

MADRID, 1997-2017. UNA METRÓPOLI REAL SIN PLANEAMIENTO TERRITORIAL NI CULTURA METROPOLITANA¹

MADRID, 1997-2017. A REAL METROPOLITAN REGION WITHOUT NEITHER TERRITORIAL PLANNING NOR METROPOLITAN CULTURE

*Manuel Valenzuela Rubio**

1. INTRODUCCIÓN

Madrid terminó el siglo xx sin haber alcanzado ninguno de los requisitos exigibles a una metrópoli moderna: un marco de gestión y un documento de planificación territorial propios; ninguna de las instituciones responsables de alcanzar ambos requisitos desde los años 60, en que el concepto metropolitano se comenzó a aplicar al caso madrileño, los hizo cumplir; ni siquiera la COPLACO (1963-1983)², cuya razón de ser fundacional fue redactar y aplicar un plan metropolitano, lo consiguió en un contexto de un fuerte dinamismo demográfico impulsado por la potente inmigración del campo a la ciudad (un millón de inmigrantes en la década de los 60). Lo peor es que al gobierno autónomo que la

* Catedrático Emérito de Geografía Humana. Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid. manuel.valenzuela@uam.es. <http://orcid.org/0000-0002-2835-2505>.

¹ El embrión de este texto procede de la ponencia realizada por el autor en el marco del Coloquio Internacional *Políticas urbanas y modalidades de la acción pública local en España* bajo el título «El modelo urbano territorial de la región metropolitana de Madrid. Inercias y factores de cambio. Una aproximación», celebrado en la Casa de Velázquez Madrid los días 22 y 23 de marzo de 2017. El coloquio en cuestión se incardina en el Programa «Métropoles: crisis et mutations dans l'espace euro-méditerranéen», impulsado por la Escuela Francesa de Roma con el apoyo de la Casa de Velázquez y de la Escuela Francesa de Atenas.

² Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, creada en 1963 para redactar y gestionar el Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid con estatus de organismo autónomo dependiente del Ministerio de Obras Públicas.

subsumió en 1983 ni le ha interesado deslindar sus competencias como gestor metropolitano dentro de la administración regional ni ha conseguido en sus 35 años de vigencia llegar a elaborar unas estrategias metropolitanas³. De aquí que haya existido una permanente ambigüedad dentro de la Comunidad de Madrid entre lo regional y lo metropolitano. Incluso ha habido autores que han dado por supuesta la asimilación entre ambos concepto llegando a denominarla ‘comunidad metropolitana’ (Ortega, 1983, 161). Sobre esta ambigüedad original adquiere sentido el que los gestores del territorio madrileño, que sacaron adelante ya en los primeros años de gobierno del PSOE en la Comunidad de Madrid una *Ley de Ordenación Territorial* (1984), no consiguieran redactar un *Plan de Ordenación Territorial* propiamente dicho, limitándose a la aprobación inicial, ya con gobierno del PP, del documento titulado *Plan Regional de Estrategia Territorial (P. R. E. T.) Bases* (1996), cuyas insuficiencias tan negativamente afectaron al equilibrio territorial madrileño en el período de la ‘burbuja’ entre 1997 y 2007 (Valenzuela, 2010: 111-114). Lo cual no obsta para que se dieran pasos objetivos hacia la consolidación e incluso a la ampliación del espacio metropolitano madrileño por la más expeditiva práctica de las políticas sectoriales. Mediante ellas hay que admitir que se consiguió cambiar un modelo urbano-territorial fuertemente polarizado por el municipio de Madrid hacia otro más equilibrado, en donde las ciudades satélites suburbanas, junto con las operaciones tipo «archipiélago», han hecho surgir una región metropolitana difusa y con tendencia al policentrismo. No por casualidad, la falta de un marco de planeamiento territorial previo y la irrupción de una legislación partidaria de la de liberalización del suelo han dado cobertura al intenso desarrollo urbanístico de los municipios metropolitanos, que han visto en esta coyuntura una ocasión de oro para satisfacer los intereses inmobiliarios de los que se han beneficiado las arcas municipales, pero también los bolsillos de algunos gestores y políticos. Se trata, sin duda, de un ejemplo acabado de especulación en estado puro.

En este contexto se incardina la versión de la construcción metropolitana de Madrid específica del período 1997-2017 abordada en este texto, para cuyo entendimiento hay que introducir dos variables: la económica y la política. La primera oscila entre la ficticia prosperidad fruto de una desaforada especulación inmobiliaria con epicentro en la década 1997-2007 y una crisis económico-financiera, de la que se está en fase de salida aún incompleta. En los efectos sociales y laborales que de ella se derivan hay que encontrar el sustrato en que hunde sus raíces la profunda crisis política con ramificaciones en todas las esferas de nuestro aún no

³ Una modesta aportación a la planificación estratégica realizó en 1989 la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid (CdM en adelante) en forma de sendas estrategias territoriales para las zonas Oeste y Sur metropolitano y Corredor del Henares.

completamente consolidado régimen democrático (la estatal, la regional y la local). Es en el ámbito local donde, por el momento, se han producido importantes derivas políticas, que vienen a introducir nuevos sesgos en la forma de entender y afrontar el problema no resuelto de cómo gestionar y planificar el fenómeno metropolitano madrileño. Una nueva oleada del movimiento ciudadano eclosionó a partir de 2011 y con ella el nacimiento de nuevas opciones políticas de carácter asambleario; son ellas las que, organizadas en partidos políticos nuevos (Podemos, Compromís, Equo, etc.) o existentes (Izquierda Unida, sobre todo) o bien en forma de candidaturas de Unidad Popular y Marcas Blancas, han alcanzado el poder local en grandes ciudades de toda España (Madrid entre ellas) y en varias decenas de municipios de distinto tamaño distribuidos por todo el territorio de la CdM. Los nuevos gobiernos municipales «del cambio» comparten los presupuestos de un renovado municipalismo, para el que las escalas locales e infralocales (barrios) serán los destinatarios prioritarios de su acción de gobierno. Malos tiempos para avanzar en la senda de la cultura territorial metropolitana.

2. UNOS PROCESOS DE METROPOLIZACIÓN EN LA ONDA NEOLIBERAL Y GERENCIALISTA

A partir de mediados de los años 90 se produjo en España un giro en los presupuestos ideológicos y regulatorios que dan soporte a las políticas urbanas. Estos cambios fueron precedidos por un vuelco en el comportamiento electoral de los españoles, que durante tres lustros habían dado un respaldo mayoritario a los partidos de izquierda en el gobierno del Estado, en las Comunidades Autónomas (CCAA en el futuro) y en la mayoría de las grandes ciudades. En el caso de Madrid el vuelco electoral del bienio 1995-1996 había sido precedido por la sustitución en 1989 del PSOE, gobernante en el ayuntamiento la capital desde 1979 solo o en coalición con el PCE, por una coalición de centro-derecha (CDS-PP) mediante una moción de censura; más tarde, tras las elecciones de 1991, el PP se haría con el gobierno municipal por mayoría absoluta con José María Álvarez del Manzano al frente. La gran sustitución por el PP en la CdM al frente de los gobiernos locales y del autonómico se produjo, pues, en las elecciones de 1995; en las generales de 1996, el cambio de color político se consumó con el ascenso del PP a La Moncloa, aunque en minoría. Puede afirmarse que en las dos siguientes décadas ningún partido político ha ejercido en solitario los resortes del poder político en España en mayor número de instituciones y sobre un territorio más extenso que el PP; sin caer en exageración, se puede afirmar que el mapa español se tiñó de azul durante 20 años, con excepción del País Vasco, Andalucía y Cataluña (Cuadro 1).

Cuadro 1. *Partidos gobernantes en las instituciones de la Comunidad de Madrid 1995-2016*

Elecciones	Estado		Comunidad		Ayuntamiento	
	Partido	Presidente Gobierno	Partido	Presidente Comunidad	Partido	Alcalde
1995 (AL)	PSOE	Felipe González	PP	Alberto Ruiz Gallardón	PP	Jose M. ^a Álvarez Del Manzano
1996 (G)	PP	José M. ^a Aznar	PP	Alberto Ruiz Gallardón	PP	Jose M. ^a Álvarez Del Manzano
1999 (AL)	PP	José M. ^a Aznar	PP	Alberto Ruiz Gallardón	PP	Jose M. ^a Álvarez Del Manzano
2000 (G)	PP	José M. ^a Aznar	PP	Alberto Ruiz Gallardón	PP	Jose M. ^a Álvarez Del Manzano
2003 (AL)	PP	José M. ^a Aznar	PP	Esperanza Aguirre	PP	Alberto Ruiz Gallardón
2004 (G)	PSOE	José Luis Rodríguez Zapatero	PP	Esperanza Aguirre	PP	Alberto Ruiz Gallardón
2007 (AL)	PSOE	José Luis Rodríguez Zapatero	PP	Esperanza Aguirre	PP	Alberto Ruiz Gallardón
2008 (G)	PSOE	José Luis Rodríguez Zapatero	PP	Esperanza Aguirre	PP	Alberto Ruiz Gallardón
(AL) 2011 (G)	PP	Mariano Rajoy	PP	Esperanza Aguirre **	PP	Alberto Ruiz Gallardón *
(AL) 2015 (G)	PP	Mariano Rajoy	PP	Cristina Cifuentes	UP	Manuela Carmena
2016 (G)	PP	Mariano Rajoy	PP	Cristina Cifuentes	UP	Manuela Carmena

* Alberto Ruiz Gallardón es sustituido por Ana Botella (diciembre 2011- junio 2015).

** Esperanza Aguirre es sustituida por Ignacio González (septiembre 2012- junio 2015).

Nota: (AL) = Elecciones Autonómicas y Locales. (G)= Elecciones Generales. En gris legislaturas de gobierno del PP en las tres administraciones.

Fuente: Organismo públicos varios. Elaboración propia.

La Comunidad de Madrid es, sin duda, el paradigma del acaparamiento por el PP durante dos décadas de las tres instituciones presentes en su territorio, excepción hecha del período en que fue presidente del gobierno el socialista José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011), como queda reflejado en el Cuadro 1. Hasta tal punto esto es así que Madrid y su región metropolitana se han convertido en el «buque insignia del modelo de gestión política y económica del Partido Popular» (Camacho *et al.*, 2015, 58), pilotadas, mediante un sistema de turnos en la Comunidad y el Ayuntamiento, por Álvarez del Manzano, Ruiz Gallardón, Aguirre y sus respectivos epígonos: Botella y González. Tal concentración de poder territorial se ha visto alterada a raíz de las elecciones 2015, fecha en que se ha producido el primer cambio radical en la distribución del poder municipal y autonómico a nivel nacional en perjuicio del PP, que ha visto sustancialmente reducida su presencia en los respectivos gobiernos regionales y locales. El reflejo de la debacle electoral del PP no ha sido tan acusado en el caso de Madrid, donde su remoción del Palacio de Cibeles, sede del Ayuntamiento, sustituido por la coalición de Ahora Madrid, ha quedado compensada con su mantenimiento en la Casa de Correos, donde sigue gobernando apoyado por Ciudadanos mediante un pacto de investidura⁴.

Si por algo se ha caracterizado el período de gobierno continuado del PP en Madrid ha sido por la implantación de un modelo urbano abiertamente orientado hacia el estímulo al crecimiento en su doble vertiente económica y espacial; la ciudad y el territorio, en definitiva, se han concebido como un «espacio abierto y sin límites para los negocios» de la mano del sector privado (Camacho *et al.*, 2015, 69). Para lograrlo, se abrió la puerta a la «desregulación y el intervencionismo como estrategias necesarias y complementarias de las políticas neoliberales a la búsqueda del aumento de la competitividad que conlleva mayor productividad y eficiencia del sistema económico» con sus beneficiosos efectos sobre el mercado de trabajo (Delgado Jiménez, 2012, 267). En este escenario, el papel de las administraciones consistía en insertar el territorio en la economía global y para ello había que hacerlo atractivo a los flujos internacionales de todo tipo (turísticos, financieros, innovadores, etc.). A esta lógica respondería tanto la liberalización del suelo, convertido en baza atractiva para el negocio inmobiliario, como las políticas sectoriales en materia de infraestructuras, a las que se derivaron fuertes inversiones públicas y privadas durante todo el período.

⁴ En plena revisión de este texto (mayo de 2018) se ha producido la dimisión de Cristina Cifuentes como presidenta de la Comunidad de Madrid, siendo sustituida por Ángel Garrido, su vicepresidente.

2.1 Cambios en el marco normativo favorables a la liberalización del suelo

No es casual que un hito importante en el proceso de desregulación urbanística que sirvió de base al sobredimensionamiento del crecimiento inmobiliario madrileño del período del «boom» (Vinuesa & Martín, 2013: 57-60; Domínguez, Fernández y Moreno, 2006: 4) fuera la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, por la que se anulaba buena parte del articulado de la *Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990* (Texto Refundido de 1992); con ello se frustraba la pretensión de la administración central por mantener competencias urbanísticas, que a partir de entonces serían adscritas, sin limitación alguna, a las CCAA; sin embargo, tal prerrogativa las obligaba implícitamente a redactar sus respectivas leyes de urbanismo, siguiendo la estela de Cataluña, que desde 1981 y Valencia desde 1994 ya contaban con ellas; además, otras muchas ya habían desarrollado legalmente ciertos aspectos urbanísticos. A pesar de su minoría en el parlamento surgido de las elecciones de 1996, que le habían dado el gobierno por primera vez en Democracia, el PP sacó adelante un nuevo marco normativo mediante el cual sentó las bases en que se fundamentaron los procesos de difusión urbana y el mercado inmobiliario expansivo característicos del período de cambio de siglo en España y en Madrid. Primero fue la *Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales*; un año más tarde los restos de competencias urbanísticas residuales que aún conservaba el Estado fueron articuladas en una nueva ley que cogía el relevo a la virtualmente derogada de 1990; se trata de la *Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones*. En ambas se consagraba, entre los aspectos con mayor incidencia posterior, la liberalización del suelo que convertía en urbanizable todo el suelo municipal no expresamente protegido por sus valores patrimoniales, ambientales o agronómicos. Este mismo planteamiento aportó su elemento medular a la *ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid*, que, al confesarse respetuosa con la autonomía municipal, adjudicaba la aplicación de las determinaciones contenidas en su articulado a los documentos de planeamiento de ámbito municipal redactados durante una larga etapa que desborda ampliamente el período del «boom» inmobiliario.

Se partía de la presunción de que una mayor abundancia de oferta de suelo en el mercado reduciría su repercusión sobre el precio final de las viviendas; por otra parte, la ausencia de instrumento de planificación regional que marcara las directrices al desarrollo físico de los municipios en sus res-

pectivos instrumentos de planeamiento dio pábulo a que los ayuntamientos se lanzaran a un frenético proceso de revisión de sus planes generales con el objetivo de mejorar su posición en el mercado inmobiliario madrileño. Pionero de la expansión residencial a cualquier costa fue el *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997*, que incluso se adelantó a la propia *Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998* hasta el punto de llegar a calificar como urbanizable todo el suelo no protegido del municipio. Es importante resaltar que en el punto de mira del nuevo plan se situaba la pretensión de impulsar por su mediación el dinamismo económico y la competitividad internacional de Madrid, asumiendo así las coetáneas teorías de la «ciudad empresarial», según las cuales los poderes públicos debían ofrecer incentivos que estimularan a negocios y a familias a optar por localizarse en un determinado ámbito metropolitano por considerar que forma parte de una economía funcionalmente integrada (Althubaity y Jonas, 1998: 151). Justamente en tales presupuestos se fundamentaban algunas de las líneas maestras del nuevo plan: flexibilidad en las determinaciones, reducción del esfuerzo dotacional y protagonismo de las infraestructuras. Ellos fueron los inspiradores del Plan de 1997 y su ejemplo se convertiría en un referente para otros muchos municipios hasta el hundimiento del «tinglado inmobiliario» en 2007; la nueva *Ley 8/2007 del Suelo*, aprobada ese mismo año (BOE, 29.05.2007), introdujo orden en tal situación reivindicando el papel de la ciudad compacta sobre las alegrías expansivas de la anterior etapa.

2.2 La presencia en Madrid de una estructura administrativa multinivel con competencias territoriales compartidas

En Madrid confluyen las tres administraciones fundamentales del armazón político-administrativo español: el Estado, la Comunidad Autónoma y 179 municipios; todas ellas tienen competencias con impacto territorial e incluso en algunos casos son concurrentes, lo que exigiría un alto nivel de coordinación y colaboración, que no siempre ha existido y sí en cambio situaciones de conflicto, de desconfianza o de desdén mutuos. No deja de ser paradójico que, incluso cuando las tres administraciones han estado gobernadas por el mismo partido, las situaciones de descoordinación o conflicto no han desaparecido. Lo cual ha sido muy frecuente en el Madrid de los 20 años considerados en este texto a lo largo de los períodos 1996-2004 y 2011-2015, en que el Estado, la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid estuvieron gestionados por el PP, según se refleja en el Cua-

dro 1. Hay una lógica de defensa a ultranza de las propias competencias como principio guía de la práctica administrativa, aunque ello lesione el interés de los ciudadanos.

Quizá sea exagerado achacar los problemas de Madrid al efecto perturbador de la presencia en un mismo territorio de tres administraciones con competencias sobre él sin repartir las culpas con un gran número de actores privados que intervinieron directa o indirectamente en las decisiones territoriales y no siempre de forma correcta. Este es el caldo de cultivo que convierte en urgente y fundamental la creación de una «cultura de cooperación territorial», sin la que es inviable cualquier tipo de gestión metropolitana; su ausencia ha dominado en la política territorial y urbana de forma contumaz y sin visos de modificarse, lo contrario de lo que viene ocurriendo en otros países de nuestro entorno y con más claridad en el ejemplo alemán (Hildenbrand, 2016: 3). Si en algún aspecto urge un cambio de actitud es en el ámbito del planeamiento urbano y territorial que haga compatible el ejercicio de las competencias del estado, que son muchas y con un gran impacto territorial, con las atribuciones aprobatorias del planeamiento propias de la Comunidad Autónoma y con la propia autonomía municipal. Y aún más, no existirá una auténtica e integrada forma de resolver los problemas y aprovechar las oportunidades que brinda una realidad metropolitana si no existe esa cooperación y coordinación entre los entes públicos involucrados y entre éstos y la sociedad civil (Hildenbrand, 2017: 34). Lo cual no significa que, para conseguir tales objetivos, haya que crear un gobierno metropolitano, con todos los atributos inherentes, pues ello traería consigo dificultades operativas como la delimitación de su ámbito competencial y entrañaría conflictos con las restantes instituciones que operan en el territorio, entre otras; más pertinente sería definir estrategias y crear «un escenario político consensuado en que puedan delimitarse territorios y establecer normas de gobierno adecuadas» (Borja, 2013: 69).

2.2.1 El Estado, impulsor original de Madrid como entidad urbana y actualmente como región metropolitana

Hay un amplio consenso en que la presencia en Madrid de la Administración General del Estado (AGE) ha sido determinante en muchos aspectos ya desde sus propios orígenes como capital de la Monarquía en 1561 tanto por la propia impronta física de sus dependencias como, sobre todo, por su capacidad inversora sobre los componentes más utilitarios de la ciudad destinados

a hacerla más eficiente (infraestructuras) o más innovadora (universidades, CSIC, OPI, entre otras). La inversión del Estado en Madrid ha estado siempre envuelta en la polémica por un supuesto trato de favor, entendido por algunos como desproporcionado en un estado descentralizado como es el español. No comparten esta teoría quienes hacen valer que la aportación de la Comunidad de Madrid a las arcas públicas es claramente excedentaria respecto a la inversión que realiza el Estado en ella, según se desprende de las balanzas fiscales de las CCAA con el sector público estatal⁵. Tampoco debe pasarse por alto el papel de difusor del desarrollo económico por amplias zonas del centro de España que Madrid ha ejercido desde los ya lejanos tiempos de los *Polígonos de Descongestión Industrial* (1959); más tarde, las políticas de «difusión de centralidad» impulsadas por el gobierno autonómico a partir de mediados de los 80 desde Madrid-ciudad a los municipios de la primera corona metropolitana contó con el apoyo de las inversiones en infraestructuras (Cercanías, Terminal 4 Barajas, autopistas de peaje), creación de nuevas universidades suburbanas (Alcalá de Henares, Carlos III, Juan Carlos I) y apoyo a la innovación en los Parques Científicos y Tecnológicos, entre los más destacados. Obviamente, cuando las tres administraciones estuvieron gobernadas por el PP la inversión del Estado en beneficio de Madrid alcanzó las cotas más altas con resultados muy discutibles en cuanto a la relación costo-beneficio social, como sería el caso de las autopistas radiales de peaje. El segundo gobierno de Aznar 2000-2004 (con mayoría absoluta) representó el período en que la confluencia entre las tres administraciones en materia de infraestructuras llegó a su punto álgido, cuyo impulso continuó hasta 2007 ya con el PSOE en el poder desde las elecciones de 2004.

La crisis económica, financiera e inmobiliaria abierta en España y en el mundo a partir de 2007 ha tenido indudable incidencia sobre las inversiones del Estado en Madrid con particular incidencia en dos frentes con sus correspondientes polémicas: el de las infraestructuras de las que es titular y la puesta en el mercado de importantes paquetes de suelo con la *Operación Chamartín* (Ahora *Madrid Nuevo Norte*) como la más representativa, y las instalaciones públicas en desuso⁶.

⁵ Se trata del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (SCPT) como se ha bautizado la estadística que difunde Hacienda desde 2014; en la última publicada, correspondiente a 2017, solo cuatro comunidades autónomas aportan al Estado más de lo que perciben, encabezadas por Madrid con un déficit fiscal de 19.205 millones de euros. Más información en: *El País*, 07.09.2017. Disponible en: https://elpais.com/economia/2017/09/07/actualidad/1504799988_582658.html. (Consultado el 22.04.2018).

⁶ Así se refleja en el documento de Ecologistas en Acción titulado «El Gobierno central especula con el patrimonio inmobiliario público de la ciudad de Madrid», junio de 2016. Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/article32497.html> (consultado el 13.03.2018).

2.2.2 *El gobierno autonómico: impulso metropolitano sin estatus metropolitano*

Hay que admitir que durante éste por tanto motivos convulso período de cambio de siglo y de milenio no se han dado las circunstancias propicias para deshacer el bloqueo heredado en cuanto a la construcción de un modelo de planificación y gestión del territorio concebidas desde la globalidad de los procesos, lo que habría hecho posible compatibilizar la sostenibilidad espacial y ambiental con el dinamismo económico. Sin duda, habría ayudado a ello que el modelo metropolitano elegido en 1983, en el que se asimilaba lo regional con lo metropolitano y se articulaba en torno a las competencias de la Comunidad de Madrid, hubiera evolucionado hacia el modelo de Barcelona compuesto de entidades metropolitanas de gestión o bien hacia un asociacionismo intermunicipal a diversas bandas o de geometría variable, del que también hay ejemplos elocuentes en otros países. Es un hecho que la creación de las entidades locales metropolitanas previstas en la *Ley de Bases de Régimen Local* (LBRL) de 1985 no ha sido muy utilizada en España; en parte ello es debido a que las propias CCAA, responsables de implantarlas, no han estado muy interesadas, por cuanto «pudieran suponer un contrapoder político local generador de conflictos competenciales» (Toscano, 2015: 392). Se ha seguido optando en Madrid por el monolitismo autonómico, incluida la total ausencia de ningún tipo de relación con las CCAA vecinas, en las que es evidente la presencia del efecto «frontera» madrileño tanto sobre sus mercados laboral y residencial como en forma de impactos ambientales, demográficos y urbanísticos (De Santiago, 2008: 149-163). Durante todo este tiempo se ha mantenido la ficción de que existía un Área Metropolitana con los mismos límites que tenía antes de 1983, a pesar de haber sido ampliamente desbordada por las dinámicas demográficas y económicas y convertida, de hecho, en una mera delimitación estadística.

