

# La competencia durante el planeamiento: aplicación al tren de cercanías\*

FERNANDO MOLINI\*\*

## COMPETIR POR UNA ESTACIÓN DEL TREN DE CERCANÍAS O DEL METRO

### *Supuestos de partida*

En este artículo, en primer lugar se describe un modelo teórico cualitativo sobre la aplicación de la Competencia durante el Planeamiento<sup>1</sup> al trazado de un elemento estructurante del territorio, en este caso el tren de cercanías, y, en segundo lugar, se analiza si resulta viable en un caso concreto, el del municipio de Moraleja de Enmedio (Madrid).

Supóngase que el Ministerio de Fomento y el gobierno de una Comunidad Autónoma deciden utilizar el tren de cercanías para promover grandes actuaciones urbanísticas competitivas en un área metropolitana con los objetivos de: fomentar la edificación de viviendas con un precio reducido y obtener un mayor número de viviendas públicas en alquiler; disminuir la dependencia del automóvil, lo que se facilita con desarrollos compactos y

\* Este artículo es fruto de una investigación subvencionada por el Ministerio de Fomento, en la que han colaborado numerosas personas, siendo de destacar Julio Vinuesa, Elia Canosa, Nieves López, Daniel Marías y Marta Angulo.

\*\* Profesor titular de Geografía Humana, Dpto. de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid. Email: fernando.molini@uam.es

1. Una explicación general sobre la Competencia durante el Planeamiento y su aplicación al planeamiento municipal está publicado en Fernando Molini, F. (2004).

densos; reducir la congestión urbana; y mejorar el medio ambiente. Ello no debe suponer un coste superior para la Administración, salvo en lo que resulte razonable en función de los objetivos sociales que se alcancen, como moderar la subida de los precios de la vivienda, disponer de un mayor número de viviendas oficiales en alquiler y estimular una más intensa utilización del transporte público.

Para impulsar sus objetivos las Administraciones implicadas llevarían infraestructuras y equipamientos de calidad a las zonas cuyos agentes resulten adjudicatarios de los concursos públicos, en particular una estación de tren de cercanías o de metro, por lo que estas actuaciones podrían denominarse "barrios-tren" o "barrios-metro". Con la intención de obtener viviendas a bajo coste y bien comunicadas mediante transporte público, las Administraciones correspondientes harían competir a los agentes urbanizadores por la adjudicación de la operación urbanística mediante concursos públicos. Para hacerlo posible habría que desarrollar una versión ampliada del sistema concurrencial iniciado por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana. Se trata de una Ley que ha recibido numerosas y cualificadas críticas (García de Enterría, E., 2000; Navarro, J. R. y otros, 2000; Martínez, J. L., 2003; Serrano, J. M., 2003) y que está siendo cuestionada jurídicamente, pero que, a pesar de sus inconvenientes, parece que presenta un balance claramente positivo. Esto se desprende de los comentarios de numerosos autores, incluidos algunos de sus críticos (Fernández, G. R., 1994, 1998, 2001-2002, 2003; Blanc, F., 1997; Miguel, J. L., 1997; Parejo, L., 2000; Fernández, G. R. y Fernández, P., 2002; Martínez, J. L., 2003; Tejedor, J. C., 2003; etc.). Asimismo, el interés de la Ley valenciana parece corroborado porque fue instaurada por un gobierno socialista y ha sido mantenida por sucesivos gobiernos del Partido Popular. También cabe destacar a su favor que algunos de sus aspectos han sido recogidos en diverso grado por la Ley 6/98 de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (artículo 4.3), así como por la legislación de la mayoría de las Comunidades Autónomas (13 de las 17): Castilla-La Mancha, La Rioja, Aragón, Castilla y León, Canarias, Madrid, Asturias, Cantabria, Extremadura, Murcia, Andalucía, Galicia y Navarra. Un reciente análisis comparativo de todas ellas lo ofrece Violeta Vicente Díaz (2003, 49-68).<sup>2</sup>

2. Cabe resaltar que esta innovadora Ley, que muchos han calificado de salto cualitativo (Martínez, J. L., 2003, 126) o de cambio revolucionario (Escrivá, R., 2003, 42), fue impulsada por Eugenio Burriel de Orueta, un geógrafo que a la sazón era Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de la Generalitat Valenciana.

Regresando a la descripción del modelo teórico, puede imaginarse el caso de un área metropolitana que ha crecido a saltos siguiendo los principales ejes de comunicación viaria, en la que la red de tren de cercanías llega hasta las ciudades de su segunda corona. Las Administraciones plantean prolongar el tren hasta los siguientes núcleos de población que carecen de este servicio, a pesar de que sus habitantes generan un flujo importante de desplazamientos diarios al centro o de que existe la voluntad política de fomentar en ellos grandes crecimientos demográficos y productivos.

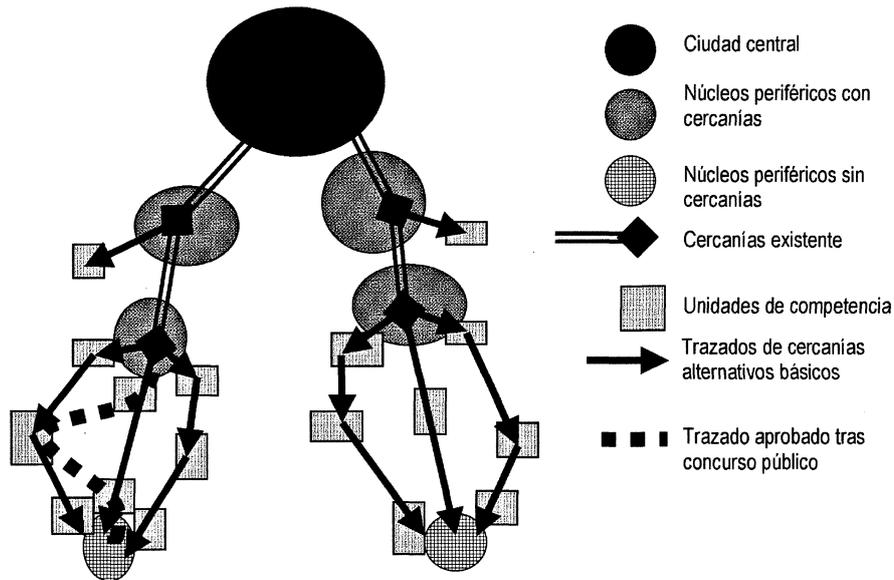
### *Ventajas esperables*

La figura 1 representa el proceso concurrencial para obtener un “barriotren”. Se observa que, entre otras posibilidades, las Administraciones pueden escoger a qué núcleo periférico (A o B) comunican antes mediante el tren de cercanías y, respecto a cada uno, tres alternativas básicas de trazado diferentes, más las posibles combinaciones entre ellas, que permitirían el desarrollo urbanístico de algunas de sus respectivas unidades de competencia. Al hacer competir a espacios carentes de expectativas de crecimiento urbano, cabe esperar que, por ejemplo, se podría obtener un número apreciable de viviendas con un precio de alquiler máximo, tanto públicas como privadas, dentro de un modelo de crecimiento basado en la accesibilidad mediante el transporte público.

En la ordenación del territorio vigente los planificadores determinan cuáles son las alternativas más adecuadas para la ampliación del trazado del tren de cercanías y para la localización de las actuaciones urbanísticas, sin realizar concursos públicos y sin escuchar previamente cuáles pueden ser las ofertas de los urbanizadores y de los propietarios. En general, diseñarán un trazado que conecte con el siguiente núcleo de población lo más en línea recta posible. Los beneficios de la decisión de ubicación de la estación se otorgan en su mayor parte a los propietarios del entorno de la misma, sin que hayan tenido que ofrecer nada a cambio. Además, el suelo intermedio entre los núcleos de población de dos coronas metropolitanas suele ignorarse, al igual que otros posibles espacios marginales que pudiesen llegar a estar conectados mediante este sistema de transporte. Asimismo, en la proximidad de los cascos urbanos tampoco se hace competir a los urbanizadores y propietarios respecto a las posibles ubicaciones alternativas de la nueva estación de tren. Con este proceso de toma de decisión no se generan posibles opciones vinculadas a las posturas que adopten los agentes inmobiliarios. Estos no compiten con otros espacios para la obtención de

las plusvalías que la operación representa, por lo que no existe incentivo para que oferten el suelo, la urbanización y los edificios a un precio más reducido.

FIGURA 1. COMPETENCIA DURANTE EL PLANEAMIENTO CON EL TREN DE CERCANÍAS O EL METRO



En el planeamiento vigente se suscitan expectativas fijas en los agentes afectados y se realiza un dibujo estático de la propuesta de ordenación, con lo que se dota de una gran rigidez al territorio. Particularmente negativo es que proporciona un poder monopolístico a los propietarios cuyos terrenos quedan mejor ubicados, los cuales obtienen una capacidad de negociación y de obtención de plusvalías exagerada. Se produce el efecto perverso de que una actuación pública hace que el precio de las viviendas se incremente en el área más próxima a la nueva estación.

Con la Competencia durante el Planeamiento esto podría ser en parte diferente, porque se sacaría a concurso público la ubicación de las estaciones de cercanías y de las actuaciones urbanísticas. Obviamente, en esta liza no podrían participar aquellos terrenos que no se considerasen aptos, particularmente los *suelos no urbanizables*, los que están excesivamente lejos de los núcleos a los que es previsible que se extienda el tren de cercanías, los que ya tienen asignado otro uso prioritario, etc.

Respecto a los tipos de planeamiento que analiza Fernando Moliní (1995), en la planificación actual las infraestructuras estructurantes son en general *reactivas*, es decir, ofrecen respuestas a problemas heredados, por ejemplo el atender a los déficits de transporte público de grandes concentraciones de población que crecieron desordenadamente. Alguna vez llegan a ser *preactivas*, es decir, aprovechan oportunidades, como dotar de tren de cercanías a un núcleo de población porque se sitúa próximo a una nueva gran atracción, como puede ser un parque temático. Pero no suelen ser *proactivas*, es decir, generadoras por sí mismas de oportunidades planificadas que vayan más allá de la realidad existente, como sería aprovechar el diseño del tren de cercanías para fomentar la competencia y obtener a cambio viviendas a precio reducido o viviendas de protección oficial en alquiler.

