
2. Evaluación de la incidencia de la planificación territorial en los patrones de desarrollo urbano actual

La planificación territorial en sus diferentes ámbitos escalares (municipal, subregional, regional y europea) y competenciales (urbanística, ambiental, territorial, y sectorial) muestra cada vez menos capacidad reguladora del desarrollo territorial por la presencia creciente en la dinámica metropolitana de factores tales como la globalización, la deslocalización de usos y servicios, la ausencia de instrumentos y normativas que apuesten y garanticen la sostenibilidad urbana. Esto dificulta que la planificación pueda cumplir su función pública orientada al equilibrio territorial, la gestión responsable de recursos y la racionalidad tempo-espacial en la toma de decisiones, tal y como refleja la Carta Europea de Ordenación del Territorio.

Por consiguiente, el presente proyecto se propone evaluar la capacidad reguladora efectiva de la dinámica metropolitana por parte de la planificación territorial. En primer lugar se ha caracterizado espacialmente de forma multiescalar y multisectorial tanto las políticas, como los planes con incidencia territorial en los ámbitos metropolitanos de Madrid y Granada. Para alcanzar dicho objetivo se han realizado las siguientes actividades:

- ✓ Se ha realizado una descripción del sistema de planificación en ambas zonas, deteniéndonos especialmente en las figuras de planificación más influyentes (Planes Generales de Ordenación Urbana).
- ✓ Se ha realizado un análisis de las figuras de planificación vigentes, tanto de carácter supramunicipal, como municipal y sectorial.

En segundo lugar el objetivo era cartografiar las propuestas de clasificación y ordenación de los anteriores planes y programas que afectan directamente sobre los usos del suelo para poder identificar espacialmente las propuestas y las transformaciones territoriales derivadas de ellas. Una vez cartografiadas dichas transformaciones, se ha comparado el patrón de desarrollo urbano definido por la planificación territorial con el patrón, más o menos, compacto o disperso, de crecimiento efectivo en los ámbitos de estudio. En general se han identificado cuatro tipos de patrones de crecimiento: agregado, lineal, urbanizaciones y nodal.

Con toda esta información se ha realizado una **síntesis metodológica** que permite evaluar el grado de incidencia efectiva de la planificación territorial y urbana. Para evaluar dicha incidencia se ha utilizado el Plan General de Ordenación Urbana de un conjunto de municipios representativos en cada área de estudio en función de su incidencia metropolitana, de su cobertura espacial y de su representatividad de los patrones de crecimiento urbano anteriormente señalados. En el caso de Granada fueron Albolote, Armilla, Atarfe, Granada, Láchar, Maracena y Peligros; y en el área metropolitana de Madrid: Madrid, Alcobendas, Ajalvir, Alcalá de Henares, Nuevo Baztán, Capo Real, Rivas-Vaciamadrid, Pozuelo de Alarcón, Alcorcón, Arroyomolinos, Aldea del Fresno, Galapagar. A continuación aparece una síntesis de algunos de los municipios madrileños.

Municipio	Cobertura espacial			Sector / eje	Dinámica (fecha inicial = base 100)			Incidencia metropolitana / funciones	Cobertura temporal de instrum.planeam.	Patrones de crecimiento			
	Corona				Crec. demog.	Crec. sup.res.	Crec. sup.prod.			Fecha aprob. / tipo	Agreg.	Nodal	Lineal
	A	B	C										
02. Nuevo Baztán				N-II-III. Bajo Jarama Vegas del Tajo	874,03	108,33	---	Descentralización demográfica (paso paulatino a 1ª residencia)	1987. NN.SS.	AP+		+	+
03. Alcalá de Henares				N-II. Este Metropolitano	110,72	121,53	207,14	Nueva centralidad (?) en tradicional corredor industrial	1991. PGOU	AN+ AP+	+		
04. Ajalvir				N-II. Vegas Alto Jarama	189,38	352,57	311,93	Descentralización demográfica e industrial desde Corredor	1991. NN.SS.	AL++			+
05. Madrid					97,62	115,46	138,92	Capital de una región funcional tradicionalmente mononucleada	1997. PGOU	AN++	+	+	+
07. Alcobendas				N-I. Norte Metropolitano	116,98	139,07	120,22	Descentralización de sedes sociales / pq. empresariales	1999. PGOU	AN+++			
08. Alcorcón				N-V. Sur Metropolitano	109,62	254,75	219,56	Tradicional municipio dormitorio, diversificación social y urbana	1999. PGOU	AN++	+		
09. Campo Real				N-III. Bajo Jarama Vegas del Tajo	139,34	180,38	---	Espacio rural. Industrias tradicionales. Futuro aeropuerto	1999. NN.SS.	AP+++			
12. Rivas-Vaciamadrid				N-III. Este Metropolitano	240,48	2356,25	291,47	Descentralización demográfica. Nueva centralidad SE (N-III)	2004. PGOU	AP++	+		