Con este telón de fondo el gobierno de la CdM se ha limitado a gestionar mal que bien sus competencias sectoriales con una perspectiva plana en cuanto a escalas y temáticas y sin la más mínima atención a integrar procesos y comprometer interlocutores (públicos y privados). La renuncia a planificar la metrópoli real madrileña, incluso en sus versiones más elementales y básicas, se ha saldado en beneficio de los municipios, que en este período se han convertido *de facto* en los entes con capacidad planificadora plena, abstracción hecha de la supervisión y la aprobación definitiva de sus planes generales que corresponde al gobierno autonómico. En definitiva, el ente metropolitano *de jure* (la Comunidad) se ha limitado a ser mero convidado de piedra de los ex-

cesos perpetrados en la década 1997-2007, en parte continuados hasta ahora por unos ayuntamientos apuntados al expansionismo a cualquier precio⁷.

Lo cual no quita un ápice de importancia al papel de la Comunidad en la fabricación de la metrópoli real madrileña más allá de los límites en etapas anteriores. A lo cual se han dedicado con ahínco los gobiernos regionales, gestionados sin interrupción por el PP durante todo el período considerado en este texto, y muy particularmente en la época del «boom», mediante la fórmula de llenar el territorio regional de líneas de metro, redes de autopistas, metros ligeros, polígonos de todo tipo, centros comerciales, hospitales o universidades privadas (De Santiago, 2007: 14-17; Gutiérrez Puebla y García Palomares, 2010; Valenzuela *et al*, 2007; Zárata, 2003: 300-302).

2.2.3 Un modelo metropolitano protagonizado por los ayuntamientos sin apenas atención al ámbito supramunicipal

No es un dato baladí que el Plan General de Madrid de 1997, todavía vigente tras más de 20 años, abriera la veda de la liberalización del suelo y de la fiebre expansiva, que le pasó factura ante los tribunales años después⁸. Posteriormente, vendrían la ley del Suelo de 1998 y la homónima regional de Madrid de 2001, derivada de aquella, que darían al traste con la posibilidad de otro planeamiento que no fuera el de ámbito municipal; a él se acogieron durante toda la década del «boom» e incluso después numerosos municipios madrileños, y no solo los metropolitanos, olvidando, como acertadamente se ha señalado, que «se hace difícil identificar materias y campos enteros de la acción pública local, porque estas actividades afectan asimismo a intereses supramunicipales prevalentes y se integran en redes físicas, lógicas o financieras de ámbito superior» (Vaquer, 2013: 23). En la primacía de las competencias mu-

⁷ Prueba de ello es el largo proceso seguido desde 2004 por una propuesta de modificación del Plan General de Aranjuez impulsada por su ayuntamiento, mediante la que se recalificaban 244 ha de la vega del Tajo en el sector de Las Cabezuelas para construir 5.898 viviendas, teniendo en cuenta que el ámbito se situaba en una zona con peligro de inundación y de gran valor agrológico y ecológico. Tras una tramitación accidentada de la modificación ante la CdM y en los tribunales, finalmente ha sido invalidada por el Tribunal Supremo en abril de 2018. Más información en: https://elpais.com/ccaa/2018/04/27/madrid/1524817548_430746.html. (Consultado el 28.04.2018)

⁸ De hecho, 21 desarrollos urbanísticos periféricos de este período fueron declarados ilegales por sentencia del Tribunal Supremo (TS) de 28 de septiembre de 2012. Para subsanar la inseguridad jurídica creada ha habido que revisar el Plan General de 1985 y modificar el de 1997. El proceso de regularización fue largo y concluyó en septiembre de 2016 con resolución favorable del TS; a pesar de lo cual sigue suspendida la concesión de licencias por el ayuntamiento de Madrid en los PAU del SE. Más información en: <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2017/12/11/749203-el-ayuntamiento-de-madrid-tiene-paralizadas-100-000-nuevas-casas-en-el-sureste-de-la>. (Consultado el 25.04.2018)

nicipales en materia urbanística está la clave para entender los desaforados crecimientos residenciales observados en el Madrid de la primera década del siglo XXI con el decisivo apoyo de la Comunidad de Madrid a través de sus políticas de infraestructura y de las sucesivas revisiones normativas. Que tamaña expansión, en opinión de Vinuesa y Martín está claramente sobredimensionada respecto a las necesidades del crecimiento demográfico (Vinuesa & Martín, 2013: 53), es algo que ha sido objeto de análisis muy críticos por parte de diversos autores referidos a Madrid y a otros ámbitos metropolitanos españoles en la misma época (Burriel, 2008; Naredo *et al.*, 2008; Romero, 2010). De alguna manera, todos los instrumentos urbanísticos, además de las revisiones de los planes generales aprobadas durante estos años (planes de sectorización, modificaciones puntuales de planes vigentes, normas transitorias etc.) fueron puestos al servicio de las altas tasas de crecimiento experimentadas en un buen número de municipios de la región metropolitana (Delgado Jiménez, 2012: 270-272)⁹. Ha sido acreditada por autores de numerosas procedencias disciplinares que la «burbuja inmobiliaria» reportó pingües beneficios a las arcas municipales y a todo tipo de operadores inmobiliarios, activando de paso oscuros circuitos de corrupción que han ensuciado la política local española durante años. El abrupto final del ciclo expansivo inmobiliario en 2007 arrastró consigo a buena parte del sector empresarial y bancario abriendo de paso una profunda crisis política con múltiples ramificaciones incluida la política local. A pesar de lo cual, el efecto de inercia del expansionismo urbano se mantiene presente en algunos municipios de la Comunidad, que parecen no haber entendido las consecuencias del urbanismo sobredimensionado característico de la «burbuja» inmobiliaria¹⁰.

2.2.4 *La carencia de fórmulas de colaboración-coordinación supramunicipal trasunto de la falta de cultura territorial metropolitana en Madrid*

Por encima de las competencias propias de la comunidad autónoma, en que quedaron subsumidos las muy limitadas y exclusivamente urbanísticas de la antigua COPLACO, en Madrid la falta de conciencia metropolitana es manifiesta; fren-

⁹ De la envergadura de la expansión potencial del espacio construido madrileña por efecto de la legislación liberalizadora del suelo es buena prueba el dato aportado por Alexandra Delgado, según la cual «una tercera parte de la Comunidad de Madrid pasó a estar expuesta a la urbanización solo con la aprobación de la ley del suelo regional siguiendo la filosofía de la ley estatal de 1998» (Delgado, 2012: 272)

¹⁰ Un ejemplo elocuente lo aporta el municipio de Pedrezuela, cuyo plan urbanístico fue aprobado por la CdM en 2015 con unas previsiones de crecimiento residencial (3.000 viviendas) y económico de signo claramente expansivo; recurrido ante los tribunales por Ecologistas en Acción, el TSJM lo ha declarado nulo en marzo de 2017. Para más información Cfr. www.sendanorte.es/index.php/secciones/local/3704-el-plan-general-de-urbanismo-de-pedrezuela-es-anulado-por-los-tribunales. (Consultado el 17.04.2018).

te al potente sentido de identificación con la escala local o de barrio, este hecho constituye un lastre para la creación de un clima de participación, diálogo y compromiso compartido que parecen ineludibles si se quiere crear una cultura territorial metropolitana, equivalente a la «noción integradora de las capacidades asociadas a la gobernanza de los espacios urbanos polinucleares» (Manero, 2010: 13), coincidentes en muchos casos con el hecho metropolitano.

La agrupación de municipios en comarcas o áreas metropolitanas es una competencia que la LBRL de 1985 atribuye a las CC. AA. Las comarcas como instrumento de colaboración o coordinación supramunicipal no han sido utilizadas, salvo excepciones (Cataluña y Valencia), como figura administrativa para gestionar áreas intensamente urbanizadas. Por otra parte, es obvio que en España la entidad local metropolitana ha fracasado para afrontar el fenómeno de la aglomeración urbana (Vaquer, 2013: 25), lo que es particularmente clamoroso en la Comunidad de Madrid; en nuestro caso han confluído para no implantarla en primer lugar las reticencias municipales a esta figura tras la experiencia de COPLACO, donde la primacía de Madrid-ciudad era clamorosa; además, la falta de interés del gobierno de la Comunidad por la entidad metropolitana aún a ha sido más decisiva para justificar su ausencia, habida cuenta de que la decisión de crearla y de imponerla a los municipios es competencia autonómica; es bien sabido el recelo de los gobiernos regionales a tener en frente a un contrapoder generador de enfrentamientos con el autonómico (Toscano, 2015: 393-394). Mejor suerte ha corrido la figura en Cataluña y Valencia, donde las entidades metropolitanas sectoriales (transporte, aguas y residuos) han venido a sustituir en ambos casos a instituciones metropolitanas plurifuncionales previas (Ferreira, 2006: 81).

Tampoco han tenido mejor suerte las organizaciones voluntarias de cooperación entre municipios como son los consorcios y las mancomunidades. De los primeros el único con cierta voluntad metropolitana implícita es el *Consortio de Transportes*, aunque limitado a competencias menores (coordinación horaria y tarifaria) sin una representatividad municipal amplia, a pesar de que su papel no es otro que facilitar la prestación de los servicios públicos encomendados a los municipios (Ferreira, 2006: 75); sí la tienen, en cambio, los consorcios urbanísticos, tan ampliamente utilizados como instrumento de gestión de suelo edificable, aunque habitualmente están compuestos por un solo municipio asociado siempre a la administración regional.

La figura de la mancomunidad intermunicipal ha sido la fórmula de cooperación supramunicipal más socorrida en Madrid y en España por haber sido impulsada y financiada por los gobiernos regionales, aunque arrastrando problemas estructurales para resolver la incapacidad municipal a la hora de atender satisfactoriamente la prestación de los servicios que tienen asignados. De

hecho, está comprobado que muchas de ellas tienen una actividad muy limitada o nula y no subsistirían sin la financiación autonómica (Ferreira, 2006,80-81). Con este trasfondo, se entiende la enorme proliferación de las mancomunidades de servicios en la CdM y su gran difusión territorial, aunque la racionalidad espacial de los agrupamientos municipales sea muy discutible; por tanto, es muy dudoso que sirvan de instrumento idóneo para crear cultura metropolitana, sino más bien lo contrario, habida cuenta de su anarquía organizativa. Su misma imagen cartográfica (Fig. 1) ya aporta una primera impresión sobre esta figura de colaboración intermunicipal puramente instrumental y, por ello, de poca consistencia *per se*; agrava el caos visual el hecho de que una docena de pequeños municipios del N, SE y SO de la Comunidad pertenezcan a varias mancomunidades y que un puñado de ellos no se hallen integrados en mancomunidad alguna. Otra caja de sorpresas la encontramos en el análisis del Cuadro 2, en que se reflejan los tipos de servicios en torno a cuya prestación se agrupan los municipios de las 27 mancomunidades existentes en el territorio madrileño; una observación detenida apunta al caos competencial existente en las mancomunidades, tanto por el dispar número de municipios que las integran como por los servicios que asumen. Dicho esto, los que más capacidad de mancomunación concitan son los servicios de mantenimiento, recogida y tratamiento de residuos sólidos y la limpieza viaria (más de la mitad de las mancomunidades); en los puestos finales se hallan aquellos en los que la gestión es más compleja (seguridad ciudadana) o donde prevalece la competencia exclusiva municipal (el urbanismo o la promoción de vivienda), cuya motivación nos llevaría muy lejos analizar en este texto.

Cuadro 2. *Cuadro síntesis de la Mancomunidades existentes de la Comunidad de Madrid (2017)*

	Municipios que las componen			Servicios que prestan			Mancomunidades que prestan el mismo servicio	
	Número	%		Número	%		Número	%
<5	15	55,6	<5	14	51,9	<5	10	40
6-10	7	26,0	6-10	4	14,8	6-10	10	40
11-20	1	3,7	11-16	6	22,2	11-17	4	16
>20*	4	14,8	>17	3	11,1	>17	1	4
TOTAL	27	100	TOTAL	27	100	TOTAL	25	100

Fuente: Directorio de Mancomunidades de la Comunidad de Madrid. Elaboración propia.

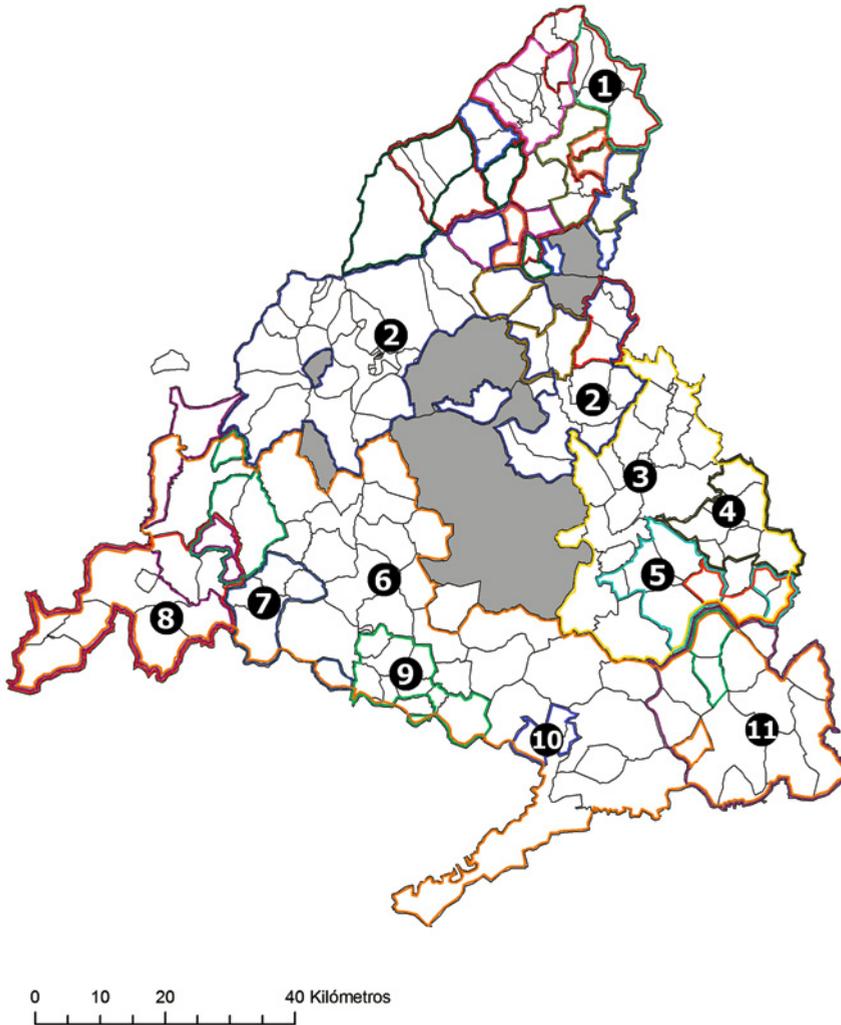


Figura 1. Mancomunidades existentes en la Comunidad de Madrid (2017).

Leyenda: 1. Mancomunidad de la Sierra del Rincón. 2. Mancomunidad del Noroeste para la Gestión y el Tratamiento de los Residuos Urbanos. 3. Mancomunidad del Este. 4. Mancomunidad de Municipios del Alto Henares. 5. Mancomunidad Intermunicipal Meseta del Henares. 6. Mancomunidad del Sur. 7. Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Alberche. 8. Mancomunidad de Servicios Los Pinares. 9. Mancomunidad de Servicios del Suroeste de Madrid. 10. Mancomunidad de Titulcia y Ciempozuelos. 11. Mancomunidad Intermunicipal del Sudeste de la Comunidad de Madrid (MISECAM). En color gris, los municipios que no están adscritos a ninguna mancomunidad (No exhaustiva).

Fuente: Directorio de Mancomunidades de la Comunidad de Madrid. Elaboración propia.

El papel totalmente dependiente de las mancomunidades en relación con el gobierno regional a la hora de ejercer sus competencias ha quedado de manifiesto a raíz de la redacción de la *Estrategia de Gestión Sostenible de Residuos* (marzo de 2018); la redacción de la estrategia se ha consensuado con las mancomunidades pues el peso esencial de su ejecución recaerá sobre ellas, si bien la CdM costeará la mitad del presupuesto, lo que las deja en una clara posición de subordinación al gobierno regional (*El Mundo*, 12.03.2018). Sin embargo, la mayor debilidad del sistema mancomunado para cumplir sus objetivos en el tema en cuestión estriba en la gran diversidad de situaciones entre las mancomunidades en cuanto a su conformación territorial y dimensiones, así como en la opcionalidad a la hora de integrarse en ellas y de abandonarlas por parte de los municipios¹¹.

2.3 Las políticas sectoriales toman el relevo a la planificación territorial como impulsoras de la metropolización

La falta de planificación territorial y el protagonismo asignado a los planes municipales en la decisión de su crecimiento espacial y demográfico coadyuvaron eficazmente a que en la primera década del período considerado (1997-2007) se produjera una caótica difusión del tejido edificado sobre un amplio territorio de la Comunidad. A ello colaboraron las diversas políticas sectoriales emprendidas por la trilogía de instituciones con competencia en el territorio madrileño, si bien de forma selectiva según temáticas y capacidad técnica y financiera.

2.3.1 Las infraestructuras de comunicación, piedra angular del expansionismo metropolitano

Hay que admitir que, en el tránsito experimentado por Madrid desde su condición de área metropolitana monocéntrica a su conversión en una región

¹¹ Un ejemplo elocuente de las luces y sobras del modelo mancomunado para la gestión de servicios públicos lo aporta la *Mancomunidad de Servicios del Valle Norte del Lozoya* con sede en Buitrago de Lozoya, constituida en 2006 con 9 miembros, ampliada posteriormente a 15 tal como figura en su web (<http://mancomunidadvallenortedellozoya.es/presentacion>). Sin embargo, según información de prensa (*El Mundo*, 22.04.2018) esta mancomunidad pretende aglutinar en el servicio de gestión de residuos domésticos a 42 municipios, si bien dicha integración se hará en régimen de «encomienda de gestión» (información obtenida de la propia mancomunidad). Con ello se abarcará un amplio territorio de la CdM, la mayor parte dentro de la denominada Sierra Norte de Madrid.

metropolitana con tendencia al policentrismo, la mejora de la accesibilidad endógena y exógena ha desempeñado un papel central. En este proceso han participado las tres administraciones con presencia en Madrid, aunque con una incidencia desigual. Limitándonos al período objeto de este texto y a las grandes infraestructuras de transporte, las tres administraciones han coadyuvado, con dosis desiguales, a apoyar los procesos de desconcentración tanto residencial como económica en dirección a las periferias metropolitanas cada vez más distantes de la ciudad central de la aglomeración madrileña. Han posibilitado, en suma, un incremento de la movilidad general dentro del territorio metropolitano hasta el punto de haberse convertido en el aliado esencial de la consolidación de Madrid como región metropolitana con un único mercado de trabajo y de vivienda (Feria & Andújar, 2015: 38); dicho papel no ha sido inocente pues se ha saldado con secuelas muy perniciosas para el urbanismo, el medio ambiente, el medio rural y el medio natural, como corresponde al modelo urbano difuso resultante de la gran expansión desordenada y caótica del espacio construido. La clave de los desajustes producidos en el interior del modelo territorial madrileño hay que buscarla no solo en la falta de planeamiento territorial sino también en la voluntad de reforzar mediante esta movilidad universal una economía urbana bien integrada en la globalización con un marcado protagonismo de las actividades financieras, inmobiliarias y de servicios a las empresas, todas ellas representativas del modelo económico neoliberal.

Una hipótesis muy extendida entre ciertos analistas, según la cual la acción de los tres gobiernos presentes en Madrid sobre las infraestructuras de movilidad estuvo orientada de forma voluntaria al fomento de la especialización inmobiliaria y financiera de la región metropolitana se fundamenta en el soterramiento de la M-30 (Ayuntamiento), en la ampliación del Metro (Comunidad) y en las autopistas radiales (Estado) (Observatorio Metropolitano, 2014: 131). Sea o no válida tal hipótesis, la cuestión a dilucidar es si tales actuaciones han sido beneficiosas para la economía madrileña y para la creación de oportunidades laborales de su población, de lo que existen indicios indiscutibles que apuntan hacia Madrid como una de las regiones más prósperas y dinámicas de España y de la Unión Europea en este período. Lo cual no debería servir para justificar los excesos que el modelo económico-urbanístico neoliberal, ampliamente documentado en Madrid, ha producido tanto durante en la etapa de prosperidad (encarecimiento de la vivienda) como tras el estallido la crisis (recortes en servicios sociales). Es, por otra parte, inapelable la crítica a las negativas secuelas que sobre el modelo urbano madrileño ha dejado el furor inversor en infraestructuras para el transporte privado: hipertrofia de la oferta residencial, creación de «islas urbanas» monofuncionales carentes de integración entre sí y

con el continuo urbano, espacios naturales cercados y fragmentados por autopistas (Mollá, 2013: 182-184), entre los más llamativas.

Llegando a los hechos objetivos, éstos corroboran las grandes inversiones asumidas por las tres administraciones en los programas de ampliación y mejora de las infraestructuras de transporte de su competencia con resultados siempre controvertidos, entre ellos el enorme endeudamiento dejado en herencia a posteriores administraciones con el Ayuntamiento de Madrid como arquetipo. Así ha ocurrido con el soterramiento de la M30, emprendido por el ayuntamiento en la primera legislatura de Gallardón como alcalde (2003-2007) tras su transferencia por el Ministerio de Fomento y sin la preceptiva evaluación de impacto ambiental hábilmente eludida (Fig. 2). Ello no obsta para que el servicio que tal operación presta a los automovilistas madrileños haya sido objeto de una opinión generalmente positiva. Paralelamente, la *Operación Madrid Río*, que ha convertido en espacios libres y de ocio de los madrileños los 1,23 millones de m² de suelo dejados libres por el soterramiento, previa aprobación del plan especial y del concurso internacional convocado al efecto, han aportado una notable mejora a la imagen y a la calidad ambiental de las zonas residenciales del entorno del río Manzanares, anteriormente poco atractivas.



Figura 2. Obras de soterramiento de la M-30 (2003-2007) a la altura del Puente del Rey y Estación de Príncipe Pío.

Fuente: Archivo del autor.

Por lo que al gobierno regional se refiere, ha plasmado sus competencias en infraestructuras en dos direcciones: la ampliación de la red de metro y la creación de una red autonómica de autovías. El impulso al crecimiento de la red de Metro se hizo particularmente intenso (el mayor desde su inauguración en 1919) entre 1995 y 2007, convirtiéndose en argumento recurrente en la propaganda política del PP a lo largo del todo el período. Los datos son concluyentes: entre 1995 y 2017 se construyen 180,7 km de red y 130 nuevas estaciones entre líneas nuevas y ampliadas, lo que viene a representar el 61,5% y 43,2% de la red actual, respectivamente (Cuadro 3), lo que le coloca en la quinta posición entre los metropolitanos del mundo por longitud¹². El Metro también ha jugado un papel no desdeñable como instrumento de expansionismo urbano a través de dos fórmulas: primero, por medio de las líneas largas nuevas o existentes, que conectan la ciudad central con los municipios suburbanos (líneas 7, 9, 10 y 12-Metrosur); ésta última enlaza Madrid por mediación de la Línea 10 con los 8 municipios del *Gran Sur Metropolitano* (1 millón de habitantes en conjunto) y de éstos entre sí¹³; las líneas 10, 7 y 9, por su parte, acercan al mercado laboral y a los servicios de Madrid los municipios del N (Alcobendas y San Sebastián de Los Reyes), del Corredor del Henares (Torrejón de Ardoz, S. Fernando de Henares y Coslada) y del SE (Rivas Vaciamadrid y Arganda), respectivamente¹⁴. Además, su hermano menor, el metro ligero, que exhuma en clave suburbana el viejo tranvía desaparecido de las calles de Madrid desde los años 70 del siglo XX, conecta el PAU de Las Tablas con la prolongación de la línea 1 del Metro y da servicio a la periferia próxima de baja densidad de Pozuelo, Aravaca y Boadilla del Monte mediante las tres líneas con los 27,8 km y las 30 estaciones de que constan¹⁵.

¹² Cuando se concluye este texto (mayo de 2018) Metro de Madrid consta de 294 km y 301 estaciones.