En la Competencia durante el Planeamiento se admite que el nuevo itinerario del tren de cercanías no sea necesariamente el más recto posible, en tanto que acepta desviarse unos kilómetros en una u otra dirección antes de llegar al siguiente núcleo de población, por ejemplo, desplazándose hacia el oeste o el este antes de ir al sur. De esta forma, los agentes urbanizadores y los propietarios interesados en cada itinerario alternativo pugnarán por la actuación urbanística, sabiendo que si no realizan la mejor oferta pospondrán a largo plazo, o incluso tal vez perderán para siempre, el incremento de valor que les reportaría.

El proceso concurrencial aumenta las posibles alternativas, con lo que el espacio se torna más flexible. Por supuesto, el territorio vuelve a ser rígido en el momento que se decide el trazado del tren, la localización de la estación y la ubicación de la actuación urbanística. Pero lo hace incorporando las ventajas que se hayan obtenido en el concurso público, por ejemplo viviendas capaces de atender en parte a la demanda planteada por las personas de recursos escasos, como en general los jóvenes y los inmigrantes. Esto se produciría en un modelo de crecimiento en el que se maximiza el transporte público y se aboga por la conservación del medio ambiente.

La Competencia durante el Planeamiento pretende desarrollar un enfoque innovador y, por tanto, arriesgado. Es posible encontrar numerosas referencias sobre la competencia entre ciudades (Elizagarate, V., 2003; Camagni, R., 2002; D'Arcy, E. y Keogh, G., 1998; Cheshire, P. C. y Gordon, I. R., 1996; etc.) y sobre otros temas relacionados, pero parecen inexistentes, o son muy difíciles de encontrar, trabajos referidos a concursos públicos para lograr infraestructuras estructurantes a escala

regional, particularmente el tren de cercanías, que permitan clasificar el suelo como *urbanizable delimitado* a través de un sistema concurrencial. Esta propuesta no parece que se haya contemplado ni tan siquiera en los EE.UU., el país en el que posiblemente se haya promovido más la competencia en todos los ámbitos. Inés Sánchez de Madariaga (1998) ha realizado una exhaustiva recopilación de la práctica urbanística emergente en los EE. UU. y no menciona ningún planteamiento similar a la presente propuesta. Esta falta de precedentes aconseja que las ideas aquí expuestas sean contempladas con mucha cautela y analizadas muy críticamente antes de cualquier intento de aplicarlas.

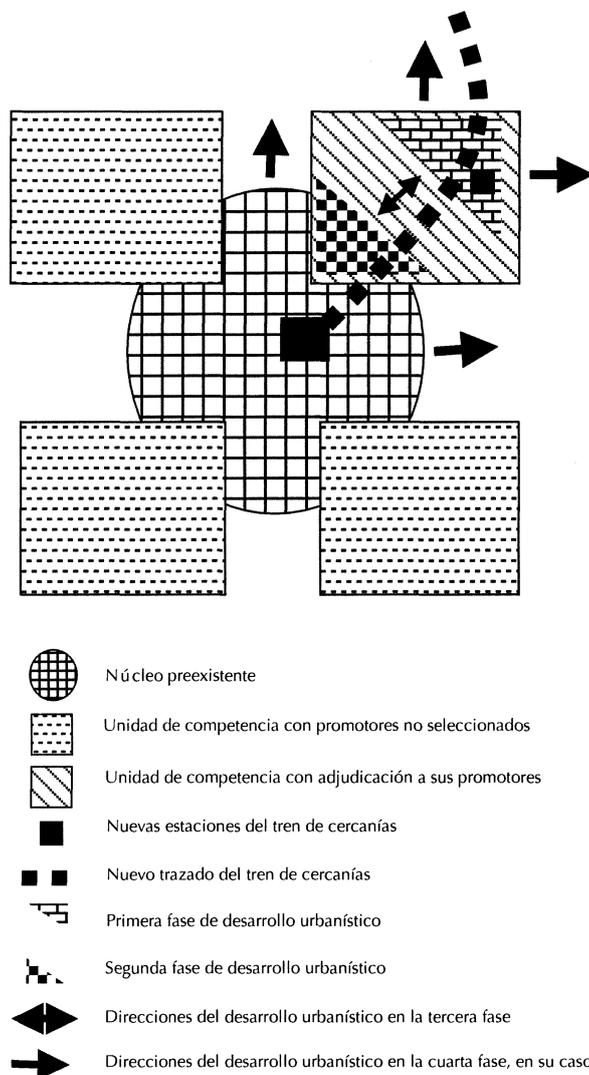
## POSIBILIDAD DE DESARROLLOS DISCONTINUOS

### *Desarrollos discontinuos que tiendan a unirse*

La Competencia durante el Planeamiento propugna que las infraestructuras públicas no siempre sigan a los asentamientos de población según el crecimiento más previsible de los mismos. También intenta que los desarrollos urbanísticos se adelanten a las expectativas más inmediatas y se produzcan en lugares en los que difícilmente se podría edificar si no se produce dicha inversión pública, o en los que tardaría más en hacerse. Alguno de ellos podría estar alejado de los actuales núcleos urbanos y vías de comunicación, ubicado entre las poblaciones de dos coronas metropolitanas, pero ello sería muy excepcional.

Una posibilidad consistiría en crear una estación de tren de cercanías adicional en la periferia de los núcleos de población, junto a la que empiece un nuevo barrio denso y compacto, que posteriormente tienda a unirse con el casco urbano preexistente. Esto se refleja en la figura 2, que, lógicamente, es una representación esquemática que habría que adaptar a las características geográficas de cada lugar. El casco histórico que todavía carece de servicio de cercanías también quedaría atendido por una estación de tren propia. Al ser dos estaciones se tendería a llegar al menos a las 20.000 viviendas, incluidas las que ya tiene el núcleo de población previo, según se argumentará más adelante. Pero no todas tienen que ordenarse en un único concurso, sino que parte del crecimiento se puede dejar para otro posterior o para desarrollos planificados de forma tradicional.

FIGURA 2. DESARROLLO URBANO PROVISIONALMENTE DISCONTINUO BASADO EN EL TREN DE CERCANÍAS



El municipio de Rivas-Vaciamadrid, situado al sureste de Madrid, cuyo casco histórico está por carretera a algo más de 19 kilómetros del centro de la capital, podría ser un ejemplo de promoción de un desarrollo urbanístico alejado inicialmente unos 4 kilómetros del núcleo de población primitivo y que en muchos aspectos presenta un balance positivo, siendo de

destacar que las primeras promociones generaron un considerable número de viviendas a bajo coste. Es el municipio que más ha crecido de España en términos relativos entre el año 1981 y el 2001, al haber pasado de 653 a 35.742 habitantes, un crecimiento del 5.374 % (INE, 2003). En la actualidad, tanto las nuevas urbanizaciones como el núcleo histórico cuentan con estación de metro, pero, al contrario de lo que se propone en esta investigación, se diseñaron tras la planificación del desarrollo urbanístico (en vez de simultáneamente) y no hubo competencia en el proceso. Otro aspecto criticable es que la mayoría de las viviendas construidas son unifamiliares, lo que representa una manera de hacer ciudad que dificulta la utilización del transporte público y consume demasiado espacio, agua y energía. Hoy en día Rivas-Urbanizaciones y Rivas-Pueblo están unidos por el planeamiento y sus bordes edificados se aproximan a gran velocidad. Contra lo que cabría esperar, los impulsores de este modelo de crecimiento rápido son miembros de Izquierda Unida y del Partido Socialista Obrero Español, partidos que gobiernan la localidad. Sus habitantes parecen satisfechos, puesto que ambos partidos han logrado de manera repetida sumar los suficientes votos como para regir el municipio.

### *Desarrollos discontinuos adecuados*

En ocasiones el planeamiento competitivo podría generar espacios nuevos algo alejados del centro urbano preexistente. Esto no significa que se vaya a producir un desarrollo caótico e incontrolado, puesto que se realiza tras un concurso público que busca la mejor opción posible, que excluye los terrenos inadecuados, que respeta el modelo territorial previamente aprobado, que prevé núcleos con una dimensión y distribución de usos que posibiliten un grado de autosuficiencia razonable y que planifica su unión a medio plazo con el núcleo de población histórico.

En general, parece preferible que la ciudad esté lo menos fragmentada posible, pero tampoco en todas las situaciones el continuo urbano es la mejor opción, sobre todo a escala de área metropolitana o de ciudad-región, particularmente teniendo en cuenta que no se están planteando pequeñas actuaciones aisladas, sino desarrollos mínimos de 10.000 viviendas en torno a cada estación de tren de cercanías o de metro. Las metrópolis pueden alcanzar unas dimensiones que generen unos niveles de saturación y de deseconomías de escala, con unos precios del suelo

desorbitados, que hagan conveniente una cierta descentralización hacia núcleos que estén muy bien conectados mediante transporte público con el centro del área metropolitana y que sean lo más equilibrados posibles. De la forma en que aquí se plantea, la discontinuidad no es sinónimo de fractura urbana, de desarrollo urbano inacabado, de desequilibrios estructurales, de desarrollos discriminatorios, etc., aunque esto ocurra en numerosas ocasiones, tal y como han apuntado Aileen Stockdale y Greg Lloyd (1998) en relación con los nuevos asentamientos aislados del Reino Unido. Cabe suponer que las características negativas mencionadas no se producirán si las nuevas actuaciones cuentan con una concepción urbanística de calidad, tienen un tamaño de población adecuado, son lo suficientemente densas, tienen diversidad de usos de suelo, se apoyan básicamente en un sistema de transporte público, incorporan un porcentaje elevado de viviendas de protección oficial, tienen buenas dotaciones, etc. Lo ideal sería que los habitantes pudiesen trabajar cerca de donde residen, con lo que se reducirían al máximo los movimientos pendulares. Pero como es prácticamente imposible lograr el equilibrio entre los lugares de trabajo y de residencia, desde el inicio se cuenta con el tren de cercanías o el metro como principal medio de transporte para los movimientos diarios metropolitanos. Si el diseño y realización de las nuevas actuaciones urbanas fuesen correctos, podría no ser un crecimiento con connotaciones negativas, fragmentado y discontinuo, como los comentados por José María Ezquiaga (1990, 34), sino una generación de oportunidades que podría llevar a una descentralización concentrada inteligente y, a veces, a un cierto reequilibrio territorial.

