética*, se corresponde con los trabajos de análisis y ordenación para el conjunto del territorio regional. Esta línea de trabajo ha cristalizado fundamentalmente en el documento de "*Bases de las Directrices de Ordenación del Territorio*" que el consejero de Política Territorial presentó en abril de 1988 ante la comisión correspondiente de la Asamblea de Madrid (3). Podría decirse que ese documento de bases es un primer avance sintético del contenido que tendrá —ampliado y revisado a lo largo del proceso de redacción, por supuesto— el documento previo con el que se iniciará la tramitación propiamente dicha de las Directrices.

Si esa primera línea de trabajo establece el marco general de análisis y de propuestas en que se mueven los restantes trabajos, son éstos los que están permitiendo avanzar en la concreción y ajuste de las distintas políticas cuyo contenido incide en el territorio y en las propias propuestas de ordenación

del mismo. Estos trabajos complementarios se pueden agrupar en dos grandes líneas: la sectorial y la propiamente territorial.

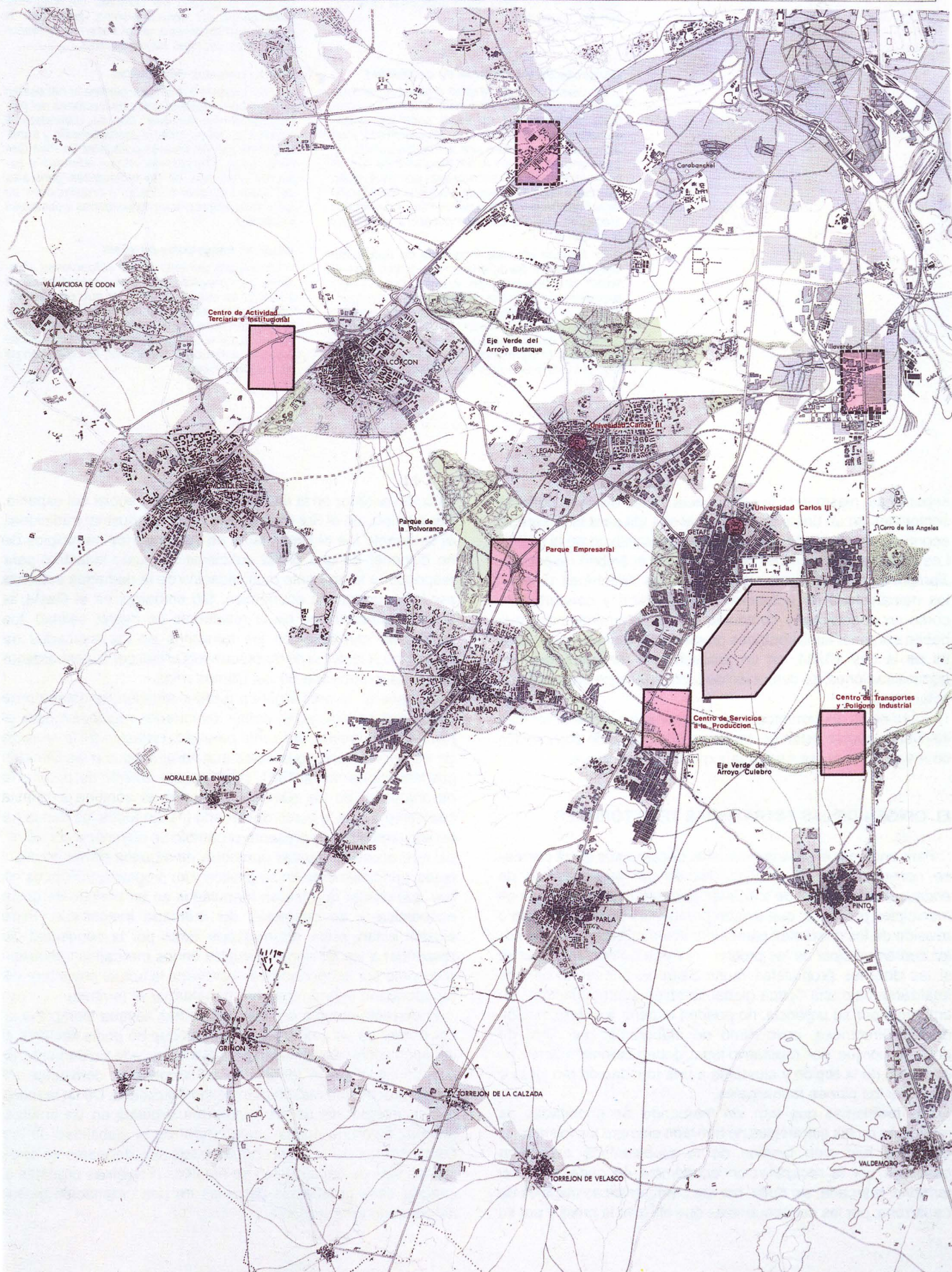
La segunda gran línea de trabajo se corresponde, pues, con las políticas y planes sectoriales de incidencia territorial (4). De los trabajos realizados, sin duda el más característico es la "*Estrategia de Transportes en la Región metropolitana*" (5), elaborado por la Dirección General de Transportes de la Comunidad, en relación con los diferentes órganos con competencia en esta materia, que define las principales infraestructuras de transporte que, desde los criterios regionales, deben ser programadas, tanto para canalizar los flujos previsibles de desplazamientos como para estructurar adecuadamente el territorio de la región. De algún modo, el reciente documento "*Medidas para la mejora de los transportes y el tráfico en Madrid y su región metropolitana*", elaborado por el Consorcio Regional de Transportes (6), profundiza el contenido de esta estrategia sectorial, fundamentalmente en los aspectos de gestión del sistema y en la priorización de las inversiones.

Dentro de esta gran línea de trabajo se integra también el reciente documento de "*Medidas de Política de Suelo*" (5), presentado a la Asamblea de Madrid en febrero de este año. En ese trabajo se analizan los graves problemas que se derivan de la actual coyuntura del mercado de suelo metropolitano, se plantean los objetivos que han de orientar la política de suelo para incidir eficazmente en esa problemática y se proponen las medidas normativas y los programas públicos de actuación necesarios para desarrollar aquellos objetivos.

La tercera gran línea de trabajo, más propiamente de ordenación territorial, se corresponde con la ordenación de grandes ámbitos subregionales, realizada a través de los llamados "*Documentos de Estrategia Territorial*". Hasta la fecha se han concretado estrategias para tres grandes zonas metropolitanas: el Sur, el Oeste y el Corredor del Henares (5) y se están redactando las correspondientes a la Zona Norte Metropolitana, el Municipio de Madrid y la Zona Sureste Metropolitana.

Estas estrategias estudian y concretan el proyecto regional en cada ámbito mediante líneas y propuestas de actuación

Zona Sur Metropolitana IMAGEN FINAL



CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL
Oficina de Planeamiento Territorial

AREAS DE OPORTUNIDAD
AEROPUERTO SUR

EJES VERDES
ACTUACIONES PUBLICAS ESTRUCTURANTES



Cartografía Analítica

ZONA SUR METROPOLITANA: ACTUACION Y GESTION URBANISTICA

Las principales propuestas de gestión de las previsiones de la estrategia, acordadas entre la Comunidad y los siete municipios de la zona Sur son las siguientes:

Desarrollo de los sectores de centralidad

La Comunidad de Madrid promueve directamente el suelo necesario para afrontar los objetivos contemplados en estos sectores, entendiéndose que la figura de planeamiento más adecuada que permite una actuación unitaria en cada uno de ellos es la del Programa de Actuación Urbanística. Se encomienda por los Ayuntamientos a la Comunidad de Madrid la formulación de la revisión simultánea de los Planes Generales afectados, dado el carácter público y unitario de la iniciativa.

Se formula un solo Programa de Actuación Urbanística de carácter supramunicipal para el sector de centralidad del arroyo Culebro y otro para el de la Carretera de Extremadura, otorgándose a la Consejería de Política Territorial la competencia para tramitarlos. La ejecución y desarrollo de los PAU se llevará a cabo directamente por la Comunidad. El sistema de ejecución prioritario en estas actuaciones, será el de

expropiación, siendo la Administración actuante la Comunidad de Madrid.

Para conseguir el equilibrio de los beneficios de naturaleza urbanística y tributaria que pudieran originarse se creará un consorcio urbanístico para la gestión del conjunto de polígonos, participando los Ayuntamientos, junto con la Comunidad de Madrid, en el desarrollo y ejecución de los sectores de centralidad.

Zonas puntuales de actividad

El documento estratégico plantea la necesidad de incorporar determinadas alteraciones del planeamiento vigente que, por su naturaleza e incidencia, deben tener la consideración y tramitación de modificaciones puntuales de Plan General. Estas alteraciones vienen referidas a aspectos concretos de las ordenanzas generales del suelo industrial o incluso a ampliaciones de reducidas proporciones de polígonos industriales existentes.

Reservas municipales de suelo

Como complemento de las actuaciones anteriores, y en previsión de posibles crecimientos en el futuro, se estima conveniente que en determinadas zonas estratégicas los municipios respectivos creen reservas de suelo público, al amparo del art. 90 de la Ley del Suelo, con la finalidad de prevenir, encauzar y desarrollar, la expansión de dichas poblaciones.

específicas, plasmando la confluencia de las distintas políticas sectoriales en un único proyecto que sea útil para el desarrollo económico y social de cada ámbito y del conjunto de la región. Los documentos permiten profundizar en el ámbito respectivo, siempre en el marco de la redacción de las Directrices, tanto en los mecanismos de actuación, coordinación y concertación, como en el carácter y contenido de las determinaciones que deben contener las Directrices propiamente dichas en desarrollo de la Ley 10/84, en un proceso real de interacción de administraciones, de detección de problemas y de propuesta de soluciones.

Sobre estos documentos, probablemente los de carácter más innovador que se están gestando en el proceso de elaboración de las directrices, se centra la exposición que sigue.

EL ORIGEN DE LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES

Para entender el carácter de estos documentos quizá conviene comenzar por su génesis. Nacen por la necesidad de encauzar problemas de carácter general, comunes a varios municipios próximos, que exigen propuestas de modificación o revisión de los diferentes planeamientos municipales. El carácter supramunicipal de los problemas exige compatibilizar entre sí las distintas propuestas municipales y, por tanto, han de analizarse bajo una óptica global, también supramunicipal. Sin embargo, por su urgencia, no pueden esperar a la terminación de las Directrices, cuyo ritmo de elaboración es difícil de acelerar porque, por imperativo legal, deben ordenar el territorio completo de la región y ajustarse a una tramitación tan larga o más que los planes municipales.