¹³ Lo integran los siguientes municipios: Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Humanes, Leganés, Móstoles, Parla y Pinto. El término que los engloba se acuña en una publicación de la CdM en que se concentran distintas políticas impulsadas por el gobierno regional con la finalidad de «sentar las bases espaciales, sociales y económicas de un nuevo desarrollo» (Comunidad de Madrid, 1993, 3). Sin embargo, entre las acciones de mejora de la accesibilidad no se hacía alusión a la creación de una línea de Metro.

¹⁴ La línea 9 del Metro de Madrid, que actualmente llega hasta el municipio suburbano de Arganda del Rey, tendría en el futuro una función mucho más ambiciosa: prestar servicio al futuro aeropuerto de Campo Real, previsto como segundo aeropuerto de Madrid en el *Plan de Infraestructuras Aeroportuarias de la Comunidad de Madrid (2007-2025)* para cuando Barajas supere los 70 millones de viajeros, su techo máximo tras la última ampliación vinculada a la nueva terminal T4 (2006); a tal fin el plan reservaba una superficie de 780 ha. sobre terrenos del citado municipio del SE de la Comunidad.

¹⁵ La más larga de ellas, la ML3 (Colonia Jardín-Puerta de Boadilla), da también servicio a dos importantes centros de empleo del sector terciario avanzado: Ciudad de la Imagen y Ciudad Bancaria del Santander; por su parte la más corta ML2 (Colonia Jardín-Estación de Aravaca) lo presta a las clientelas igualmente multitudinarias del complejo radiotelevisivo de Prado del Rey y del campus universitario de Somosaguas perteneciente a la Universidad Complutense (Cuadro 3).

Cuadro 3. *Desarrollo de la red de metro de Madrid (1995-2017)*

LÍNEAS CONVENCIONALES DE METRO							
Período	Líneas nuevas	Ampliación de la red 1995-2017		Municipio de Madrid		Otros municipios	
		Km	Estaciones	Km	Estaciones	Km	Estaciones
<1975	1 a 5, 7*, 10**	83,1	71	50,1	49	33	22
1976-1990	6, 9	33,3	16	14,3	12	19	4
1991-2000	8,11	23,7	15	20,5	11	3,2	1
2001-2017	12 - Metrosur	40,6	28	0	0	40,6	28
TOTAL		180,7	130	84,9	72	95,8	55
METRO LIGERO							
2007	ML1	5,4	9	5,4	9		
2007	ML2	8,7	13	0,7	2	8,0	11
2007	ML3	13,7	16	0,4	1	13,3	15
TOTAL		27,8	38	6,5	12	21,3	26

* Iniciada en 1974 con el tramo Pueblo Nuevo-Las Musas.

** El origen de esta línea se remonta al suburbano Plaza de España-Casa de Campo (1961).

Fuente: Metro de Madrid S.A y otras fuentes documentales. Elaboración propia.

Mucho mayor protagonismo que el Metro en el servicio a la corona suburbana madrileña ha tenido la *Red de Cercanías*, sin duda uno de los instrumentos más eficaces para la cohesión interna del conglomerado metropolitano en clave residencial y laboral; su conservación y ampliación traduce las contradicciones y carencias en la forma de entender y gobernar un artefacto metropolitano real pero sin traducción legal como es el madrileño. La *Red de Cercanías de Madrid*, dependiente del Estado y gestionada por el Ministerio de Fomento a través de sus agencias especializadas ADIF (construcción) y RENFE (explotación), experimentó un espectacular incremento a partir de 1986 hasta llegar a aportar actualmente al transporte ferroviario de titularidad estatal un segmento de clientela mayoritario¹⁶. Desde 2009, sin embargo, la red de cercanías ha experimentado un crecimiento más selectivo: acceso ferroviario al aeropuerto de Barajas desde la estación de Chamartín y nueva conexión subterránea entre Atocha y Chamartín a través de Sol. De las ambi-

¹⁶ Así lo demuestra que en 2016, a pesar de la pérdida de viajeros experimentada en los últimos diez años, de los 470 millones de pasajeros que transportó RENFE en toda España, 232 circularon por los 370 km, 99 estaciones y 21 intercambiadores de las Cercanías de Madrid, frente a los 35 millones de pasajeros del AVE en el mismo período de tiempo.

ciosas expectativas de la red de cercanías contenidas en el *Plan de Infraestructuras de Cercanías para Madrid 2009-2015*, firmado entre Rodríguez Zapatero y Esperanza Aguirre, serían beneficiarios municipios de la segunda corona metropolitana por el NNE y por el SSO, dando servicio a la comarca de La Sagra en la provincia de Toledo desde su capital Illescas (Fig. 3). La paralización *sine die* del tramo Móstoles-Navalcarnero de 14,5 km de longitud (Fig. 4)¹⁷ y el incumplimiento del resto del Plan arroja sombras sobre la pertinencia y viabilidad económica de utilizar esta modalidad de transporte de masas para comunicar periferias con poco peso demográfico y baja densidad; al mismo tiempo, hace saltar la duda sobre la conveniencia de estimular mediante el acceso ferroviario nuevas y masivas operaciones residenciales con el consiguiente impulso a una difusión urbana no deseable desde las perspectivas de la sostenibilidad. Obviamente, el fracaso del Plan, aprobado en la etapa final del gobierno Zapatero, hay que incardinarlo en las políticas de austeridad puestas en marcha por los gobiernos socialista y popular desde entonces, que, sin embargo, no se compadece con el entusiasmo inversor mantenido en beneficio de la red del AVE durante el mismo período. En todo caso, el mayor fracaso del ferrocarril suburbano en Madrid es el de no haber sido capaz, por imprevisión y falta de visión metropolitana, de articular un modelo de crecimiento residencial del tipo *Transit Oriented Development*, siguiendo los ejemplos de Copenhague o Estocolmo. En realidad, lo hacía inviable el hecho de que se aprovecharan de forma mayoritaria para las líneas de cercanías los viejos trazados radiales, modernizados y ensanchados, en algunos casos manteniendo las antiguas estaciones y las mismas ubicaciones en el interior de los núcleos suburbanos; tales condicionantes tampoco les ha permitido prestar un servicio adecuado a los nuevos desarrollos residenciales de los antiguos pueblos dormitorio convertidos en ciudades suburbanas (Ayuntamiento de Madrid, 2011: 50).

¹⁷ La constructora OHL (Obrascón, Huarte, Laín), beneficiaria de la concesión de la prolongación del Cercanías a Navalcarnero a través de su filial CEMONSA, paralizó las obras en 2010 por discrepancias presupuestarias con la CdM, a lo que se ha venido a unir la supuesta implicación en la «Operación Púnica» de corrupción urbanística. Al margen de ello, OHL mantiene una fuerte presencia en Madrid a través de dos importantes operaciones urbanísticas; en el complejo de las 4 Torres, donde es propietaria de la Torre Espacio y actualmente construye la quinta torre («Caleido») para uso académico, sanitario y comercial, y en el casco histórico, donde desarrolla, no sin problemas, el proyecto de reconversión de la «manzana bancaria» de Canalejas en un complejo terciario de alto *standing* compuesto de oficinas, apartamentos y comercio, integrado en el sector más revalorizado de la ciudad.

En última instancia, lo que subyace en la desatención al ferrocarril suburbano de Madrid es la prioridad dada a las autovías y autopistas urbanas en la política de infraestructuras llevada a cabo en la CdM pues fueron claramente favorecidas por los gobiernos central y autonómico en el período álgido del expansionismo urbano. Por el contrario, la atención a la red de cercanías se limitaba a una escasa expansión física, a la conservación de las instalaciones y a una mejora del servicio siempre cuestionada¹⁸. Lo cual ha dado soporte a la tesis de que ha habido voluntad explícita por estimular el transporte motorizado con el consiguiente impulso al modelo de crecimiento urbano difuso en beneficio de los intereses económicos que operan en el conglomerado financiero-inmobiliario. El resultado ha sido una red urbana de autopistas y autovías claramente desproporcionada respecto al tamaño de Madrid en comparación con otra metrópolis de similar tamaño, tan solo superada por Los Ángeles y Singapur, según el Observatorio Metropolitano (2014, 126).

En el Cuadro 4 se detallan las operaciones de viario de gran capacidad realizadas en la CdM con indicación de su titularidad, que arrojan un total de 593,8 km de autovías y autopistas construidos durante el período 1997-2017. El ministerio de Fomento ha ejercido sus competencias sobre la red viaria principal de la CdM con un entusiasmo digno de mejor causa, al menos por lo que refiere a las cuatro autopistas radiales y la AP-41 a Toledo¹⁹, aprobadas en el marco del *Plan de Infraestructuras 2000-2007* durante el segundo gobierno de Aznar (2000-2004) mediante el sistema de concesión a empresas constructoras en condiciones muy favorables. La coetánea construcción de la terminal 4 del aeropuerto de Barajas brindó otra oportunidad a la creación de una maraña de autopistas libres o de peaje (las M-11-12-13) en torno suyo planteadas para facilitar el acceso a la terminal, así como para servir de soporte a la nueva operación urbanística proyectada en torno suyo bajo la denominación de *Ciudad Aeroportuaria*, cuya concreción final se ha pospuesto hasta bien recientemente²⁰. El último anillo de circunvalación a

¹⁸ Una detallada descripción de tal preferencia respecto al *Plan de Fomento de 2009-2015* puede encontrarse en <https://madridmoblite.com/2018/01/28/los-planes-de-fomento...> (Consultado el 3.02.2018)

¹⁹ La AP 41 a Toledo se contemplaba en el momento de su aprobación (2004) como el primer tramo de una autopista de largo recorrido, cuya segunda fase llegaría hasta las proximidades de Córdoba, pasando por las provincias de Toledo y Ciudad Real, aunque ésta nunca llegó a iniciarse por los graves impactos ambientales que habría provocado su trazado. Los 57 km. del tramo a Toledo se inauguraron en 2007 con Zapatero ya en el gobierno de España; las expectativas de tráfico por ella jamás se han alcanzado, por lo que forma parte del grupo de autopistas de peaje en proceso de rescate por el Estado

²⁰ La idea de crear una ciudad aeroportuaria en torno a Barajas ha estado latente en el urbanismo madrileño desde los años 90 del siglo xx por impulso autonómico (Comunidad de Madrid, 1991) y ya en el siglo XXI por iniciativa del ministro socialista José Blanco en 2011; ninguna de tales iniciativas

Madrid libre de peaje (la M-50 con 95 km de longitud inaugurada en 2005), estuvo vinculada genéticamente a las radiales, cuyas empresas adjudicatarias se comprometieron por contrato a construirla y mantenerla. El gobierno de la CdM ha apostado también por la movilidad motorizada privada contribuyendo a configurar el sistema orbital de autopistas libres de gran capacidad en su territorio, tarea en la que ha llegado a competir con el propio Estado (del que dependen la M40 y M50), mediante la semiorbital M45, construida durante la segunda legislatura de Ruiz Gallardón al frente de la CdM (2002). Similar actitud se adoptó respecto al cierre del por el N de la orbital M50²¹ y del nuevo acceso a Madrid complementario de la A1, finalmente resuelto mediante una variante pendiente de construir por el Ministerio de Fomento tras varias propuestas para asumirla por la Comunidad desde los tiempos de Aguirre e incluso durante la presidencia de Cifuentes. El papel de la Comunidad ha sido, en cambio, protagonista en la creación de una red de autovías que dan servicio a las nuevas ciudades del SO (RedSur) y agilizan la travesía de otros muchos núcleos suburbanos (Plan de Variantes) (De Santiago, 2007, 20-21). En este mismo contexto se incardina la más polémica de las autovías autonómicas, la M-501 también conocida como «Autovía de Los Pantanos», empeño personal de Esperanza Aguirre, aún inacabada y fuertemente contestada por el movimiento ecologista y ciudadano por su impacto sobre un medio ambiente de alta calidad paisajística y biológica (posible existencia del lince ibérico).

llegó a ser iniciada. Aún más reciente es *Plan Inmobiliario del Aeropuerto Madrid-Barajas «Adolfo Suárez»*, presentado por el ministro de Fomento Iñigo de la Serna (abril 2018), a modo de una *Airport City* similar a la existe en otros aeropuertos internacionales. El plan afectará a una superficie de 150 ha, que serán ocupadas por varios tipos de actividades: aeronáuticas, logísticas, comerciales y de ocio, incluidas sedes de empresas y actividad hotelera, distribuidas por varias zonas del complejo aeroportuario. Mediante este ambicioso proyecto, que se piensa llevar a cabo a lo largo de los próximos 40 años, se aspira a convertir a Madrid en el gran *hub* de conexión con Iberoamérica y Asia. Más información en: <http://www.aena.es/es/corporativa/ministro-fomento-presenta-plan-inmobiliario-aeropuerto-adolfo---suarez-madrid-barajas-contempla-inversion-cercana-3.000---m.html?p=1237548067436> (Consultado el 28.04.2018). La posterior moción de censura presentada a finales de mayo por el Partido Socialista contra el gobierno del PP presidido por Rajoy arroja serias dudas sobre la viabilidad futura de este proyecto.

²¹ El cierre norte de la M50 habría exigido la travesía del Monte de El Pardo, masa forestal histórica dotada de un estricto estatus protector, mediante la construcción de un largo y costoso túnel de 35 km; esta fórmula, propuesta insistentemente por Esperanza Aguirre, incluía la financiación autonómica de la obra; por suerte para la integridad del valioso espacio natural, la propuesta no prosperó.

Cuadro 4. *Expansión de la red de autovías y autopistas de la Comunidad de Madrid (1997-2017)*

Vías (n.º tramos)	Apertura	Longitud (km)	%	Utilización		Financiación			Observaciones
				Libre	Peaje	Estado	CdM	Privada	
4 Radiales	2003-2004	180,3	31,1		X			X	
AP-41	2007	57,0	9,8		X			X	
M45	2002	37,0	6,4	X				X	Peaje en la sombra
M50	1990-2007	93,0	16,0	X				X	Propiedad de las concesionarias
Accesos Aeropuerto (4)	circa 2004	33,7	5,8	X		X			M12 Peaje
M501	2002-2008	39,8	6,9	X			X		Peaje en la sombra Quijorna-Navas del Rey
Plan de Variantes	Inicio: 1999	57,5	9,9	X			X		
Programa RedSur	2003-2007	81,0	14,1	X			X		Peaje en la sombra Fuenlabrada-Griñón
TOTAL		593,8	100						

Fuente: Organismo públicos varios. Elaboración propia.

El impacto urbanístico del enorme esfuerzo inversor realizado en las autopistas periurbanas de Madrid no parece, sin embargo, haber cumplido el resultado esperado en cuanto a propiciar nuevos desarrollos urbanísticos en el entorno metropolitano, con la excepción de algunos tan espectaculares como El Quijón (Seseña) o Miramadrid (Paracuellos). Lo que, en cambio, ha quedado de manifiesto es que la presunción de que, mediante ellas se iba a conseguir altas tasas de ahorro en tiempo y combustible al mismo tiempo que mejorarían la seguridad y la descongestión del tráfico, se ha saldado con un estruendoso fracaso en términos de usuarios y, a la postre, de rentabilidad, lo que ha desembocado en la quiebra y subsiguiente rescate por el estado con grave quebranto para las arcas públicas. Otra cosa bien distinta ha sido el efecto urbano de las autopistas orbitales libres (M40, M45 y M50) y de las autovías autonómicas, amén de las viejas autovías radiales de titularidad estatal, en torno a las cuales han proliferado urbanizaciones, centros comerciales, universidades, parques empresariales etc. con la subsiguiente generación de graves conflictos con el medio ambiente y con los espacios

naturales (Domínguez, Fernández y Moreno, 2006: 6-8)²². Es de destacar, igualmente, que en la etapa de reanimación del mercado inmobiliario en que nos encontramos la accesibilidad motorizada está jugando a favor de ciertos sectores de la primera corona metropolitana, particularmente en el N0; allí se concentra actualmente el mayor dinamismo inmobiliario de toda el área urbana en torno a Madrid con destino a un segmento solvente de clase media alta, según la prensa especializada²³.

2.3.2 *Las políticas de suelo, instrumentos para la dinamización económica y para el impulso a la vivienda social pero también contexto propicio para las prácticas corruptas.*

Merece la pena recordar que, originariamente, las políticas de suelo nacieron para implementar la creación fuera del municipio de Madrid de áreas de actividad innovadora con la finalidad de alcanzar un doble objetivo: dinamizar y diversificar la economía madrileña y, al mismo tiempo, acelerar la desconcentración de empleo y vivienda, ya en marcha, en el interior de la aglomeración (Angelet, 2000,125); con ello se pretendía conseguir un mayor equilibrio funcional y laboral entre Madrid y el resto del territorio metropolitano²⁴. Para llevarlas a cabo se creó una empresa pública, cuyo simple nombre de ARPEGIO (*Áreas de Promoción Empresarial con Gestión Industrial Organizada, S. A.*) así lo acredita; sin embargo, en su práctica posterior Arpegio incorporó también a sus actuaciones los usos residenciales, llegando a desarrollar promociones de suelo exclusivamente para vivienda mediante la fórmula de los consorcios urbanísticos, convertidos en instrumentos de gestión de suelo con el objetivo finalista de impulsar la vivienda de bajo costo (Ortiz Núñez, 2013: 158)²⁵. En la etapa de gobierno socialista en la CdM (1983-1995) se impulsaron grandes operaciones de suelo, entre las que la más ambiciosa, extensa y multifuncional fue Arroyo Culebro (1.300 ha) en el SO de la corona metropolitana; también se ensayó la fórmula de los con-

²² En el texto referenciado se realiza una cartografía minuciosa de conflictos vinculados a viarios de alta capacidad y a las previsiones de crecimiento de los planeamientos municipales. Como ejemplos más representativos son citados los casos de Arroyomolinos, Paracuellos de Jarama, Rivas-Vaciamadrid o Brunete.

²³ Así se desprende del detallado reportaje de Jorge Salido «El gran escaparate de obra nueva de España». *Su vivienda*, 15.12.2017.

²⁴ El soporte justificativo de las políticas de difusión de actividades urbanas a la corona metropolitana se halla incluido en el documento *Madrid, Región Metropolitana* (Comunidad de Madrid, 1990)

²⁵ Una amplia información individualizada de los Consorcios Urbanísticos se halla en: AA. VV, 2003 (Cfr. Bibliografía).

sorcios urbanísticos dentro del municipio de Madrid en Madrid Sur y Valdebernardo, ambos sobre suelo público. Las zonas más favorecidas, por lógica, de tales operaciones de suelo fueron el Corredor del Henares y el Gran Sur Metropolitano, donde las demandas residenciales y laborales eran más altas, manteniéndose durante este período un cierto equilibrio entre los usos de vivienda y de empleo; formalmente, los consorcios optaron mayoritariamente por la fórmula de los ensanches próximos físicamente a los núcleos urbanos ya existentes (De Santiago, 2007: 28-29). La llegada del PP al gobierno de la CdM reactivó los procesos de difusión territorial mediante la política de suelo al mismo tiempo que la escoraba hacia los usos residenciales. También cambió el mecanismo para la obtención del suelo pasando de las fórmulas del concurso público y de libre concurrencia a la compra directa, como cualquier otro promotor privado; se partía, así, de la tesis, desmentida después por la experiencia, de que a mayor suelo en el mercado más se abarataba el precio de la vivienda.

El supuesto reequilibrio territorial impulsado por las operaciones de suelo gestionadas por Arpegio, han abonado la tesis de que en la corona metropolitana madrileña la planificación urbano-territorial fue sustituida por instrumentos de carácter sectorial, destacando entre ellos una entidad tecnocrática como Arpegio, a los que se les entregó un papel que no les correspondía. Lo que diferencia las etapas socialista y popular en este tema estriba en la mayor contribución de esta última a los procesos de difusión de actividad económica por el territorio suburbano asignando un mayor protagonismo al sector privado; en todo caso, ambas coadyuvaron a la aparición en la periferia metropolitana de Madrid de un «archipiélago» de islas monofuncionales (industriales, terciarias, comerciales, de ocio, deportivas etc.) (De Santiago, 2008: 146-147), que adoptaban la forma de piezas especializadas dispersas por el territorio con el único nexo entre sí que la red de infraestructuras de transporte, complementaria y cómplice de la versión madrileña de la ciudad difusa. Lo que no es óbice para que, gracias a ellas, las otrora zonas suburbanas especializadas en la función residencial giraran hacia la plurifuncionalidad, siguiendo modelos ya analizados en otros contextos económicos y urbanísticos (Bostdorf, 2004).

No obstante el alto margen de arbitrariedad que esta modalidad de gestión del suelo implicaba, tras la aprobación de las Bases del PRET en 1996 se la pretendió dotar de un soporte urbanístico mediante su vinculación a una de las pocas figuras de planificación territorial destinada a desarrollar el PRET a partir de 1997; se trataba de las *Unidades de Desarrollo Equilibrado* (UDE), desarrollos urbanísticos integrados en un *Sistema de Orde-*

nación Reticulada del Territorio (ORT), que adoptaba la forma de una peculiar malla o «cuadrícula regional» (Ortiz, 1997); mediante esta figura se pretendió dar cobertura a un plan de expansión territorial apoyado sobre una docena de municipios, todos ellos aún con grados medios de urbanización y situados mayoritariamente en el sector S-SW de la segunda corona metropolitana²⁶.

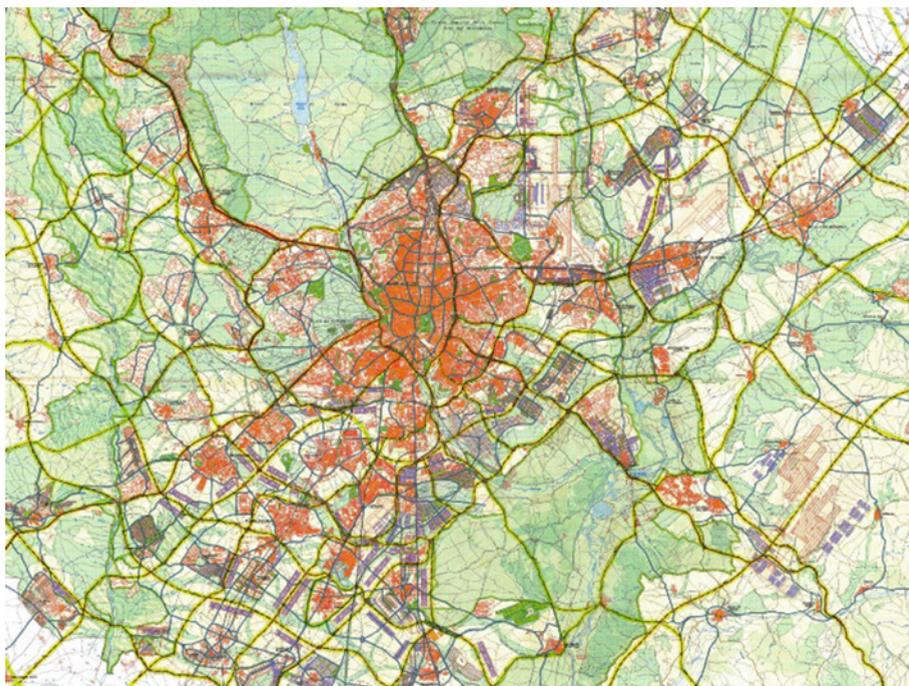


Figura 5. Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET) con indicación de las posibles ubicaciones de las Unidades de Desarrollo Equilibrado (UDE) en el marco de la Ordenación Reticular del Territorio.

Fuente: Comunidad de Madrid. PRET (Bases).