Un caso de desarrollo discontinuo que en general merece un balance favorable lo constituye la única nueva ciudad de España, Tres Cantos (Madrid). Tras muchos problemas iniciales (Egea, M. y Fernández, D., 1993) y el redimensionamiento del proyecto (COTMAV, 1986), Tres Cantos se ha convertido en un lugar bien dotado de equipamientos y en el que sus aproximadamente 35.000 habitantes disfrutan de una elevada calidad de vida, si bien, lógicamente, la situación es mejorable. Por ejemplo, Antonio Moreno (2001, 293) menciona que el 72,3 % de los hombres y el 39 % de las mujeres trabajan fuera de Tres Cantos, con lo que la nueva ciudad se aleja mucho de los objetivos iniciales de autosuficiencia y de contribuir a evitar atascos. En cualquier caso, la Competencia durante el Planeamiento no propugna la creación de nuevas ciudades, sino de barrios, a veces inicialmente separados, pero que tienden a unirse al núcleo urbano original.

## TAMAÑO Y DENSIDAD

### *Propuesta del planeamiento regional de Madrid*

Según el Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET) de la Comunidad de Madrid (COPUT, 1996, 178), para dotar a un núcleo de población de una estación de cercanías conviene que tenga una dimensión mínima de 30.000 habitantes (lo que en la actualidad requeriría algo más de 10.700 viviendas), puesto que, de no alcanzar este umbral, se considera que la prestación del servicio no sería rentable para la empresa de ferrocarriles, aparte de que no justificaría la fuerte inversión pública que implica. Asimismo, sería deseable que contase con 300.000 habitantes por línea (Ortiz, P., 1997, 5).

Las anteriores cifras no deben interpretarse de una manera totalmente rígida. Por un lado, podrían ser menores en los desarrollos urbanísticos en que un mayor porcentaje de sus habitantes utilice este medio de transporte público. Esto sucedería con las actuaciones que propugna la Competencia durante el Planeamiento, porque: se diseñan en función del tren de cercanías; se utilizan tipologías edificatorias y una ordenación que concentra a la población alrededor del transporte público; y, si éste ha sido uno de sus objetivos, se cuenta con un elevado número de viviendas públicas en alquiler, cuyos inquilinos son más proclives a usar este medio de transporte. Por otro lado, en la actualidad hay núcleos de población que están dotados con una estación del tren de cercanías y que no cuentan con esa cifra de habitantes. Esto incluso ocurre con algunas de sus realizaciones más recientes, como la última extensión del tren de cercanías de Madrid, realizada al municipio de Humanes a comienzos del año 2004, a pesar de que únicamente cuenta con 11.738 habitantes, según el nomenclátor de 2003 (INE, 2004). Tampoco se ha llevado el tren de manera preventiva, es decir, en función de que estuviesen planificados grandes crecimientos. El planeamiento vigente, que data de 1992, contempla un máximo de 5.656 viviendas para el municipio (COPUT, 2000), lo que habría representado unos 17.000 habitantes. Cabe suponer que el tamaño de población previsto se incrementará en el nuevo plan que el municipio ha empezado a elaborar, pero en la fecha de inauguración del nuevo tramo de cercanías, el 28 de febrero de 2004, el Plan General en redacción todavía no había pasado de la fase de exposición del avance, realizada en el 2002.

*La experiencia internacional*

La densidad de población alrededor de las nuevas estaciones de metro o de tren de cercanías depende de las circunstancias, siendo la experiencia internacional muy variada. Richard Rogers, para la ciudad China de Lu Zia Sui, planificó barrios compactos de 80.000 habitantes alrededor de los principales nudos de intercambio de transporte, en un diseño que intenta ser un modelo de sostenibilidad. Cada barrio cuenta «con su propio carácter y ninguno dista a más de diez minutos a pie del parque, del río y los barrios adyacentes. Las oficinas, instalaciones comerciales, tiendas e instituciones culturales quedan concentradas junto a las estaciones de metro más concurridas, en tanto que las viviendas se retiran alrededor del parque y junto al río, cerca de los hospitales, las escuelas y otros edificios públicos» (Rogers, R. y Gumuchdjian, P., 2000, 49). Cabe suponer que el sistema de transporte propuesto funcionará con eficacia, puesto que las viviendas quedan también próximas al metro y la masa crítica de población es lo suficientemente elevada.

Por el contrario, en los EE.UU., en numerosas ocasiones, junto a la estación de tren de cercanías se establecen usos comerciales e industriales que no están rodeados de desarrollos residenciales densos y compactos. Marlon G. Boarnet y Randall Crane (1998, 217) analizan el sur de California y señalan que, alrededor de las estaciones, los municipios optan con frecuencia por los usos comerciales e industriales debido a que les generan mayores ingresos fiscales. Joseph F. DiMento y otros (1997, 154), refiriéndose también al sur de California, señalan que los municipios prefieren las bajas densidades de población cerca de las estaciones de tren porque es lo que quieren sus ciudadanos. Eric L. Bers y otros (1977, 613) comentan, refiriéndose a Atlanta, que en los barrios de baja o media densidad se prohíben los usos comerciales e industriales en las proximidades de las estaciones, para que no sea perturbado el carácter de este tipo de barrios. En el caso de bajas densidades la ordenación competitiva del territorio aquí propuesta no funcionaría, puesto que se basa en promover desarrollos densos y compactos, capaces de resultar atractivos para los agentes urbanizadores, de proporcionar viviendas a bajo precio y de hacer rentable el transporte público. La densidad elevada suele ser considerada como la mejor solución para los alrededores de las estaciones por la mayoría de los autores y técnicos, pero en los EE.UU. en muchas ocasiones no se aplican debido a que los políticos son presionados por sus ciudadanos.

Por otro lado, Richard L. Peterson (1984, 31) señala que hay otros factores que resultan muy influyentes para la utilización del tren o el metro, como el grado de congestión de la red viaria, y que al hablar de densidad hay que tener en cuenta si se están considerando datos globales, por ejemplo de un municipio, o datos concretos alrededor de las estaciones de transporte, que son los realmente importantes.

### *El área de captación*

Determinar cuál es la distancia más adecuada para calcular el área de influencia de una estación es una cuestión sujeta a debate. Hildebrand Frey (1999, 38) considera como generalmente aceptado que las paradas de transporte estén como máximo a 10 minutos andando de las viviendas, lo que representa un radio de unos 600 metros. Otros autores ofrecen cifras diferentes. Por ejemplo, Richard Rogers (2000, 123) considera que en 10 minutos puede recorrerse a pie 1 kilómetro, pero esta distancia parece algo excesiva. Marlon G. Boarnet y otros (1998, 208) piensan que el área de captación de una estación del tren de cercanías viene definida por un radio de un cuarto de milla (463 metros), pero este dato parece demasiado pequeño.

Hildebrand Frey (1999, 38) calcula que el área de captación de la estación de tren incluiría a unas 7.000 personas, considerando una distancia de influencia de 600 metros y una densidad de 60 personas por hectárea (unas 20 viviendas por hectárea), aunque también menciona que otros autores proponen densidades mayores, en un caso de hasta 300 personas por hectárea (Idem, 31). Peter W. G. Newman y Jeffrey R. Kenworthy (1996, 3) estiman que las ciudades basadas en el tren de cercanías o el metro han tenido históricamente una densidad global de entre 50 y 100 personas por hectárea, si bien esto es una media entre un área central más densa y unas periferias menos pobladas.

En esta investigación se adoptan los siguientes criterios sobre la densidad y la distancia de influencia de la estación: concentración de 10.000 viviendas alrededor de la estación del tren de cercanías o de metro; densidades medias que oscilan entre las 30 y 40 viviendas por hectárea, con una densidad mayor cerca de la estación; y distancias a la estación variables que se pueden recorrer andando, en bicicleta, en autobús o en coche. Lógicamente, el modelo serviría también para otros criterios, aunque siempre tendría que tener una densidad media o alta.

## APLICACIÓN AL MUNICIPIO DE MORALEJA DE ENMEDIO (MADRID)

### *El planeamiento existente*

En este apartado se ejemplifica, tomando como caso de estudio el término madrileño de Moraleja de Enmedio, cómo podría ser un proceso de Competencia durante el Planeamiento en función del trazado del tren de cercanías. Dicho municipio contaba en el año 2001 con 3.336 habitantes. Está situado al sur de Madrid<sup>3</sup> y linda al norte con Móstoles y Fuenlabrada, que tenían en esa fecha 196.524 y 182.705 habitantes respectivamente (figura 3 y cuadro 1).

CUADRO 1. POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS ALREDEDOR DE MORALEJA DE EN MEDIO Y DE MADRID

Municipio	Censo 1991	Censo 2001	% Crecimiento
Madrid	3.010.492	2.938.723	- 2,4
Moraleja de Enmedio	1.512	3.336	120,6
Móstoles	192.018	196.524	2,3
Fuenlabrada	144.723	182.705	26,2
Humanes de Madrid	7.829	10.219	30,5
Griñón	2.348	5.698	154,2
Serranillos del Valle	478	1.759	268,0
Batres	351	1.050	199,1
Navalcarnero	10.126	14.823	46,4
Arroyomolinos	1.236	5.541	348,3
Total provincial	4.947.555	5.423.384	9,62

Fuente: Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es/inebase/demografía\\_y\\_población/cifras\\_de\\_población/censo\\_de\\_población\\_y\\_viviendas\\_2001\\_y\\_censo\\_de\\_población\\_y\\_viviendas\\_1991](http://www.ine.es/inebase/demografía_y_población/cifras_de_población/censo_de_población_y_viviendas_2001_y_censo_de_población_y_viviendas_1991)).

