

*Las relaciones campo-ciudad en la provincia de Madrid**

Josefina GÓMEZ MENDOZA

Para caracterizar y comprender la evolución experimentada por las relaciones campo-ciudad en la provincia de Madrid, resulta imprescindible remitir al modelo más generalmente admitido de funcionamiento de este sistema de relaciones en economías próximas a la nuestra. Empezaré, por tanto, por exponer resumidamente y con carácter general, cuál es la naturaleza y cuáles han sido las mutaciones de las relaciones urbano-agrícolas, para pasar seguidamente a analizar, primero los grandes rasgos de la desarticulación del sistema agropecuario madrileño, después el retroceso de los usos rústicos ante la ocupación urbana y, finalmente, la responsabilidad que en este retroceso corresponde a la política urbanística y a las políticas sectoriales de la administración central y local.

I. DE LA DEPENDENCIA A LA INTEGRACIÓN EN LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE RELACIONES CAMPO-CIUDAD

A grandes rasgos, se puede decir que los sistemas de relación campo-ciudad han experimentado recientemente unas modificaciones —casi unas mutaciones— que conducen a la creciente absorción del mundo rural por el urbano dentro de un sistema unitario y no ya complementario (Kaiser, 1972).

En efecto, en *el sistema tradicional*, el modelo más habitual de las relaciones campo-ciudad se caracteriza (o se caracteriz ba) por *unas rela-*

* El presente trabajo constituyó una ponencia en las Jornadas sobre la Autonomía de Madrid organizadas por la Asociación Madrileña de Ciencia Regional y la Diputación Provincial en noviembre de 1981.

ciones de dependencia del campo hacia la ciudad dentro de un marco espacial relativamente restringido, salvo en el caso de aquellas regiones lejanas de temprana especialización agraria. Estas relaciones de dependencia, localizada y contigua, no excluyen ni el aislamiento, ni una cierta autonomía del mundo rural. Por otra parte, sin embargo, la ampliación de la demanda urbana da lugar a una orientación productiva muy específica de los espacios rurales.

Las zonas periurbanas, en concreto, se organizan en el sentido de potenciar al máximo las ventajas que les confieren sus rentas de situación, esto es, la cercanía al mercado, abasteciéndolo en productos frescos: leche, carne, primores, verduras, frutas, flores, etc. productos caracterizados todos ellos por ser perecederos, de comercialización evolucionada y de cierta elasticidad de la demanda. Las zonas periurbanas han ejercido, hasta el desarrollo del transporte en frío, un verdadero monopolio de esta producción (Phlipponneau, 1952).

Las ventajas de la proximidad al mercado se contrarrestan, no obstante, con los más elevados costes de producción, tanto en lo que afecta a valor del suelo como a mano de obra, puesto que para ambos existe en zonas periurbanas la alternativa de su conversión en mano de obra y suelo urbano o industrial. De donde se deriva que el agricultor periurbano se ve forzado a producir con toda intensidad y con altos rendimientos en la menor superficie posible, lo que implica la capitalización de su explotación y redundancia en la emancipación de las limitaciones del medio natural, en particular de las fluctuaciones interanuales de la cosecha y de la discontinuidad estacional del trabajo.

En el sistema tradicional, pues, el campo es una fuente de alimentación urbana. Pero contribuye también al enriquecimiento y al crecimiento urbanos a través de una serie de detracciones, como son la renta de la tierra, la financiación con el ahorro campesino de actividades extraagrícolas (Leal et al., 1975), su carácter de mercado de consumo urbano, y finalmente, el drenaje de sus efectivos poblacionales, a través de una emigración masiva que afecta sobre todo a las clases de edad fecundas.

La aceleración del progreso tecnológico y de la concentración financiera han conducido (o están conduciendo) a *la explosión de este sistema de relaciones campo-ciudad, a la desestabilización y desarticulación de los espacios agrarios*, a la desintegración de las sociedades rurales y su sustitución por un sistema integrado en el que el mundo rural queda absorbido por el urbano y el espacio rural abandonado para el servicio de uno u otro tipo de los ciudadanos. Los sistemas rurales periurbanos son los más afectados por el proceso en virtud de su accesibilidad y mayor proximidad.

El punto de partida fundamental, desde la perspectiva que nos interesa, lo constituye *la evolución técnica de los transportes que ha introducido la posibilidad de transportar productos perecederos a larga distancia, en tiempo reducido y en las debidas condiciones de conservación*. Desde este

momento, se rompe la situación tradicional antes descrita que privilegiaba los lazos de proximidad, se generaliza la competencia de productos de regiones lejanas y de mejores condiciones agrológicas. «Las ciudades —ha dicho Juillard en un estudio pionero (1961)— han vuelto la espalda a sus campiñas. Podrían estar enteramente rodeadas por agua, que su economía no se diferenciaría gran cosa.»