²⁶ El plan en cuestión, concebido en 1997 por el director general de urbanismo Pedro Ortiz, aspiraba a generar suelo para un millón de viviendas a construir en 20 años a razón de 25.000 al año, distribuidas en unidades residenciales de 10.000 viviendas (UDE) consistentes en asentamientos de nueva creación apoyados en una docena de núcleos de población de tamaño medio ya existentes, elegidos en los ejes S. y SO de la segunda corona metropolitana de Madrid. Más información sobre las UDE en: <https://territoriales.files.wordpress.com/2012/07/fundicot-analiza-bases-pret.pdf>

En la práctica, la puesta en ejecución de las UDE no se ajustó fielmente al PRET y la selección de los municipios en que se implantaron fue totalmente arbitraria, limitándose finalmente a cuatro actuaciones con resultados muy desiguales y una de ellas frustrada (El Espartal en Valdemoro)²⁷ (Figs. 6 y 7). El sistema funcionó con relativa eficacia durante la etapa del gran dinamismo inmobiliario, pero cuando llegó la crisis los suelos urbanizados no encontraron salida en un mercado afectado por la contracción de la demanda. Mientras tanto, dado el volumen de negocio y los flujos financieros que el proceso urbanizador de las operaciones de Arpegio generaba, unido a un modelo de toma de decisiones trufado de sesgos políticos, intereses locales y ambiciones personales, no resulta extraño imaginar que se produjeran irregularidades y comportamientos nada ejemplares. Este es el contexto en que Arpegio ha quedado salpicada por la «Operación Púnica» de corrupción urbanística, que implica a distintos operadores inmobiliarios, técnicos y políticos relacionados con el proceso urbanizador en la CdM, incluidos altos responsables de la empresa²⁸.

²⁷ Por las limitaciones de este texto no es posible una descripción detallada de las cuatro actuaciones en que plasmó el programa de UDE ni tampoco las incidencias surgidas en su implementación y en su integración metropolitana: la *Ciudad Jardín y Centro Comercial Xanadú* en Arroyomolinos, el desarrollo urbano *El Espartal* en Valdemoro, *La Montaña* en Aranjuez y *La Dehesa* en Navalcarnero (Valenzuela, 2011, 233-234, 235, 237, 245-248 y García Uyarra, 2005). En esta misma familia de operaciones de suelo cabe incluir la actuación *Soto del Henares* en Torrejón de Ardoz (6.504 viviendas previstas sobre 170 ha) cuyo devenir sufrió grandes retrasos y las incidencias asociadas a la crisis del sector inmobiliario a partir de 2007. Para más detalles: <http://urban-e.aq.upm.es/articulos/ver/actuaci-n-urban-stica-soto-del-henares-torrej-n-de-ardoz/completo>

²⁸ Las oportunidades para la realización de prácticas oscuras dentro de la empresa pública aumentaron cuando llegó a la presidencia Francisco Granados, ex vicepresidente de la CdM y principal imputado en la «Operación Púnica», coincidiendo con el encargo hecho a Arpegio de gestionar el Programa Regional de Inversiones y Servicios (PRISMA) a partir de 2006. Poco más que un lavado de cara supuso la conversión de Arpegio en Nueva Arpegio, S. A., previa fusión con Tres Cantos, S. A. (BOCM de 15.12.2010), ya en plena crisis del sector inmobiliario.

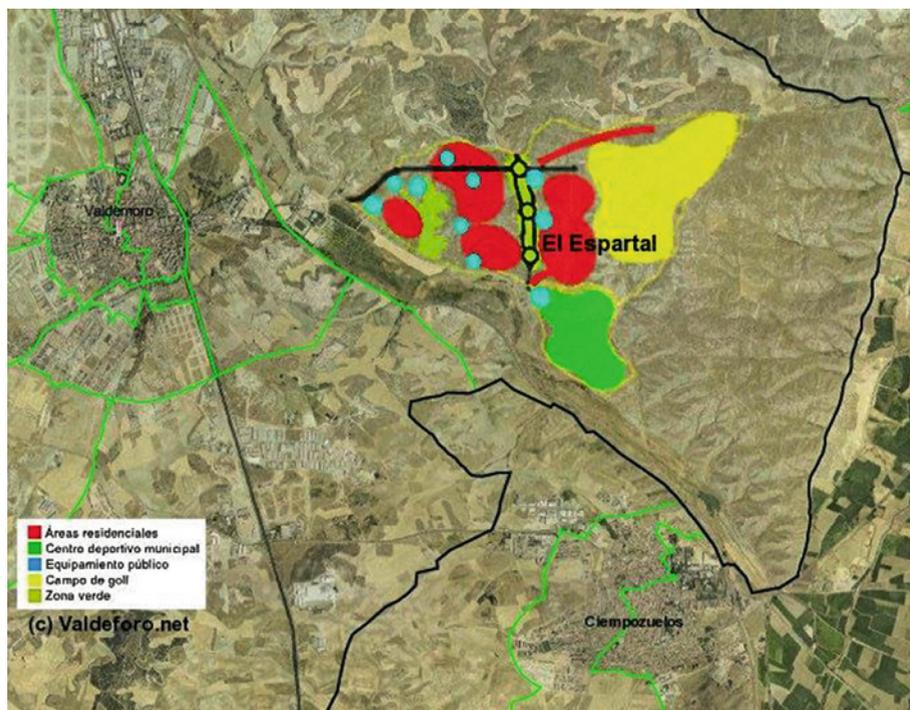


Figura 6. Esquema de usos de suelo previstos en El Espartal, actuación urbanística de Arpegio en el municipio de Valdemoro, y perspectiva de los terrenos, cuya urbanización no se llevó a cabo por la presión vecinal y la crisis del sector inmobiliario.

Fuentes: Mapa: Valdeforo.net. Foto: Cadena SER.



Figura 7. PAU de La Montaña (Ciudad-Jardín Aranjuez), impulsado por la Comunidad de Madrid en 2003 sobre suelos gestionados por Arpegio S.A.

Fuente: Vuelo Casa de Velázquez, 2009 (Valenzuela, 2011, 247).

A partir de 2014 la empresa Nuevo Arpegio, que está siendo investigada en los juzgados y en sede parlamentaria por su presunta relación con la trama de corrupción municipal y regional que involucra a decenas de políticos de toda España, inició su definitivo ocaso hacia su disolución. Ésta ha tenido lugar en el marco de la política de austeridad autonómica acordada en las negociaciones entre el PP y Ciudadanos al comienzo de la legislatura 2015-2019. Finalmente, en mayo de 2017 Nuevo Arpegio dejó de ser gestor público de suelo y de obras y servicios urbanos siendo estas funciones asignadas en septiembre del mismo año a la nueva sociedad pública denominada *Obras de Madrid, S. A.*; definitivamente, Arpegio ha desaparecido del organigrama de la CdM.

Del conjunto de la gestión urbanística de Arpegio se salvan en cierta medida los consorcios urbanísticos por su alta calidad urbanística, muy superior a la habitual en los polígonos residenciales anteriores, y porque han funcionado como eficaces instrumentos de reforzamiento demográfico y económico de las centralidades secundarias emergentes en primera corona metropolitana. Se trata de una figura de gestión destinada a la producción de suelo a bajo coste y a corto plazo,

tutelada y dirigida desde la administración regional, en la que también participaron los ayuntamientos y otros actores privados (propietarios de suelo, urbanizadoras o entidades de crédito); su papel se limitaba, en todo caso, a poner en el mercado parcelas urbanizadas a precios asequibles para su edificación por distinto tipo de promotores (privados, cooperativas, entidades sin ánimo de lucro) con destino preferente a los segmentos sociales más modestos (Valenzuela, 2009: 250-251). Ello no les exime de haber quedado involucrados en las irregularidades actualmente *sub judice* dado que Arpegio actuó en la gestión del suelo siguiendo los procedimientos más arriba aludidos. En diversos documentos integrados en este texto quedan explícitas tanto las dimensiones superficiales como las variantes y la difusión espacial de este instrumento de política de suelo, ampliamente utilizado en la CdM (Comunidad de Madrid, 2003) con una particular presencia en el SO de la primera corona metropolitana pero también en antiguas cabeceras comarcales en expansión (Colmenar Viejo y El Escorial) (Cuadro 5, Figura 8 y Apéndice 1). Son mayoría entre ellos los de uso residencial (18) con un 54,0% de la superficie, un 75% de ella con destino a vivienda protegida, lo que recalca la utilidad social de la fórmula. Menor pero significativa ha sido también la modalidad de consorcio con destino a actividades económicas, con resultados desiguales, siendo de destacar el fracaso de los consorcios logísticos a pesar de su eufórico lanzamiento en 2007²⁹. Por períodos, tras la etapa de gobierno del PSOE, inventor de la fórmula con el 37% de los consorcios, su creación se disparó en el período en que el PP gestionaba las tres administraciones con presencia en Madrid; de hecho, entre 1996 y 2006 se crearon 16 consorcios (59,2% del total) y ninguno más desde entonces. Como es habitual, en los consorcios urbanísticos fueron mayoría (92,6%) los constituidos por los ayuntamientos y la Comunidad, que ejercía sus competencias a través de Arpegio, responsable también del nombramiento del secretario de todos ellos; sin embargo, en dos de los consorcios científico-tecnológicos hicieron presencia las universidades de Alcalá y Carlos III. Por la propia naturaleza de la gestión urbanizadora, el desarrollo de los consorcios ha sido lento, por lo que actualmente se equilibran los que están aún en ejecución con aquellos que, al haberse concluido la entrega y ocupación de las viviendas, se hallan en liquidación; el fracaso se ha dado, sobre todo, en los logísticos y en uno residencial (Ensanche de El Escorial), actualmente en proceso de relanzamiento (Fig. 9).

²⁹ La propuesta de un *Plan de Infraestructuras Logísticas* (PIL) compuesto de 10 actuaciones con una inversión de 4.000 millones de euros y la creación de 120.000 empleos se hizo pública en el marco de la campaña electoral de 2007, en que Esperanza Aguirre aspiraba a revalidar su segundo mandato como presidenta de la Comunidad de Madrid, cosa que consiguió para la legislatura 2007-2011. Más información en la nota de prensa de Medios de Comunicación de la CdM: «La Comunidad inicia el Plan de Infraestructuras Logísticas de la Región» (<http://www.madrid.org/prensa>)

Cuadro 5. Cuadro síntesis de los Consorcios urbanísticos de la Comunidad de Madrid

Tipos	Número	Superficie (ha)		Viviendas Total / % VPP	Año de constitución			Organismos		Estado actual (2018)			
		Total	%		<1995	1996- 2006	>2006	CdM y Ayto.	CdM, Ayto, Univ.	A	B	C	D
Residencial	16	1.992	54,0	81.393 / 75%	8	8	0	14	0	3	11	0	1
Científico- Tecnológico	3	434	11,8		0	3	0	1	2	3	0	0	0
Empresarial	2	533	14,5		0	3	0	3	0	3	0	0	0
Logístico	2	265	7,2		0	1	1	3	0	0	0	2	0
Mixto	4	461	12,5		2	1	0	4	0	2	2	0	0
TOTAL	27	3.685	100		10 / 37,0%	16 / 59,2%	1 / 3,7%	25 / 92,6%	2 / 6,4	11 / 40,7%	13 / 48,1%	2 / 7,4%	1 / 3,7%

Estado actual (2018): A: Activo. B: En liquidación. C: Disuelto. D: Paralizado.

Fuente: Comunidad de Madrid. Dirección General de Suelo y documentos varios. Elaboración propia.

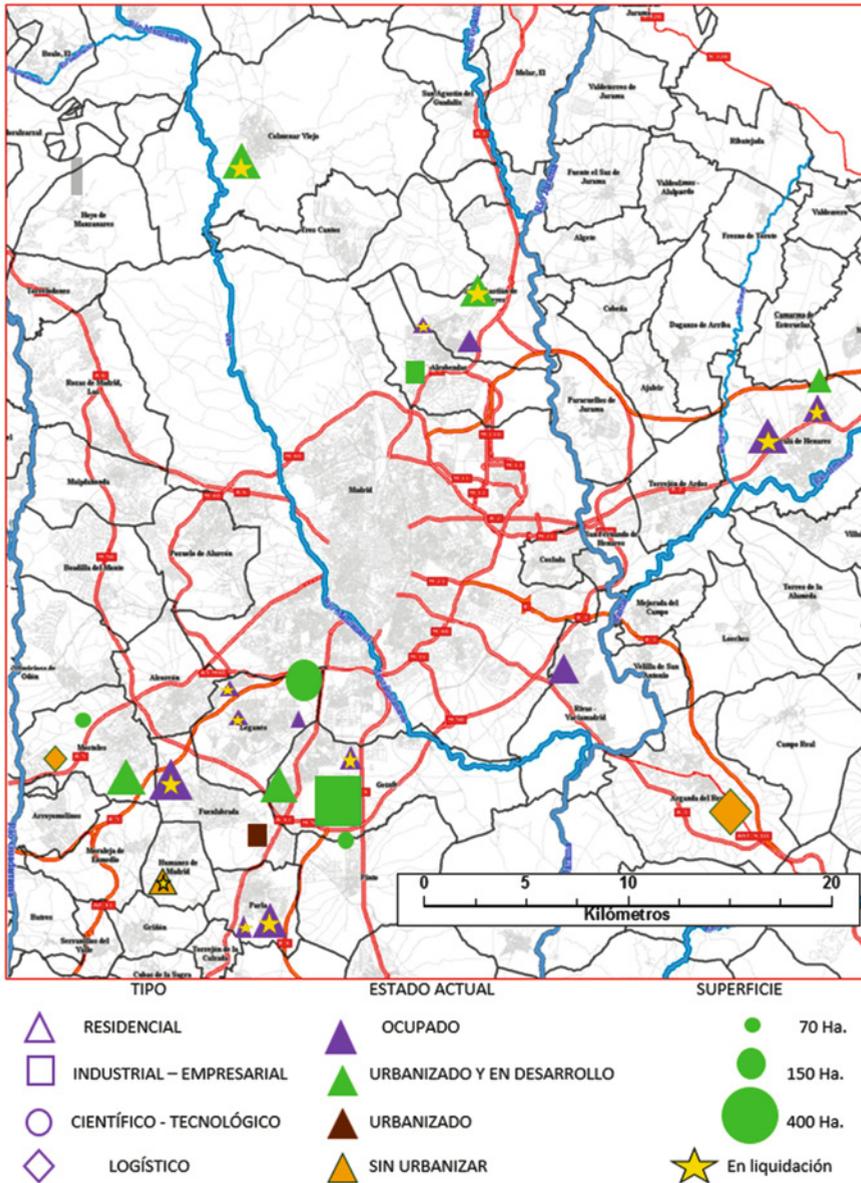


Figura 8. Localización espacial de los consorcios urbanísticos de la Comunidad de Madrid y su situación en 2017.

Fuente: Comunidad de Madrid sobre base cartográfica de Nomecalles. Elaboración propia.

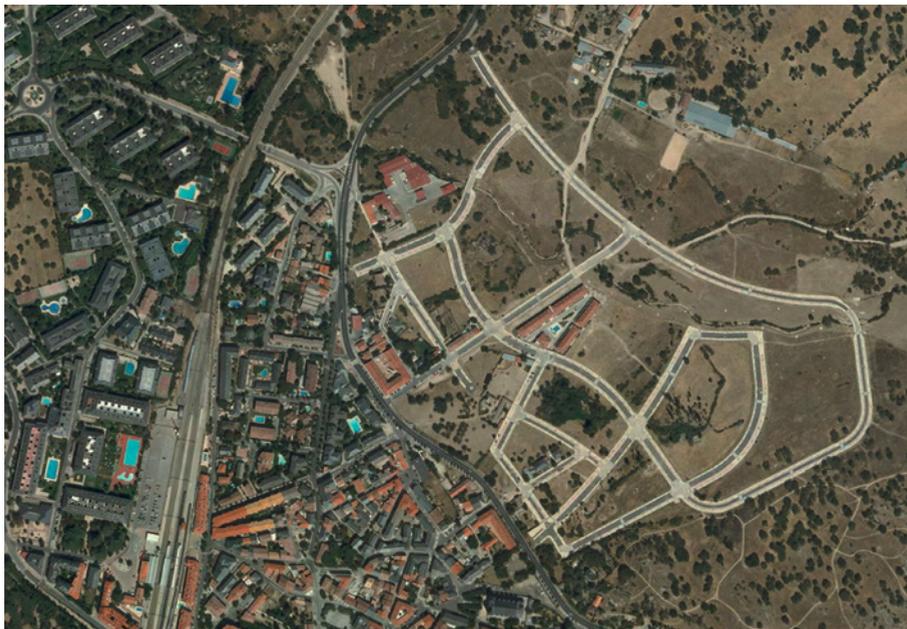


Figura 9. Vista aérea del estado en 2017 del consorcio urbanístico «Ensanche de El Escorial».

Fuente: Comunidad de Madrid. Nomenclajes. Escala 1:5.000.

3. EL NUEVO ESCENARIO ABIERTO A LA METROPOLIZACIÓN MADRILEÑA POR LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL Y SUS EFECTOS SOBRE LA COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LOS AYUNTAMIENTOS SURGIDA DE LAS ELECCIONES DE 2015

En los últimos años voces autorizadas han recalcado la dificultad de crear gobiernos metropolitanos por la complejidad técnica que entraña delimitar el propio territorio afectado, en permanente evolución, y por las discrepancias entre los grupos políticos potencialmente encargados de implantarlo y gestionarlo, si antes no se establecen las estrategias específicas en torno a las cuales se habría de establecer el marco de participación y el consenso para su implementación (Borja, 2013: 69). Es en este último requisito donde se halla actualmente encallado el relanzamiento metropolitano en la línea de la gobernanza marcada por diversas experiencias europeas (Hildenbrand, 2017: 25). En tal sentido, lo que exige un giro sustancial es la forma de entender la gobernanza

urbana y metropolitana, hasta bien recientemente acaparada por las administraciones territoriales (actualmente la municipal y autonómica); por el contrario, progresivamente van ganando relevancia las fórmulas que involucran activamente a los actores privados y sociales con incidencia en el devenir de las ciudades, que son, entre otros, además de las organizaciones políticas, empresariales y sindicales, las asociaciones vecinales y otros muchos colectivos que operan en el ámbito local (Arenillas, 2012: 14).

Descendiendo al ámbito madrileño, tras un período con gran vitalidad de la participación ciudadana, que culminó en los años 70 y 80 con el *Plan de Remodelación de Barrios* como hito más relevante, quedó congelada a partir de finales de los 80 hasta bien entrado el siglo XXI acallada por la irrupción del empresarialismo urbano en los gobiernos locales y autonómicos del PP coincidente con el período de bonanza económica, interrumpido por el «pinchazo» de la burbuja inmobiliaria en 2007-2008. Juntamente, la crisis múltiple inaugurada entonces marca un cambio de ciclo en términos de participación ciudadana en Madrid, si bien van a aparecer nuevas formas de intervención y movilización protagonizadas por colectivos sustancialmente diferentes de los que impulsaron los movimientos ciudadanos de etapas anteriores. El rasgo diferencial del Nuevo Activismo Urbano (NAU en el futuro) ha sido, en esencia, su carácter político, aunque desvinculado de los partidos tradicionales, lo que no excluyó que a partir de 2014 derivara hacia la constitución de nuevos partidos políticos sin abandonar su activismo vecinal; otra de las dimensiones de los nuevos movimientos ciudadanos es que «comparten su vertiente política y activista con la dimensión profesional, lo que les dota de gran versatilidad a la hora de emprender proyectos de transformación de la ciudad» (Martínez Moreno *et al.*, 2016: 22).

Hay que admitir que el NUA es indisociable de Madrid, puesto que fue en Madrid donde surgieron las movilizaciones que le dieron origen, fundamentalmente el *Movimiento 15 de mayo* de 2011 y la *Plataforma de Afectados por las Hipotecas (PAH)*; dicha coincidencia no es casual y se cimienta en el carácter simbólico de Madrid por la presencia en ella de las instituciones representativas del poder, por lo que se convertía de una forma natural en caja de resonancia de las movilizaciones; de hecho, sus espacios públicos (calles y plazas) volvieron a ser, como en otras coyunturas históricas, un escenario más que idóneo para la escenificación del descontento de amplias clases sociales afectadas por la crisis (Subirats y Martí-Costa, 2015: 72). Con este telón de fondo, la cuestión ahora es en qué ámbitos temáticos y escalares se incardinan los actuales procesos participativos más allá de su dimensión política. Ahora bien, es inviable en un texto de estas dimensiones ni siquiera sintetizar la enor-

me proliferación de experiencias participativas de nuevo cuño emprendidas en Madrid, por muy elocuentes que hayan sido sobre los procesos de gobernanza participativa a nivel de barrio (Arenillas, 2012: 22-23) o cuando la problemática objeto de la participación hay que resolverla por su propia naturaleza en escalas pequeñas como es el caso de la regeneración urbana (Bonet, 2012)³⁰ y el movimiento *okupa*. La propia lógica de la participación privilegia las escalas menores por ser las más próximas al ciudadano y porque el resultado de ella le beneficia en su vida cotidiana. Por todo ello, la dimensión metropolitana ha quedado, en cierta manera, al margen de la teorización multiescalar de la gobernanza pues no se considera como un nivel intermedio entre las escalas local, regional y nacional (Brenner, 1999; García, 2006, 748) así como de la práctica de la nueva gobernanza resultante de la acción del NAU en la experiencia madrileña reciente.

3.1 Unos lentos orígenes y débil incidencia del NAU sobre la dimensión metropolitana madrileña. Su exigua presencia en el asociacionismo vecinal y en el movimiento ecologista clásico

Como queda dicho en otro lugar de este texto, el único modelo de gobernanza metropolitana mal que bien apreciable en Madrid, siguiendo la terminología del AMB, es la sectorial, protagonizada por empresas o entidades públicas (Canal de Isabel II, Consorcio de Transportes y ARPEGIO), muy alejada de las recomendaciones de la Estrategia Europa 2020 sobre la necesidad de hacer una planificación integrada de ámbito metropolitano, advirtiendo, eso sí, de que no habrá auténtica gobernanza metropolitana si no «se da voz a los representantes metropolitanos, tanto en el diseño de las políticas como de los objetivos prioritarios de los programas» (Tomás, 2015: 13-16). Pues bien, difícilmente podrá llevarse a cabo tan justo requisito si no surgen las iniciativas asociativas encargadas de canalizar hacia las instituciones los puntos de vista, pero también las demandas del tejido social en su enorme diversidad; de esta manera, se invierte la tendencia seguida por la gobernanza anteriormente practicada desde las políticas de desarrollo hasta las de contenido social (Casellas, 2016: 70). De las anteriores etapas de participación social en la gestión urbana apenas sobrevivía mal que bien el movimiento vecinal, encuadrado en la *Federación Regional de*

³⁰ Una interesante, aunque confusa, aportación del artículo de Jordi Bonet que merece ser resaltada, es la tipología de enfoques con los que abordar la participación ciudadana: normativo, técnico-metodológico, evaluativo, racionalista-estratégico y crítico (Bonet, 2012,20-21)

Asociaciones de Vecinos, de cuya legalización acaban de cumplirse 40 años³¹. Por razones obvias de inercia y por la falta de interés por lo metropolitano, el tejido asociativo vecinal, fuertemente implantado en el municipio de Madrid, apenas ha hecho acto de presencia en las periferias metropolitanas y, lo que es peor, con tan solo una excepción, no se ha detectado interés por los problemas colectivos más allá de la esfera local o de barrio³² (Cuadro 6 y Fig. 10). Llama la atención, aunque resulta coherente, que el 68,6% de las asociaciones externas al municipio de Madrid se concentren en la diagonal NE-SW de la Comunidad, la del perfil sociolaboral medio y medio-bajo propio de las ciudades suburbanas con fuerte impronta obrera heredera de su etapa como pueblos dormitorio; casi la mitad de las asociaciones (43,8%) se asientan en la comarca que incluye la conurbación del *Gran Sur Metropolitano* con una población total cercana a un millón de habitantes, algunos de cuyos municipios rondan o superan los 200.000 habitantes (Móstoles, Alcorcón y Leganés).

Cuadro 6. *Distribución por comarcas estadísticas del asociacionismo vecinal en la Comunidad de Madrid, 2017 (sin el municipio de Madrid)*

Comarcas	N.º Asociaciones	%
Norte Metropolitano	6	5,8
Este Metropolitano	26	25,0
Sur Metropolitano	46	44,2
Oeste Metropolitano	4	3,8
Sierra Norte	5	4,8
Nordeste Comunidad	2	1,9
Sudeste Comunidad	5	4,8
Sudoeste Comunidad	2	1,9
Sierra Sur	4	3,8
Sierra Central	4	3,8
	104	100

Fuente: Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid. Elaboración propia.