En la figura 4 se aprecia el planeamiento municipal a 1 de enero de 2000, tomado de la recopilación realizada por la Comunidad de Madrid en un programa informático denominado GEOMADPLAN (COPUT, 2000). La mayor parte del término municipal de Moraleja de Enmedio, cuyo planeamiento data de 1993, está clasificado como *suelo no urbanizable común*, excepto en lo que concierne a diversas franjas alrededor de los arroyos, que son *no urbanizable especialmente protegido*. Las Normas Subsidiarias prevén a corto y a medio plazo pequeños desarrollos residenciales unifamiliares contiguos al casco urbano.

3. Está a algo más de 21 kilómetros del centro de la capital si la distancia se mide en línea recta, pero a unos 29 kilómetros si se mide siguiendo las principales carreteras de acceso.

FIGURA 3. LOCALIZACIÓN DE MORALEJA DE ENMEDIO

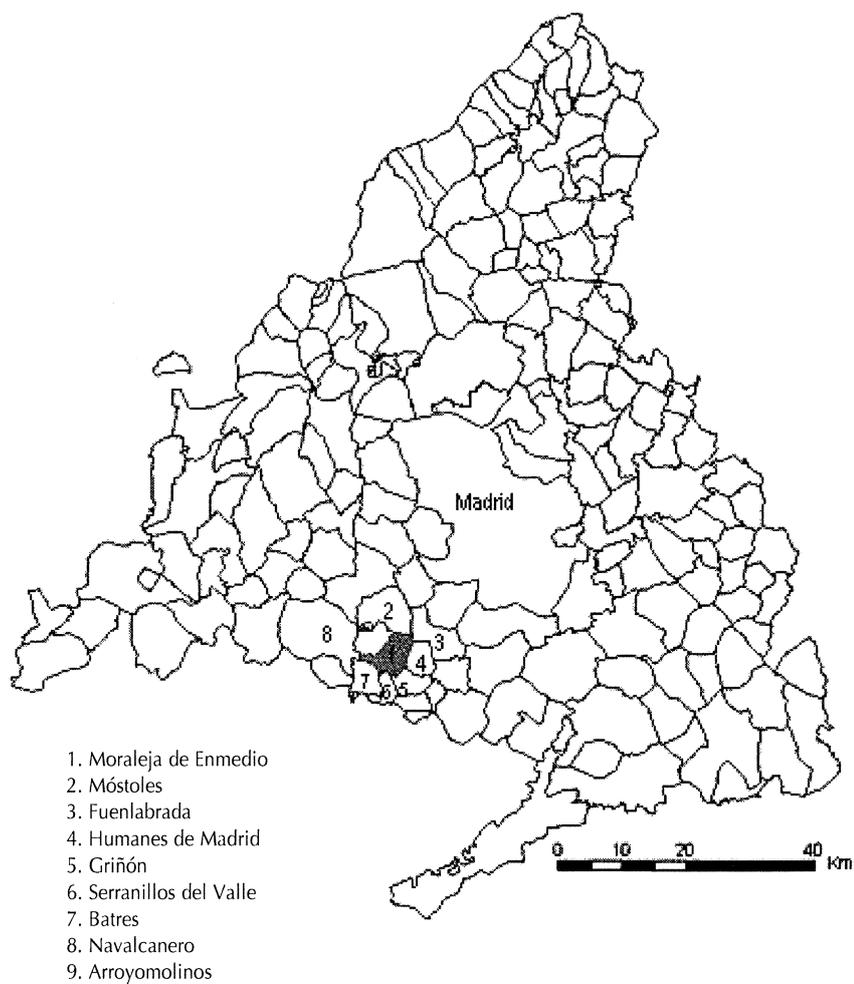
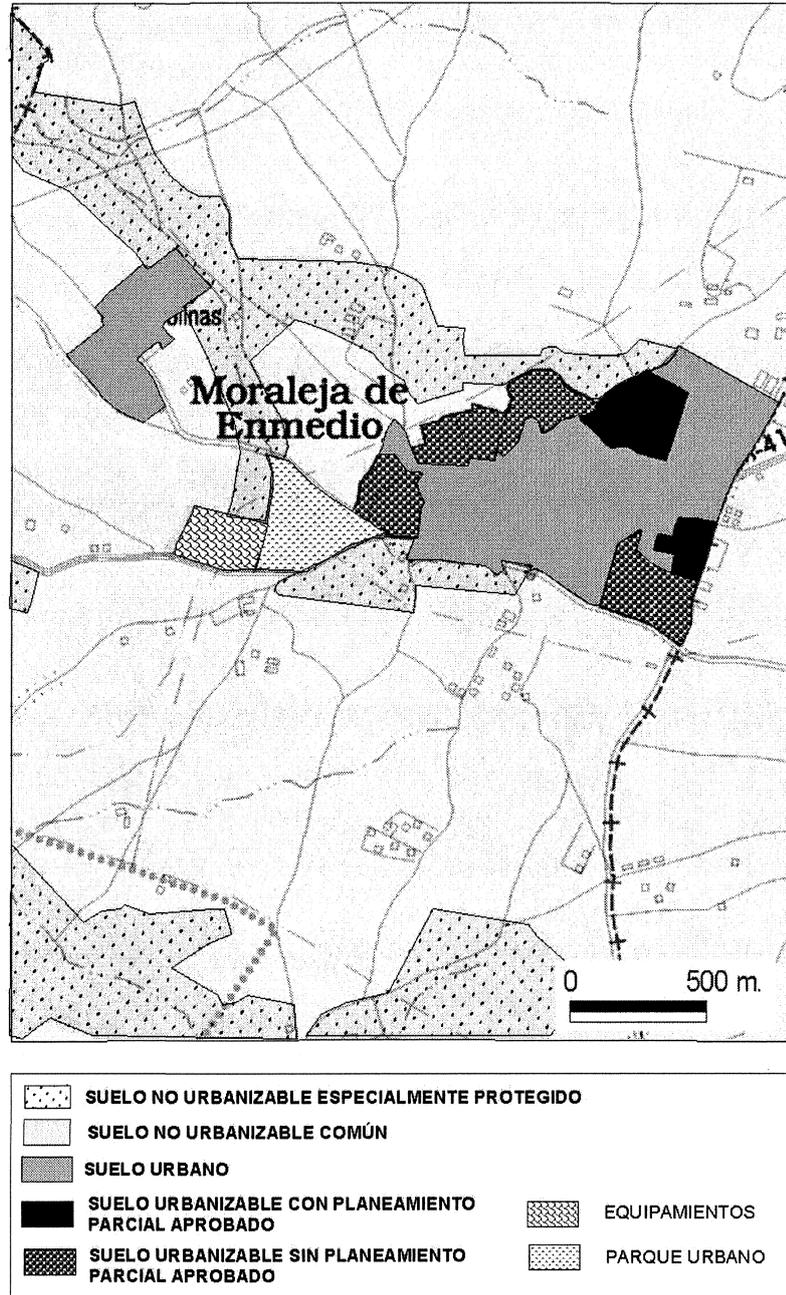


FIGURA 4. PLANEAMIENTO MUNICIPAL EN MORALEJA DE ENMEDIO



La figura 5 refleja la ordenación prevista por el Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET) elaborado por la Comunidad de Madrid (COPUT, 1999 a, mapa Madrid 2019). Este instrumento de tipo director nunca llegó a aprobarse, pese a su dilatada gestación, como indica el que a mediados de los 90 ya se había publicado un primer documento preparatorio (CPT, 1995)<sup>4</sup>, si bien medió un cambio de gobierno entre ambos. Sin embargo, en ocasiones su impacto ha sido considerable, porque sus documentos han ejercido una notable influencia en la elaboración de algunos planes municipales. En Moraleja de Enmedio el PRET contempla la llegada del tren de cercanías y unos desarrollos residenciales extensos, dibujados alrededor del casco histórico, sobre todo al sur del mismo, donde se concentra el uso residencial de alta densidad (COPUT, 1999 b, mapa 1-12). Para hacer rentable el trazado y la explotación del tren de cercanías prevé la edificación de 10.000 viviendas.

#### *Aplicación de la Competencia durante el Planeamiento*

La figura 6 muestra cómo podría ordenarse ese mismo crecimiento si se aplicase la Competencia durante el Planeamiento. El resultado es claramente diferente al que se aprecia en las figuras 3 y 4, puesto que el planeamiento no determina de antemano las únicas zonas que pueden crecer, sino varias alternativas. Para elaborar el mapa se parte de una clasificación del suelo que ha seguido los criterios de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, según los cuales se podría considerar que, en términos generales, el *suelo no urbanizable* común pasaría a ser *suelo urbanizable*, salvo que por sus características objetivas le correspondiese ser declarado *no urbanizable*. Los pasos seguidos han sido:

- 1) Excluir el suelo *no urbanizable*. Se ha incluido dentro de esta categoría todo el suelo que estaba clasificado como *no urbanizable especialmente protegido* por el planeamiento municipal, así como el suelo preservado por otras instancias administrativas, en concreto el correspondiente al Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su Entorno. La información sobre el planeamiento municipal

4. Con anterioridad hubo otros intentos de ordenación supramunicipal de Madrid que tampoco prosperaron, entre los que cabe destacar las directrices para el área metropolitana de 1981 (COPLACO, 1981).