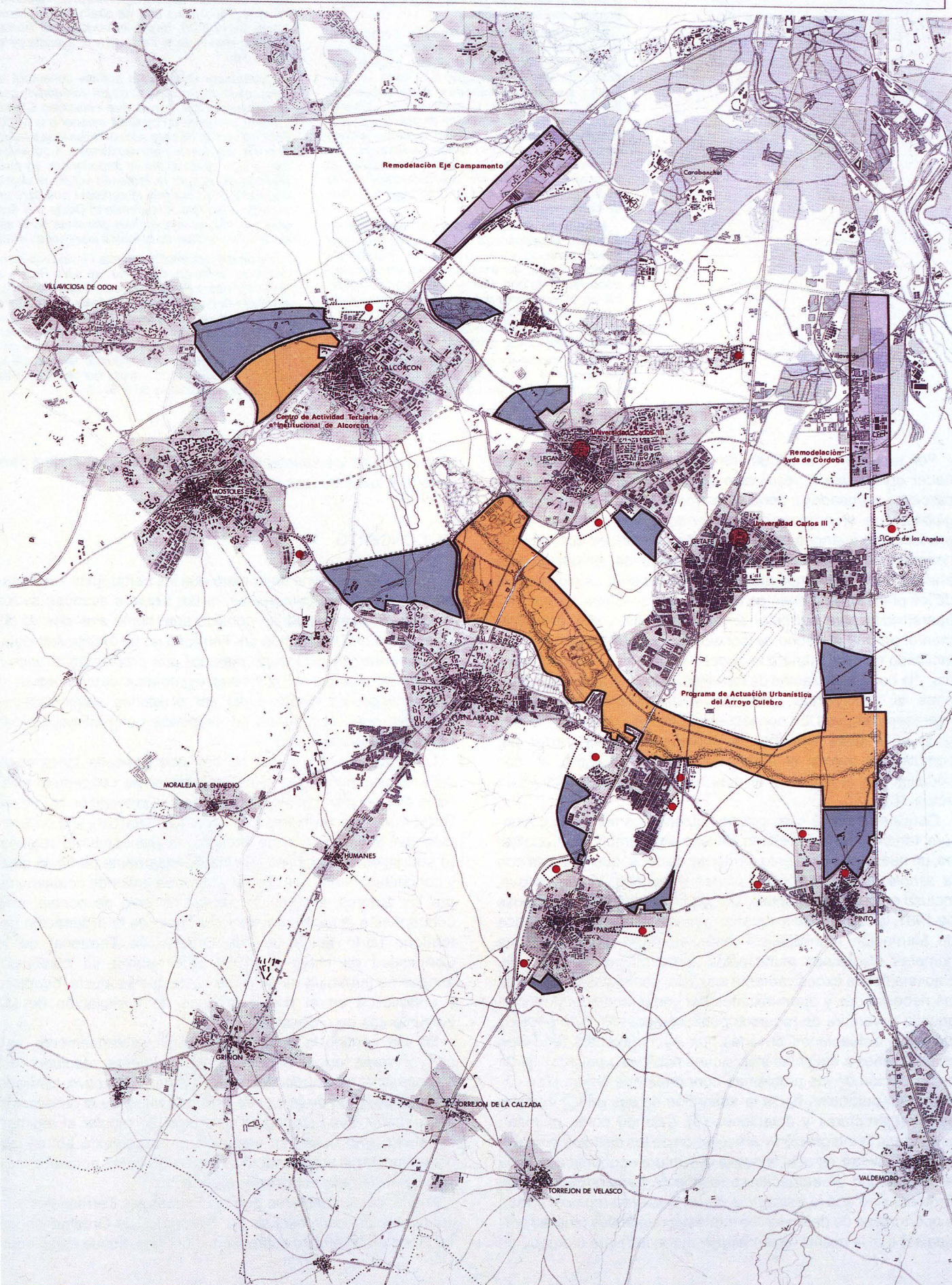
Los problemas que han ido marcando las prioridades de redacción de las estrategias no han sido siempre los mismos, al contrario, han sido función de la problemática específica generada por la recuperación económica en cada zona del territorio, marcada, sin duda, por las características iniciales de cada zona, por las consecuencias que allí tuvo la crisis y por su

posición anterior en la división económica y social del espacio. Por ejemplo, en el Sur metropolitano, zona industrial tradicional, el detonante fue el sentimiento de varios de los municipios de no disponer de una oferta suficiente de suelo industrial para responder a la aparente multiplicación de la demanda inducida por la recuperación económica. Sin embargo, en el Oeste, el ámbito característico de la residencia de mayor calidad, los problemas derivaban de las tensiones en los mercados de suelo y en el sistema de transporte inducidas por la desbordante dinámica inmobiliaria de los últimos años.

En general, la problemática a tratar también ha estado muy ligada a la necesidad de definir los criterios regionales para el planeamiento municipal, tanto para la conclusión de la revisión de los pocos planes generales aún no ajustados a las Directrices Metropolitanas de 1981, como para la revisión del programa de actuación de los planes en los que ha vencido el primer cuatrienio o está a punto de hacerlo (7). En todos los casos ha estado también muy presente el cambio de coyuntura económica, que aconseja ajustes puntuales en algunos planes municipales, principalmente en su gestión y su programación, pues no hay que olvidar que fueron formulados en un período de crisis económica y de depresión del mercado inmobiliario. Esos ajustes están, pues, aconsejados, tanto por la necesidad de responder a las tensiones actuales de los mercados inmobiliarios como por la oportunidad que ofrece la actual coyuntura de recuperación económica para transformar el territorio.

El correcto estudio de esos problemas llevaba siempre a la necesidad de un análisis subregional, que no podía limitarse a un único sector de actividad para plantearlo adecuadamente, lo que coincidía en el fondo con las exigencias derivadas del propio proceso de elaboración de las directrices. De tal manera que la integración de los problemas iniciales en un análisis general, bajo una óptica comprensiva de la globalidad de los componentes del territorio, ha permitido simultáneamente ofrecer las vías de canalización de aquellos problemas urgentes e integrar esas propuestas parciales en una ordenación global del territorio en cuestión.

Zona Sur Metropolitana ACTUACION Y GESTION URBANISTICA



ZONA OESTE METROPOLITANA: INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

Las propuestas de infraestructuras de transporte de la estrategia para la Zona Oeste metropolitana son las siguientes:

Intercambiador de Príncipe Pio. La estación de ferrocarril existente se transformará en un potente intercambiador por el que pasarán dos líneas de metro, la circular y la línea 10, que tendrá, a su vez, solución de continuidad con las líneas 7 y 8 en la Castellana. Se ubicarán también allí varias terminales de líneas de autobuses suburbanos que prestan servicio a la zona oeste y a las restantes áreas servidas por los núcleos de los ejes N-V y N-VI. Asimismo, el ferrocarril suburbano de Majadahonda-Pozuelo podría conectar con Atocha si se mejora la línea de contorno.

Mejora de las estaciones de ferrocarril en Aravaca, Majadahonda y Las Rozas, con una nueva estación en El Barrial, en Pozuelo de Alarcón. Todas las estaciones de línea podrán conectar, tanto con Príncipe Pio como con Chamartín, al terminarse el by-pass del ferrocarril en Las Rozas, e incorporarán mejoras en cuanto a aparcamientos de disuasión y paradas o terminales de autobuses urbanos.

Mejora de los accesos al centro metropolitano desde la N-VI. Las obras con proyectos aprobados o en ejecución, que requieren la

máxima urgencia, incluyen los enlaces de Puerta de Hierro y Puente de los Franceses, así como la prolongación de la M-30 hasta el eje de Sinesio Delgado y el enlace de la Zarzuela. Estos accesos se verán completados por el eje de Valdemarín, que proporciona una vía alternativa al último tramo de la N-VI, desde el nudo de El Barrial hasta el enlace de la Zarzuela y la avenida de la Ilustración.

Distribuidor Oeste. Esta autovía conectará la Avda. de la Ilustración y el eje de Valdemarín con el distribuidor sur, con el que enlaza en Cuatro Vientos, cerrando un cinturón exterior a la M-30. Esta vía servirá de colectora para los viajes hacia el norte, sur y este metropolitanos. La conexión con el Sur es de especial importancia, ya que, además de recoger la demanda actual de viajes, supondrá una conexión integradora que dará un impulso a las relaciones entre el Oeste y el Sur, potenciando las actuaciones previstas en el eje de la N-V y facilitando el tráfico entre todas ellas.

Vía de estructuración interna. La vía propuesta desde la estación del Pinar de Las Rozas a Majadahonda y Pozuelo, que se bifurca hacia la carretera de Castilla y arroyo Meaques, cumplirá una función vertebradora de las áreas de mayor actividad urbana de la zona, articulando también las actuales vías de acceso al núcleo y urbanizaciones de Boadilla. Una segunda función de la vía será recoger viajes a áreas del oeste y sur de Madrid, como variante de la N-VI.

Por tanto, en los documentos estratégicos se trataba de *hacer compatible la resolución de los problemas concretos y parciales planteados a corto plazo con el avance en los trabajos globales de la ordenación del territorio*; en definitiva, de ir produciendo avances parciales de las Directrices que simultáneamente tuvieran un carácter operativo de inmediato para atender a los problemas que no podían esperar. La experiencia de los primeros documentos ha permitido constatar su interés y operatividad para enfrentar ambos objetivos, y ello, probablemente, porque el hecho de considerar un territorio limitado ha facilitado en gran manera la *concertación* con los Ayuntamientos, y la compatibilización de los objetivos y propuestas de éstos entre sí, resolviendo conflictos y dando relevancia a los intereses comunes. En consecuencia, tras las primeras estrategias, se decidió extender la experiencia hasta barrer por completo al menos el ámbito urbano-metropolitano, el más complejo de la región y el más tensionado en la coyuntura actual (8).

Conviene señalar que, aun no habiendo cambiado la coyuntura, también sería necesario, incluso en el ámbito metropolitano, un nuevo planeamiento territorial, es decir, que *no basta con la simple yuxtaposición de planes generales*. Y ello porque, incluso en el ámbito afectado por las Directrices Metropolitanas de 1981, la revisión de los planes generales se hizo en la época de afirmación municipalista inmediatamente posterior a las primeras elecciones municipales democráticas, y, por tanto, bajo una óptica excesivamente localista, con escasa atención a las necesidades y oportunidades del conjunto del territorio. En aquella coyuntura de recursos públicos escasos, y de pocas y cicateras actuaciones privadas, los Ayuntamientos tendieron en sus planes a dirigir las inversiones públicas y privadas hacia la corrección de los problemas concretos que tenían planteados, y, en particular, hacia la absorción de sus déficit internos de infraestructuras y dotaciones (9), dejando como prioridad secundaria la integración y articulación de los distintos núcleos. En la actualidad, no sólo la nueva coyuntura económica plantea la oportunidad de actuaciones realmente transformadoras del territorio, sino que la *existencia de un Gobierno regional* ofrece la oportunidad de defender los intereses regionales (supramunicipales) con la misma *legitimidad* (y autoridad) que otorgaba en

su momento a los Ayuntamientos su elección democrática para defender sus intereses locales.