³¹ Las asociaciones vecinales los han celebrado reclamando «más compromisos en los barrios». De que aquel viejo movimiento vecinal se halla en fase de plena revitalización es buena prueba que en tan solo dos semanas de 2017 se legalizaran 60 nuevas asociaciones de vecinos, lo que eleva ya su número a 275, la mayoría de ellas (63,3%) inscritas en el municipio de Madrid Cfr. «40 años de movimiento vecinal». *El Mundo*, 1.06.2017.

³² Este es el caso de la Asociación de Vecinos de Navalcarnero, entre cuyas reivindicaciones aparecidas en su web se incluye la referida a la finalización de la línea de Cercanías que concluiría en su municipio, cuyas obras de hallan interrumpidas desde 2010.

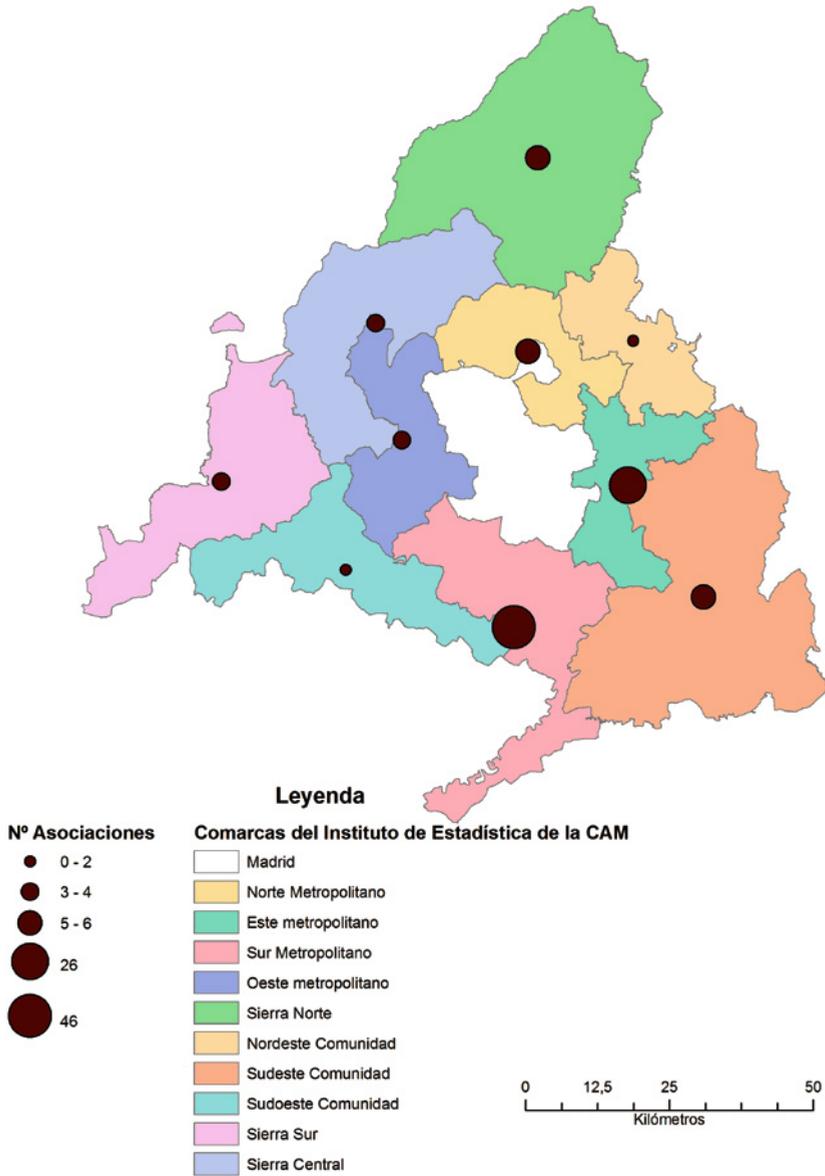


Figura 10. Distribución del asociacionismo vecinal en la Comunidad de Madrid por comarcas estadísticas en 2017 (sin el municipio de Madrid).

Fuente: Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid. Elaboración propia.

Base Cartográfica: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

Abundando en las carencias del movimiento asociativo en el ámbito metropolitano, sorprende que en las 71 páginas del programa electoral con el que Ahora Madrid se presentó a las elecciones municipales y autonómicas de 2015, en el apartado 2.5.2. («Creación de estructuras de empoderamiento ciudadano a escala local y metropolitana») tan solo se incluyen propuestas orientadas a la escala local, alguna de ellas tan concreta como la creación de los Observatorios Municipales Sectoriales, por ejemplo. El caso es que este olvido no es involuntario sino coherente con su posterior acción de gobierno al frente del ayuntamiento de Madrid en la que, en aras del nuevo municipalismo, se obvia todo interés por la dimensión metropolitana en las estrategias de mayor calado impulsadas desde las áreas municipales de urbanismo y medio ambiente, tema éste sobre el que volveremos más adelante.

El movimiento ecologista, por su parte, fue pionero, todavía en plena «burbuja» inmobiliaria (2005), en la reacción de los ciudadanos frente a la especulación, para lo que se crearon un buen número de asociaciones de ámbito local o comarcal, muchas de ellas bajo inspiración de *Ecologistas en Acción* como entidad matriz. Constituidas en *Plataforma de Municipios y Comarcas contra la Especulación*, su primera y quizá única acción colectiva conocida consistió en la redacción de un escrito dirigido en 2005 a la entonces ministra de Vivienda, M.^a Antonia Trujillo. Sorprende la gran dispersión espacial de las asociaciones firmantes por todo el territorio de la CdM (Fig. 11), lo que corrobora que la especulación estuvo ampliamente generalizada por todo él, abstracción hecha del tamaño de los municipios. Habrá que dar por supuesto que comparten una cierta mentalidad metropolitana las asociaciones constitutivas de la *Plataforma contra la Especulación*, aunque sin efecto práctico alguno conocido.

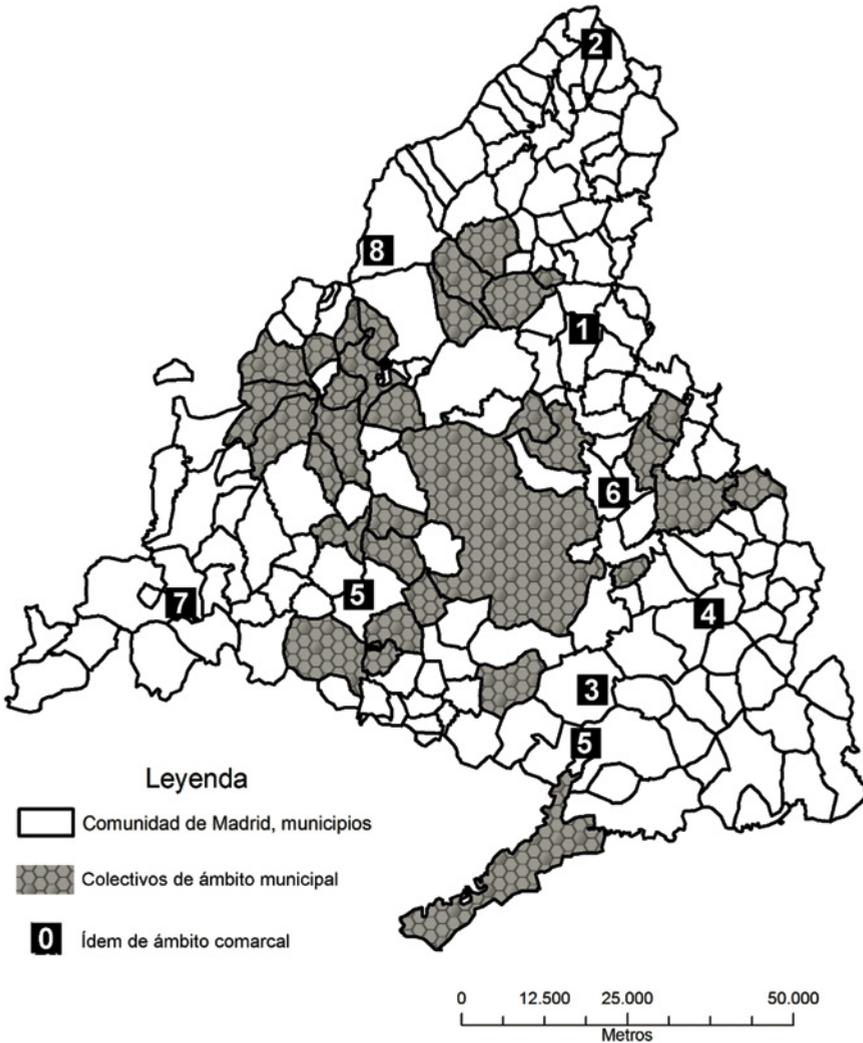


Figura 11. Colectivos y asociaciones vecinales integrantes de la *Plataforma de Municipios y Comarcas contra la Especulación Urbanística* (11.2005).

Los símbolos numerados corresponden a organizaciones ciudadanas de ámbito comarcal: 1. AR-BAtmJ (Tramo medio del Jarama). 2. Ardea - Ecologistas en acción de la Sierra de Ayllón (Sierra norte de Madrid). 3. Asociación ecologista del Jarama - El Soto (Parque Regional del Sureste). 4. Ecologistas en acción del Valle del Tajuña. 5. GRAMA (Parque Regional del Sureste y Parque Regional del Curso Medio del Guadarrama). 6. Jarama Vivo (Municipios colindantes al Río Jarama). 7. Sierra Oeste Desarrollo SOStenible (Municipios de la ZEPa de los Encinares de los ríos Alberche y Cofo). 8. Asociación para la defensa del Valle del Lozoya y la Sierra de Madrid. Fuente: prensa@contraespeculacion.org. Elaboración propia.

3.2 El neomunicipalismo en la escena política madrileña, causa o consecuencia de la falta de cultura territorial metropolitana

No es nueva la actitud reacia de los gobiernos locales ante cualquier atisbo de reducción de la autonomía municipal consagrada por la Constitución, incluso cuando se invoquen principios generalmente admitidos y razonables como la coordinación y la colaboración entre administraciones; en tales casos se advierte de forma más o menos velada la pretensión por conseguir situaciones de primacía o privilegio respecto al resto de las administraciones. Así ocurrió en la primera experiencia de planeamiento urbano supramunicipal pilotada entre 1963-1983 por un ente digno de toda sospecha de intervencionismo como fue COPLACO, si bien los recelos de los 27 municipios integrados en la incipiente Área Metropolitana de Madrid se dirigían no solo hacia el organismo autónomo de la Administración Central sino también hacia el ayuntamiento de Madrid. Cierta lógica fundamentaba el protagonismo de Madrid-ciudad dentro de COPLACO, teniendo en cuenta el papel de la capital como «locomotora» económica y proveedora de oportunidades de empleo y servicios superiores durante la larga etapa de claro monocentrismo de Madrid sobre su área metropolitana. Eso y su condición de capital política del estado justificó la *Ley Especial de Madrid* primero (1963) y la *Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid* después (2006), contemplada ya en el *Estatuto de Autonomía de Madrid* (1983) pero, por razones desconocidas, aprobada tardíamente y con escasa importancia práctica³³.

3.2.1 *El municipio como base de la participación democrática y para la solución de los problemas de la vida cotidiana, soporte del nuevo municipalismo. El caso del municipio de Madrid*

Tras las elecciones municipales de 2015 el término «municipalismo» ha ido ganando peso en el debate político como resultado de la victoria electoral de candidaturas vecinales en numerosos municipios de variado tamaño, incluso en grandes ciudades como Madrid, Barcelona o Zaragoza. En sintonía con este giro en el comportamiento electoral a nivel local se ha produci-

³³ La confluencia en Madrid de una doble condición (gran ciudad y capital) no fue reconocida hasta la Ley de 2006, aunque la segunda ya lo había sido implícitamente desde 1561 y de forma explícita en la constitución republicana de 1931. Sobre el devenir de la dicha dualidad versa el prólogo escrito por Alberto Ruiz Gallardón a la edición bilingüe de la Ley de 2006 (Ayuntamiento de Madrid, 2006: 7-11). Disponible en: http://www.madrid.es/UnidadWeb/UGNormativas/NormativaNoMunicipal/LEY_DE_CAPITALIDAD.pdf

do un repunte del movimiento ciudadano con muchas variantes, unas veces surgidas de la propia sociedad local rebasando ampliamente las viejas asociaciones vecinales, otras encastradas en las nuevas estructuras partidarias (foros³⁴, círculos, etc.). La reinención del ámbito local como espacio privilegiado para la participación política y la solución de las demandas surgidas en las microescalas sociales (grupos vulnerables) y espaciales (barrios) viene a unirse a una vieja reivindicación del municipalismo durante décadas, a saber, la segunda descentralización de las comunidades autónomas a los ayuntamientos, todavía pendiente. También ha estado muy presente en las propuestas de los nuevos ayuntamientos la exigencia de una financiación estable, equilibrada y transparente, argumentando que sin ella queda seriamente afectada la real autonomía municipal y se hace imposible cumplir sus promesas electorales³⁵.

Sin duda, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que les afectan, tanto en la escala urbana como en la de barrio, constituye la piedra angular de la acción política de los nuevos ayuntamientos, independientemente de su tamaño, como lo demuestra el de Madrid hasta el punto de crear un Área de Gobierno con este objetivo³⁶. Es muy elocuente que, de entre las distintas formas que está adoptando la participación de los ciudadanos en la gestión de la ciudad de Madrid, la más novedosa, hasta el punto de convertirse en el «banderín de enganche» del municipalismo de nuevo cuño, es la implantación, junto otras formas de participación (debates, propuestas, votaciones etc.), de los presupuestos participativos, la auténtica estrella de la participación ciudadana; implementados ya en el 2016 y 2017 con un monto de 60 millones de euros, han ascendido a 100 millones en el presente ejercicio 2018³⁷.

³⁴ Los Foros Locales, órganos colegiados de información y de participación ciudadana presencial y deliberativa en los 21 distritos municipales de Madrid, han venido a sustituir a los antiguos consejos territoriales. Se reúnen en sesión plenaria un mínimo de tres veces al año.

³⁵ Esta argumentación forma parte del discurso oficial de Podemos, según se desprende del texto de Emilio Delgado Orgaz, diputado de Podemos en la Asamblea de Madrid, bajo el título «Decimos Municipalismo», publicado en *Cuarto Poder*. Disponible en <http://Emilio Delgado Orgaz.wordpress.com/> (Consultado el 21.03.2018).

³⁶ Su nombre completo es *Participación, Transparencia y Gobierno Abierto* y el principal vehículo para dar cauce a la participación es la página web *Madrid Decide*. En la votación para los presupuestos participativos de 2018 votaron 39.401 ciudadanos mayores de 16 años, lo que representa el 1,22% de la población madrileña al 1.01.2018. Para un mayor detalle y distribución por distritos visitar la dirección: <https://decide.madrid.es/presupuestos-participativos-estadisticas>.

³⁷ A esta tercera edición de los presupuestos participativos se han presentado 3.332 propuestas; de entre ellas las que se refieren al conjunto de la ciudad se repartirán 30 millones y los restantes 700 se distribuirán entre los proyectos de los 21 distritos. Cuestión muy controvertida es el respaldo que las distintas propuestas hayan tenido por parte de la ciudadanía y mucho más el porcentaje de los proyectos aprobados que se llegan a realizar (*El Mundo*, 24.01.2018 y 20.03.2018).

3.2.2 *La difícil entrada de la escala metropolitana en el actual contexto participativo de inspiración municipalista. Algunos atisbos en la experiencia madrileña actual.*

Se trata de un difícil empeño, teniendo en cuenta la irrupción en el gobierno local de los grupos representativas del nuevo activismo urbano, cuyos resultados electorales en la Comunidad de Madrid alcanzaron éxitos relevantes³⁸. Aun así, incluso desde dentro del propio nuevo movimiento municipalista se alzan voces que advierten sobre las insuficiencias de la escala local para afrontar «la gestión democrática de bienes y servicios que o bien requieren de una gran cantidad de recursos o bien comprenden marcos territoriales más amplios», de donde se desprende que solo mediante una gestión a escala regional se resolverían ciertas dimensiones de los derechos ciudadanos como el abastecimiento de agua, el medio ambiente, los transportes o servicios complejos como la atención hospitalaria; además, a la escala regional, entendida en Madrid como región metropolitana, se podrían afrontar las políticas de reequilibrio territorial a partir de situaciones de desigualdad tan patentes en términos de calidad de vida y de renta como las existentes entre los municipios del S y SO y los del N y NO de la Comunidad (Observatorio Metropolitano, 2014, 151-152).

a. LA COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL ENTRE LOS «MUNICIPIOS DEL CAMBIO»

Es un hecho que en muchos ayuntamientos surgidos de las elecciones de mayo de 2015 se ha producido un resultado totalmente novedoso cual es el ascenso a la gestión municipal de grupos sociales desfavorecidos o, cuando menos, no suficientemente tenidos en cuenta ni en los procesos ni en las políticas urbanas emprendidas en el actual modelo gerencial de la ciudad (Sabaté Bel, 2009: 444)³⁹. Se producía así la superación de la mera participación y el reconocimiento de los actores sociales como *partners* de la burocracia pública (Borja, 2013: 95) para convertirse en sus propios gestores. La cuestión que ahora se plantea es cómo dar el salto de la esfera local a la supramunicipal y, por extensión, a la metropolitana. Como es sabido, en la CdM el éxito electoral

³⁸ Con evidente exageración, así lo cuantificaban documentos internos de Podemos: «En 80 de los 179 municipios de la región hay grupos municipales vinculados a Podemos y en 26 municipios se está en el equipo de gobierno, ya sea gobernando o cogobernando; casi el 65% de la población de la Comunidad de Madrid vive en un municipio donde las candidaturas de Unidad Popular están en su ayuntamiento» (Maestre *et al.*, 2016:3)

³⁹ Para designar el acceso a la toma de decisiones de los llamados grupos «invisibles» se ha acuñado en la bibliografía internacional el término *empowerment* traducido literalmente como *empoderamiento*

de las candidaturas «del cambio» alcanzó una dimensión considerable al aceptar los datos contenidos en la nota 38 de este texto; era lógico pensar que, para que los objetivos de estas candidaturas se alcanzaran plenamente en la escala local, era imprescindible plantear también algunas de sus actuaciones a la metropolitana. Siendo como es objeto de general consenso que, al margen de posicionamientos ideológicos, ésta es la auténtica escala territorial en la que actúan las dinámicas económicas y laborales y en la que tocan tierra numerosas infraestructuras y servicios de uso público (transporte público, abastecimiento de agua etc.) además de resolverse múltiples problemáticas (la ambiental entre otras). De igual manera, trabajando a esta escala se reduce el riesgo de reduccionismo y de insolidaridad que en ocasiones contaminan los planteamientos puramente localistas (Observatorio Metropolitano, 2014: 153).

De forma implícita tales consideraciones han estado presentes en la constitución, al cumplirse un año de las elecciones municipales, de una *Red de Municipios por el Cambio*, en que se han aglutinado los municipios de la CdM, entre ellos la propia capital, en donde gobiernan o cogobiernan con el PSOE candidaturas de unidad popular compuestas por Podemos, IU, Equo y asociaciones y colectivos locales varios. En las declaraciones fundacionales de la Red quedó explícita la voluntad de sus integrantes por crear un espacio de defensa del municipalismo ante los intentos de la supuesta «recentralización» emprendida por el gobierno regional⁴⁰. A través de esta red se pretendía también tener una interlocución más directa y efectiva con el gobierno regional y más eficiente con los restantes municipios de la región. En suma, utilizando sus mismas palabras, «la alianza pretende coordinar políticas sobre espacios autónomos e independientes, además de establecer una comunicación fluida con el grupo parlamentario de Podemos para tener un interlocutor válida en la Asamblea de Madrid»⁴¹. Para sacar adelante las propuestas y políticas de la Red se consideraba muy necesario tener una buena relación con la Federación Madrileña de Municipios (FMM), cuyo primer episodio consistió en impulsar, con el apoyo del PSOE, la candidatura del alcalde de Arganda para

⁴⁰ La *Red de Municipios por el Cambio* se presenta como un «ariete contra la recentralización madrileña». *El Mundo*, 23.05.2016. Esta es la fecha de constitución de la Red en la Escuela de Relaciones Laborales de la Universidad Complutense de Madrid, si bien no nos consta ni el documento de constitución ni la relación de los 22 municipios fundadores, que nunca hemos visto juntos en ninguna de las informaciones manejadas referidas a la misma temática.

⁴¹ Así se recoge textualmente en el documento difundido por *eldiario.es* y por las redes sociales: «Ayuntamientos madrileños de candidaturas de unidad popular crean una Red de Municipios por el cambio». Disponible en <http://www.eldiario.es/madrid/Ayuntamientos-candidaturas-Red-Municipios-Cambio> 0 517949004.html (Consultado el 24.03.2018).

presidirla⁴². En cuanto a las relaciones con la Asamblea de Madrid, a través suyo se buscaba encontrar soluciones a escala autonómica a los problemas surgidos en los ayuntamientos de la red o en las mancomunidades de las que forman parte, tales como el endeudamiento, las basuras o el transporte. De la información de la que disponemos no nos consta que la Red como tal haya institucionalizado ni desarrollado un plan de acción diseñado e impulsado por la ella, de donde se desprende que se ha limitado a ser una mera plataforma municipal. Arriesgamos como causa la gran diversidad de tamaños y problemas de los municipios participantes y la propia composición política de las corporaciones implicadas, lo que las condena a una permanente inestabilidad con frecuentes cambios en las alianzas originales y en la configuración de mayorías gobernantes (Cuadro 7 y Fig. 12).

Cuadro 7. Municipios integrantes de la Red de Municipios por el Cambio en el momento de su fundación (mayo de 2016)

Municipios	Partido del Alcalde (N.º Concejales)	Partidos que apoyan (Concejales)	Fecha de constitución	Población hab. 2017	Observaciones
Alcalá de Henares	PSOE (7)	Somos Alcalá (6), IU (1)	julio/2015	194.310	
Alpedrete	Alpedrete Puede (4)	UNPA (3) y PSOE (3)	13/06/2015	14.240	
Ambite	Vecinos por Ambite (VpA) (2)	CdA (2)	13/06/2015	677	
Bustarviejo	Agrupación Vecinal de Bustarviejo (4)	PSOE-IU (2)	13/06/2015	2.399	
Ciempozuelos	Ahora Ciempozuelos (7)	PSOE (5)	13/06/2015	23.737	
El Atazar	PSOE (1)	Agrupación de electores Vecinos por el Atazar (AEVEA) (2)	13/06/2015	97	
Madrid	Ahora Madrid (20)	PSOE (9)	13/06/2015	3.182.981	

⁴² Gobernado por una coalición PSOE-IU con apoyo de Ciudadanos y Arganda Sí Puede, lo que dejó fuera de la alcaldía al partido más votado (PP); la citada composición aporta cierta inestabilidad al equipo de gobierno.

Municipios	Partido del Alcalde (N.º Concejales)	Partidos que apoyan (Concejales)	Fecha de constitución	Población hab. 2017	Observaciones
Moralzarzal	Vecinos por Moralzarzal Participa! (5)	PSOE (2) y Moralzarzal en Común (3)	13/06/2015	12.496	
Navalcarnero	PSOE (6)	Cambiamos Navalcarnero (4) y Unión Reformista Ciudadana (URCi) (2)	13/06/2015	27.570	
Pedrezuela	Somos Vecinos (2)		13/06/2015	5.613	Moción de Censura PP y UPyD 17/11/2017
Pinto	Ganemos Pinto (7)		13/06/2015	50.442	
Rivas-Vaciamadrid	Somos Rivas (7)	Rivas Puede (6)	13/06/2015	83.767	
San Fernando de Henares	San Fernando de Henares Sí Puede (5)	PSOE (5) e IU (4)	13/06/2015	39.681	
San Lorenzo de El Escorial	VxSLE Vecinos por San Lorenzo de El Escorial (2)	PSOE (2) En Común (2) y PUSL (1)	13/06/2015	18.024	
Talamanca del Jarama	PSOE (4)	Si se puede Talamanca (2)	junio/2015	3.573	
Valdemorillo	Progresistas de Valdemorillo (PVM) (3)	Sí Se Puede (3) Partido Vecinos de Valdemorillo (VVAL) (1), UPyD (1), y PSOE(1) IU (1)	17/06/2017	12.300	Moción de Reprobación de «Sí Se Puede» (18/05/2017). Macromunicipio
Zarzalejo	PSOE (2)	¡Ahora Zarzalejo! (3)	13/06/2015	1.596	Dimisión del Alcaldede de AZ 18/01/2018, Alcalde PSOE

Fuente: Prensa de Madrid de mayo de 2016. Elaboración propia.