FIGURA 5. PLAN REGIONAL DE ESTRATEGIA TERRITORIAL EN MORALEJA DE ENMEDIO

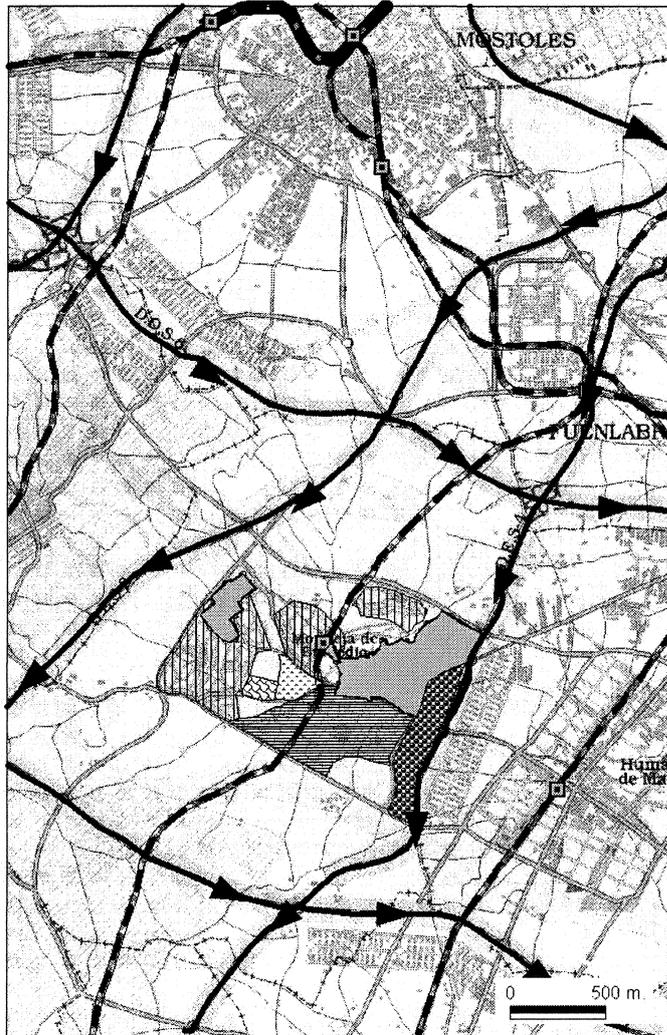
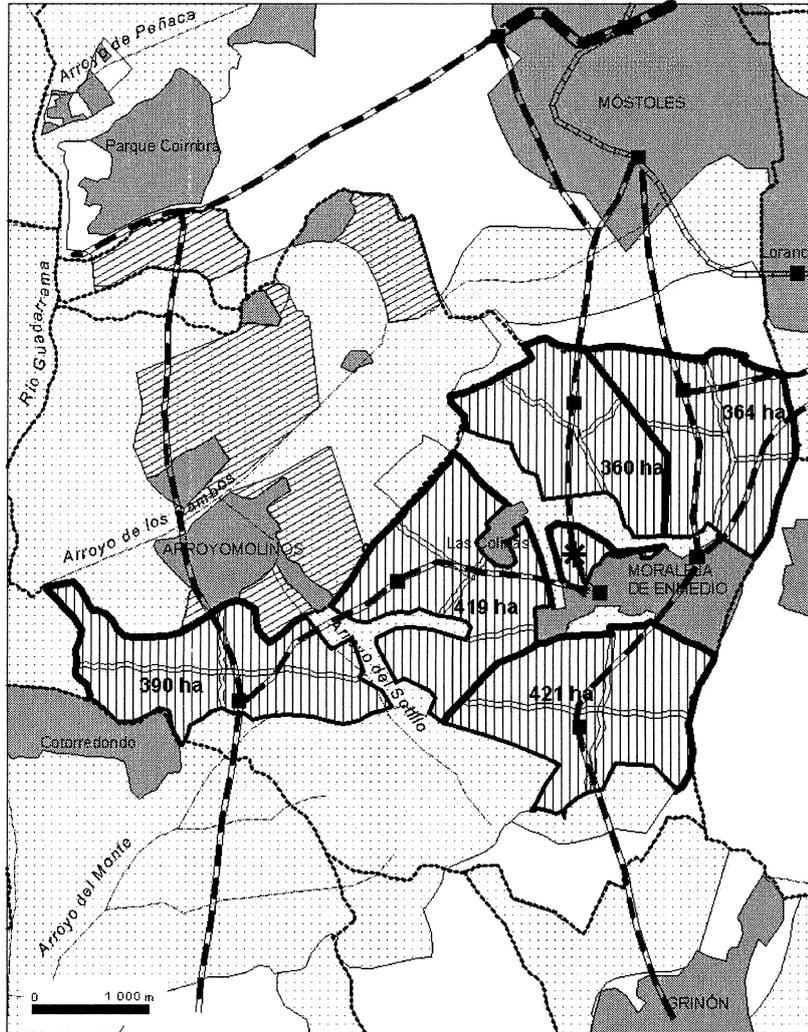


FIGURA 6. UNIDADES Y SUBUNIDADES DE COMPETENCIA EN MORALEJA DE ENMEDIO



está tomada de GEOMADPLAN (COPUT, 2000). La fuente no está totalmente actualizada, puesto que algunos municipios de la zona han aprobado planeamiento con posterioridad. Esto en principio no es un problema, porque contiene la clasificación del suelo actualmente vigente en Moraleja de Enmedio y porque son unos datos reales de un momento dado, que permiten hacer una simulación válida a efectos de ejemplificar en qué consiste la Competencia durante el Planeamiento. Los municipios de la zona que han aprobado nuevo planeamiento son Arroyomolinos en el año 2001 y, más alejado, Navalcarnero en el 2002. A su vez, otros tienen planeamiento en tramitación, incluido Moraleja de Enmedio (COPUT, 2003). Por otro lado, en este mapa se ha adoptado un criterio muy amplio a la hora de delimitar el espacio protegido, incluyéndose suelos a los que objetivamente no les correspondería tal protección, pero que los municipios en su momento así lo contemplaron. En parte, ello podría explicar por qué las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Arroyomolinos del año 2001 (Ayuntamiento de Arroyomolinos, 2001, P1-a y P1-b) han establecido notables desarrollos urbanísticos sobre áreas que, según GEOMADPLAN, anteriormente eran *no urbanizable especialmente protegido* y que en este mapa, adaptado a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, se representa como *suelo no urbanizable*.

- 2) Excluir el suelo *urbano* y el *urbanizable*. En este caso, a efectos de simplificación, se deja fuera de la competencia todo el *suelo urbanizable*, tanto el que tiene planeamiento parcial aprobado como el que no, dadas las escasas dimensiones de ambos. Sin embargo, normalmente se excluiría tan solo el *urbanizable delimitado*, mientras que el *no delimitado* pasaría a ser parte de alguna de las unidades de competencia, sobre todo en los municipios con planeamiento adaptado a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, en los que el *suelo urbanizable no delimitado* tendería a ser más amplio.
- 3) Dibujar unidades de competencia en el resto del territorio en que parezca viable. En este ejemplo se establece que deben albergar al menos a 13.000 viviendas y tener un tamaño mínimo de 333,33 hectáreas y máximo de 425,53 hectáreas, con una densidad máxima de 39 viviendas por hectárea y una mínima de 30,5. Se dibujan 5 unidades de competencia que abarcan la casi totalidad del término municipal no excluido en los puntos anteriores, salvo un pequeño fragmento en el extremo sur, que no se ha considerado por estar demasiado lejos y ser innecesario. Cuatro de

las unidades de competencia son contiguas al actual casco urbano (entendiendo por tal el *suelo urbano* y el *urbanizable "delimitado"*), mientras que la situada más al oeste está junto al casco de Arroyomolinos y la urbanización de Cotorredondo. En el concurso se establece una penalización a esta última unidad de competencia por considerarse preferible que los desarrollos tengan continuidad con el propio casco urbano y por estimarse inadecuado que esté más próximo a otro núcleo de población<sup>5</sup>, con los inconvenientes que ello genera a la hora de prestar algunos servicios, como la atención médica o la recogida de basura.

- 4) Dividir las unidades de competencia en subunidades y ordenarlas. Para que el número de hectáreas a desarrollar por cada urbanizador sea menor y la competencia mayor, cada unidad de competencia se divide en cuatro subunidades y se establece que un mismo urbanizador únicamente pueda ser adjudicatario en una subunidad por cada unidad de competencia. La nueva estación se ubica en la subunidad que está más alejada del casco urbano y en la medida de lo posible cerca del borde de todas las demás, por lo que en cada unidad de competencia hay una estación del tren de cercanías a varios kilómetros del núcleo de población. En su entorno es donde empezaría el nuevo desarrollo urbanístico, para progresivamente ir acercándose a las viviendas ya existentes. Alrededor de la estación de tren se concentrarían las viviendas públicas en alquiler en una tipología edificatoria densa, intercaladas entre conjuntos de viviendas libres. Por su parte, al núcleo histórico se le dotaría de una estación propia, a pesar de no alcanzar todavía por sí mismo las 10.000 viviendas. Esto se debe a que: es uno de los principales incentivos para que el municipio participe en el proceso; las economías de escala que genera el nuevo desarrollo urbanístico lo permite; sería incoherente que las relaciones entre el "barrio-tren" y el casco histórico no se pudiesen hacer en este medio de transporte; y está previsto que en el futuro crezca por encima de dicha cifra. El interior de las unidades de competencia y su conexión externa se ordenan urbanísticamente, lo que incluye: determinar los metros cuadrados construidos según el tipo de

5. Esto sucede con la urbanización de Cotorredondo, que pertenece al municipio de Batres pero que está mucho más próxima al núcleo urbano de Arroyomolinos que a su propio casco histórico.

usos; delimitar los espacios públicos y privados; diseñar los trazados alternativos del tren de cercanías; establecer las calidades y el dimensionado de las obras urbanización; programar las fases de desarrollo; etc.