EL CONCEPTO

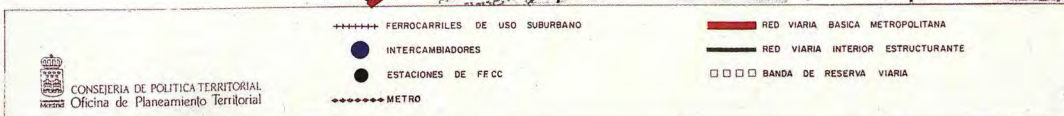
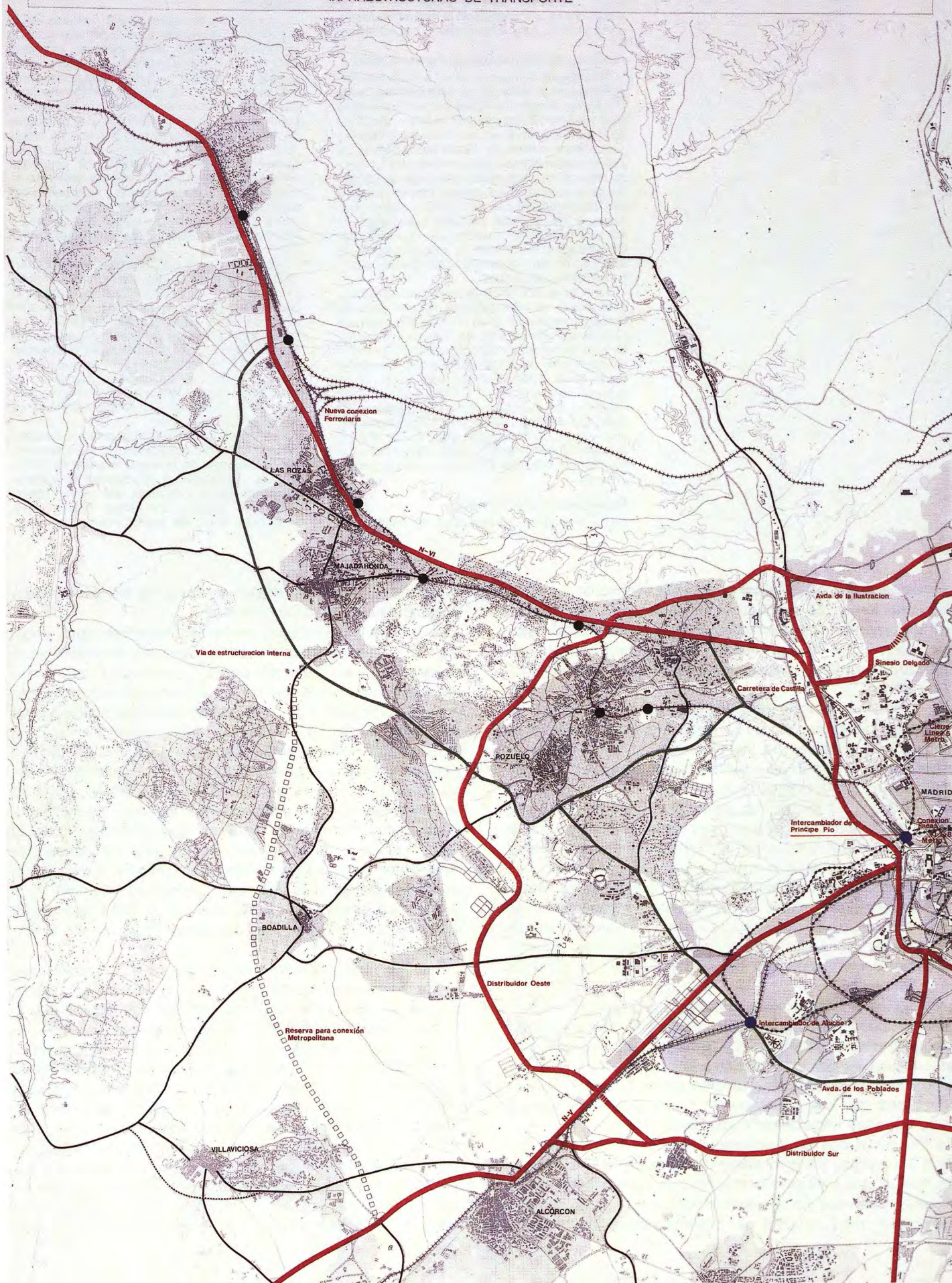
Ante todo, conviene dejar claro que las Estrategias Territoriales *no son planes comarcales*, ni tan siquiera avances de los mismos. Si acaso, podrían considerarse como avances de las Directrices de Ordenación del Territorio en un ámbito subregional concreto, caracterizado más por una *problemática común específica* que por unos límites espaciales determinados, y, desde luego, en ningún caso por divisiones administrativas estrictas, pues el territorio no se puede compartimentar con fronteras artificiales (10).

La diferencia, por tanto, no hay que buscarla tanto en el carácter supramunicipal, sino en la distancia conceptual existente entre el planeamiento urbanístico, el previsto en la Ley del Suelo como *planeamiento municipal* (o comarcal), y la *ordenación del territorio* o, si se prefiere, el planeamiento regional (o subregional), disciplina aún insuficientemente perfilada legal y conceptualmente, aunque, tal y como se entiende actualmente por los autores, implica un *cambio no sólo de escala, sino conceptual e instrumental*. Ese concepto de la ordenación del territorio parte de la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de mayo de 1984, que esboza su contenido, aunque no terminará de definirse hasta que se ajuste, concrete y enriquezca en el propio proceso de formulación de los instrumentos de ordenación.

En ese sentido la principal diferencia, probablemente, hay que centrarla en el *carácter prioritariamente regulador del planeamiento urbanístico frente al carácter más activo, centrado en la proposición de acciones estructurantes, de la ordenación del territorio*. Las Estrategias no pretenden regular el régimen del suelo, sino definir su vocación en el contexto actual, así como orientar la programación y la gestión de las acciones más significativas para estructurar el territorio.

Podría, pues, aceptarse que las Estrategias Territoriales son un *avance del contenido de las Directrices* de Ordenación del Territorio en un ámbito subregional concreto, donde establecen

Zona Oeste Metropolitana INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE



ZONA OESTE METROPOLITANA: IMAGEN FINAL

En el plano se reflejan las propuestas estratégicas planteadas para la transformación del territorio y su articulación en la estructura territorial planteada para la zona Oeste metropolitana:

Potenciación del sistema de espacios libres

Se propone la creación de un **parque regional apoyado en el valle del río Guadarrama** desde Las Rozas, donde conectará con el Parque de la Cuenca Alta del Manzanares, hasta el límite sur de la provincia. El río articula bosques, dehesas y sotos desde la Hoya de Villalba hasta Batres que deben contemplarse unitariamente para su uso y mantenimiento, requiriendo una ordenación global de usos recreativos, sendas y áreas restringidas, conectándolo con los núcleos urbanos próximos y los grandes parques suburbanos. El documento incluye un anexo con una definición de unidades territoriales y una propuesta de zonificación para la planificación, gestión y funcionamiento del parque.

Se incluye, asimismo, la propuesta de **obtención como montes públicos** de dos grandes masas forestales de 1.000 Ha y 750 Ha en Monte Boadilla y Monte del Pilar, así como la ordenación de usos recreativos y repoblación de los terrenos de Ampliación de la Casa de Campo (600 Ha) y Venta de la Rubia (900 Ha), esta última como espacio libre a obtener en el traslado de los cuarteles de Campamento en la Carretera de Extremadura. Este conjunto de masas forestales y parques suburbanos, que dan servicio al sur y al oeste de la metrópoli, podrían fácilmente estar conectados a través de sendas y zonas verdes urbanas.

Conexiones metropolitanas

Las propuestas estratégicas en materia de

transporte se describen en los comentarios al mapa de infraestructuras de transporte.

Oferta de suelo para servicios y actividades avanzadas

La creación de suelo para el fomento de la implantación de empleo en la zona, favoreciendo la descentralización de actividades terciarias para lograr un mayor equilibrio en el área y una complementariedad y mayor integración en el sur metropolitano, se fomenta mediante actuaciones públicas a corto plazo que desarrollen suelo para actividades terciarias y la propuesta de áreas de oportunidad para actuación a medio plazo. Asimismo, la estrategia propone a los planes generales el desarrollo de pequeñas áreas industriales y de áreas de vivienda tasada, que permitan la diversificación y el equilibrio del asentamiento de actividades y población, mediante modificaciones puntuales de los planes e incorporación de extensiones de las áreas urbanas.

Las actuaciones públicas para actividad terciaria en curso en la zona son el Parque Empresarial de Las Rozas (400.000 m² edificables), el área de centralidad de Alcorcón, también contemplada en la estrategia del Sur (500.000 m² edificables), y el área de arroyo Meaques, que comprende un centro de actividades audiovisuales (100.000 m² edificables) y un parque empresarial (200.000 m² edificables). Asimismo, se están proyectando un nuevo campus universitario en Monte Gancedo y un centro deportivo y de ocio en Puerta de Hierro.

Finalmente, a medio plazo se propone desarrollar el centro de actividades de Campamento, que se apoyaría en la nueva avenida de Extremadura, y las áreas de oportunidad de Majadahonda, El Barrial y Pozuelo, que contemplarían desarrollos urbanos con áreas residenciales, actividades terciarias, instituciones y servicios.

provisionalmente los objetivos de la política territorial, las líneas de actuación y las propuestas de ordenación de carácter estructurante que la instrumentan. Ese conjunto de propuestas, que incluye una imagen final de la estructura del territorio, *constituye también el marco de ordenación que permite simultáneamente:*

- *Orientar la revisión de cada uno de los planes* de los municipios afectados o, en su caso, de los programas de actuación cuatrienales de los mismos y, si fuere necesario, establecer cuáles son las modificaciones puntuales de cada uno exigidas por la estrategia de conjunto.

- *Encauzar los problemas territoriales planteados a corto plazo*, proponiendo soluciones concretas coherentes con la estrategia general, que puedan instrumentarse con urgencia sin necesidad de esperar a la aprobación de las Directrices.

- *Definir las actuaciones puntuales de carácter estructurante y/o ejemplar* (con efecto demostración), principalmente en materia de suelo y de infraestructuras, así como las fórmulas de gestión adecuadas, que son necesarias para orientar la transformación del territorio hacia los objetivos y la imagen definidos en la Estrategia.

- *Establecer criterios para orientar y compatibilizar las diferentes propuestas y políticas sectoriales* que afectan al territorio, principalmente las económicas y de infraestructuras, haciéndolas compatibles con los objetivos y la ordenación propuestos, coordinando la localización y programación de las actuaciones principales, que son generalmente interdependientes aunque no se conciben inicialmente como tales.

- *Concertar con los Ayuntamientos*, y si es necesario con otras Consejerías y Administraciones, cada una de las decisiones que afectan a las anteriores funciones, *compatibilizando los diferentes intereses y propuestas locales entre sí y con los de la comunidad en su conjunto*, en un sentido integrador, maxi-

izando globalmente los efectos positivos de las decisiones y reduciendo al mínimo los negativos.