En segundo lugar, la propia evolución de las condiciones de la producción agrícola favorece su integración dentro del circuito económico capitalista, al haberse convertido en *una agricultura química*, gran consumidora de inputs industriales, de gran dependencia energética y técnica, y, en este sentido, fuertemente capitalizada. La agricultura química entraña degradación de los ecosistemas, saldo energético negativo, y su espectacular productividad debe ser contrapesada, como se ha señalado desde perspectivas ecológicas, trascendiendo el análisis económico tradicional, con estas pérdidas ecológicas y energéticas que ocurren al margen del mercado.

Un tercer aspecto de la cuestión estriba en lo que podríamos llamar *la deslocalización* de las opciones culturales y de los circuitos de comercialización. Las decisiones de los tipos y de los sistemas de cultivo quedan deslocalizadas del terrazgo, las estrategias productivas agrícolas supeditadas, como ha dicho entre otros Canevet, a las estrategias espaciales de las grandes empresas agroalimentarias. Se rompe de esta forma el esquema simple de las relaciones mutuas y biunívocas, aunque asimétricas, de la ciudad y su entorno o área de influencia rural. Ya no se establecen sobre una base local, en un marco espacial restringido, sino que son mediatizadas por las actuaciones de recogida y distribución de sociedades y grupos nacionales e internacionales. Como expresivamente ha dicho Kayser (1972), el dominio que se ejerce sobre el campo ya no tiene «rostro».

El proceso descrito incluye que la expansión superficial urbana se haga a costa de espacios agrarios y forestales. En medios periurbanos, la competencia por el espacio y el conflicto de usos se generalizan debido al *gran consumo de espacio que directa o indirectamente hace la ciudad*, en la triple faceta de espacios residenciales, viarios y grandes infraestructuras y espacios para equipamientos. Aun cuando las cifras son extremadamente imprecisas, y se estén necesitando cuantificaciones fiables, se ha afirmado que el crecimiento urbano ha destruido en España en los últimos treinta años casi tanto regadío como el que se ha creado, y en los últimos cinco años (Gaviria, 1978), desde luego más¹.

Pero es que además este suelo ocupado por la urbanización es mucho más importante cualitativa que cuantitativamente. No es un espacio cualquiera, coincide a menudo, por los motivos que luego expondremos, con

¹ No se aporta, sin embargo, ninguna justificación a este aserto.

el más fértil o con el de un alto valor ecológico y paisajístico.

La ciudad progresiva, en todo caso, sobre una agricultura a la que ha previamente desarticulado como sistema económico y como forma de vida. Conviene, pues, que consideremos ya los principales rasgos de esta desarticulación en la región madrileña.

2. LA DESARTICULACIÓN DEL SISTEMA AGROPECUARIO MADRILEÑO

En el caso de Madrid, y con el fin de evitar tergiversaciones y de conferir la debida dimensión al alcance de la evolución experimentada, hay que partir del hecho de que *Madrid no ha dado lugar, en términos comparativos, a la constitución histórica de una verdadera agricultura periurbana* sólida y de suficiente entidad, si se exceptúa el desarrollo bastante puntual de las vegas meridionales. En un artículo sobre la agricultura madrileña en el siglo pasado, Joaquín del Moral (1977) se pregunta por los factores que explican la escasa especialización de los cultivos madrileños, su extensividad, así como su bajo rendimiento y el moderado desarrollo ganadero, paradójico todo ello si se repara en la expansión decimonónica del mercado de la capital.

Es indudable que a lo largo del siglo XIX, se asiste a la articulación en la provincia de ciertos sistemas agrarios y ganaderos importantes, y a una reorganización cultural orientada a satisfacer la demanda urbana. Así, por ejemplo, el Informe de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, presentado en 1872, señalaba que las tierras próximas a la capital se sembraban regularmente de forrajes tempranos «para que sirvan de pastura al ganado cabrío, asnal y vacuno que surte de leche a la población», al mismo tiempo que comprobaba un aumento, en los trece años anteriores, de un 30 por 100 del número de cabezas de ganado vacuno y de 53 por 100 del de cerda, en relación con el abastecimiento lácteo y cárnico a la capital (Moral, 1977, p. 281). En el mismo orden de cosas, la estadística agraria de la provincia elaborada por Ortiz Cañavate en 1883, totalizaba cerca de 25.000 Has de cultivo en regadío, lo que suponía ya una cifra de cierta entidad. Esta superficie correspondía en más de la mitad a la Comarca de las Vegas, pero también en más de un 27 por 100 a la comarca montana del NE, a la de Lozoya-Somosierra (Ministerio de Agricultura, 1978).