### *Selección de una alternativa*

La figura 7 muestra el planeamiento resultante tras seleccionar una unidad de competencia. Que esta unidad resulte ganadora significa que:

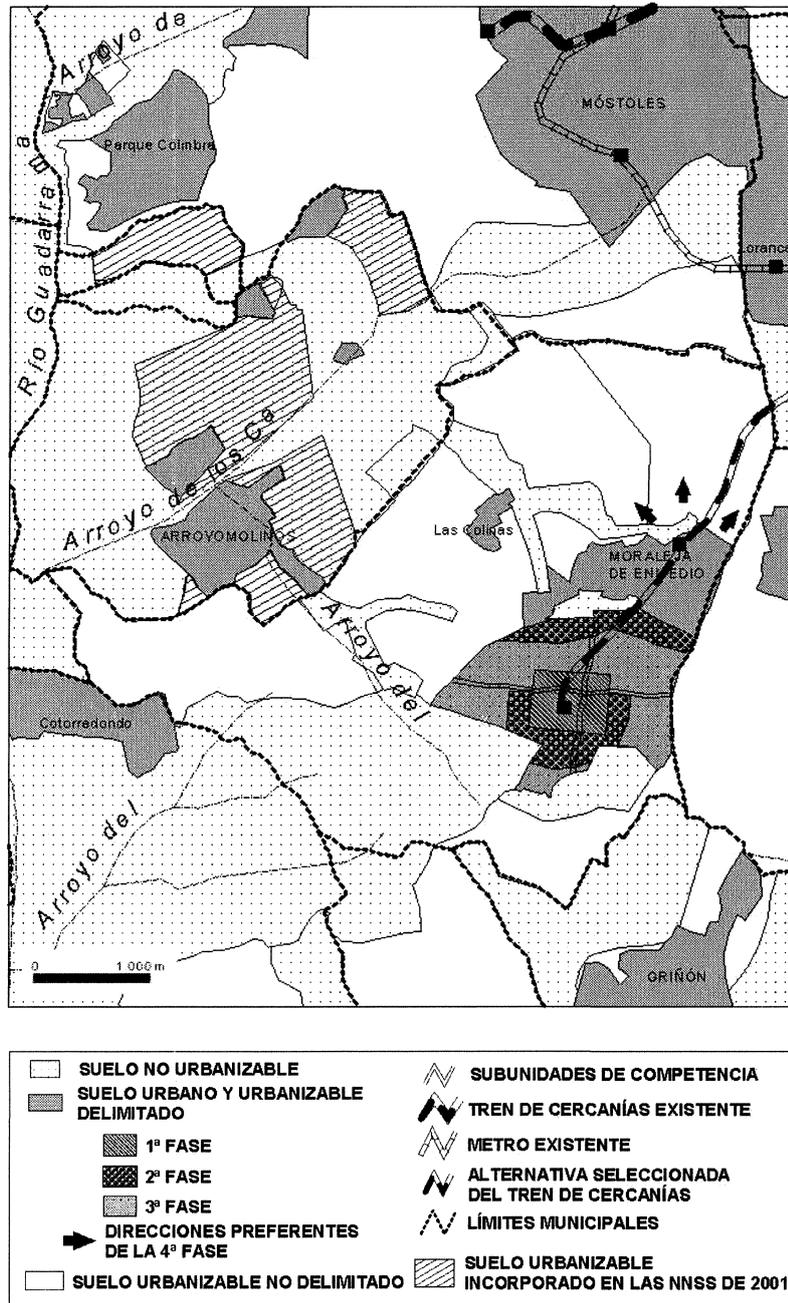
- Al menos cuatro agentes urbanizadores distintos han presentado, cada uno en una subunidad diferente de esa unidad de competencia, unas ofertas que son mejores que las propuestas por otras empresas urbanizadoras.
- El conjunto de las ofertas de esa unidad de competencia es mejor que el producido en otras unidades de competencia, teniendo en cuenta la suma de todas sus subunidades.

En este supuesto, los agentes urbanizadores seleccionados en esta unidad de competencia se han comprometido a construir un número de viviendas de protección oficial en alquiler muy superior al de cualquier otra oferta y han alcanzado un mayor acuerdo con los propietarios. Las mejores condiciones propuestas se deben a que los urbanizadores y los propietarios eran conscientes de que partían de una posición más desfavorable que las más cercanas a la capital, por lo que tenían que hacer una oferta atractiva si querían que su suelo pasase a ser *urbanizable delimitado*. De las diversas alternativas del tren de cercanías, se escoge la conexión desde Fuenlabrada, por ser la que estaría más próxima.

Antes del concurso en todas las unidades de competencia se habrían dibujado sus fases de desarrollo urbanístico, que aquí se representan para la unidad cuyos agentes han sido adjudicatarios.

La actuación planteada puede parecer enorme para el tamaño actual del municipio, pero en cuanto al número de viviendas es ligeramente más pequeña que la planteada en el nuevo planeamiento de Arroyomolinos. Este municipio, amparándose en el Plan Regional de Estrategia Territorial, ha establecido una capacidad máxima de 3.056 viviendas para suelos urbanos y de 10.200 para suelos aptos para urbanizar, es decir, un total de 13.256 nuevas viviendas (Ayuntamiento de Arroyomolinos, 2001, vol. 1, II.18 y III.45). La diferencia con la Competencia durante el Planeamiento es que no

FIGURA 7. PLANEAMIENTO TRAS LA SELECCIÓN DE UNA UNIDAD DE COMPETENCIA EN MORALEJA DE ENMEDIO



se ha producido ninguna competencia respecto al lugar en el que ubicar dichas viviendas, ni intramunicipal (como es el ejemplo de Moraleja de Enmedio aquí expuesto), ni intermunicipal (en cuyo caso la eficacia de la Competencia durante el Planeamiento sería mayor).

Si en vez de al menos cuatro urbanizadores, como en este ejemplo, hubiese uno solo para desarrollar toda la unidad de competencia, la primera impresión es que monopolizaría el crecimiento urbanístico durante un largo periodo de tiempo. Cabría suponer que en el concurso se obtendría un mayor número de viviendas de protección oficial en alquiler (en el supuesto de que ese fuese el objetivo), pero la vivienda libre tendería a subir de precio para compensar los ingresos que el urbanizador dejaría de obtener con las más baratas. Sin embargo, dicho monopolio no se produciría en los municipios de las áreas metropolitanas que propugnan fuertes crecimientos, como es el caso aquí tratado, puesto que la mayor parte de la demanda de viviendas proviene de fuera de la localidad. Al producirse la rivalidad respecto a los urbanizadores de otros municipios, el precio de la vivienda libre estaría menos determinado por disponer de la mayoría del suelo en un término concreto que por la interrelación entre, por un lado, la oferta de viviendas en el conjunto o en parte del área metropolitana y, por otro, la demanda global con capacidad de pago.

### *Competencia y cooperación*

En la Comunidad de Madrid parece que ya existe sobreoferta de suelo planificado para viviendas respecto a las necesidades del crecimiento de la población, aunque ello no es suficiente para presionar a la baja el precio de la vivienda. Julio Vinuesa (2003, 286) señala que "las previsiones de planeamiento para los próximos diez o quince años son de 300.000 nuevas viviendas sólo en el municipio de Madrid y prácticamente otro tanto en el resto de la Comunidad. El incremento medio anual del número de habitantes durante el decenio de los noventa estuvo en torno a los 25.000 habitantes, la capacidad residencial programada por la planificación urbanística permitiría multiplicar entre ocho y diez veces ese ritmo. Obviamente cuando se proyectan tales crecimientos no se está pensando en flujos de inmigrantes con escaso poder adquisitivo. Mas bien se trata de atraer población compitiendo en el mercado de vivienda con municipios próximos que lógicamente practican idéntica estrategia".

Para lograr una reducción del precio de la vivienda, o al menos para disminuir su ritmo de crecimiento, ni tan siquiera sería suficiente que se

produjera una sobreoferta de suelo ya urbanizado respecto a su demanda, porque la abundancia de *suelo urbanizable* no redundaría siempre en una disminución o estabilización de los precios inmobiliarios (Azpiri, A., 1997, 127; DGVUA, 1996, 69). Lo que sí sería eficaz es que se diera una sobreoferta de viviendas ya construidas respecto a su demanda solvente, pero esto es un objetivo para la Administración no sólo difícil de conseguir, sino también posiblemente inadecuado, porque representaría la ruina de los urbanizadores más débiles. Por ello es más recomendable centrarse en obtener mediante concursos públicos un mayor número de viviendas a precios más reducidos para quienes más lo necesitan, como aquí se propone.

En la Competencia durante el Planeamiento la ventaja temporal que el agente urbanizador adquiere al vencer en un concurso se asemeja en cierto sentido a la empresa que obtiene una patente, aunque en este caso tendría un carácter muy local y competiría con otras sociedades inmobiliarias que tienen otras patentes locales con las que intentan atraer a los mismos clientes.

En municipios alejados del centro que no compiten a escala metropolitana hay que definir unidades y subunidades de competencia más reducidas, hasta un nivel en el que siempre haya que escoger al menos dos de ellas. La solución adoptada en Moraleja de Enmedio no es más que un ejemplo simplificado entre numerosas combinaciones posibles, como definir 20 unidades de 10 hectáreas y escoger 4, si bien en este caso se renunciaría a la llegada del tren de cercanías, al no alcanzar la dimensión mínima requerida.

En las grandes actuaciones que aquí se plantean sería deseable que las grandes empresas estuviesen asociadas a otras pequeñas, por ejemplo a cooperativas de viviendas que desarrollen parte del ámbito. Se podría crear entre ellas una dinámica empresarial en la que se simultanease la cooperación y la competencia, que es poco frecuente pero que ha sido descrita como una estrategia altamente eficaz. Berry J. Nalebuff y Adam M. Brandenburger (1997, 259) han sido pioneros en teorizar sobre las ventajas que adquieren las empresas al combinar la creación de valor de manera cooperativa con su apropiación de manera competitiva. Comentan: "queremos que este libro cambie el juego de los negocios. Al sugerir maneras de hacer que la tarta sea mayor, esperamos hacer que las empresas sean más rentables y más satisfactorias. Al sugerir maneras de cambiar el juego, esperamos mantener a las empresas dinámicas y con miras a largo plazo. Al retar al *estatu quo*, decimos que se puede actuar de manera diferente y mejor".