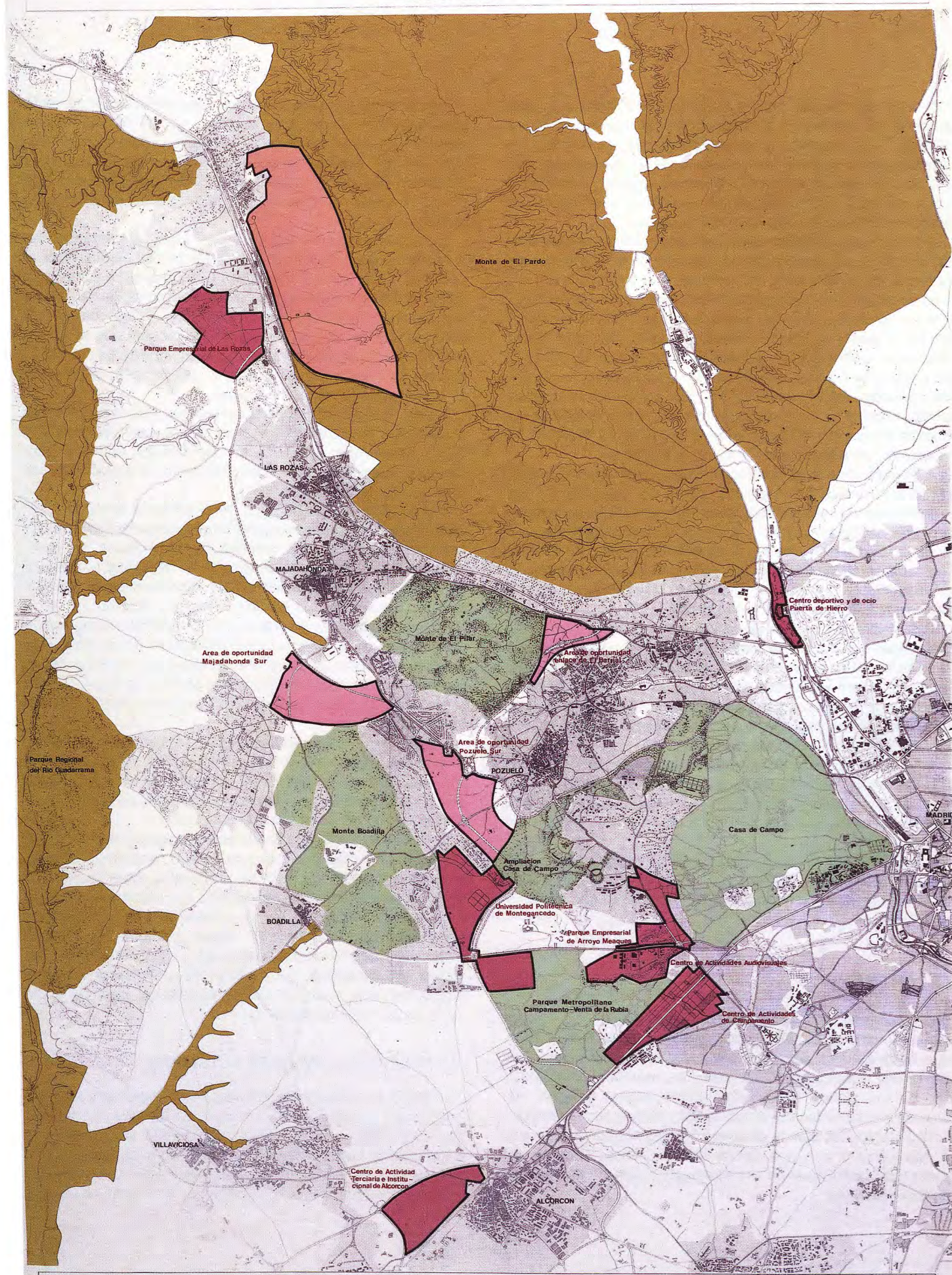
El valor de las estrategias territoriales no estriba, pues, en un soporte jurídico definido, sino en su *carácter concertado, en la aceptación de su contenido por la Comunidad y los Ayuntamientos como vinculante para sus actuaciones respectivas en el ámbito ordenado*. Esa concertación se produce a lo largo de su formulación, generalmente sobre una propuesta inicial de la Consejería de Política Territorial que los Ayuntamientos debaten y enmiendan hasta llegar a un documento aceptable para todas las Administraciones. Si se llega a un acuerdo total, como ha ocurrido en el Sur y en el Corredor del Henares, Comunidad y Ayuntamientos firman un acta de compatibilización en el sentido anterior. Si no es así, aunque sea por diferencias menores con alguna corporación local, como ha ocurrido en el Oeste metropolitano, al menos el Consejo de Gobierno de la Comunidad asume las propuestas de la estrategia como directrices provisionales a las que deben ajustarse sus actuaciones.

Conviene, quizá, resaltar algunas otras de las características de los documentos estratégicos, que lo son también de la concepción de la ordenación del territorio que inspira todo el actual proceso de elaboración de las directrices:

- Su *carácter selectivo y estratégico*, centrado en los aspectos y elementos *que inciden significativamente sobre el territorio y sólo en aquellos cuya incidencia es significativa a escala regional o subregional*. Se trata, pues, de evitar, tanto entrar en el planeamiento de detalle, propio de otra escala y de otras instancias administrativas, como de huir de la perspectiva omnicompreensiva, teóricamente intachable, pero en la práctica poco operativa por su excesiva ambición. En efecto, el caer en una u otra tentación puede conducir, tanto a alargar los procesos de ordenación (ya de por sí suficientemente comple-

Zona Oeste Metropolitana

IMAGEN FINAL



jos) más allá de los plazos razonables de resolución que admiten los problemas planteados por la realidad, como a dificultar la orientación y entendimiento de los objetivos y propuestas, al distraer los esfuerzos de lo verdaderamente significativo para el territorio a la escala regional, e incluso a innecesarios y agotadores litigios (explícitos o larvados) por invasión de competencias de otras instancias.

- Su carácter *activo*, ya enunciado, en el sentido de centrarse en la proposición, programación y gestión de *acciones estructurantes, transformadoras del territorio*, y no tanto en la regulación pormenorizada del destino de todos los puntos del territorio.

- Su *agilidad*, asumiendo que su elaboración ha de terminarse en el plazo de pocos meses, precisamente para poder *responder a tiempo a los problemas actuales* que se plantean en cada zona. Agilidad que implica, simultáneamente, el *carácter revisable*, de manera que no sólo pueda en la revisión perfeccionarse y completarse el análisis, sino considerar los nuevos datos y demandas que vaya aportando la dinámica de la realidad para completar y mejorar la estrategia.

- Su atención a la *complementariedad* y la sinergia deducible de la consideración del territorio como un todo, optimizando globalmente los costes y beneficios derivados de las decisiones territoriales. Se trata, pues, de evitar la óptica localista, que conduce inevitablemente a la competitividad entre Ayuntamientos, a la marginación de las potencialidades conjuntas y, probablemente, injustas e ineficaces distribuciones de los beneficios y cargas de las actuaciones.

Para evitar una visión excesivamente fragmentada de las estrategias subregionales conviene señalar de nuevo que todas ellas se inscriben en un *proyecto de ordenación territorial único*, coincidente con el proceso de construcción de las Directrices de Ordenación del Territorio, cuyos objetivos están claramente formulados en el documento de bases citado, y entre los que quizás conviene resaltar los siguientes:

- La consecuencia de una *región integrada*, en la que se hagan compatibles los principios de *igualdad y eficacia*.

- La contribución al *reequilibrio* del territorio, incidiendo en la corrección de las desigualdades crecientes que se derivan del mercado.

- La resolución de los *problemas* planteados en cada ámbito y el aprovechamiento de las *oportunidades* que en cada uno se ofrecen para orientar el territorio en función de los objetivos anteriores.

EL CONTENIDO

Lógicamente, los documentos de estrategia subregional parten en un diagnóstico detallado del territorio que tratan en el que, basándose en un *análisis de la realidad actual*, definen los *problemas* significativos territorialmente, estudian las propuestas de los planes municipales y sectoriales, analizan las *tendencias* derivadas del simple juego del mercado y detectan las oportunidades que se ofrecen para transformar el territorio. Y ello siempre con una óptica supramunicipal, procurando evitar todo aquello que no sea significativo para el conjunto del ámbito estudiado.

A partir de ese análisis se formulan los *objetivos* del proyecto territorial para la zona, por supuesto dentro del marco que delimitan los objetivos de carácter general, como es el reequilibrio de las distintas zonas diferenciadas de la región, y prestando específica consideración a las oportunidades que ofrece la actual recuperación económica para transformar el territorio.

Esos objetivos son el soporte sobre el que se establecen las *propuestas*, que constituyen un proyecto estratégico para el conjunto de la zona considerada. Ese *proyecto estratégico* define la *imagen deseable* del territorio a corto/medio plazo, con vocación transformadora en el sentido de corrección de los actuales problemas y desequilibrios, de manera que se pueda orientar la actividad administrativa (de las distintas Administraciones) en función de ese proyecto. Básicamente el proyecto se constituye por tres componentes:

- Unas *políticas de actuación* en los distintos aspectos sectoriales relevantes, que se aplican con carácter general y difuso sobre todo el territorio, coordinadas entre sí para hacerlas compatibles y complementarias, en la dirección de los objetivos del proyecto regional.

- Una *propuesta estratégica de ordenación territorial concreta*, constituida por un conjunto de propuestas de infraestructuras estructurantes del territorio y de acciones de suelo puntuales —básicamente polígonos de actividad y grandes espacios libres y equipamiento— de elevado impacto sobre el territorio por sus efectos de demostración y difusión.

- Unas *propuestas de ordenación complementarias*, que se deben gestionar por medio de modificaciones del planeamiento general, así como la definición de áreas de constitución de reservas municipales de suelo para facilitar la futura gestión urbanística y el control público de las áreas de ensanche de las ciudades.

- Un *avance de los mecanismos de gestión* de las diferentes propuestas, incluyendo la indicación de los instrumentos de planeamiento adecuados (11) y, en particular, el señalamiento de las administraciones y órganos encargados de las actuaciones, así como las *prioridades* de ejecución.

Es importante señalar que en las estrategias para el Sur y el Corredor del Henares se ha considerado necesario incluir un anexo sobre la incidencia de las propuestas sobre los núcleos (generalmente menores) periféricos a los ámbitos estudiados. Esos anexos, además de un análisis de los problemas y tendencias actuales de esas áreas, plantean los criterios regionales para encauzar adecuada y controladamente los efectos difusores de las actividades metropolitanas que, tanto el propio mercado como las nuevas propuestas, generan sobre estas zonas peri-metropolitanas.

LAS POLÍTICAS O LINEAS DE ACTUACION

En general, en todas las estrategias subregionales se plantean *cuatro grandes líneas de actuación* de carácter general, con contenido en gran medida coincidente en cuanto a la política global subyacente, aunque matizadas en función de la problemática específica de cada ámbito. Estas cuatro grandes políticas, fuertemente articuladas entre sí, hacen referencia,

**DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA ESTE:
PARQUE INDUSTRIAL "LAS MONJAS",
EN TORREJON DE ARDOZ**

El objetivo del Parque Industrial "Las Monjas" es la creación de suelo al servicio de la reindustrialización del Corredor del Henares, una de las zonas de mayor dinámica industrial de la Comunidad y en la que la crisis se hizo notar especialmente. En este Corredor, como en otras áreas industriales, los nuevos Planes Generales Municipales, ante la escasez de suelo industrial correctamente urbanizado, han calificado para usos industriales terrenos suficientes para la recuperación de la actividad, pero, salvo excepciones, la iniciativa privada no termina de asumir la gestión de la urbanización.

El objetivo del nuevo polígono, cuyas obras están a punto de concluir, no es sólo suplir a la iniciativa privada. Se trata también de una **iniciativa ejemplar**, en la que se pretende la creación de un espacio industrial diferente, corrigiendo las disfunciones de los polígonos tradicionales. Se trata de un polígono con un **diseño muy cuidado**, desde la ordenación global hasta los detalles, siempre atendiendo al mejor funcionamiento de las futuras actividades industriales.