Observaciones: Según declaraciones de sus impulsores, dicha red constaría de 22 municipios; sin embargo en ninguna de las informaciones manejadas se llega a alcanzar esa cifra. No se ha localizado ningún órgano de expresión ni página web de la citada red, lo que no permite corroborar la continuidad de la información contenida en este cuadro.

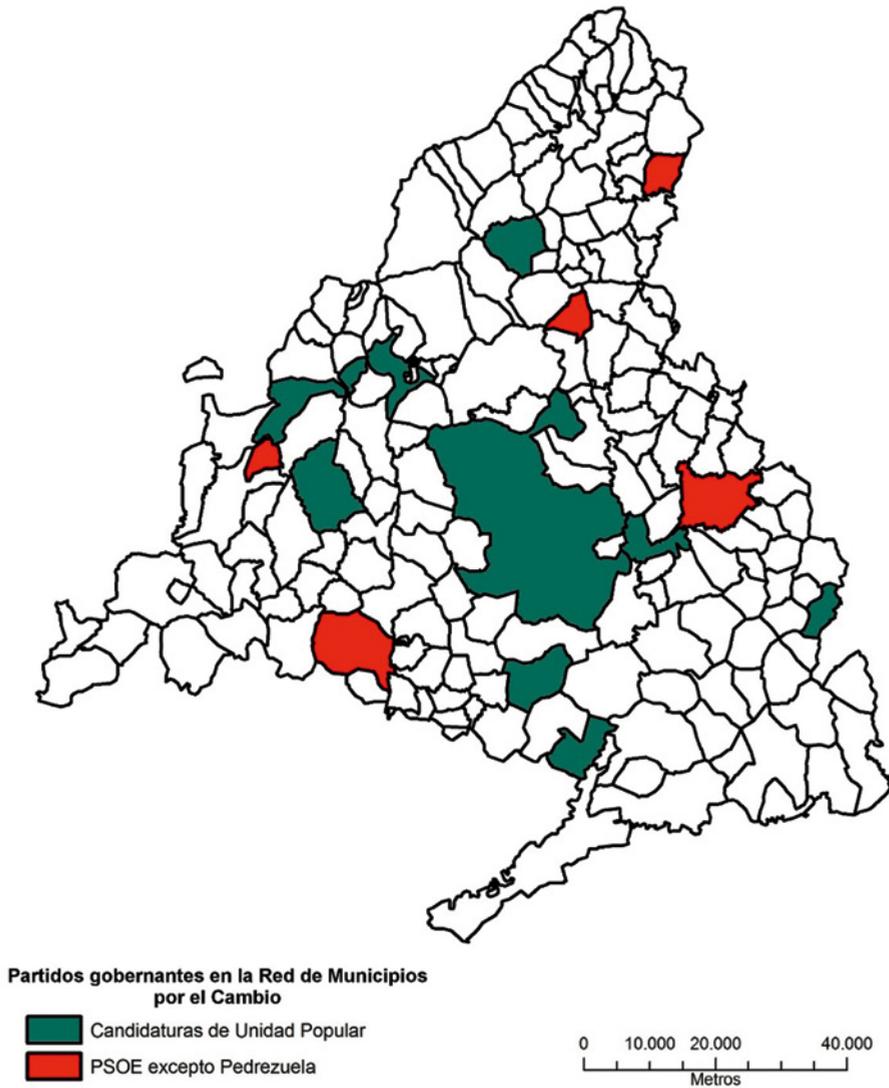


Figura 12. Municipios integrantes de la Red de Municipios por el Cambio en el momento de su fundación (mayo de 2016).

Nota: Para una mejor comprensión de esta figura, consultar el Cuadro 7.

Fuente: Prensa de Madrid de mayo de 2016. Elaboración propia.

b. LA CONFRONTACIÓN CON LAS POLÍTICAS SECTORIALES O CÓMO CONFORMAR UN CIERTO METROPOLITANISMO DE NUEVO CUÑO DESDE LOS MUNICIPIOS

En «neomunicipalismo del cambio» ha encontrado en las condiciones en que se prestan ciertos servicios de ámbito metropolitano un campo abonado para ejercitar la crítica. Este es el caso de las grandes infraestructuras de transporte, especialmente el tren de Cercanías y el Canal de Isabel II, responsable del abastecimiento y saneamiento de prácticamente toda la región metropolitana⁴³. Se trata de los pocos servicios básicos que han sido resueltas a escala metropolitana, incluso sin un plan preestablecido; como responden a demandas ciudadanas básicas con indudable repercusión social, entran de lleno en el concepto de «urbanismo social», por lo que tiene toda lógica el que hayan sido objeto de especial atención por parte de los movimientos ciudadanos (Camacho *et al.*, 2015: 87); por otra parte, han de ser incluidos entre las secuelas que la deficiente calidad del servicio y su mala gestión han dejado décadas de política urbana neoliberal, interesada básicamente por la dimensión economicista de la ciudad. Por tal motivo, ha puesto su atención en ellos como uno de sus estrategias prioritarias la *Red de Municipios por el Cambio*.

El frente estratégico más polémico y político de la Red es el del Canal de Isabel II, envuelto en una presunta trama de corrupción y de mala praxis empresarial en beneficio de algunos de sus responsables técnicos y políticos. El ayuntamiento de Madrid ha llevado la iniciativa al convocar una reunión (5.2017) con los restantes municipios de la Red en tanto que accionistas minoritarios del Canal de Isabel II⁴⁴ por considerar que de tales comportamientos se pudiera derivar un importante perjuicio patrimonial para los ayuntamientos y, por ende, para los vecinos⁴⁵. El otro frente polémico afecta a las Cercanías de Madrid, que ha perdido 23 millones de viajeros en los últimos 10 años en paralelo con el deterioro del servicio a causa de la acumulación de fallos técnicos, retrasos y averías con riesgo para la seguridad

⁴³ Construido a mediados del siglo XIX para abastecer de agua al municipio de Madrid, actualmente presta servicio a 171 de los 179 municipios de la CdM. Los no incluidos disponen de recursos hídricos alternativos y, salvo Alcalá de Henares (203.00 habitantes) y San Lorenzo de El Escorial (18.000 habitantes), son municipios serranos de escasa entidad demográfica. Más información en: <http://www.lavanguardia.com/politica/20171217/433704236239/ocho-municipios-de-la-region-no-beben-del-canal.html> (Consultado en 18.04.2018).

⁴⁴ El Ayuntamiento de Madrid y otros 110 municipios, son accionistas minoritarios del Canal de Isabel II Gestión, sociedad creada en 2012 por el Gobierno del Partido Popular a la sazón presidido por Ignacio González, investigado dentro de la *Operación Lezo*. En conjunto tan solo detentan el 17,6 % de las acciones frente al restante 82,4 %, de las que es titular la CdM.

⁴⁵ *Diario de Madrid*, 05.05.2017. Disponible en: <http://diario.madrid.es/blog/tag/foros-locales/>

de los usuarios, sin contar la falta de higiene, difícil accesibilidad y falta de información en las estaciones. Todo lo cual tan solo es achacable al déficit de labores de mantenimiento paralelo a la reducción de la plantilla de las dos empresas ferroviarias (RENFE y ADIF) encargadas de la infraestructura y del servicio ferroviario respectivamente, sin que la generalización de la subcontratación como forma de gestionar el mantenimiento haya demostrado ser una alternativa eficaz. Ello no obsta para que ciertas actuaciones concertadas en el ámbito del Consorcio de Transportes, hayan permitido un grado considerable de integración tarifaria de las cercanías ferroviarias con el resto de los transportes públicos de la Comunidad en beneficio de los usuarios. Sin embargo, la clave de las deficiencias puestas de relieve en la red de Cercanías hay que buscarla en la paulatina reducción de la inversión del Ministerio de Fomento en su mantenimiento desde 2010⁴⁶. La situación ha provocado diversas reacciones de rechazo tanto entre los usuarios (los más perjudicados) como en las instituciones públicas. Así, aún perteneciendo al mismo partido político, el gobierno autónomo ha mostrado su inquietud por el mal servicio prestado en Cercanías y la caída de ingresos y viajeros. Por parte de los ayuntamientos también ha habido reacciones en apoyo de los usuarios de la red de Cercanías por las deficiencias en las líneas más transitadas y afectadas por problemas recurrentes de retrasos y averías, sobre todo las del S. y SO. de la corona metropolitana. De momento, la única reacción intermunicipal ante el problema ha sido la creación una plataforma para protestar y buscar soluciones a los problemas de la línea C3, que sirve el corredor suburbano Madrid-Aranjuez, en la que se han integrado los ayuntamientos de Madrid, Getafe, Pinto, Valdemoro, Ciempozuelos y Aranjuez. A pesar de su limitada extensión territorial, se trata de una modesta aportación a la aparición de una cierta mentalidad metropolitana como vehículo para resolver problemas que les son comunes. Sin invocar ninguna relación causa-efecto conocida con la citada movilización, finalmente el Gobierno aprobó a finales de 2017 un *Plan de Acción Urgente* para la mejora de la red ferroviaria en la CdM en el bienio 2018-2019 por un importe de 580 millones de euros, con especial atención a las líneas de cer-

⁴⁶ En el haber de la Red de Cercanías, incluso con sus actuales deficiencias, debe anotarse que en torno a sus estaciones, sus intercambiadores y sus 59 aparcamientos disuasorios se ha articulado una red de autobuses interurbanos generadora de una malla importante de movilidad entre la ciudad central de Madrid y su región metropolitana, prácticamente inexistente en los años 80. Información de detalle sobre las líneas de Cercanías y sus cambios recientes puede hallarse en el documento Red de Cercanías de Madrid (I): «Estado presente y ampliaciones de infraestructuras y servicios previstos». Disponible en: <https://ferroviando.com/2017/08/20/red-de-cercanias-de-madrid-i-estado-presente-y-ampliaciones-de-infraestructuras-y-servicios-previstas>. (Consultado el 25.03.2018)

cañas más afectadas por las deficiencias del servicio, con los que se aspira a garantizar «el derecho a la movilidad de los ciudadanos y la vertebración territorial» (*ABC*, 16.12.2017)⁴⁷.

C. A LA BÚSQUEDA DE NUEVOS CAMPOS PARA LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL. UN ÉXITO PUNTUAL

Así cabe calificar el acuerdo de colaboración firmado en septiembre de 2015 entre siete ayuntamientos del oeste madrileño⁴⁸, entre los que hay algunos con predominio de la vivienda principal (Brunete)⁴⁹ y otros, como Valdemorillo en donde la residencia secundaria es dominante. Estos municipios pretenden servir de ejemplo a otros municipios en cuanto a potenciar la utilización conjunta de los recursos municipales, aunque de momento solo estarían implicadas en este proyecto las concejalías de Educación, Cultura y Participación Ciudadana y de Juventud y Deportes; sobre la valoración quizá en exceso optimista de la idea es buena prueba el que sus promotores se atrevieran a autodenominarse como «macromunicipio», término no recogido en la legislación local. En esencia, el acuerdo se limita a dar a todos los empadronados en los siete municipios la posibilidad de inscribirse con igualdad de condiciones en las actividades programadas en este conglomerado municipal sin haberse constituido previamente ninguna figura de colaboración intermunicipal. Aun así, se argumenta en su defensa que en el «macromunicipio» se trata a todos los residentes de los siete municipios como iguales cuando utilizan los servicios municipales recíprocos mientras que en las mancomunidades los municipios tan solo comparten los gastos a la hora de financiar un determinado servicio. Al parecer, el experimento había ya dado resultados alentadores en una experiencia previa entre algunos de los municipios firmantes, habida cuenta de la proximidad y buenas comunicaciones entre ellos; por lo cual, se está pensado en ampliarlo bajo la forma de agrupación de municipios para el sostenimiento en común del personal o bien para compartir el personal admi-

⁴⁷ Una partida de tan solo 78 millones de euros ha sido incluida para esta misma finalidad en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado de 2018, presentado para su aprobación en el Congreso de los Diputados en el mes de abril de 2018, aún pendientes de su aprobación definitiva en la última revisión de este texto a finales de mayo de 2018.

⁴⁸ Brunete, Navalagamella, Sevilla la Nueva, Quijorna, Villanueva de Perales, Villamantilla y Valdemorillo.

⁴⁹ Brunete es uno de los municipios más representativos de sobredimensionamiento residencial en la década del «boom», en cuyo plan general se calificó suelo para 8.600 viviendas, lo que habría incrementado la población de la localidad en un 232% (Vinueza y Martín, 2013,59).

nistrativo recíproco⁵⁰. No es mucho, pero cualquier iniciativa colaborativa es bienvenida para empezar a crear una mentalidad territorial metropolitana tan necesaria y urgente.

3.2.3 *La invocación a la capitalidad como instrumento de reforzamiento del poder municipal en la estrategia del Ayuntamiento de Madrid*

El estatus de Madrid como capital del Estado y de la Comunidad Autónoma ha brindado un potente soporte a las reivindicaciones del Ayuntamiento de Madrid por conservar e incluso reforzar las competencias que de ambas se derivan, así como para garantizar una financiación acorde con los gastos que comportan el desempeño de la doble capitalidad, de los servicios que presta a los ciudadanos y los derivados de su rango de gran ciudad. El período abierto tras las elecciones de 2015 ha creado una coyuntura muy favorable para invocar que se cumpla la segunda descentralización a los ayuntamientos ya contemplada desde finales de siglo XX en el *Pacto Local Estatal* (1998) y poco después a raíz de la aprobación simultánea de la *Ley 3/2003 para el desarrollo del Pacto Local* y la *Ley 2/2003 de Administración Local de la Comunidad de Madrid*. El proceso descentralizador en cuestión ha seguido una marcha muy desigual entre las CCAA y Madrid no ha sido una excepción. En el caso del municipio de Madrid, dado su régimen especial⁵¹, ambas descentralizaciones (autonómica y estatal) han sido ampliamente contempladas y reguladas sin quedar claramente explícita en ellas, como uno de los rasgos más sobresalientes, su condición de gran ciudad y de centro de un potente fenómeno metropolitano, circunstancias éstas que generan una fuerte incidencia sobre la aplicación real de las funciones transferidas (Galán, 2009: 37-50). De ahí se derivan confusiones y discrepancias, que han aflorado con particular virulencia en los recientes

⁵⁰ Gualtieri, Thomas «Siete municipios crean el primer «macromunicipio» de España», *El País*, 2.09.2015, 4 pp.

⁵¹ Consagrado en la *Ley de Capitalidad 22/2006* y en la *Ley Especial de Madrid* de 1963. El rango de Capital del Estado que la Constitución de 1978 atribuye a la Villa de Madrid en su artículo 5 lo recoge también el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid de 1983. Llama la atención que el Estatuto en su artículo 6 remita a las Cortes Generales la redacción de una ley de régimen especial como «capital del estado y sede de Instituciones generales» pero no como capital de la Comunidad Autónoma. No es menos asombroso que la aprobación de la Ley de Capitalidad se pospusiera 27 años a la Constitución y 23 a la Autonomía de Madrid, sin olvidar lo que es aún más grave: que ninguna de las dos leyes citadas asignen financiación alguna al estatus capitalino y a las funciones a él vinculadas.

conflictos surgidos entre el ayuntamiento y el estado a través del Ministerio de Hacienda⁵².

Sigue habiendo en Madrid una situación de hecho que dificulta la normal relación entre las tres administraciones con competencias sobre su territorio: la no existencia de una ley autonómica que reconozca a Madrid como capital de la Comunidad y regule las relaciones con las otras administraciones, camino recorrido por la Generalitat de Cataluña respecto a Barcelona y por otras muchas CCAA. Por otra parte, el régimen especial que las leyes de 1963 y 2006 diseñan para Madrid tan solo tienen en cuenta la condición de la Villa de Madrid como capital de España sin atención a su tamaño, su importancia económica, cultural, turística o como nudo de comunicaciones, características consustanciales con una gran ciudad como es Madrid (Ferret, 2002: 607). Mientras esta carencia se subsana, el gobierno municipal de Ahora Madrid ha detectado un camino para mejorar la financiación local invocando para ello el cumplimiento de las previsiones de la ley autonómica del Pacto Local, vigente desde 2003⁵³ pero prácticamente hibernada; con ello se financiarían las competencias autonómicas transferidas y otras cuya transferencia se decidiera recuperar (Metro de Madrid, por ejemplo) o reclamar (básicamente sociales). Todo lo cual, en suma, responde a una nueva estrategia municipal en respuesta a los recientes conflictos con el Ministerio de Hacienda. El ayuntamiento capitalino se ha hecho acompañar en sus reivindicaciones competenciales y de financiación por otros 30 ayuntamientos mediante las respectivas mociones municipales apoyadas siempre por el PSOE⁵⁴.

La reivindicación del Pacto Local en su doble dimensión competencial y financiera no es ajena a una operación de mayor calado destinada a blindar y reforzar las competencias de Madrid frente al Estado y la Comunidad en el marco de la reivindicación de un modelo federal por el que se inclinan los partidos aliados en el ayuntamiento de Madrid. Con esta idea *in mente* es coherente que el PSOE, que comparte con Podemos el poder local en muchos municipios «del cambio», recalque la especificidad de Madrid no solo como «bicapital»

⁵² Las discrepancias entre el Estado y la Delegación de Economía y Hacienda del Ayuntamiento en torno al cumplimiento de la regla de gasto por el ayuntamiento ha estado presente en la prensa de Madrid durante varios meses de 2017. El desenlace final ha sido la destitución del delegado municipal de Economía y Hacienda Carlos Sánchez Mato. Más información en *El País*, 19.12.2017

⁵³ Aprobada durante la segunda legislatura de Ruiz Gallardón y puesta en vigor cuando éste compatibilizaba las funciones de alcalde de Madrid y presidente de la Comunidad a raíz del «tamayazo», que propició la repetición de las elecciones autonómicas de 2003.

⁵⁴ Más detalles sobre la operación contiene el artículo de Ana Cabanillas «Podemos recurre a una ley de Gallardón ante el bloqueo de Montero a las cuentas de Carmona», en: *El Independiente*, 27.12.2017. Disponible en: <https://www.elindependiente.com/politica/2017/11/23/podemos-recurre-ley-gallardon-ante-bloqueo-bloqueo-montero-madrid>. (Consultado el 25.03.2018).

sino como cabecera y motor de una región metropolitana de 6,58 millones de habitantes al 1.01.2018; por ello, consideran justificado que Madrid aspire a tener competencias propias y exclusivas así como un nuevo régimen fiscal que garantice su pleno desarrollo y modernización al nivel de las grandes capitales europeas, lo que la asimilaría *de facto*, aunque sin reclamarlo *de jure*, a un distrito federal⁵⁵. A tal fin el PSOE está negociando con todos los partidos presentes en las instituciones madrileñas la puesta en marcha de una iniciativa legislativa que otorgue a Madrid un estatuto diferenciado de capital, en el que se recojan competencias, financiación y relaciones con las otras administraciones, en suma, una nueva Ley de Capitalidad⁵⁶.

Ahora bien, cualquiera que sea la fórmula elegida, si es que llega, para dar cobertura al nuevo papel de la capitalidad regional al que aspiran los actuales gestores del municipio de Madrid y sus aliados socialistas, sería difícil de entender que solo incluyera la Villa de Madrid como hicieron las anteriores regulaciones de la capitalidad. Ellos mismos son conscientes de que existen fuertes lazos funcionales con los municipios de su entorno, con los que habría que arbitrar algún sistema de coordinación en la prestación de servicios públicos, en materia de medio ambiente, infraestructura etc., asumiendo de manera más o menos explícita la idea metropolitana inspirada en el modelo barcelonés de los consorcios sectoriales. Incorporar de alguna manera la corona metropolita a las funciones de capitalidad, otrora monopolizadas por Madrid-municipio, es una estrategia, impulsada ya a efectos prácticos en los años 80 y 90 del siglo xx por los gobiernos de la CdM, destinada a diseñar un futuro estatus compartido dentro de un «macromunicipio» o de un distrito federal; aún sin propuestas concretas sobre la mesa, esta cuestión aún a nivel muy embrionario ya va colándose en los medios de comunicación y en los debates lanzados a la participación⁵⁷. De momento, la solución tendrá que esperar.

⁵⁵ Este concepto ya fue manejado por los partidos políticos existentes en Madrid durante la Transición como una opción para el encaje autonómico de la provincia de Madrid, consistente en convertir al municipio de Madrid en Distrito Federal e integrar el resto de la provincia en Castilla La Mancha.

⁵⁶ Propuesta que ha encontrado el rechazo del PP y Ciudadanos, que, aun compartiendo sus objetivos, se inclinan como medio para alcanzarlos por reclamar al Estado que se reactive la Comisión Interadministrativa prevista en la actual Ley de Capitalidad. Por su parte, el Gobierno de la Comunidad no ve con buenos ojos la propuesta pues implicaría compartir ciertas competencias con el ayuntamiento y, además, redundaría en un incremento impositivo. Más detalle en *El País*, 24.05.2016.

⁵⁷ Más detalles sobre la propuesta socialista en torno al «blindaje y reforzamiento» de las competencias de Madrid se encuentra en el artículo de Bruno García Gallo: «El PSOE pide reforzar las competencias de Madrid como una capital federal» (*El País*, 25 de mayo de 2016). Que el tema está ya sobre la mesa del debate lo demuestra el documento anónimo colgado en la página web *Decide Madrid*, portal de participación del ayuntamiento de Madrid, bajo el título *¿Madrid DF?*, 26.01.2017. Disponible en: <https://decide.Madrid.es/debates/4982-madrid-df>, (Consultado el 27.02.2018).

3.2.4 *La política ambiental del Ayuntamiento de Madrid desde 2015, otro frente de protagonismo municipal carente de perspectiva metropolitana*

Los graves episodios de contaminación atmosférica ocurridos durante 2016 y 2017, acentuados por un acusado déficit pluviométrico, han abierto otro escenario en que se visualiza la dificultad de adoptar políticas de ámbito exclusivamente municipal, aunque las ampare la autonomía municipal y se hallen refrendadas por herramientas de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, que no por ello tienen que ser puestas en cuestión. El Ayuntamiento de Madrid, reacio a emprender la necesaria revisión de un plan general con 20 años de vigencia, ha encontrado en la política de puesta en valor de la dimensión ambiental urbana una plataforma en torno a la que hacer girar numerosas dimensiones de la ciudad: eficiencia energética, movilidad urbana, biodiversidad, seguridad vial y tantas otras; todas ellas se hallan acogidas a terminologías de absoluta actualidad y gran audiencia social, amén de científica, como son el cambio climático o la sostenibilidad.