## PROBLEMAS POTENCIALES

Algunas de las dificultades con las que se encuentra la Competencia durante el Planeamiento en relación a las infraestructuras estructurantes, y particularmente el tren de cercanías y el metro, son:

- *Problema:* las nuevas zonas residenciales suelen estructurarse en función de la red viaria principal y los clientes potenciales de las viviendas posiblemente prefieran estar más cerca de ellas que del tren de cercanías.
- *Respuesta:* cabe suponer que habría una cierta demanda para viviendas en emplazamientos en que se prime la conexión con el tren de cercanías respecto a la red viaria de alta capacidad, a la que, lógicamente, también se estaría conectado de forma más o menos directa. Por otra parte, en los lugares en que resulte adecuado se podrían adoptar medidas radicales que potencien el transporte por tren de cercanías. Las directrices regionales podrían prohibir la planificación de nuevos desarrollos residenciales si no se cuenta previamente con el diseño aprobado de una estación del tren de cercanías o del metro, salvo un pequeño crecimiento en cada municipio en función de su tamaño de población y de su evolución durante los años anteriores. Esto haría que se incrementase el interés por los “barrios-tren” y los “barrios-metro”, pasando el transporte público por raíles a primer plano.
- *Problema:* siempre es difícil lograr una eficaz ordenación del territorio supramunicipal, pero aún más en un escenario en el que hay un mayor número de alternativas abiertas.
- *Respuesta:* los concursos sobre infraestructuras estructurantes podrían servir precisamente para lograr una cierta ordenación supramunicipal, posiblemente con más eficacia que sin ellos.
- *Problema:* existiría una falta de coordinación entre la elaboración de los planes municipales y los concursos supramunicipales de infraestructuras estructurantes. En caso de presentar parte del término municipal a una licitación y que alguno de sus agentes urbanizadores resultase adjudicatario, los municipios tendrían que modificar su planeamiento, o más bien rehacerlo dada la magnitud de los cambios implicados. Si el plan se hubiese aprobado recientemente, esto sería una pérdida de tiempo y de recursos.
- *Respuesta:* deben existir unas directrices regionales elaboradas por la Comunidad Autónoma y coordinadas con la Administración Central, o

planes sectoriales en su defecto, que establezcan, por una parte, los parámetros generales que se consideran convenientes para el conjunto de la zona (como el número máximo de viviendas a potenciar mediante el diseño de las infraestructuras estructurantes) y, por otra, los tipos de concursos públicos que se van a plantear y cuándo se van a celebrar. De esta forma, los Ayuntamientos podrían compatibilizar la elaboración de su planeamiento con la convocatoria de los concursos supramunicipales, que deberían producirse de manera agrupada y transcurriendo bastante tiempo entre un conjunto de concursos y el siguiente.

- *Problema*: es difícil que la resolución de los concursos supramunicipales no se vea influenciada por razones inadecuadas, como beneficiar a los Ayuntamientos gobernados por el mismo partido que manda en la Comunidad Autónoma.
- *Respuesta*: el nuevo sistema puede tener efectos indeseables si la Administración actúa de manera arbitraria y atendiendo a corruptelas o amiguismos, pero en cualquier caso los intereses inconfesables o el clientelismo político serán menos intensos que en la actualidad, en que las decisiones de clasificación del suelo se toman sin mediar concursos públicos. Para minimizar el problema hay que establecer unos criterios claros de resolución de los concursos y una transparencia informativa respecto a las razones de la adjudicación, de manera que si no se seleccionan las mejores propuestas el resultado sea fácilmente impugnabile. Lógicamente, todos los concursos públicos deben cumplir las preceptivas condiciones de concurrencia, igualdad y publicidad. Factores como la claridad de los criterios de selección, poder comparar las ofertas, la transparencia del proceso, la libertad de crítica, el temor a una mala imagen difundida por los medios de comunicación, el peligro de ser acusado ante los tribunales, etc., ejercen de contrapesos a la tentación de actuar incorrectamente.
- *Problema*: el territorio está muy condicionado por sus características geográficas y por la historia, lo que deja poco margen para la competitividad. Por ejemplo, el trazado del tren de cercanías está en algunos lugares determinado por existir una línea férrea de largo recorrido, cuyo aprovechamiento implica una importante reducción de costes. El caso analizado en este artículo podría ser la excepción, en vez de la norma.
- *Respuesta*: El caso aquí investigado fue escogido al azar entre los municipios de la primera corona metropolitana que carecían de tren

de cercanías<sup>6</sup> y que no tenían condicionantes medioambientales severos que impedirían un fuerte crecimiento. Tras este estudio se sabe que hay un municipio en que la Competencia durante el Planeamiento puede ser factible y positiva, pero habría que hacer investigaciones adicionales para evaluar con un mayor grado de generalidad el margen para la competitividad que permite el territorio. Lógicamente, el modelo aquí expuesto no puede aplicarse en todos los casos, sino que está diseñado para áreas metropolitanas en expansión, con importantes contingentes de población joven en edad de emanciparse, con una demanda de vivienda latente potente y que reciben una fuerte inmigración.

## CONCLUSIÓN

En este trabajo se ha desarrollado un modelo teórico sobre la Competencia durante el Planeamiento referido a las infraestructuras estructurantes, particularmente al tren de cercanías, para, a continuación, aplicarlo al municipio de Moraleja de Enmedio (Madrid). La principal conclusión que se desprende de la aplicación del modelo teórico desarrollado es que su aplicación no es imposible, puesto que, al menos en un municipio, resulta viable. Serían necesarias numerosas otras investigaciones, pero el caso desarrollado indica que no se puede rechazar el que la Competencia durante el Planeamiento pudiese ser válida, al menos en ocasiones, para simultáneas, por un lado, una planificación urbana y una ordenación del territorio que podría ser más racional, coherente y maximizadora de la recuperación de las plusvalías para la colectividad, con, por otro, la flexibilización del territorio, la liberalización del suelo y el incremento de la participación de la iniciativa privada.

Cabe resaltar que la Competencia durante el Planeamiento introduce la competencia entre los agentes urbanizadores y los propietarios de distintas zonas antes de que se produzca la clasificación del suelo como *urbanizable delimitado* y antes de que esté decidido el trazado de las infraestructuras. Puesto que los méritos de las ofertas son determinantes en el proceso de decisión, la concurrencia podría convertirse en un instrumento capaz de obtener un mayor número de viviendas a precios más

6. En este municipio se corresponde con la tercera corona metropolitana de Madrid.

reducidos, o de viviendas de protección oficial en régimen de alquiler vinculadas al transporte público, o de otros objetivos de interés que establezcan las Administraciones implicadas. Para intentar concretar en qué grado esto es posible será necesario realizar nuevas investigaciones.

El cuadro 2 representa esquemáticamente las ventajas potenciales de la Competencia durante el Planeamiento (CDP) respecto a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana (LRAU), el planeamiento tradicional (PT) y un planeamiento que maximizase la flexibilidad (PMF), que sería igual a la CDP pero sin definir unidades de competencia).

**CUADRO 2.** COMPARACIÓN ENTRE EL PLANEAMIENTO TRADICIONAL (PT), EL VALENCIANO (LRAU), LA COMPETENCIA DURANTE EL PLANEAMIENTO (CDP) Y EL PLANEAMIENTO CON MÁXIMA FLEXIBILIDAD (PMF)

Característica	Tipo de planeamiento			
	PT	LRAU	CDP	PMF
Se recuperan en mayor medida las plusvalías para la colectividad	No	No	Sí	Sí
Los urbanizadores compiten por desarrollar ámbitos predeterminados	No	Sí	Sí	No
En el planeamiento se representan varias alternativas y para su selección son decisivas las ofertas de los agentes	No	No	Sí	No
Concurso público para determinar el suelo que debe clasificarse como urbanizable delimitado, lo que hace que los propietarios compitan	No	No	Sí	Sí
Concurso público, cuando procede, para determinar el trazado de las infraestructuras que estructuran el territorio, particularmente el tren de cercanías y el metro	No	No	Sí	Sí
Hay un mayor grado de competencia	No	Sí <sup>1</sup>	Sí	No <sup>2</sup>
Los propietarios tienen menos expectativas preestablecidas	No	No	Sí	Sí
Se rompe el monopolio de los propietarios en el proceso urbanizador	No	Sí	Sí	Sí
El conjunto está ordenado buscando un modelo territorial óptimo	Sí	Sí	Sí	No
La calidad de la ordenación urbana está algo más garantizada	Sí	No <sup>3</sup>	No <sup>3</sup>	No <sup>3</sup>
Se articulan con relativa facilidad las diferentes propuestas de los agentes	Sí	Sí	Sí	No
Se dificulta algo más la creación de monopolios y oligopolios por parte de las urbanizadoras e inmobiliarias	Sí	No <sup>4</sup>	No <sup>4</sup>	No <sup>4</sup>
Acorta el tiempo necesario para el desarrollo urbanístico	No	Sí	Sí <sup>5</sup>	Sí <sup>5</sup>
Es menos compleja	Sí	Sí	No	No

<sup>1</sup> "Sí" en relación al PT, pero "No" en relación a la CDP.

<sup>2</sup> "No" en la práctica, porque es demasiado costoso urbanizar lugares alejados de los sistemas generales.

<sup>3</sup> Es una crítica que se ha realizado a la aplicación de la LRAU en ciertos municipios, pero no es una característica intrínseca de los sistemas concurrentes. Tampoco el PT se ha caracterizado por una gran calidad en su ordenación urbana.

<sup>4</sup> Es muy discutible. Por ejemplo, la aplicación de la LRAU en la ciudad de Valencia muestra que la respuesta también podría ser "Sí" (Fernández, 2001-2002: 279).

<sup>5</sup> "Sí" en relación a PT, pero "No" en relación a la LRAU.

Fuente: F. Molini.

El cuadro está planteado de forma que resulte más positivo cuantas más respuestas afirmativas haya. Se observa que la Competencia durante el Planeamiento es la opción que presenta más "Sí" en toda su columna. Sin embargo, esta evaluación favorable tiene un valor meramente indicativo. El cuadro no es suficiente para asegurar con total rotundidad la mayor bondad de la Competencia durante el Planeamiento, porque es una información cualitativa en la que cada variable considerada no está ponderada. Además, podría forzarse el diseño del cuadro para que los resultados fuesen más desfavorables a la Competencia durante el Planeamiento. Por ejemplo, esto ocurriría si la variable "es menos compleja", que tiene "No" como respuesta, se desglosase en subelementos, y cada uno de ellos se incluyese en el cuadro de manera independiente. Aquí están recogidas las variables que se han considerado más importantes, procurando ser lo más objetivo posible, pero inevitablemente el resultado no deja de tener una cierta dosis de subjetividad. En cualquier caso, cabe concluir que es una línea de trabajo que parece lo suficientemente interesante como para que merezca la pena seguir investigándola.