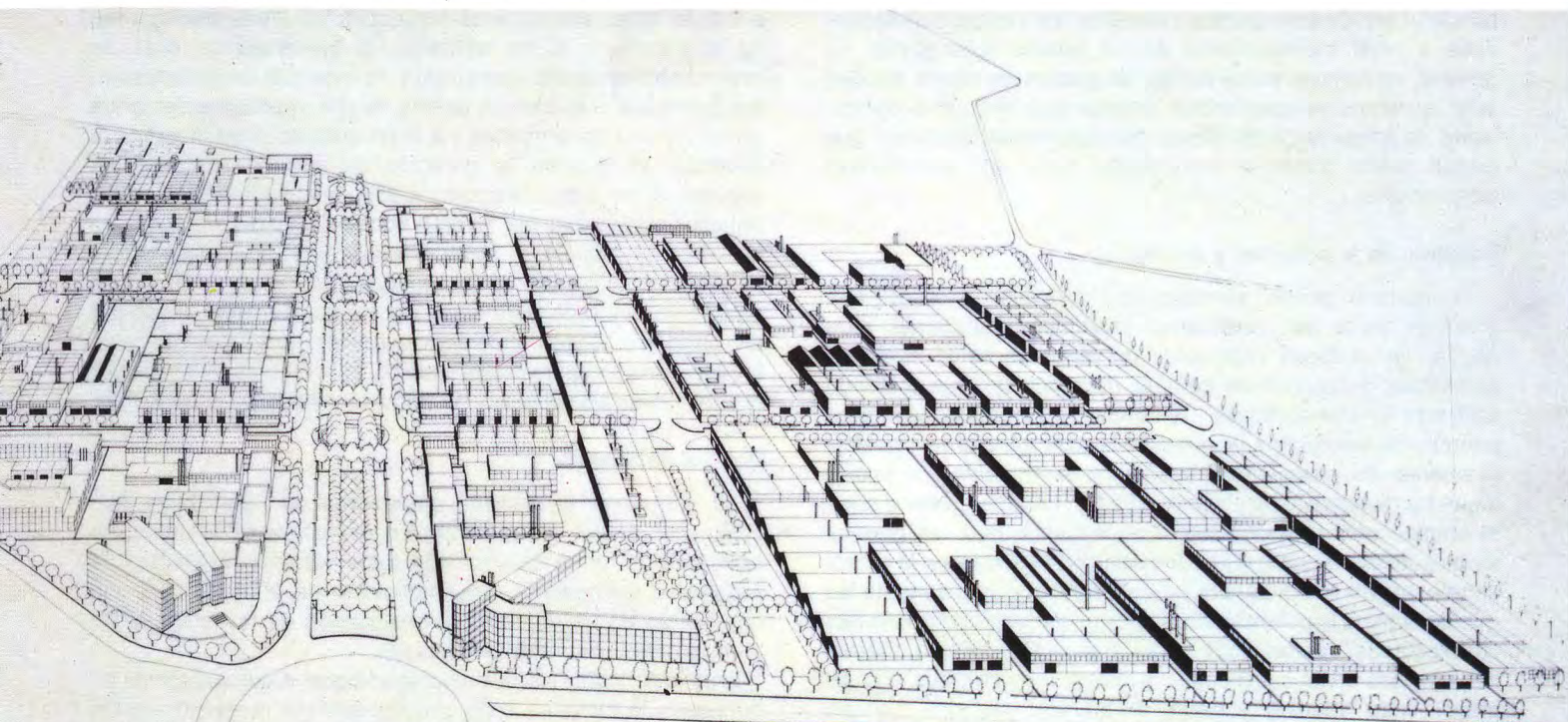
En el diseño de la urbanización **se ha hecho compatible el adecuado servicio a la industria**, sin ningún mimetismo de la urbanización residencial, que al final sólo conduce a disfunciones,

con la máxima economía, para evitar que el precio final se dispare.

Se han reservado con exceso los espacios para dotaciones de todo tipo exigidas normativamente, evitando la tentación de localizarlos marginalmente para, al contarlos, hacer que contribuyan a la conformación de los espacios centrales que van a caracterizar el polígono y, por tanto, a crear **espacio industrial personalizado**.

Se ha evitado la **excesiva segregación de usos**, previendo la incorporación de actividades terciarias, que se ha demostrado son imprescindibles para garantizar el correcto servicio y, sobre todo, la transformación futura de las actividades industriales. Por otra parte, esas actividades terciarias, junto con las industrias de mejor calidad, han de definir las fachadas del eje principal del polígono, cuidadosamente diseñado, que dará imagen y carácter al mismo.

Otra de las notas definitorias del polígono es la **provisión de suelo abundante para la pequeña industria**, que necesita especial atención del sector público, tanto por ser incapaz de crear su propio espacio como por absorber una elevada proporción de los empleos de nueva creación. Sin embargo, hasta ahora el abandono por parte de los promotores, había conducido a que se creara un mercado subestándar en polígonos urbanizados ilegalmente que, si bien ofrecía pequeñas naves a bajo costo, hacía recaer sobre la pequeña industria graves costes indirectos, como los derivados de la casi inexistente urbanización.



respectivamente, a infraestructuras de transporte, actividad y empleo, suelo y paisaje y medio ambiente.

Política de transporte

A las infraestructuras de transporte se les asigna un papel prioritario en el proyecto estratégico, tanto por su función canalizadora de desplazamientos como por su **carácter estructurante del territorio** y, en particular, articulador del mismo, capaz de inducir nuevas relaciones de complementariedad entre áreas y reforzar el carácter central, por la accesibilidad que proporcionan, de ciertos puntos del territorio.

En general, el principal problema de transporte sentido en la periferia metropolitana es la insuficiente accesibilidad a las áreas centrales de la capital, donde se acumula una importante proporción de los empleos (principalmente los del sector terciario) y de los servicios singulares de la metrópoli. Para atajarlo la propuesta regional se basa en la potenciación del **ferrocarril como principal canalizador de los desplazamientos cotidianos de carácter pendular**, reservando un papel complementario al viario, asumiendo que siempre será inviable plantear que la proporción mayor de esos desplazamientos pendulares se resuelva por el uso del automóvil.

El proyecto regional reserva, en cambio, un importante papel al *viario para reforzar la conectividad y estructurar las periferias*, al interior de cada una pero también entre ellas, así como para *mejorar la distribución de los desplazamientos hacia el centro a través de vías tangenciales*. En general, los distintos núcleos de la periferia metropolitana se desarrollaron apoyándose en las carreteras radiales, estableciendo importantes relaciones de dependencia con el centro metropolitano, pero permaneciendo bastante aislados entre sí, lo que dificulta la generación de economías de escala en cada zona. Un funcionamiento sinérgico de las diferentes periferias metropolitanas sólo puede obtenerse con una mayor conectividad interna, que las configure como mercados integrados de trabajo y de servicios. Igualmente, sólo se pueden esperar beneficios de una mejora de las conexiones de las distintas periferias entre sí, que permita establecer relaciones de complementariedad y reducir la dependencia del centro.

Asimismo, el planeamiento de los distintos elementos del sistema de transporte (vías, enlaces, estaciones, intercambiadores) determina los *puntos del territorio dotados de mayor accesibilidad*, los mejor conectados con los diferentes núcleos residenciales y áreas de actividades y servicios y que, por tanto, pueden considerarse puntos centrales (de centralidad secundaria a nivel metropolitano) en un ámbito subregional. En general, en torno a estos puntos singulares es donde pueden definirse áreas de oportunidad, ámbitos que ofrecen la oportunidad de implantar actividades, principalmente terciarias, que exigen cierto grado de centralidad entre sus condiciones locacionales.

Fomento de la actividad y empleo

En general puede afirmarse del proyecto territorial que pretende *crear las condiciones espaciales adecuadas para apoyar las políticas regionales de fomento de la actividad económica y creación de empleo*. Pero también que pretende apoyarse en esas políticas —y también en la actual coyuntura económica favorable a la inversión— para *transformar cualitativamente los actuales desequilibrios territoriales*. En primer lugar, los desequilibrios establecidos con carácter general entre el empleo central y la residencia periférica, pero en general todas *aquellas tendencias de localización que inducen la mayor segmentación socioeconómica del territorio*, principalmente las que derivan de la polarización en ciertas partes del territorio (las “privilegiadas”) de las actividades avanzadas, las que ofrecen los empleos más cualificados y mejor remunerados, las de mayor valor añadido y futuro económico, las que marcan realmente las diferencias en la valoración social (económica y subjetiva al tiempo) del espacio.

Se asume, pues, que la segmentación social del espacio metropolitano no se resuelve sólo mejorando los niveles de urbanización y equipamiento de las áreas marginadas de los beneficios de la centralidad, sino transformando las condiciones de estas últimas para que puedan competir por la atracción de las actividades (o al menos de parte de ellas) que conceden a un espacio el carácter central, lo “revalorizan” (en todos los sentidos) y, por tanto, permiten modificar su posición subordinada.

Una línea general de trabajo considera los problemas de las subregiones periféricas caracterizadas por el “monocultivo”

industrial, generalmente en polígonos poco o nada ordenados, mal urbanizados, con carencia de servicios comunes y con deplorables condiciones ambientales, ámbitos marcados “negativamente”, por tanto, para la implantación de industrias de carácter moderno, en los que actualmente se plantean problemas de desequilibrio entre la escasa oferta de parcelas urbanizadas y una demanda ampliada significativamente por la recuperación económica, que no se resuelven ampliando la superficie de suelo urbanizable, pues ésta es ya abundante y permanece ociosa por la pasividad de los propietarios. La estrategia regional plantea como objetivo clave la *transformación de las condiciones del espacio industrial existente*, para mejorar el “ambiente” productivo de las industrias que allí se encuentran y crear las condiciones de atracción de otras más modernas, así como *crear a corto plazo nuevos polígonos industriales de gestión pública* que, al tiempo que resuelven los problemas actuales de restricción de la oferta urbanizada de suelo industrial, constituyan acciones “ejemplares” de cara a la rehabilitación de los polígonos existentes.

Pero en estas zonas el desequilibrio funcional y social fundamental está generado por la casi absoluta ausencia de actividades terciarias que sobrepasen el nivel de servicio local, e incluso éstas son escasas respecto a las áreas privilegiadas de la metrópoli. Y, sin embargo, la presencia en ellas de importantes ciudades-dormitorio y de extensas áreas industriales determina la existencia latente de una importante demanda de servicios a las personas y a la producción. Para invertir esa situación se plantea la *creación de centros terciarios en algunas de las áreas de oportunidad* antes citadas, es decir, en aquellos puntos que, por su gran accesibilidad a los núcleos de su entorno, presentan oportunidades singulares para atraer actividades que, por su especialización, exigen un amplio ámbito de mercado para los servicios que prestan, y que por ello pueden a su vez convertirse en *puntos estructurantes* de un territorio hoy bastante indiferenciado, así como en *polos difusores* de nuevas actividades y de innovación hacia su entorno (12).

Política de suelo

En línea con el reciente documento de “Medidas sobre política de suelo” los documentos de estrategia territorial se enfrentan de forma diversificada a los actuales problemas de progresiva restricción y encarecimiento de la oferta de suelo urbanizado en un momento de expansión de la demanda de suelo residencial y para actividades.

En primer lugar, se ha comprobado que, salvo excepciones puntuales, la oferta de suelo programada por la revisión de los planes generales (en general, aún muy reciente) para los distintos usos es más que suficiente para atender adecuadamente la demanda actual y la previsible a corto plazo (13). Sin embargo, el desarrollo del suelo urbanizable (en su mayor parte confiado a la iniciativa de sus propietarios) no se está produciendo con el ritmo previsto en los programas de actuación de los planes.

Por tanto, con carácter general la actuación de la Administración *no puede dirigirse hacia la clasificación indiscriminada de nuevo suelo urbanizable, sino hacia la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones* impuestas a los propietarios por el planeamiento, y en particular la de urbanizar en plazo, aplicando,

DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA SUR: POLIGONO INDUSTRIAL PARA GRAN INDUSTRIA

Entre los objetivos de la política de suelo de la estrategia sur está un mayor protagonismo de la iniciativa pública para producir suelo para las tipologías e industrias que no encuentran actualmente ofertas de localización adecuadas a sus requerimientos de suelo o infraestructuras.

Este problema suele plantearse con bastante gravedad a las empresas de mayor tamaño, que en general requieren parcelas de dimensión bastante mayor que las que habitualmente se proyectan en los polígonos industriales no especializados.

