

El área metropolitana de Madrid, una realidad funcional ignorada por la organización política del territorio

Antonio Moreno Jiménez y Julio Vinuesa Angulo
Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid

Como es sabido, los procesos operantes en el territorio se despliegan sobre ámbitos de desigual extensión, lo que obliga a adoptar escalas múltiples, para aprehender ora fenómenos micro-geográficos, ora globales. La constatación de esa multi-escalaridad de las dinámicas, particularmente humanas, de organización y uso del espacio proporcionó históricamente las bases para la estructuración administrativa territorial, en una jerarquía articuladora de la tríada organismos - competencias (funciones) – áreas o demarcaciones, sobre principios legitimadores diversos. El razonable objetivo de ajustar la extensión espacial de los procesos humanos y físico-ambientales concretos y la jerarquía de las estructuras administrativo-territoriales (para coordinación, ordenación, gestión, etc.) no resulta fácil. Los obstáculos provienen, por un lado, de que el conjunto de niveles de gobierno territorial resulta limitado y se perpetúa con bastante rigidez, incluso ante evidencias claras de su disfuncionalidad; y por otro, de que los procesos espaciales, cambiantes por innovaciones, definen ámbitos y geometrías variables, que desembocan en desajustes de diverso problematismo.

La eclosión histórica de las áreas metropolitanas, como ámbitos funcionalmente muy dinámicos y que sobrepasaban las demarcaciones locales (e incluso provinciales o regionales), puso de relieve la insuficiencia de la jerarquía administrativo-territorial preexistente y la necesidad de establecer un escalón intermedio, y como tal se fue concretando en diferentes países y regiones durante la pasada centuria.

Madrid ya había comenzado a manifestar su vocación de metrópoli (ciudad matriz y motriz) a mediados del siglo pasado. El Plan General de Madrid de 1946 incluía veintinueve municipios periféricos, siguiendo con la propuesta de otros intentos anteriores y de acuerdo con la visión de ámbito regional que el urbanismo europeo estaba imponiendo para la planificación de las ciudades. Entre ambos planes y en el contexto de un Estado autoritario y centralista se habían anexionado a la capital trece municipios, que habían adquirido el carácter de periferias urbanas, contagiados por las necesidades de expansión de la ciudad. En 1964 se aprobó el Plan General de Ordenación del Área Metropolitana y a continuación se creó el mismo año la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), organismo de la Administración Central que ejercería el control urbanístico sobre veintitrés municipios considerados metropolitanos. El reconocimiento de la autonomía municipal por la Constitución de 1978, que otorga a los ayuntamientos personalidad jurídica plena, y

la creación de la Comunidad de Madrid, supusieron la desaparición de COPLACO y del Área Metropolitana de Madrid (AMM) como entidades administrativas en 1983.

Desde entonces el interés institucional por el fenómeno metropolitano madrileño se ha ido debilitando en relación directamente proporcional a su magnitud. La nueva configuración político administrativa del Estado de las Autonomías y la recuperación de competencias urbanísticas por parte de los ayuntamientos hicieron prácticamente quimérica la idea de un gobierno metropolitano unitario y común. Los poderes políticos han rehuido articular los necesarios mecanismos de coordinación intermunicipal a diferentes escalas y, ante este vacío, el desarrollo metropolitano está guiado por intereses (sobre todo económicos o políticos) centrados en la obtención de beneficios a corto plazo, y difícilmente compatibles con criterios de equidad, eficiencia o sostenibilidad. Tras cinco intentos de planes estratégicos regionales, el último hace ya más de 10 años, sólo organismos como el Consorcio Regional de Transportes y la existencia histórica del Canal de Isabel II expresan la voluntad de gobernar a diferentes escalas. La legislación autonómica, la protección de importantes extensiones de suelo con criterios supramunicipales o la vertebración territorial a impulsos de grandes instalaciones o infraestructuras, especialmente las de transporte, no bastan. El espacio metropolitano está siendo la resultante de un intenso y desordenado proceso de urbanización, gestado y gestionado en el ámbito municipal y alentado por un desarrollismo residencial a ultranza. La consecuencia es una deslavazada redistribución espacial de la población que consolida un territorio salpicado de espacios residenciales dispersos y de bajas densidades, carente de referencias para avanzar hacia unas estructuras comarcales y regionales convenientemente jerarquizadas e integradas. Prevalece la urbanización del suelo, objetivo impregnado de intereses económicos a corto plazo, en desmedro del funcionamiento armónico posterior, lo cual lastra las posibilidades de utilización de un territorio metropolitano desarticulado, con grandes exigencias de movilidad y serias dificultades para reestructurarse en línea con principios de equilibrio, cohesión o calidad de vida.

En los análisis geográficos son bien conocidos males que aquejan con frecuencia a áreas como las metropolitanas: desbordamientos de los “permeables” límites administrativos municipales por fenómenos como la movilidad (e. g. los llamados free riders), las externalidades espaciales (económicas, ambientales, sociales, etc.) que se manifiestan como derrames (spillovers) entre circunscripciones, efectos de borde causados por artificiosas barreras, etc. Se podrían poner numerosos ejemplos de consecuencias negativas para la organización de los territorios metropolitanos, donde la alta densidad de población y de actividades reclama decisiones acertadas para evitar fallos graves y perdurables.

La inquietud ante la evolución reciente en la Región Metropolitana de Madrid (RMM) obliga a preguntarse de nuevo sobre cómo ahormar tales dinámicas a los principios del desarrollo territorial. Asumiendo axiomáticamente la responsabilidad de todos los agentes operando sobre un territorio en la organización (espontánea o normativa) de su

medio vital, cabría plantearse algunas opciones mínimas para su pública consideración.

Una primera propuesta para la sociedad y los poderes públicos radica en generar conocimiento territorial que aporte análisis periódicos de la situación y de los cambios territoriales, así como estudios de caso (e. g. problemas o conflictos) sobre dinámicas e impactos supralocales desde la perspectiva del desarrollo. Una difusión asequible de los resultados habría de fomentar la toma de conciencia, el debate y la implicación de los actores en esa realidad metropolitana, sus oportunidades, riesgos y alternativas de actuación racional. Formalmente esa función bien podría apoyarse en un órgano de estudios y “pensamiento estratégico” metropolitano, a modo de observatorio, que propiciase el empoderamiento informativo de los agentes públicos y privados involucrados (stakeholders) en la RMM, así como de la ciudadanía en general. Las nuevas geo-tecnologías podrían ser de gran ayuda en ese cometido.

Una segunda proposición, más ambiciosa, estribaría en instituir fórmulas administrativas renovadas y eficaces de coordinación / regulación de las acciones y dinámicas territoriales que, bajo principios de cooperación y corresponsabilidad, redujesen el desconcierto y obtuviesen el mejor partido (e. g. sinergias) de esa escala metropolitana, que en Madrid funciona irremisiblemente sin la tutela colectiva exigible en nuestro contexto histórico. Soslayar el escrutinio, la reflexión y la actuación coherentes sobre dicho ámbito sin duda continuará originando problemas y desaprovechando potencialidades en una realidad tan contundente como es la RMM
¿Hasta cuándo?