Comunidad de Madrid 109,62 134,25 162,82

Tabla 1. Características principales de algunos de los municipios seleccionados en la región de Madrid y de sus planes generales de ordenación urbana.

A partir de esta selección de la muestra, también se ha evaluado la incidencia metropolitana de la planificación, por medio de las capacidades descritas a continuación. En algunos casos se acompaña los resultados para alguna de las áreas de estudio.

- **Capacidad de regulación** o grado de cumplimiento de las disposiciones obligatorias dispuestas por las figuras de planificación.

■

		Albolote	Armilla	Atarfe	Granada	Láchar	Maracena	Peligros
Sistema de asentamientos y ordenación metropolitana	Áreas de especial valor productivo y terciario	-	-				++	++
	Áreas de especial valor industrial	++		++				
	Áreas para dotaciones supramunicipales				-		-	
	Áreas para investigación y desarrollos complementarios		+		++			
Protección del suelo	Ordenación del sistema de espacios libres de la AUG		+	++	-	++		
	Ordenación sobre áreas de especial valor agro-productivo			+	-			

(-) Modifica la propuesta del POT AUG; (+) Incluye la propuesta parcialmente; (++) Incluye la propuesta totalmente

Tabla 2. Criterios aplicados para evaluar la capacidad de regulación en los municipios representativos del área metropolitana de Granada.

- **Capacidad de orientación**, entendida como aquel conjunto de propuestas de carácter metropolitano que orientan nuevos crecimientos urbanos en términos de forma y localización.
- **Capacidad de coordinación**, definida como aquel conjunto de directrices y recomendaciones no obligatorias, que dispuestas en el plan subregional, implican situaciones de coordinación entre los diferentes municipios metropolitanos.
- **Capacidad de innovación**, entendida como la capacidad que existe desde el plan urbanístico de proponer nuevos mecanismos, procedimientos, herramientas y estrategias con las que favorecer un proceso de planeamiento con menores costes ambientales.

		Galapagar (1976)	Nuevo Baztán (1987)	Alcalá de Henares (1991)	Ajalvir (1991)	Madrid (1997)	Aldea del Fresno (1997)	Alcobendas (1999)	Alcorcón (1999)	Campo Real (1999)	Arrovmolininos (2001)
Innovación											
Metodológica	Diseño. Sistema de monitorización										
	Propuesta de nueva / diferentes figuras de planificación										
	Coordinación e integración de planeamiento sectorial										
	Coordinación e integración con municipios vecinos										
Tecnológica	Incidencia metropolitana del Plan										
	Creación de gabinete / oficina de seguimiento										
	Utilización de sistemas de ayuda a la decisión										
	Utilización de sistemas de ayuda a la planificación										
	Utilización de simulaciones										

Tabla 3. Criterios aplicados para evaluar la capacidad de innovación en los municipios representativos del área metropolitana de Madrid.

- **Capacidad de adaptación** a las dinámicas metropolitanas existentes por un lado, y a las consecuencias metropolitanas derivadas de la implantación del propio plan por otro.
- **Capacidad de Gobernanza**, entendida desde el fomento de nuevas instituciones y redes de gobierno territorial.

Es posible encontrar más información en:

Valenzuela LM; Soria; JA; Aguilera, F. (2009). "Assessing the incidence of planning in urban growth". 23rd Congress of the Association of European Schools of Planning "Why can't the future be more like the past?" Liverpool (UK).

Soria, JA; Valenzuela LM; Aguilera, F (2009). "Assessing the incidence of planning in urban growth". City Futures '09. City Futures in a Globalising World. Madrid (Spain).