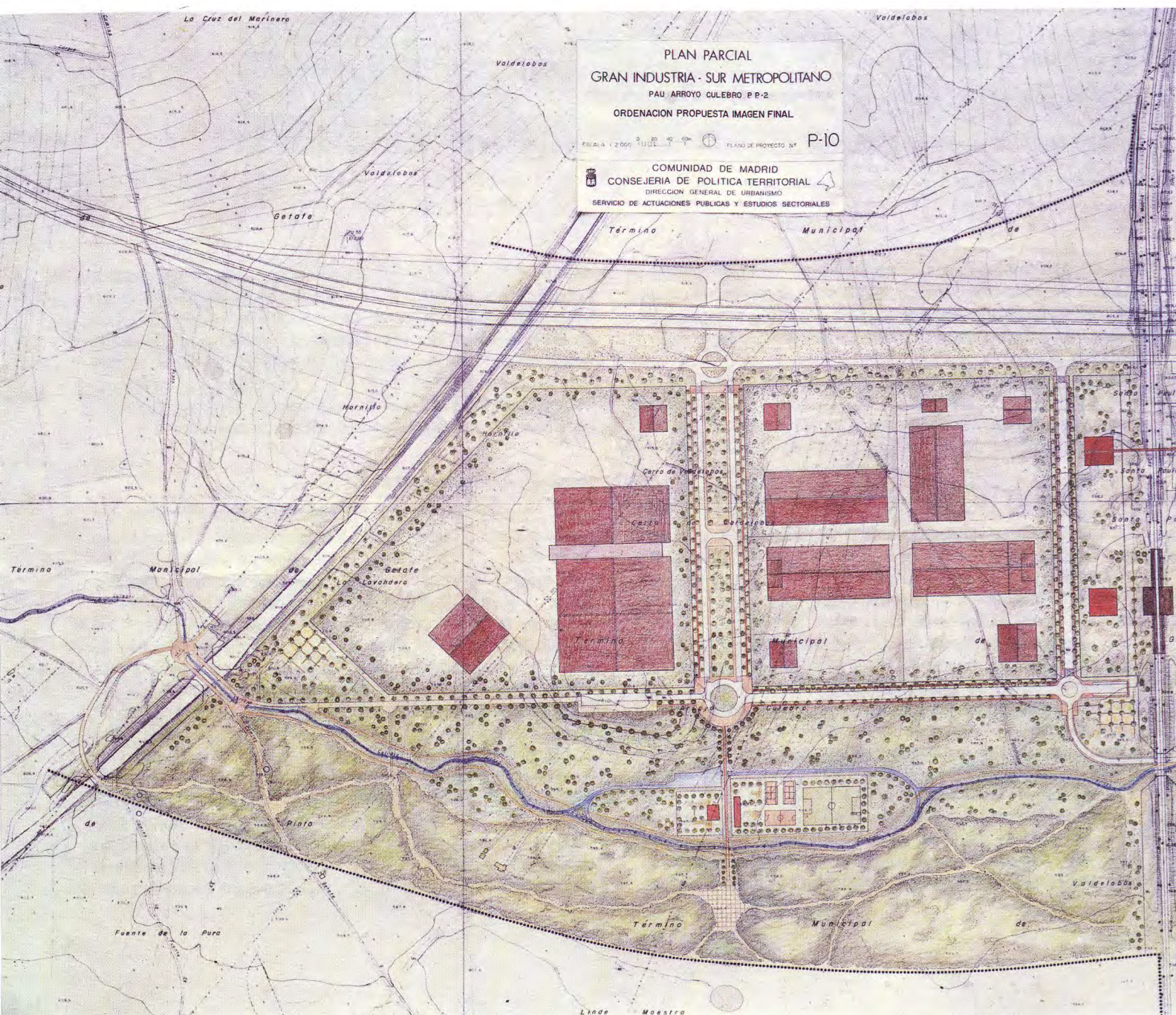
Por otra parte, entre los objetivos de la política territorial está la correcta ubicación de esas grandes empresas que, por los importantes efectos difusores que pueden tener, han de localizarse próximas y bien conectadas en el tejido industrial existente.

Esa es la razón de que en el Programa de Actuación Urbanística supramunicipal del arroyo Culebro se haya previsto un polígono específico

para grandes industrias, contiguo al centro de transportes y al polígono industrial no especializado que van a desarrollarse en el área de centralidad de la Carretera de Andalucía.

Ese polígono de 57 ha., ubicado entre el arroyo Culebro y el nuevo eje estructurante paralelo al mismo, es susceptible de ampliación futura hacia el Norte si la demanda lo requiere. Su plan parcial, elaborado por los servicios técnicos de la Consejería de Política Territorial, ha sido ya aprobado inicialmente, previendo un espacio industrial bien ordenado, con una urbanización de calidad y muy integrado con los espacios libres y deportivos que se apoyan en el cauce del arroyo Culebro.

Se han previsto tres áreas de ordenanza, una para servicios, junto a un posible apeadero, que se integrará funcionalmente con la que está prevista en el centro de transportes (al otro lado del ferrocarril), y dos industriales, una con parcela mínima de dos hectáreas y otra de seis, que suman un total de 30 Ha., ambas con baja edificabilidad y ordenanza adecuada para integrar la edificación en una parcela ordenada con criterios paisajísticos.





Desarrollo de la Estrategia Sur: Parque empresarial de Alcorcón.

en su caso, mecanismos correctores de carácter ejemplar, como la expropiación-sanción. Igualmente es necesario utilizar los mecanismos que prevé la legislación, como el registro de solares, para atajar cualquier retención de carácter especulativo en suelo urbano.

Con carácter complementario, y en aquellos segmentos del mercado donde se justifica por las propias condiciones del mismo, por la inactividad de los agentes privados o por la urgencia, se proponen *actuaciones de iniciativa pública*. Principalmente para hacer viable la promoción de viviendas de protección oficial (que encuentra un escollo importante en los actuales precios del suelo), para crear suelo industrial a corto plazo (evitando la actual restricción de la oferta de parcelas urbanizadas), para facilitar la implantación de actividades no previstas en los planes (como centros de transporte o grandes empresas industriales) y, muy especialmente, para crear los nuevos centros terciarios estructurantes. En el caso de estos centros terciarios porque si su ubicación no es coincidente con las tendencias del mercado, difícilmente la iniciativa privada asumirá el riesgo de promoverlos, pero también en el caso contrario, en el que se recomienda la gestión pública del suelo para así evitar la privatización de las plusvalías creadas por la actuación pública en las infraestructuras que crean las condiciones de centralidad.

Se plantea aún una última, pero importante línea de actuación en materia de suelo: la delimitación de áreas de *creación de reservas públicas de suelo* para la actuación futura de las distintas Administraciones. Gestionadas por la Comunidad si se trata de actuaciones de interés regional (por ejemplo, nuevos

centros terciarios de estructuración subregional) y gestionadas por los Ayuntamientos si se trata de áreas de interés local. Estas últimas generalmente se corresponderán con las áreas en las que, en el futuro, se plantee con mayor probabilidad el crecimiento de las ciudades que, de este modo, podrá ser más fácilmente encauzado, agilizado y controlado por la propia corporación, evitando, simultáneamente, la privatización de las plusvalías futuras derivadas del cambio de calificación.

Paisaje y medio ambiente

Se trata en este caso de plantear líneas de actuación necesariamente diversificadas en función de las características de la zona estudiada. Cuando se trata de una zona donde existen valores relevantes se propone su protección y revalorización (véase, por ejemplo, las propuestas para la zona Oeste), y cuando la zona (como es el caso del Sur metropolitano) se caracteriza por la escasez de esos valores se propone su creación, apoyada en las oportunidades existentes, por escasas que sean: cauces, cerros, etcétera.

La importancia que se atribuye en la estrategia al medio ambiente, tanto natural como urbano, es coincidente con la progresiva incorporación a la conciencia social de la importancia de sus valores culturales, de su contribución a la calidad de vida y del *carácter estratégico y escaso de los recursos ambientales*. En ese sentido en las estrategias territoriales se considera muy especialmente su *contribución a la valoración económica y social de los distintos espacios*, que se constituye en una de las principales oportunidades para la recualificación

CORREDOR DEL HENARES: IMAGEN FINAL

El plano de imagen final presenta las actuaciones estratégicas planteadas para la transformación del territorio y su articulación en la estructura territorial propuesta para el Corredor del Henares.

Corredor de comunicaciones

Las comunicaciones entre los núcleos urbanos e industriales del Corredor y de éstos con Madrid se potencian mediante transporte público a través del ferrocarril, que tiene grandes posibilidades debido a la disposición lineal de los núcleos. Para ello se están construyendo dos nuevas vías para especializarlas en servicio de cercanías y se van a mejorar las estaciones existentes, previendo otras dos nuevas entre Torrejón y Alcalá para apoyar las áreas de nuevo crecimiento y especialización en servicios.

También se mejorarán los accesos por carretera, desdoblado la carretera nacional desde el río Jarama por otra vía paralela al ferrocarril, hasta enlazar con el cuarto cinturón actualmente en construcción. El nuevo acceso a Barajas desde Hortaleza también contribuirá a descongestionar el actual. Existen, por lo tanto, una diversidad de itinerarios con tres accesos, dos de ellos nuevos, a los tercer y cuarto cinturones.

Finalmente, se propone recuperar un eje local, la antigua carretera, que conecta Alcalá y Barajas, uniéndola con San Fernando-Coslada y constituyendo un eje urbano que sería la "calle mayor" del Corredor.

Conexiones metropolitanas

La mejora de los accesos a Madrid facilitará las comunicaciones viarias con la periferia de la

capital y los grandes municipios del norte y del sur metropolitanos.

Se propone completar esas obras con la mejora de las conexiones del Corredor con las áreas industriales que se han desarrollado al norte y sur del mismo y con las carreteras de Burgos y Valencia, concretada en la realización del "distribuidor regional oriental" que, siguiendo el trazado ya ejecutado desde Vallecas a Mejorada, con una conexión hacia Arganda, se prolonga hasta la N-II en Alcalá de Henares y desde aquí a Darganzo. Asimismo, se reserva suelo para la ejecución posterior de otra vía norte-sur que, desde Mejorada, enlace con la N-II y, continuando por el antiguo acceso a la base, conecte con Ajalvir. El estudio de estas vías requerirá resolver las travesías de Darganzo y Ajalvir.

Parque fluvial

El curso de los ríos Henares y Jarama se constituye como elemento articulador de las propuestas sobre los espacios abiertos, creando el efecto corredor también en la mejora ambiental y conectando las operaciones principales por medio de paseos, actuaciones puntuales en las márgenes, mejora arbórea y regeneración de las áreas degradadas. El elemento principal lo constituye el área en torno a la confluencia de ambos ríos, que comprende fincas públicas, de la comunidad y del MAPA, y privadas, en las que se han realizado los primeros huertos de ocio y repoblaciones y ajardinamientos en ribera. La Comunidad dispone de terrenos para nuevas operaciones, existiendo amplios sotos, un castillo y proyectos de recuperación de áreas degradadas. Asimismo, se propone la ordenación ambiental de las riberas de las ciudades, que permita un

uso del río por los ciudadanos más intenso en la proximidad de los núcleos, para lo que se requiere su adecuación ambiental en Alcalá, Torrejón y San Fernando. En Alcalá, el Ayuntamiento y la Agencia de Medio Ambiente han elaborado un proyecto que debe servir de muestra a seguir y desarrollar.