## BIBLIOGRAFÍA

- AYUNTAMIENTO DE ARROYOMOLINOS, 2001, *Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal*, Madrid, Ayuntamiento de Arroyomolinos, vol. 1 memoria y planos de clasificación.
- AZPIRI, A., 1997, "El aumento de la superficie urbanizable ¿conduce a un descenso en los precios del suelo? Una reflexión histórica sobre Bilbao en el entorno del año 1900", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXIX, 111, 127-142.
- BERS, E. L.; ASCE, A. M. y HOTINE, P., 1977, "Busway versus rail transit. A Land-use perspective", *Transportation Engineering Journal*, 605-617.
- BLANC, F., 1997, "Los efectos de la LRAU sobre la actividad urbanizadora: causas y consecuencias de una transformación", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXIX, 112, 257-294.
- BOARNET, M. y CRANE, R., 1998, "Public finance and transit-oriented planning: new evidence from southern California", *Journal of Planning Education and Research*, 17, 206-219.
- CAMAGNI, R., 2002, "On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?", *Urban Studies*, 39, 13, 2.395-2.412.
- CHESHIRE, P. C.; GORDON, I. R., 1996, "Territorial competition and the predictability of collective (in)action", *International Journal of Urban & Regional Research*, 20, 3, 383-400.
- COPUT (Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes), 1996, *Plan Regional de Estrategia Territorial: Bases*, Madrid, Comunidad de Madrid.
- COPUT (Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes), 1999 a, *Plan Estratégico Director de Ordenación: Madrid 2019*, Madrid, Comunidad de Madrid, mapa.
- COPUT (Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes), 1999 b, *Plan Regional de Estrategia Territorial: Surieste*, Madrid, Comunidad de Madrid.

- COPUT (Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes), 2000, *GEOMADPLAN*, Madrid, Comunidad de Madrid, CD-Rom.
- COPUT (Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes), 2003, *Planeamiento vigente y en tramitación de la Comunidad de Madrid, mayo 2003*, Madrid, Comunidad de Madrid, mapa.
- COTMAV (Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda), 1986, *Tres Cantos. En busca de la trama perdida*, Madrid, Comunidad de Madrid.
- CPT (Consejería de Política Territorial), 1995, *Plan Regional de Estrategia Territorial. Documento preparatorio de las bases*, Madrid, Comunidad de Madrid.
- D'ARCY, E. y KEOGH, G., 1998, "Territorial competition and property market process: An exploratory analysis", *Urban Studies*, 35, 8, 1.215-1.231
- DGVUA (Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura), 1996, *Informe sobre suelo y urbanismo en España*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- DIMENTO, J. F.; RYAN, S.; HENGEL, D., 1997, "Local government land use policy responses to the Century freeway/transitway", *Journal of Planning Education and Research*, 17, 145-157.
- EGEA, M. y FERNÁNDEZ, D., 1993, *Tres Cantos: 20 años de historia (1971-1991)*, Madrid, Iniciativas y Publicaciones.
- ELIZAGARATE, V., 2003, *Marketing de ciudades*, Madrid, Pirámide.
- ESCRIVÁ, R., 2003, *La figura del urbanizador*, Madrid, Montecorvo.
- EZQUIAGA, J. M., 1990, "PAU de Valdebernardo: inventar el espacio periférico", *Geometría*, 9, 34-41.
- FERNÁNDEZ, G. R., 1994, "La ley del suelo de la Comunidad Valenciana: una ordenación territorial integrada", *Catastro: revista del Centro de Gestión Catastral*, 22, 49-55.
- FERNÁNDEZ, G. R., 1998, "Aplicación del régimen de concurso a la gestión y ejecución del suelo urbano", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXX, 117-118, 687-695.
- FERNÁNDEZ, G. R., 2001-2002, "La producción de la ciudad en el sistema urbanístico español y valenciano", *Documentación Administrativa*, 261-262, 257-287.
- FERNÁNDEZ, G. R., 2003, "Creación del suelo: acción pública y privada", en RUEDA, M. A. (dir.), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Madrid, Civitas, 17-40.
- FERNÁNDEZ, G. R. y FERNÁNDEZ MONEDERO, P., 2002, "Balance actual del modelo urbanístico valenciano. Apuntes para un análisis propositivo", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 193, 59-82.
- FREY, H. (1999), *Designing the city. Towards a more sustainable urban form*, Londres, E & FN Spon.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 2000, "El derecho urbanístico español al comenzar el siglo XXI", en PÉREZ HERRERO, J. M. (ed.), *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, Madrid, La Ley - Fundación Estudios Universitarios, 87-99.
- INE (Instituto Nacional de Estadística), 2003, [www.ine.es/Inebase/demografía\\_y\\_población/municipios\\_que\\_más\\_han\\_crecido\\_desde\\_1981](http://www.ine.es/Inebase/demografía_y_población/municipios_que_más_han_crecido_desde_1981).
- INE (Instituto Nacional de Estadística), 2004, [www.ine.es/pls/nomen/p\\_nomenwel.leer\\_nomen](http://www.ine.es/pls/nomen/p_nomenwel.leer_nomen).
- MARTÍNEZ, J. L., 2003, "El agente urbanizador y su intervención en la gestión urbanística", en RUEDA, M. A. (dir.), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Madrid, Civitas, 125-150.
- MOLINI, F., 1995, "El planeamiento proactivo: fundamentos teóricos y metodológicos para intervenir más eficazmente en el territorio", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 20, 147-159.

- MOLINÍ, F. (2004), "La competencia durante el planeamiento: teoría y aplicación a escala municipal", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXV, 139, 9-32.
- MORENO, A., 2001, "Interurban shopping, new town planning and local development in Madrid metropolitan area", *Journal of Retailing and Consumer Services*, 8, 291-298.
- NALEBUFF, B. J. y BRANDENBUERGER, A. M., 1997, *Co-opetition*, Londres, HarperCollins.
- NAVARRO, J. R.; MARTÍ, P. y QUESADA, J., 2000, "Alicante: la nueva ciudad del urbanizador", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXII, 126, 711-725.
- NEWMAN, P. W. G. y KENWORTHY, J., 1996, "The land use-transport connection. An overview", *Land Use Policy*, 13, 1, 1-22.
- ORTIZ, P., 1997, "Madrid: de los dardos al ajedrez", *Geometría*, 23, 5.
- PAJEJO, L., 2000, "El agente urbanizador en el derecho urbanístico", en PÉREZ, J. M. (ed.), *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, Madrid, La Ley - Fundación Estudios Universitarios, 295-308.
- PETERSON, R. L., 1984, "Population density considerations for Urban Rail Transit Systems", *ITE Journal*, 54, 4, 31-35.
- ROGERS, R. y GUMUCHDJIAN, P., 2000, *Ciudades para un pequeño planeta*, Barcelona, Gustavo Gili.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I., 1998, *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*, Madrid, Instituto Pascual Madoz.
- SERRANO, J. M., 2003, "La agilización de los procedimientos de aprobación de programas de actuación y de instrumentos de equidistribución", en RUEDA, M. A. (dir.), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Madrid, Civitas, 151-179.
- STOCKDALE, A. y LLOYD, G., 1998, "Forgotten needs? The demographic and socio-economic impact of free-standing new settlements", *Housing Studies*, 13.1, 43-58.
- TEJEDOR, J. C., 2003, "Sistemas de actuación: los tradicionales y los nuevos; gestión directa e indirecta. Evolución hacia formas de actuación privadas", en RUEDA, M. A. (dir.), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Madrid, Civitas, 69-124.
- VICENTE, V., 2003, *El procedimiento concurrencial como nuevo modelo de desarrollo de la actividad de gestión urbanística. Los programas de actuación urbanizadora en la legislación urbanística de Castilla – La Mancha, Navarra, Aranzadi*.
- VINUESA, J., 2003, "Población y demanda de vivienda: una relación a considerar", en VV.AA., *La dinámica geodemográfica protagonista del territorio*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 283-290.

### Resumen

*La competencia durante el planeamiento: aplicación al tren de cercanías y al metro.* En este trabajo se ha desarrollado un modelo teórico sobre la Competencia durante el Planeamiento referido a las infraestructuras estructurantes, particularmente al tren de cercanías, y la idea se ha aplicado al caso del municipio de Moraleja de Enmedio (Madrid). La investigación indica que, al menos en algunos municipios, la propuesta es válida para simultanear, por un lado, una planificación urbana y una ordenación del territorio que podría ser racional, coherente y maximizadora de la recuperación de las plusvalías para la colectividad, con, por otro, la flexibilización del territorio, la liberalización del suelo y el incremento de la participación de la iniciativa privada.

**Palabras clave:** Competencia, tren de cercanías, metro, ordenación del territorio, concurso público.

**Abstract**

*Competition during Planning: application to the suburban train.* In this research, first a theoretic model has been developed regarding Competition during Planning, with regard to structural infrastructures (particularly to the suburban train). Secondly, the model has been applied to the case of the municipality of Moraleja de Enmedio (Madrid). The preliminary results of the investigation indicate that, in at least some town councils, the proposal is valid to, simultaneously: 1) prepare an urban plan and arrangement of a territory that could be rational, coherent and maximize the recuperation of land appreciation for the community; 2) the flexibility of the territory, the liberalisation of land and the increase of private initiative participation.

**Key words:** Competition, suburban train, subway, territorial planning, public tenders.

**Resumé**

*La compétence pendant la planification: Application au tracé des trains régionaux.* Dans ce travail on a développé un modèle théorique sur la compétence pendant la planification en rapport aux infrastructures structurantes, particulièrement au réseau de trains régionaux, et l'idée a été appliquée a la Commune de Moraleja de Enmedio (Madrid). La recherche indique que, au moins dans quelques communes, la proposition est valable pour faire en même temps une planification urbaine et un arrangement du territoire que pourrait être rationnel, cohérent et capable de réussir au maximum le recouvrement des plus-values pour la collectivité, et en outre obtenir une flexibilité du territoire, la libéralisation du terrain et l'augmentation de la participation de l'initiative privée.

**Mots clés:** Compétence, trains régionaux, Métro, arrangement du territoire, concours publique.