El primer paso hacia dicho objetivo estratégico se produjo en los inicios del proceso de puesta en marcha del ambicioso e innovador programa de participación ciudadana impulsado por el ayuntamiento a través de la web *Decide Madrid*. No fue casual que, justamente en los orígenes del lanzamiento del programa de participación ciudadana municipal (septiembre de 2015), sendas organizaciones ciudadanas de orientación ecologista (*Por un Nuevo Modelo Energético* y *Alianza por el Clima*⁵⁸) elevaran al ayuntamiento el *Manifiesto Madrid Sostenible* con la petición expresa de que se comprometiera a firmarlo y a aplicarlo junto con las 14 medidas que lo desarrollan. Tras su sometimiento a la aprobación de la ciudadanía, culminada con notable respaldo en febrero de 2017⁵⁹, se irán produciendo decisiones municipales destinadas a implementar el Manifiesto, entre las que la de mayor calado ha sido el *Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático*, presentado en marzo de 2017; en él se hace especial referencia a una estrategia de

⁵⁸ Plataforma integrada por más de 400 organizaciones contra el cambio climático global en la estela de la Cumbre de París celebrada el 30 de noviembre 2015. En el informe jurídico de competencia de la propuesta aprobado por la Junta de Gobierno con fecha 29.10.2015 se afirma que «el Ayuntamiento de Madrid puede intentar llevar a cabo la mayoría de las iniciativas, aunque probablemente no todas sean ejecutables a nivel municipal». Disponible en: https://decide.madrid.es/system/proposals/MAD_2015_09_199.pdf (Consultado el 31.03.2018)

⁵⁹ Con un 90% de votos afirmativos de los 214.000 participantes en la votación, lo que suponía el 6% de los empadronados en Madrid al 1 de enero de 2017 (3.182.175). Disponible en: http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCEstadistica/Nuevaweb/Demograf%C3%ADa%20y%20poblaci%C3%B3n/Cifras%20de%20poblaci%C3%B3n/PMH/Informe/Informe_PMH%202017.pdf

adaptación urbana a los impactos del cambio climático con particular y justificada atención a la movilidad urbana⁶⁰. Parecida es la relevancia que a la movilidad le asigna el *Informe Técnico sobre la Propuesta «Madrid 100% sostenible»* (mayo de 2017), reflejada en el abultado listado de actuaciones referidas a impulsar la movilidad sostenible agrupadas en el punto 9 del manifiesto junto con un gran número de propuestas de detalle⁶¹. No sorprende, por ello, que las acciones con más repercusión mediática que el ayuntamiento de la capital ha ejecutado o se hallan en proceso tienen que ver con la movilidad urbana, partiendo de la premisa de que dificultar y reducir la presencia de automóviles en la ciudad es un instrumento fundamental para combatir el cambio climático⁶²; si bien tal objetivo necesite otras muchas medidas complementarias, ha supuesto cuando menos un alivio a episodios de alta contaminación como los producidos en el otoño de 2017 la aplicación del *Protocolo de medidas contra la alta contaminación*, aprobado por la Junta de Gobierno del ayuntamiento de Madrid en 21 de enero de 2016, en el que se establecen limitaciones a la velocidad y a la presencia del automóvil en las vías urbanas y periurbanas.

Especial elocuencia desde la perspectiva de este texto tiene la escala que el *Plan de Calidad del Aire* y, en general, el conjunto de la propuesta en que se incardina (*Madrid 100% Sostenible*) han asumido, que no es otro que el del municipio de Madrid. En ello estriba su mayor debilidad pues se pone en cuestión incluso su propia viabilidad. Aunque en algún momento el Plan invoca la colaboración de los municipios vecinos e incluso la de los otros niveles de la administración presentes en Madrid, la lógica habría recomendado que se hubieran anudado previamente los lazos de colaboración y coordinación necesarios en torno a una problemática que sólo puede y debe abordarse a escala supramunicipal, cuando menos la metropolitana, que es también donde operan las fuentes de los problemas ambientales⁶³. En pleno episodio de contaminación atmosférica del otoño de 2017 un nuevo protoco-

⁶⁰ El amplio documento de 195 págs. se desglosa en 30 medidas, de las que al menos 12 afectan directa o indirectamente a la presencia del automóvil en la ciudad; su aprobación definitiva tuvo lugar por acuerdo de la Junta de Gobierno de 21 de septiembre de 2017. Disponible en: http://www.madrid.es/Unidades-Descentralizadas/Sostenibilidad/CalidadAire/PlanA/Ficheros/BOAM7999_2039.pdf.

⁶¹ Destacamos entre ellas la eliminación del tráfico de paso, la priorización de la movilidad peatonal, la limitación de la velocidad en vías urbanas y en accesos metropolitanos. Documento completo disponible en: https://decide.madrid.es/docs/informe_tecnico_100_sostenible.pdf

⁶² Han destacado, entre las más polémicas, la peatonalización de la Gran Vía y algunos itinerarios ciclistas en el distrito de Chamberí.

⁶³ Así lo entendieron en Barcelona donde la delimitación la Zona de Protección Especial del Ambiente Atmosférico y las medidas correspondientes ya tomadas y previstas han sido respaldadas por la Generalitat, la Diputación Provincial y el AMB, además de por los 40 municipios integrantes del Ambit 40, incluida la capital.

lo antipolución ha sido aprobado por la Comunidad de Madrid⁶⁴; en él se establecen normas parecidas pero más diversificadas⁶⁵ y algo menos restrictivas que las del ayuntamiento con destino a su aplicación en los episodios de alta contaminación, si bien partiendo de una actitud menos combativa con el automóvil privado; como rasgo diferencial se enfatiza la utilización de los aparcamientos disuasorios para acceder a la ciudad central. A pesar de que en un documento elaborado por el gobierno regional cabría haberse abordado desde la escala metropolitana, el protocolo autonómico vuelve a caer en el mismo error que el del ayuntamiento de Madrid al transferir la responsabilidad de su aplicación a los 15 ayuntamientos de más de 75.000 habitantes de su entorno próximo, a los que se obliga a confeccionar su propio protocolo; evidentemente, con semejante medida inevitablemente se volverá a adolecer de un planteamiento y una escala localista para resolver un problema que es por definición de escala supramunicipal. De nuevo la mentalidad metropolitana ha brillado por su ausencia.

4. LA REGIÓN METROPOLITANA DE MADRID, UNA REALIDAD CONSTATADA EN LA INVESTIGACIÓN Y REFLEJADA EN LA PRESTACIÓN DE CIERTOS SERVICIOS PÚBLICOS, AUNQUE IGNORADA EN LA PRÁCTICA DE LA GESTIÓN TERRITORIAL

Que existe en Madrid una estructura metropolitana supramunicipal e interregional se puede demostrar tanto en el plano analítico como empírico. Así lo vienen corroborando un amplio número de investigaciones académicas utilizando básicamente criterios estadísticos (demográficos, laborales, movilidad etc.). Más allá de las plasmaciones cartográficas que de ellos se derivan, cuya traducción al plano de la gestión sería complicado implementar, hay observaciones empíricas que demuestran la vitalidad que el fenómeno metropolitano madrileño está desplegando. Hay razones más que suficientes, por tanto, para que aflore en algunos de los analistas académicos una cierta impaciencia por no ver reflejada la realidad funcional metropolitana en el ámbito de la planificación y gestión del robusto impulso metropolitano madrileño (Moreno y Vinueza, 2014,11-12).

⁶⁴ Publicado en el *BOCM* el 23.11.2017. Un amplio resumen de su contenido se recoge en *OKdiario* 24.11.2017. Disponible en: <https://okdiario.com/espana/madrid/2017/11/24/entra-vigor-protocolo-antipolucion-cifuentes-restricciones-modelo-no-matricula-1547294>

⁶⁵ Otras recomendaciones para los días críticos pasarían por la reducción del uso de las calefacciones, la flexibilización de horarios en las administraciones públicas o la interrupción de las obras públicas generadoras de polución, entre otras.

4.1 La investigación, básicamente universitaria, notario del hecho metropolitano madrileño

No es posible en este texto dar constancia detallada de tantos intentos, todos loables, en los que con las herramientas propias del análisis académico se demuestra la existencia de una región metropolitana con Madrid como ciudad-central, aunque discrepen en cuanto a la amplitud territorial que abarca el fenómeno metropolitano madrileño. Quizá en ello estribe el rasgo más visible que las diferencia junto con su funcionamiento mono o policéntrico; por definición, las estructuras territoriales metropolitanas son reacias a una clara delimitación espacial por su condición dinámica y por cuanto el contagio urbano está territorialmente omnipresente en las sociedades avanzadas. La mayoría de ellas incluyen en la región metropolitana madrileña amplias zonas de las provincias limítrofes de Madrid (Roca Cladera, 2009) o incluso de otras más alejadas como Ciudad Real y Cuenca (Solís Trapero, 2011), incluidas sus capitales provinciales, lo que permitiría al último autor citado hablar de *Región Urbana Policéntrica Madrileña* (URPM); hay incluso quien, elevando la escala, utiliza el término *Sistema Metropolitano de la Macrorregión de Madrid* (Burn *et al.*, 2009), considerando como áreas metropolitanas diferenciadas dentro de él las articuladas en torno a las ciudades de Ávila, Cuenca, Guadalajara, Segovia y Toledo. Nos interesa recalcar en este mínimo intento recopilatorio la utilización de un Índice Sintético de Metropolización en la delimitación de la región metropolitana de Madrid utilizado por el *Observatorio Económico de Madrid* (2014: 109) con once variables consideradas, lo que le permite diferenciar hasta 6 áreas concéntricas en tono al área urbana consolidada de Madrid; el resultado dibuja un ámbito más compacto que otras propuestas conteniendo toda la comunidad de Madrid con ramificaciones sobre las provincias limítrofes incluidas las propias capitales (Fig. 13). Más modesta en su ámbito territorial y más próxima al clásico concepto de área metropolitana es el Área Urbana de Madrid delimitada por el *Atlas Estadístico de las áreas urbanas de España*, compuesta por 52 municipios (Valenzuela, 2011: 213); ésta delimitación bien podría servir de base razonable para alguna de las políticas metropolitanas menos ambiciosas pero más eficaces en clave supramunicipal a tenor de las existentes en el arsenal normativo español actualmente vigente o siguiendo la estela de la ya bastante nutrida experiencia española (Feria, 2011: 139-146; Feria, 2013: 23-27) e internacional (Hildenbrand, 2017: 95-157).

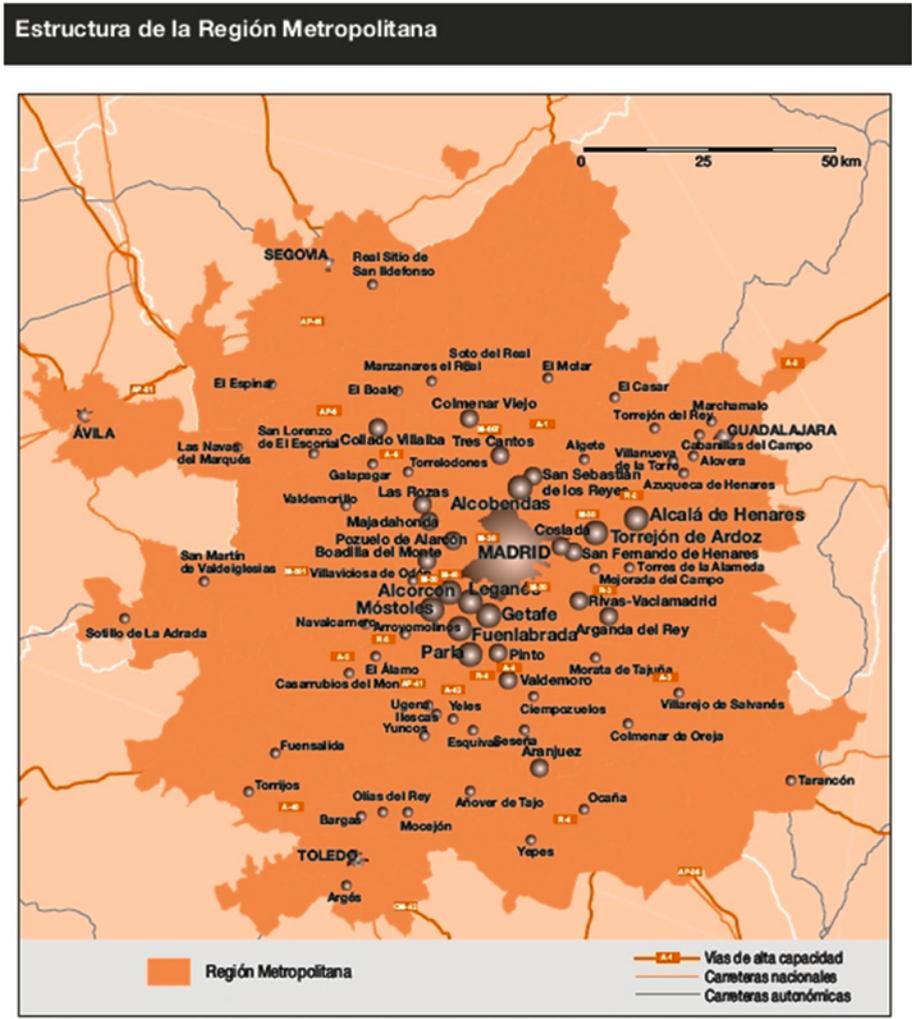


Figura 13. Estructura y delimitación de la Región Metropolitana de Madrid.

Fuente: Ayuntamiento de Madrid. Barómetro de Economía de la Ciudad de Madrid. 2014.

4.2 Las infraestructuras de transporte ferroviario, impulso o reflejo del hecho metropolitano de Madrid fuera del territorio de la Comunidad

En otro epígrafe de este texto se ha hecho referencia a las aportaciones y carencias de la *Red de Cercanías* en lo referente a la cohesión de la región

metropolitana de Madrid y de cómo no se ha percibido un efecto similar derivado de la red de autopistas de peaje. Que el ferrocarril está demostrando, por acción u omisión, su capacidad para cohesionar o ensanchar el ámbito territorial del metropolitanismo madrileño quedó explícito en el intento del *Plan de Cercanías de Madrid 2009-2015* al incorporar en su propuesta la ampliación de la línea C5 hacia la comarca de La Sagra toledana con capital en Illescas. Incluso sin ella es evidente el efecto de metropolización ejercido por el sistema de transporte que conecta Madrid con amplias zonas de la provincia de Toledo, elocuentemente reflejado en las coronas de tarifación del Consorcio de Transportes (Fig. 14); de hecho, los potentes flujos laborales y turísticos de Toledo con Madrid estuvo en los orígenes de la propia línea del AVE a la «ciudad imperial», inaugurada en 2005. Sin ser esos los objetivos originales de la red de alta velocidad iniciada en 1992 con la línea de AVE Madrid-Sevilla, en la práctica ya desde comienzos del siglo XXI ha quedado acreditado que los desplazamientos laborales cotidianos y el impulso a nuevas actividades y proyectos⁶⁶ han determinado que Puertollano y, sobre todo, Ciudad Real hayan comenzado a integrarse de forma discontinua en la región metropolitana de Madrid, al mismo tiempo que se reestructuraba la red urbana de toda la provincia de Ciudad Real (Ureña, 2005: 100-103; Garmendia y Ureña, 2011: 17). No puede decirse lo mismo sobre el efecto del AVE a Barcelona (inaugurado en 2003) sobre Guadalajara, cuya estación, ubicada a 5 km de la ciudad, se concibió como impulsora de una supuesta «ciudad integral» denominada Valdeluz (Bellet y Gutiérrez, 2011: 271-272)⁶⁷. La mucho más reciente entrada en servicio de la línea del AVE a Segovia (2007) y a Valladolid (2009) dentro del denominado «Corredor Noroeste de Alta Velocidad», las coloca a 27 y 55 minutos, respectivamente, de la Estación de Chamartín, lo que abre nuevas expectativas a los desplazamiento desde ambas hacia Madrid por motivos de turismo y ocio, estudios, trabajo o servicios. Aunque todavía los resultados de viajeros queden muy lejos de las previsiones de RENFE, a partir de la implantación en 2009 del sistema de lanzaderas las dos ciudades castellanas, bien es verdad que de forma desigual, se hallan en situación muy favorable para beneficiarse de la dinámica metropolitana madrileña pues se ubican dentro del umbral de la isócrona de 1 hora utili-

⁶⁶ Algunos de ellos de tan incierto futuro como el aeropuerto internacional privado construido con financiación público-privada sobre 1.500 ha de suelo y ubicado entre Ciudad Real y Puertollano con acceso a la línea de alta velocidad; su quiebra arrastró consigo a la Caja de Ahorros de Castilla La Mancha.

⁶⁷ Esta operación, nacida bajo la sombra de influencias políticas sobre su origen, aspiraba a convertirse en una nueva ciudad de 30.000 habitantes, pero su desarrollo ha desmentido tales aspiraciones.

zada como criterio para delimitar una región urbana. En el caso de Segovia, hay quien llega a adelantar su conversión en un barrio más de la metrópoli madrileña (Bellet, 2010: 32). Por su parte, en Valladolid la implantación de la alta velocidad, además de incorporarlo al campo de fuerzas de Madrid, lo convierte en un eslabón clave para mejorar las relaciones ferroviarias del N-NO de España con el centro y sur peninsulares, además de constituirse en uno de los nodos del «corredor logístico atlántico», definido por la Unión Europea en la *Red Transeuropea de Transportes*. Está por demostrar empíricamente si los flujos de pasajeros con Madrid han debilitado o reforzado el dinamismo económico de la capital regional de Castilla y León, sobre el que se habían creado grandes expectativas desde antes de su inauguración⁶⁸. Lo que, en cambio, sí ha quedado aplazado *sine die* es el ambicioso programa de reestructuración urbana diseñado sobre las viejas instalaciones ferroviarias disponibles en el interior de la ciudad (Santos y De las Rivas, 2005; Bellet, 2011: 264-265)⁶⁹. Finalmente, con la entrada en funcionamiento en 2010 de la línea de alta velocidad Madrid-Cuenca-Albacete-Valencia, además de la vertebración territorial que ello conlleva, deja a Cuenca en una posición muy favorable para mejorar su relación con el área metropolitana de Madrid no obstante la posición marginal respecto a la ciudad en que la estación «Fernando Zóbel» se ubica y el contexto de crisis económica en que la conexión ferroviaria se ha producido (Vázquez y Martínez, 2016)⁷⁰.

⁶⁸ Así lo demuestra la constitución en 2005 del *Foro Valladolid Alta Velocidad*, dedicado a dar a conocer las experiencias relacionadas con la llegada del tren de alta velocidad a otras ciudades españolas.

⁶⁹ Entre ellas es de resaltar la gran operación de renovación urbana prevista sobre los terrenos de la estación de Campo Grande y de los talleres de RENFE anexas con proyecto de Richard Rogers

⁷⁰ Si bien en todas las ciudades del entorno de Madrid servidas por el AVE se observa un importante incremento de viajeros, son muy grandes las diferencias en términos absolutos con un máximo en Valladolid (1,7 millones en 2014) frente a los 140.000 en Cuenca; las expansivas previsiones de sus respectivos mercados inmobiliarios, aireadas por los medios de comunicación, han estado lejos de cumplirse, pero tampoco ha aumentado en estas ciudades ni el empleo ni las pernoctaciones hoteleras, excepción hecha de Toledo.

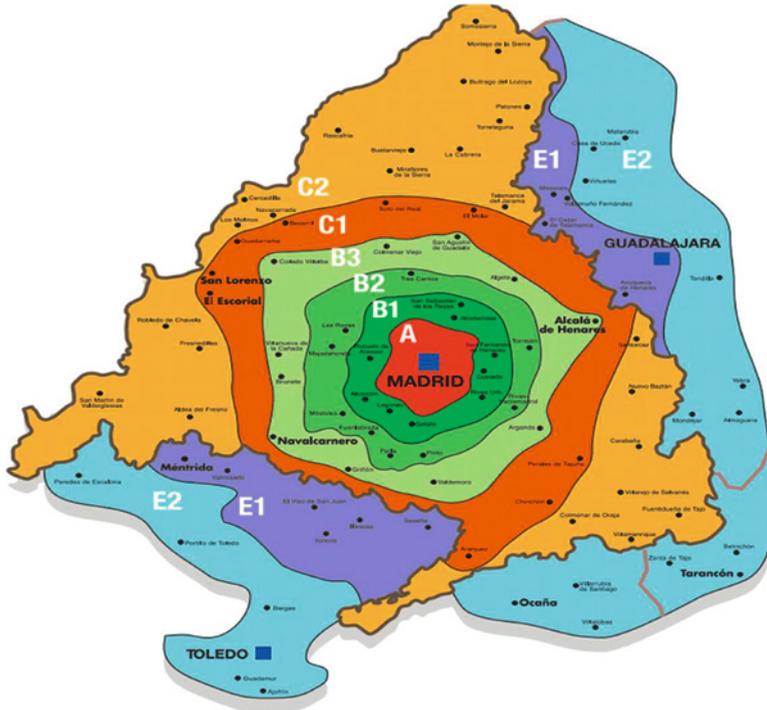


Figura 14. Zonas de tarificación del Consorcio de Transportes de la Comunidad de Madrid incluyendo las servidas por el transporte madrileño pertenecientes a las provincias de Cuenca, Guadalajara y Toledo.

Fuente: Consorcio de Transportes de la Comunidad de Madrid. 2018.

5. CONCLUSIONES

En el período contemplado en este texto (1997-2017) hay que diferenciar tres segmentos temporales bien definidos: el de la «burbuja» marcado por el paroxismo de la especulación inmobiliaria en su máxima expresión (1997-2007), el del estallido de la «burbuja» e irrupción de la crisis con sus negativos efectos económicos y sociales (2008-2011) y el tercero asociado a eclosión popular vinculada al Movimiento 15 M de 2011 y sus repercusiones políticas ocurridas en las elecciones de 2015, que auparon al poder municipal a partidos y movimientos populares surgidos del NAU (2011-2017).

No obstante ser tan diferentes los contextos social, político y económico en que se enmarcan los tres subperíodos, comparten por lo que se refiere a la

metrópoli madrileña el mismo desinterés por implantar alguna forma de planificación y gestión del territorio metropolitano con el que abordar de forma integrada los problemas propios de una gran metrópoli de 6,58 millones de habitantes al 1.01.2018, tal como se está haciendo en otras situaciones de nuestro entorno, incluso en España.

Agravan la situación el que las administraciones con competencias en el territorio madrileño (estado, comunidad autónoma y ayuntamientos) no han manifestado ningún interés por confluir en el diseño de un marco normativo y de gestión en régimen de leal coordinación y colaboración entre ellos, fruto del consenso y de la gobernanza. Tampoco ha existido atisbo alguno de acuerdos con las CCAA vecinas, sobre las que se proyecta el impacto de Madrid tanto positivo (mercado laboral) como el negativo sobre el medio ambiente. Tan sólo determinados servicios para atender las demandas cotidianas de la población metropolitana (transporte, abastecimiento de agua) y, sobre todo, el mercado inmobiliario (incluida el de titularidad pública) han operado con lógica metropolitana por razones meramente operativas. Sin embargo, ha prevalecido por encima de todo, el protagonismo de los ayuntamientos que, actuando a través del planeamiento y de las licencias de obras, han privilegiado sus intereses y han hecho inviable cualquier posibilidad de planificar y gestionar el territorio metropolitano como un todo.

Lo peor es que las carencias de modelo metropolitano no han sido percibidas como tales ni por los actores institucionales ni por los agentes sociales con presencia en Madrid, es decir ha faltado mentalidad de pertenencia a un ámbito territorial específico con unas problemáticas diferenciadas respecto a las escalas menores (municipio o barrio) y de interés por su correcta gestión (cultura metropolitana). Ha prevalecido, pues, una visión estrictamente economicista de la realidad urbana, estimulada por políticas y estrategias de corte neoliberal; han agravado la situación un cierto perfil de gestores públicos más interesados por el medro personal que por el interés general, lo que ha alimentado prácticas corruptas. Así se entiende que durante gran parte del período considerado hayan dominado procesos de expansión urbana que, por muy beneficiosas que hayan podido ser para la economía y el mercado de trabajo, han dejado secuelas de difícil solución como la dispersión y el consiguiente despilfarro territorial, el deterioro ambiental y a la pérdida de calidad de vida de los ciudadanos aquejados de un fuerte incremento de las desigualdades.