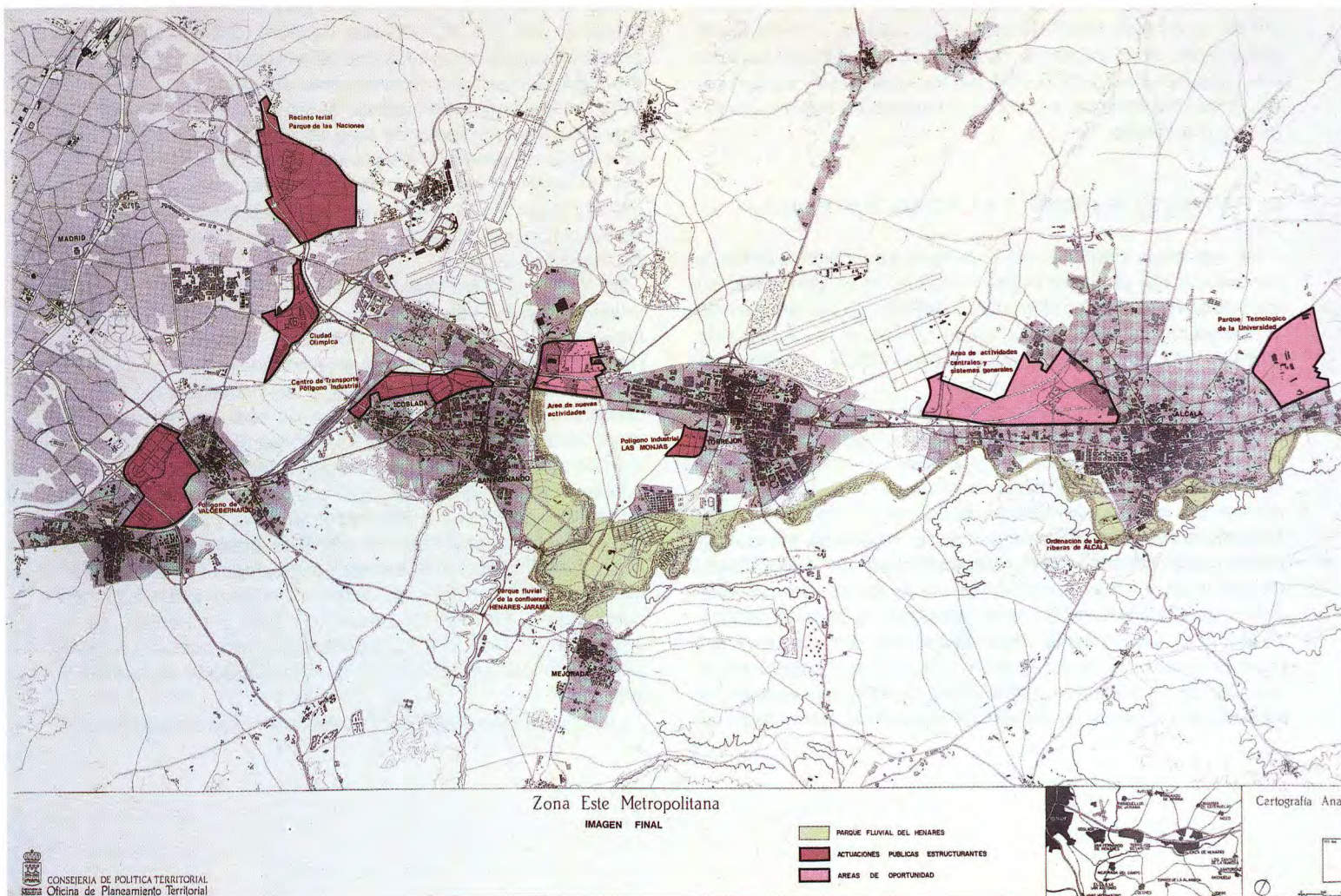
Oferta pública de suelo para actividades estratégicas

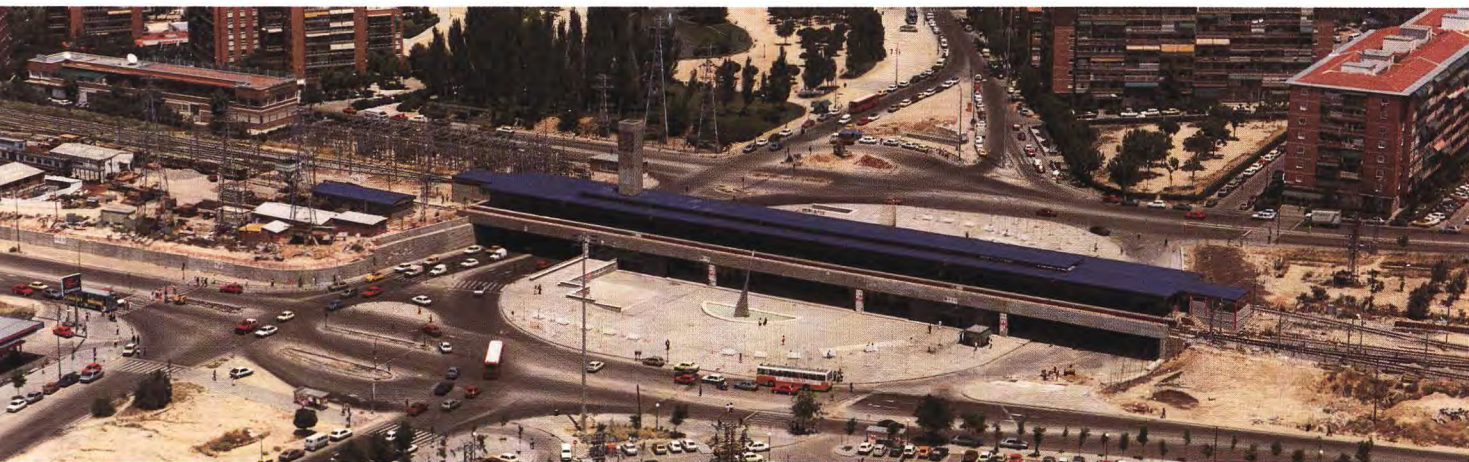
La iniciativa pública está desarrollando en estos momentos los Recintos Feriales de Madrid (50.000 m² edificables), que incluyen un área empresarial denominada Campo de las Naciones de otros 150.000 m² edificables y el área industrial de Las Monjas, en Torrejón, con una edificabilidad de 1.350.000 m².

La comunidad va a ejecutar, asimismo, en Coslada un centro de transporte de mercancías que permita aprovechar la especialización actual de este área y su ordenación y modernización. Finalmente, se propone desarrollar a medio plazo como áreas de oportunidad el área del entorno del puente del Henares, mejorándola ambientalmente y acogiendo usos poco congestivos en grandes parcelas, así como el área oeste de Alcalá para parque de empresas y grandes dotaciones, y el polígono de la Universidad al este de Alcalá que permite acoger un parque tecnológico (I+D).

Centro difusor de Alcalá de Henares

Se definen los criterios para convertir las actuaciones propuestas en Alcalá en un proyecto único, que oriente esta ciudad como un centro regional de actividad económica y difusor de innovación y servicios en su entorno territorial.





Intercambiador de Aluche.

de los mismos, imprescindible si se pretende reducir la segmentación actual del territorio (14). En ese sentido, algunos recursos ambientales adquieren un mayor valor relativo por su posición territorial que el que se deduce de su valoración intrínseca: una masa arbolada tiene mayor valor territorial en el ámbito metropolitano —donde es más escasa— que en la periferia de la región.

Las medidas concretas a tomar dependen fuertemente, como es lógico, de las características de cada ámbito subregional, aunque se pueden citar algunas de carácter general: *recuperación de los cauces*, depurando las aguas allí donde aún no se ha hecho, revalorizando sus valores paisajísticos singulares y facilitando su uso recreativo; *conservación de las masas arboladas* existentes, creando mecanismos para garantizarla mediante su adquisición pública, allí donde sea posible; *articulación de los espacios libres* de interés, definiendo parques naturales de carácter regional que constituyan piezas estructurantes del territorio y se puedan gestionar unitariamente; *rehabilitación y mejora de los núcleos urbanos*, potenciando los valores persistentes de los cascos antiguos, allí donde aún es posible y, en todo caso, creando otros nuevos, y *de las áreas industriales*; *recuperación de los impactos negativos* de carácter puntual sobre el territorio, como son los vertederos y escombros incontrolados o las emisiones puntuales de vertidos contaminantes, etcétera.

EL PROYECTO REGIONAL Y LA ACTUACION PUBLICA

La estrategia territorial para un área específica supone la concreción del proyecto regional en esa zona, definiendo su identidad propia y su función metropolitana-regional, articulando la aportación de las distintas líneas de actuación al proyecto global, y priorizando las actuaciones básicas que pueden crear las condiciones para su desarrollo.

El proyecto regional, enunciado en las Bases para las D.O.T. (3), tiene como objetivo básico *hacer de la Comunidad de Madrid una región integrada, eficaz e igualitaria*. La compatibilización de la equidad con la eficacia requiere, en nuestro contexto, *corregir con políticas territoriales, económicas y sociales el libre funcionamiento del mercado*, que si no se orienta adecuadamente puede conducir a disfunciones importantes, generadoras de ineficacia, y a la acentuación de las desigualdades sociales entre distintas áreas del territorio, generadoras de marginalidad.

Según se ha expuesto anteriormente, el proyecto regional basa la búsqueda de integración, eficacia e igualdad en la articulación de políticas y actuaciones diversas, por ejemplo, el fomento de procesos de difusión de centralidad, generación de

empleo, mejora de accesibilidad, recualificación de tejidos industriales, integración de áreas urbanas, dotación de servicios, mejora ambiental, etc. La aplicación de estas formas de actuación, sin embargo, se produce en cada caso en función de su problemática social, las oportunidades que ofrecen sus recursos y el funcionamiento de las fuerzas del mercado. Las ilustraciones muestran la imagen final propuesta, a medio plazo, en las tres estrategias territoriales desarrolladas y algunas de sus *actuaciones más significativas*; estas actuaciones, las incluidas en los esquemas de imagen final, no son, sin embargo, nada más que *el esqueleto de la estrategia*, las operaciones "estrella" o de mayor efecto demostración, que forman cuerpo con las restantes medidas propuestas en las distintas líneas de actuación.

De las tres estrategias hasta ahora terminadas, las que plantean propuestas más ambiciosas en cuanto a la transformación del territorio son, sin duda, las del Sur metropolitano y el Corredor del Henares. *El objetivo territorial fundamental en el Sur y en el Este es el apoyo a la recuperación económica*, sentar las condiciones territoriales para impulsarla. Se trata de áreas en las que el mercado funciona deficientemente, no produciendo bienes necesarios, como pueden ser viviendas de protección oficial, pero también áreas residenciales para directivos, locales para las empresas, áreas para oficinas o servicios, espacios especializados de ocio, etc. La actividad inmobiliaria es escasa en general y los planes urbanísticos no se ejecutan por la iniciativa privada al ritmo previsto, desajustándose la oferta y la demanda con los consecuentes procesos puntuales de expulsión, especulación, congestión de tráfico por aumento de movilidad, etcétera.

El Sur y el Este metropolitanos requieren, por lo tanto, incentivación para su desarrollo, generación de las infraestructuras, nuevos espacios de calidad y ambiente adecuado, necesarios para la creación de empleo mediante la creación de nuevas actividades económicas y la modernización de las existentes. Ambas zonas requieren no sólo el desarrollo y la modernización de la industria tradicional, sino una diversificación de su economía con una mayor dotación de servicios a la población y a la producción, junto con la localización de nuevas actividades con mayor componente terciario, y para ello requieren una mejora ambiental en términos genéricos. Asimismo, necesitan una mejora del transporte que impulse la articulación de las distintas ciudades de cada zona entre sí y con las áreas periféricas complementarias (oeste, norte y periferias de la capital), así como con el centro metropolitano, que es y seguirá siendo espacio privilegiado por su concentración de empleo y servicios.

La actuación en el Sur y el Corredor del Henares requiere, por

lo tanto, una iniciativa pública intensa y ágil que cambie las tendencias globales del mercado, nada proclives a la inversión en actividades especializadas por más que sean demandadas localmente y sean necesarias en el modelo regional integrador propuesto. Una iniciativa pública que asuma y fomente la creación de los espacios adecuados para estas actividades (servicios, parques de empresas, espacios modernos de industria y almacenamiento, etc), además de la potenciación del suelo residencial y la creación de infraestructuras y de paisaje. La iniciativa pública tiene como función no sólo facilitar productos y servicios para los grupos que no tienen acceso a los precios de mercado, sino proveer bienes nuevos en lugares socialmente necesarios para el mejor funcionamiento (eficaz e igualitario) de la región metropolitana. Esta función de empresa líder debe permitir a la Administración orientar el desarrollo de la región y crear una cultura no sólo en cuanto a la valoración socio-económica del territorio, que modifique la disfuncional e injusta división socioeconómica existente en el mismo, sino también el fomento de nuevos modelos de espacios que favorezcan el desarrollo regional como son el nuevo espacio del empleo, la integración de los espacios urbanos, la protección activa de los espacios de valor natural, o la mejora o creación del paisaje allí, donde a pesar del deterioro actual, existe un fundamento fisiográfico.

En el Sur y el Este se consideran, sin embargo, diferencias a la hora de definir sus estrategias. El Corredor del Henares cuenta con más elementos de apoyo para desarrollar con éxito estas políticas, por su posición territorial en la región y respecto a las áreas más centrales de la metrópoli, un tejido industrial con algunas empresas más modernas e innovadoras y un medio natural y urbano con mayor calidad. El Sur, en cambio, tiene menos identidad propia, con un sistema de asentamientos poco articulados, marcados negativamente por su proximidad a las áreas más determinadoras de la capital y con escasas conexiones con las áreas contiguas del Oeste, así como con un medio urbano y natural muy deteriorado y con mínimos recursos. En consecuencia, la actuación de la Administración en el

Sur debe tener aún más protagonismo si quiere tener éxito en la transformación de las condiciones actuales.

La Estrategia para el Oeste metropolitano parte, sin embargo, de bases distintas. En esta área, la de mayor dinámica inmobiliaria en la actualidad, los problemas generados proceden en general de la intensidad con que actúan las fuerzas del mercado, cuyos efectos entran en conflicto con las posibilidades de garantizar la movilidad de la población y de preservar sus valiosos recursos naturales, siendo necesario controlar, corregir y reorientar la dinámica inversora. La estrategia debe aprovechar esta onda, o momento inversor, para orientar el capital inmobiliario hacia actividades generadoras de empleo, atrayendo capital productivo, y al mismo tiempo evitar inversiones especulativas en suelo residencial, especialmente en las áreas de valor natural que son el principal recurso de la zona.

En todo caso, la estrategia oeste es también un buen ejemplo de articulación y compatibilización de políticas y propuestas sectoriales que no pueden plantearse de forma aislada, como son los criterios para el dimensionamiento en los planes generales de los suelos urbanizables residenciales y terciarios en función de la capacidad de las infraestructuras de transporte proyectadas y de la preservación de los recursos paisajísticos y forestales. Igualmente de su articulación en un único proyecto regional, pues desde una óptica territorial más amplia, considerando los desequilibrios regionales, se considera como objetivo que la generación de actividad en el Oeste debe controlarse en volumen y ritmo de desarrollo, para que no entre en contradicción con la estrategia complementaria de incentivación de un flujo difusor de capital e iniciativas hacia el Sur.

Felix Arias Goytre
Director-gerente

de la Oficina de Planeamiento Territorial.

Vicente Gago Llorente
Director de Servicios

de Ordenación del Territorio.

NOTAS

(1) Ese proyecto de Directrices de Ordenación Territorial llegó hasta la elaboración del Documento Previo, que fue sometido al trámite de audiencia previsto en la Ley 10/84. Ese Documento Previo (publicado) constituye un trabajo técnico notable, que aporta información y análisis de gran interés para el conocimiento del territorio regional.

(2) En el documento de "Medidas sobre política de suelo", citado repetidamente a lo largo de este texto, se analizan los efectos turbulentos de la recuperación económica sobre los mercados inmobiliarios metropolitanos.

(3) Una redacción revisada de este documento fue publicada por la revista *Alfoz* en su número 58-59 de 1988.

(4) Esta línea de trabajo no puede considerarse de protagonismo exclusivo de la Conse-

jería de Política Territorial, sino que participan de ella otros órganos de la Comunidad. Por ejemplo, habría que considerar como parte de ella el "Plan Integral del Agua de Madrid", que definió la política de abastecimiento de agua y saneamiento en la región y programó las principales actuaciones necesarias para desarrollarla, que se puede considerar ampliado por el recientemente aprobado "Plan trienal de inversiones en infraestructuras hidráulicas".

(5) Los diferentes documentos que se citan han sido publicados por la Consejería de Política Territorial de la Comunidad y pueden adquirirse en su Oficina de Publicaciones.

(6) Documento publicado en el número 61 de la revista *Alfoz*.

(7) El proceso de planeamiento municipal desencadenado por el Decreto-Ley 11/1980 de revisión del Plan General del Área Metropolitana está desarrollándose a ritmos muy

disparos en los distintos municipios. En todo caso, en los 23 municipios afectados por las tres estrategias territoriales terminadas y la que se encuentra en redacción sólo falta culminar la revisión en Alcalá de Henares, Boadilla del Monte y Pozuelo de Alarcón. Por contra, son ya varios los planes generales revisados que, al igual que el de Madrid-capital, han cubierto (o lo harán en el curso de este año) el primer cuatrienio de su programa de actuación: Alcobendas, Majadahonda, Pinto, Coslada, Leganés, Móstoles, Parla y San Sebastián de los Reyes.

(8) Esta línea de trabajo ha sido impulsada por la propia Asamblea de Madrid, a la que se han presentado las estrategias territoriales a medida que se elaboran, y que, en octubre de 1988, acordó por unanimidad solicitar al Consejo de Gobierno la elaboración de un documento de estrategia territorial para la zona Este.

(9) El ejemplo más evidente de la conducción de las inversiones de carácter metropolitano hacia la resolución de los problemas locales es, quizás, el de las autovías del Sur, cuya función era conectar transversalmente la zona, articulando entre sí los distintos núcleos y mejorando el acceso a las carreteras radiales metropolitanas. Su trazado (como puede verse en el plano de la estrategia aquí reproducido) derivó hacia una sucesión de variantes perimetrales a cada uno de los núcleos urbanos que, si bien ha podido eliminar de ellos gran parte del tráfico de paso que tan negativamente afectaba a la vida urbana, difícilmente resuelve adecuadamente la necesaria conectividad transversal.

(10) Que el ámbito de los documentos no se ajuste a los límites administrativos no es incompatible con que, por razones operativas,

la información estadística que soporta el análisis, e incluso los propios procesos de compatibilización, se establezcan sólo con los municipios a los que afectan fundamentalmente los problemas y las propuestas que se plantean en cada zona.

(11) El desarrollo posterior del planeamiento necesario para las distintas actuaciones ha de hacerse a través de los instrumentos de la Ley del Suelo (revisiones o modificaciones puntuales del planeamiento general, programas de actuación urbanística, planes parciales, etc.) o de instrumentos sectoriales específicos, como ocurre, en general, con las actuaciones de carácter ambiental.

(12) Estas políticas de transformación de las periferias industriales madrileñas se desarrollan específicamente en las estrategias territoriales para el Sur y el Corredor del

Henares y también en los artículos de Félix Arias, "La ciudad del Sur"; Francisco López Groh, "El Sur en el debate de política territorial", y Francisco García Mayoral, "Los servicios avanzados, un sector estratégico", todos publicados en el núm. 56 de la revista *Alfoz*.

(13) Hay que exceptuar el suelo terciario especializado, principalmente para oficinas, prácticamente inexistente en las periferias industriales, así como el suelo industrial, casi también inexistente en las periferias cuyo uso dominante es la residencia de calidad.

(14) La importancia del paisaje en la calidad del medio ambiente productivo y en la transformación de las condiciones del territorio se aborda específicamente en el artículo de Vicente Gago, "La necesaria creación del paisaje en el Sur metropolitano", publicado en el núm. 56 de la revista *Alfoz*.

TERRITORIAL GUIDELINES FOR MADRID AND ITS REGION

The present state of economic recovery, and the fact of its coinciding with the increased rate of the internationalization process of the Spanish economy, have brought about notable transformations in the conformation and use of land (building development, tensions in the property markets, tensions in the transport system, extension of the one-family dwelling, new and varied demands as regards leisure, sports facilities, free spaces, etc.). This new driving force is multiplying the risks of previous trends becoming more deeply entrenched, aggravating the problems we are already acquainted with, such as environmental deterioration, the lack of balance between centre and periphery, social and economic segmentation, social costs, etc., but at the same time it is offering a unique opportunity to redirect the processes resulting from market trends towards a far-reaching transformation of the region.

So, in the current state of affairs, territorial planning is taking on a new meaning and greater interest. At the same time, the new direction being pursued by this activity is demanding swift responses since, while it is possible in general to channel and take advantage of the market forces, what is certainly not possible, however, is to stop them and hold back their effects, effects which might turn out to be devastating if they are not channelled quickly enough. Therefore, in this stage, the Territorial Planning Department of the Madrid Regional Government has returned to the process of drawing up planning guidelines, bringing in new formulas and instruments which, without straying from the project of drawing up the legal document containing the Guidelines, will allow short-term results to be obtained so as not to bring the land control process to a halt. Consequently, there are several lines of work being followed up in a parallel way, although they are all leading to a single project. Of these, probably the most original is that corresponding to the development of large sub-regional areas by way of the so-called "Territorial Strategy Documents".

It could well be accepted that the Territorial Strategies are a foretaste of the content of the Guidelines in a specific sub-regional context where they provisionally establish the objectives of the land policy, the lines of work and the structural planning proposals that orchestrate them. The value of the Strategies does not come from their legal base, but from their concerted nature, from the fact of their being accepted by the Region and the Town Halls as a binding force in their respective planning activities. The set of proposals constitutes the planning framework that will make it possible at the same time to:

— Orientate the revisal of each of the plans corresponding to the affected municipalities or, should this be the case, of the latter's four-year plans and, were it necessary, to establish the exact modifications required to be made to each of them by the overall strategy.

— Channel any short-term territorial problems that might be raised, putting forward definite solutions that are coherent with the general strategy and which can be urgently arranged without it being necessary to wait for the Guidelines to be passed.

— Define what are to be the exact activities of a structural and exemplary nature (for demonstration purposes), mainly as regards land and infrastructures, and which are necessary with a view to guiding territorial transformation towards the objectives and the image defined for it.

— Set up criteria in order to orientate and harmonize the different proposals and sectorial policies affecting the territory, in particular those relating to economic and infrastructure matters, making them compatible with the proposed objectives and planning schemes.

— Reach agreements with the City Halls and, if necessary, with other administrative institutions, regarding each of the decisions that affect the above functions, making the various local interests of the Region as a whole in an integrated and with those of the Region as a whole in an integrated manner, bringing out the positive effects of the deci-

sions as far as possible at an overall level and reducing the negative effects in the same way.

The proposals thus make up a strategic project for the whole of the area under consideration. This strategic project defines what is to be the desirable image of the territory in the short and medium term, and is aimed at correcting the current problems and imbalances in such a way that administrative activities (of the different administrative institutions) may be channelled in accordance with this project. Basically, the project is made up of four parts:

— Action policies in the various relevant sectorial aspects, which are applied in a general way over the whole of the planning area and which are co-ordinated in order to make them compatible and complementary as regards directing the objectives of the regional project. All the sub-regional strategies include four big general action lines which are strongly bonded together and which refer respectively to: transport infrastructure, activity and employment, land and landscape and environment.

— A strategic territorial planning proposal of a definite nature and made up of a set of proposals for territorial infrastructures and definite land schemes —basically areas set aside for activities and large open spaces and installations— with a high territorial impact level on account of their demonstration and diffusion effects.

— Complementary planning proposal which must be approached through modifications made to the general planning scheme as well as the defining of areas that are to form municipal land reserves in order to facilitate future development planning and the public control of those areas intended for urban growth.

— A preview of the management mechanisms of the various proposals, including an indication as to the most suitable planning instruments and, in particular, the administrative bodies and organizations in charge of the activities, as well as the priorities as regards the work to be done.