Podría parecer que los cambios políticos a nivel local ocurridos tras las elecciones de mayo de 2015 cambiarían radicalmente las secuelas dejadas por la «burbuja» y la crisis económica que la siguió; es cierto que en el plano de la

participación ciudadana en las cuestiones que afectan a la población en su espacio de vida cotidiana es patente la mejora, lo que ya constituye de por sí un gran avance sobre la situación anterior. Siendo esto cierto, no lo es menos que se ha retrocedido en cuanto a trascender la escala municipal y a operar de forma organizada y sistemática en clave supramunicipal, salvo alguna iniciativa más voluntarista que eficaz. Prevalen, en cambio, las actitudes que exigen el reforzamiento de las competencias y los recursos disponibles de los ayuntamientos, en lo que se ha venido en llamar el «nuevo municipalismo». El repliegue sobre la escala municipal ha derivado, por lo demás, hacia formas de actuación en las que la perspectiva metropolitana encuentra obstáculos insalvables en el camino hacia una más eficaz gestión de los problemas de los ciudadanos. Mal futuro se avizora para la idea y la cultura metropolitana, al menos en el horizonte madrileño.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2003): *Los consorcios urbanísticos en la Comunidad de Madrid: la experiencia consolidada de un programa de desarrollo urbano*. Madrid, Comunidad de Madrid, Servicio de Documentación y Publicaciones, 150 pp.
- ALTHUBAITY, Amer y ANDREW E. G. Jonas (1998): «Suburban entrepreneurialism: redevelopment and coordinating metropolitan development in Southern California», en: *Entrepreneurial city. Geographies of politics, regime and representation*, etc, Chichester etc, John Wiley and Sons, pp. 149-172,
- ANGELET CLADELLA, Joan (2000): «La descentralización del empleo y de la residencia en las áreas metropolitanas de Barcelona y Madrid», *Urban*, n.º 4, pp. 124-144.
- ARENILLA, Manuel, dir. (2012): *Ciudad, gobernanza y planificación estratégica. La experiencia de Móstoles*. Madrid, Dykinson, (borrador)
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2006): *Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (Act on Capital Status and Special Regime of Madrid)*, Ayunt. de Madrid, 128 pp. http://www.madrid.es/UnidadWeb/UGNormativas/NormativaNoMunicipal/LEY_DE_CAPITALIDAD.pdf
- (2011): *Futuro ciudad Madrid 2020*. Madrid. Observatorio Económico, 203 pp.
- (2014): «Dimensión territorial y socioeconómico de la región metropolitana de Madrid», en: *Barómetro de Economía de la ciudad de Madrid*, n.º 30, pp. 105-114.
- BELLET, Carme (2010): «Nuevas tecnologías de transporte y metropolización discontinuo del territorio. El tren de alta velocidad en Segovia», *ACE: Architecture, City and Environment*, vol. 4, n.º 12, pp. 27-41.
- BELLET, Carme & GUTIÉRREZ, Aarón (2011): «Ciudad y ferrocarril en la España del siglo XXI. La integración de la alta velocidad ferroviaria en el medio urbano», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 55, pp. 251-279.

- BONET, Jordi (2012): «El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona», *Athenea Digital*, Vol. 15 (1), pp. 15-26.
- BORJA, Jordi (2013): *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid, Alianza Editorial, 373 pp.
- BORSODORF, A. (2004): «On the way of postsuburbia? Changing structures in the outskirts of european cities», en: Borsdorf, A. & Zembri, P., ed. *European Cities structures. Insights on Outskirts*. Paris, Melt/Puca, pp. 7-30.
- BRENNER, Neil (1999): «Globalisation and reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union», *Urban Studies*, Vol. 36, n.º 3, pp. 447-488.
- BURNS, Malcolm, *et al.* (2009): «El sistema metropolitano de la macrorregion de Madrid», *Urban*, n 14, pp 72-80.
- BURRIEL, Eugenio (2008): «La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006)», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, n.º 270 (64)
- CAMACHO, Javier, *et al.* (2015): «Madrid: los discursos sobre un modelo urbano agotado», en: Subirats, Joan, y Martí-Costa, Marc, ed. *Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España. Políticas en el escenario de 2015*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 374 pp. (pdf).
- CASELLAS, Antonia (2016): «Desarrollo urbano, coaliciones de poder y participación ciudadana en Barcelona: una narrativa desde la Geografía», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 70, pp. 57-75.
- COMUNIDAD DE MADRID (1990): *Madrid, región metropolitana. Actuaciones y estrategias*. Madrid, Consejería de Política Territorial, 3 vols.
- (1991): *Ciudad Aeroportuaria de Barajas, Parque de Valdebebas y Riberas del Jarama: una propuesta de ordenación*. Madrid, Consejería de Política Territorial, 55 pp. (mimeo).
- (1993): *Madrid Gran Sur Metropolitano. Territorio, desarrollo regional y medio ambiente*. Madrid, Arpegio, 143 pp.
- DELGADO JIMÉNEZ, Alexandra (2012): *Evolución y crisis de la región metropolitana de Madrid 1985-2007. Análisis de las diversas perspectivas para la transformación del gobierno urbano: una revisión crítica del planeamiento*. Madrid, Universidad Politécnica de Madrid (Tesis doctoral). Disponible en: http://oa.upm.es/13983/1/ALEXANDRA_DELGADO_JIMENEZ.pdf (Consultado: 8.03.2018).
- DE SANTIAGO, Eduardo (2007): «Madrid, “ciudad única”: pautas y lógicas espaciales en la región madrileña: las grandes transformaciones estructurales; el despliegue del nuevo “paradigma único” en la región urbana de Madrid», *Urban*, n.º 12, pp. 8-33.
- (2008): «Madrid “ciudad única” (II). La explosión urbana en la región madrileña y sus efectos colaterales», *Urban*, n.º 13, pp.138-164.
- DOMÍNGUEZ, Paula; FERNÁNDEZ, Ana, y MORENO, Raquel (2006): «Mapa de conflictos urbanísticos de la Comunidad de Madrid», *Ciudades para un futuro más sostenible*, n.º 38-39, 10 pp.

- FERIA, José María (2011): «La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas», en: Jurado Almonte, José María, coord., *Ordenación del Territorio y urbanismo. Conflictos y oportunidades*. Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, pp. 128-157.
- (2013): *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios*. Sevilla, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, 49 pp.
- FERIA, José María, y ANDÚJAR, A. (2015): «Movilidad residencial metropolitana y crisis inmobiliaria», *Anales de Geografía*, vol. 35, n.º 1, pp. 13-40
- FERREIRA, A. Xavier (2006): «La cooperación municipal en España: los entes supra-municipales en el ordenamiento jurídico español», *Urban Public Economic Review*, n.º 6, pp. 69-88.
- FERRET, Joaquim (2002): «La legislación en materia de grandes ciudades y las competencias autonómicas», en: Institut de Dret Public, *Anuari 2002*, pp. 601-605. Disponible en: http://idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2002/2aparte/grandes_ciudades.pdf
- GALÁN, Alfredo (2009): «La descentralización de competencias autonómicas y el Pacto Local», en: Galán, Alfredo, y Prieto, Cayetano, dirs., *La descentralización de competencias autonómicas a Madrid*. Madrid, Huygens Editorial, pp. 21-50
- GARCIA, Marisol (2006): «Citizens Practices and Urban Governance in European Cities», *Urban Studies*, vol. 43, n.º 4, pp. 745-765.
- GARCIA UYARRA, Ángel (2010): «Las actuaciones residenciales de Arpegio: entre la centralidad y la suburbanización», *Urban*, n.º 10, pp. 130-151.
- GARMENDIA, Maddi, y UREÑA, José María (2011): «Difusión de la alta velocidad en el territorio: La alta velocidad ferroviaria», en: *XXXIII Reunión de Estudios Regionales (Competitividad, cohesión y Desarrollo Sostenible)*, León, 15 y 16 de noviembre de 2011, 25 pp.
- GUTIÉRREZ PUEBLA, Javier, y GARCÍA PALOMARES, Juan Carlos (2010): «Procesos de descentralización de las actividades en el área metropolitana de Madrid», en: Feria, José María, y Juan Miguel Albertos, coord. *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*. Madrid, Thomson Reuters, pp.377-408,
- HILDENBRAND, Andreas (2016) «La desatención de la acción pública a la realidad metropolitana en España. Un hecho inexplicable a la luz de las experiencias en Europa», en: *El Diario*, 25.03.2016. Disponible en: <http://eldiario.es/cv/arguments/metropolitana-España-inexplica...> (Consultado el 13.03.2018)
- (2017): «El abandono de la cuestión metropolitana en España. Necesidad de dar un nuevo impulso a su replanteamiento», *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n.º 13, pp. 25-46.
- (2017): *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas*. Valencia, Publicacions de la Universitat de València, 367 pp.
- MAESTRE, Rita, et al. (2016): *Municipalismo y CUPs, proceso adelante*. Podemos Comunidad de Madrid (Apartado 5 del Documento Organizativo de Adelante Podemos: Participación y Transparencia). Disponible en: <https://cmadrid.podemos>.

- info/wp-content/uploads/2016/09/045-08-26092016-ALV_politico_municipalismo.pdf. (Consultado el 23 de marzo de 201).
- MANERO, F. (2010):» La cultura territorial metropolitana: de las relaciones de conflicto a la gobernanza supramunicipal. Una aproximación a la experiencia española», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 14: 331, 19 pp., Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-36.htm> (Consultado el 13.03.2018)
- MARTÍNEZ MORENO, Rubén, *et al.* (2016): «De la crítica a la innovación en la gobernanza participativa. El papel del nuevo activismo urbano (NAU) en Madrid y Barcelona», en: *XII Congreso Español de Sociología*, Gijón, 1-2.07.2016, Federación Española de Sociología, 36 pp. Disponible en: <http://fes-sociologia.com/de-la-critica-a-la-innovacion-en-la-gobernanza-participativa/congress-papers/3149/> (Consultado el 19.03.2018)
- MOLLÁ RUIZ-GÓMEZ, Manuel (2013): «El nuevo Madrid: infraestructuras contra naturaleza», *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n.º 75, pp. 165-184.
- MORENO, Antonio, y VINUESA, Julio (2014): «El área metropolitana de Madrid, una realidad funcional ignorada por la organización política del territorio», *Barómetro de Economía de la Ciudad de Madrid*, n.º 39, pp. 10-12.
- NAREDO, José Manuel, *et al.* (2008):»Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española (1995-2007). Madrid, Funcas.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO (2014): *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano*. Madrid, Traficantes de Sueños, 166 pp. Disponible en: https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/TS-LEM6_municipalismo.pdf (Consultado el 15.03.2018).
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (1983): «La Comunidad Autónoma de Madrid como Área Metropolitana», en: García de Enterría, Eduardo, *Madrid, comunidad autónoma metropolitana*. Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 482 pp.
- ORTIZ, Pedro (1997): «La ordenación reticulada del territorio (O.R.T)», *Urban*, n.º 1, pp. 125-133.
- ORTIZ NÚÑEZ, Sagrario (2013): *Planeamiento y políticas de vivienda en el Área Metropolitana de Madrid durante la Democracia (1975-2007)*, Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 776 pp. (Tesis Doctoral inédita). Disponible en: http://oa.upm.es/30563/1/SAGRARIO_ORTIZ_NUNEZ.pdf. (Consultado el 28.03.2018).
- ROCA CLADERA, Josep, *et al.* (2011): «Estructura urbana, policentrismo y "sprawl": los ejemplos de Madrid y Barcelona», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, LXIII, n.º 168, pp. 299-321.
- ROMERO, Juan (2010): «Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias», *Cuadernos Geográficos*, Vol. 47(2), pp. 17-42.
- SABATÉ BEL, Fernando (2009): «Por una geografía que contribuya a la reconstrucción de la esperanza», en: Feria, José María, *et al.*, coords., *Territorios, sociedades y políticas*. Sevilla, Universidad Pablo de Olavide y AGE, pp. 443-456.

- SANTOS, Luis, y DE LAS RIVAS, Juan Luis (2005): «Proyecto urbanístico del AVE en Valladolid», *Ingeniería y Territorio*, n.º 70, pp. 2-7.
- SOLÍS TRAPERO, Eloy, *et al.* (2012): «Transformación del sistema urbano-territorial en la región central de la España peninsular. La emergencia de la región metropolitana policéntrica madrileña», *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, n.º 16, pp. 387-424.
- TOMÁS, Mariona (2015): *La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos*. Barcelona, Área Metropolitana de Barcelona, 16 pp.
- TOSCANO, Francisco (2015): «Las áreas metropolitana en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica», *Istituzioni del Federalismo. Rivista di Studi Giuridici e Politici*, n.º 2/2015, pp. 381-422.
- UREÑA, José María, *et al.* (2005): «Alta velocidad ferroviaria e integración metropolitana en España: el caso de Ciudad Real y Puertollano», *Revista EURE* (Santiago), vol.31, n.º 92, pp. 87-104.
- VALENZUELA, Manuel *et al.* (2007) ««The Spanish way to economic deconcentration: a process of several speeds», en: Razin, Eran, *et al.*, edit. *Employment Deconcentration in European Metropolitan Areas: Market Forces vs Planning Regulations*. Dordrecht, Kluwer Academic. pp. 115-144.
- VALENZUELA, Manuel (2009): «Madrid entre dos milenios. Urbanismo y políticas urbanas para una región metropolitana emergente», en: Rodríguez, Fermín, edit. *Áreas metropolitanas de España. La nueva forma de ciudad*. Oviedo, Ediciones de la Universidad de Oviedo, pp. 205-278.
- (2010): «La planificación territorial de la Región Metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente». *Cuadernos Geográficos*, 47 (2010-2), pp. 95-129.
- (2011): «Los procesos de metropolización. Madrid, una región metropolitana entre la dispersión y el policentrismo», en Humbert, Andrés; Molinero, Fernando, y Valenzuela, Manuel, comp.: *España en la Unión Europea. Un cuarto de siglo de mutaciones territoriales*. Madrid, Collection de la Casa de Velázquez, pp. 211-253,
- VAQUER, M. (2013): «El urbanismo supramunicipal», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 45, n.º 279, pp. 13-44
- VÁZQUEZ, Carmen, y MARTINEZ, José María (2016): «High-Speed Railway and Tourism. Is there an Impact on Intermediate Cities? Evidence from Two Case Studies in Castilla-La Mancha (Spain)», *JURA. Journal of Urban and Regional Analysis*, vol. VIII, 2, pp. 133-158.
- VINUESA, Julio, y MARTÍN, Blanca (2013): «La (sobre)dimensión del crecimiento residencial en Madrid. El planeamiento urbanístico como coartada», *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 59/1, pp. 51-74.
- ZÁRATE, M. Antonio (2003): «Madrid, un modelo suprametropolitano de urbanización», *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, n.º 23, pp. 283-304.

Madrid, mayo de 2018.

Apéndice 1. *Relación completa de los consorcios urbanísticos de la Comunidad de Madrid (sin el municipio de Madrid), 1992-2006*

Municipio	Nombre	Usos de suelo previstos	Año constitución	Superficie ha	Viviendas Total / % VPP	Formado por	Situación 2018	
							Administrativa	Urbanística
Alcalá de Henares	La Garena	Residencial	1994	284	2189 / 0%	CdM y Ayto. Alcalá	En liquidación	Ocupado
Alcalá de Henares	Espartales Norte	Residencial	2001	100	3.986 / 80%	CdM y Ayto. Alcalá	Activo	Urbanizado y en desarrollo
Alcalá de Henares	Espartales Sur	Residencial	1990	106	3.229 / 87%	CdM y Ayto. Alcalá	En liquidación	Ocupado
Alcobendas	Valde las fuentes	Residencial	1994	68	3.300 / 79%	CdM y Ayto. Alcobendas	En liquidación	Ocupado
Alcobendas	Valde lacasa	Terciario	2002	87		CdM y Ayto. Alcobendas	Activo	Urbanizado y en desarrollo
Colmenar Viejo	La Estación	Residencial	2000	143,2	3.115 / 51%	CdM y Ayto. Colmenar	En liquidación	Urbanizado y en desarrollo
El Escorial	Sector 1 «Ensanche de El Escorial»	Residencial	2000	56,4	1.430 / 60%	CdM y Ayto. El Escorial	Paralizado	Urbanizado
Fuenlabrada	El Bañuelo	Mixto (Ind - Log)	2006	80		CdM y Ayto. Fuenlabrada	Activo	Urbanizado
Fuenlabrada	Loranca-Ciudad Jardín	Residencial	1993	204	7.219 / 80%	CdM y Ayto. Fuenlabrada	En liquidación	Ocupado
Getafe	Getafe Norte	Residencial	1993	84,5	3.363 / 82%	CdM y Ayto. Getafe	En liquidación	Ocupado

Municipio	Nombre	Usos de suelo previstos	Año constitución	Superficie ha	Viviendas Total / % VPP	Formado por	Situación 2018	
							Administrativa	Urbanística
Getafe	Tecnogetafe	Tecnológico	2000	86,2		CdM, Ayto. Getafe y Univ. Politécnica	Activo	Urbanizado y en desarrollo
Getafe	Parque Empresarial «La Carpetania»	Empresarial	2000	460		CdM y Ayto. Getafe	Activo	Urbanizado y en desarrollo
Getafe	Los Molinos-Buenvista	Residencial	2001	248	12.226 / 80%	CdM y Ayto. Getafe	Activo	Urbanizado y en desarrollo
Humanes de Madrid	EL Olivar	Residencial	2000	130	4.000 / 65%	CdM y Ayto. Humanes	En liquidación	Sin urbanizar
Leganés	Campo de Tiro	Residencial	1994	55,3	1.300 / 60%	CdM (suelo militar) y Ayto. Leganés	En liquidación	Ocupado
Leganés	La Fortuna	Residencial	1997	60	1.200 / 88%	CdM y Ayto. Leganés	En liquidación	Ocupado
Leganés	Leganés Norte	Residencial	1993	93	4.483 / 89%	CdM y Ayto. Leganés	En liquidación	Ocupado
Leganés	Leganés Tecnológico	Tecnológico	1999	280,5		CdM, Ayto. Leganés y Univ. Carlos III	Activo	Urbanizado y en desarrollo (1.ª fase)
Móstoles	Móstoles Tecnológico	Tecnológico	2001	67		CdM y Ayto. Móstoles	Activo	Urbanizado y en desarrollo
Móstoles	Plataforma Logística Puerta del Atlántico	Logístico	2006	84,76		CdM y Ayto. Móstoles	Disuelto	Sin urbanizar

Municipio	Nombre	Usos de suelo previstos	Año constitución	Superficie ha	Viviendas Total / % VPP	Formado por	Situación 2018	
							Administrativa	Urbanística
Móstoles	Móstoles Sur	Residencial	2001	190	8.000 / 76%	CdM y Ayto. Móstoles	Activo	Urbanizado y en desarrollo
Parla	Ciudad de las Américas	Residencial	1992	64,2	2.323 / 77%	CdM y Ayto. Parla	En liquidación	Ocupado
Parla	Parla Este	Residencial	2001	170	11.200/ 75,5%	CdM y Ayto. Parla	En liquidación	Ocupado
Rivas-Vaciamadrid	Rivas (Camino Bajo y Canteras)	Mixto (Res - Ter - Tec.)	1994	128	3.800 / 100%	CdM y Ayto. Rivas	En liquidación	Ocupado
San Sebastián de los Reyes	Dehesa Vieja	Mixto	1994	159	5.030 / 73%	CdM y Ayto. San Sebastián	En liquidación	Urbanizado y en desarrollo
San Sebastián de los Reyes	Moscatelares	Mixto (Ter - Res)	1994	94		CdM y Ayto. San Sebastián	Activo	Ocupado
Villarejo de Salvanés	Puerta del Mediterráneo	Logístico	2007	180		CdM y Ayto. de Villarejo	Disuelto	Sin urbanizar

Fuente: Comunidad de Madrid. Dirección General de Suelo y documentos varios. Elaboración propia. Más información: http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1109168012976&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pv=1354283427186 y <http://www.nuevoarpegio.com/es/>

ACRÓNIMOS

- AA. VV.: Autores varios.
ADIF: Administrador de Infraestructuras Ferroviarias.
AGE: Administración General del Estado.
AMB: Área Metropolitana de Barcelona.
ARPEGIO: Áreas de Promoción Empresarial con Gestión Industrial Organizada, S. A.
AVE: Alta Velocidad Española.
BOCM: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
BOE: Boletín Oficial del Estado.
CCAA: Comunidades Autónomas.
CdM: Comunidad de Madrid.
CDS: Centro Democrático y Social.
CF+S: Ciudades para un Futuro más Sostenible.
COPLACO: Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid.
CSIC: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
INE: Instituto Nacional de Estadística.
LBRL: Ley de Bases de Régimen Local.
MOP: Ministerio de Obras Públicas.
NAU: Nuevo Activismo Urbano.
OPI: Organismo Público de Investigación.
O. R. T. Ordenación Reticulada del Territorio.
PCE: Partido Comunista de España.
PP: Partido Popular.
PRET: Plan Regional de Estrategia Territorial.
PRISMA: Plan Regional de Inversiones y Servicios de Madrid.
PSOE: Partido Socialista Obrero Español.
RENFE: Red Nacional de Ferrocarriles Españoles.
UDE: Unidad de Desarrollo Equilibrado.
TS: Tribunal Supremo.
TSJM: Tribunal Superior de Justicia de Madrid.
VPP: Viviendas con Protección Pública.

RESUMEN

MADRID, 1997-2017. UNA METRÓPOLI REAL SIN PLANEAMIENTO
TERRITORIAL NI CULTURA METROPOLITANA

Durante el período 1997-2017 la región metropolitana de Madrid pasó por varias etapas bien definidas, desde la «burbuja» inmobiliaria de la primera década hasta el escenario abierto por las elecciones de 2015 con el acceso a los ayuntamientos de candidaturas populistas inspiradas en el movimiento ciudadano del 15 de mayo de 2011. A lo largo de gran parte del periodo considerado se asiste a la consolidación de un modelo urbano de inspiración neoliberal marcado por los intereses del conglomerado financiero-inmobiliario, respaldado por un marco normativo de signo liberalizador y traducido en políticas que privilegian un modelo de ciudad difusa con tendencia al policentrismo. Con ello se estaba impulsando el proceso de conversión de Madrid en una región metropolitana con todos los rasgos que le son propios y sobre un ámbito interregional. Sin embargo, no hubo ningún avance en la puesta en funcionamiento de los instrumentos de planificación y gestión del hecho metropolitano madrileño ni tampoco se produjo la aparición entre los agentes sociales de una mentalidad metropolitana. Con la llegada a los ayuntamientos del nuevo activismo urbano por mediación de las candidaturas «para el cambio» se han producido indudables avances en la gobernanza a través de la generalización de la participación ciudadana en la toma de decisiones. De aquí que el municipio como base de la participación ciudadana y para la solución de los problemas de la vida cotidiana se haya convertido en el soporte y justificación de un relanzamiento del municipalismo. De donde se desprende la difícil irrupción de la escala metropolitana en el actual contexto de inspiración municipalista, siendo el ayuntamiento de Madrid un arquetipo de la estrategia de reforzamiento del protagonismo municipal carente de perspectiva metropolitana.

Palabras claves: Región metropolitana de Madrid, Metropolización, Políticas sectoriales, Neomunicipalismo, Nuevo activismo urbano.

ABSTRACT

MADRID, 1997-2017. A REAL METROPOLITAN REGION WITHOUT
NEITHER TERRITORIAL PLANNING NOR METROPOLITAN CULTURE

From 1997 to 2017 Madrid and its metropolitan region has gone through a set of quite different stages starting with the one decade long real estate «bubble» and finishing with the access to the municipal power in 2015 of many new left political groups. Over these two decades an urban model inspired on neo-liberal ideology was strengthened by means of the coalition between the financial and the real-estate sectors being backed by a legal framework aimed at building ground deregulation. That means, on

the one hand, a boost to the dispersed city model with a tendency towards the polycentrism and, on the other, a reinforcement of the process leading to Madrid becoming a metropolitan region with all its requirements and on a transregional territory. Nevertheless, neither serious advances were done by the regional authorities to implement any kind of metropolitan planning and management figures nor any metropolitan awareness was born among the urban stakeholders and the population as a whole. After 2015's local elections new activist's teams came to power in many Spanish and Madrid region municipalities implementing new policies that seek the participation of low-income neighborhoods' organizations and other social and professional bodies into the local decision-making processes related to social justice and welfare. The increasingly involvement of the far left politician on local policies has brought about the search of a strengthened leadership for the municipal governments face to the regional and national ones. Having all this in mind, the lack of a sense of metropolitan perspective to urban affairs was unavoidable in Madrid Autonomous Region.

Key-words: Madrid Metropolitan Region, metropolization, Sectoral Policies, new municipalism, new urban activism.