Junto a estos datos de carácter global, la evolución productiva de ciertas zonas confirma este esfuerzo decimonónico de adecuar la oferta a la demanda urbana y de constituir sistemas agropecuarios dinámicos. A modo de ejemplo, se pueden citar los intentos, estudiados por Manuel Valenzuela, de implantar en la Sierra, ya desde finales del siglo pasado, una ganadería moderna, mediante la introducción de especies selectas de vacuno en régimen intensivo o semiintensivo, para la producción de leche destinada al mercado madrileño (Valenzuela, 1977,a), o la trabajosa rea-

lización de las obras del Canal del Henares que, aunque tardía e imperfectamente, permitió introducir, al menos al principio, cultivos de alfalfa y otros forrajes. En el mismo orden de cosas, y sobre los excelentes suelos para cultivos hortícolas y cerealícolas de las Vegas, se replanteaba, tras una codiciada adquisición de tierras desamortizadas, documentada por María Luisa Utanda para Aranjuez (1980a), la regulación de los riegos y se establecían nuevos y rigurosos turnos que privilegiaban a los cultivos de mayor interés comercial.

Sin embargo, a pesar de estos intentos más o menos aislados, la agricultura periurbana madrileña no ha sido comparable, ni en entidad superficial y productiva, ni en intensidad cultural, ni en capacidad de respuesta al mercado, ni en capitalización, a otras agriculturas de *banlieue*, profusamente descritas y estudiadas en la bibliografía geográfica. Véase, sobre todo, Philipponneau (1956).

Es lícito, entonces, preguntarse por las causas que concurren en esta falta de consolidación de una agricultura —o agriculturas— periurbanas. El estado actual de las investigaciones apenas permite otra cosa que apuntar los grandes tipos de problemas: desde luego, en primer lugar, una, en general, no excesiva capacidad agrícola de los suelos madrileños, en particular los de la Sierra y los del pedimento o rampa meridional, pero también, en segundo lugar y sobre todo, una estructura de la propiedad surgida del proceso desamortizador, aunque con raíces mucho más antiguas, en la que se acusa la debilidad del estrato de propiedades y explotaciones de tamaño medio, mientras coexisten grandes propiedades absentistas con minifundismo descapitalizado. Como acertadamente ha señalado Del Moral, difícil era que pequeños labradores que habían recurrido al préstamo usurario para acceder a la propiedad, pudieran disponer del capital necesario para invertir en mejoras de la capacidad productiva (Moral, 1977; Ringrose, 1976). A lo que hay que añadir la presión fiscal y la temprana competencia, debida al ferrocarril, ejercida por los productos de la huerta valenciana, productos «acercados» por el tren a Madrid, como tan perspicazmente señalan los de la Matritense en su Informe.

Sea como fuere, el resultado de este proceso fracasado de periurbanización de la agricultura madrileña, ha dado lugar a un incremento de su vulnerabilidad frente a las recientes agresiones de la expansión urbana, a su fragilidad frente a los mecanismos desarticuladores, incluso en aquellas zonas más consolidadas. La «urbanización salvaje» del área metropolitana madrileña en los años sesenta y setenta ha tenido, por ello, más facilidad para la destrucción de los sistemas agropecuarios de la provincia. Analicemos, a continuación, algunos de los síntomas de esta destrucción.

Uno de los más significativos y de los más cargados de consecuencias, es la espectacular disminución y envejecimiento de la población activa agraria, resultado de un dilatado y complejo proceso de emigración. Baste decir, que en 1972, de acuerdo con las cifras del Censo Agrario, sólo menos

del 4 por 100 de los empresarios agrarios tenían menos de 34 años, mientras que un 56,3 por 100 tenían más de 55, y un 30 por 100 más de la edad de jubilación. Estos datos son suficientemente elocuentes y se complementan, aunque con distinto significado, con los de empresarios agrarios a tiempo parcial: en el mismo año 1972, 60 por 100 tenían una ocupación principal no agraria.

Un segundo argumento que pone también de manifiesto la gravedad de la situación es *la disminución, no sólo de la superficie cultivada de secano², sino también en cifras absolutas, de la superficie regada en el conjunto de la provincia, además de su falta de intensividad y de especialización cultural*. El regadío de Madrid que, como ya se ha señalado, ocupaba en torno a las 25.000 Has a finales del siglo pasado, ha disminuido, a pesar de la creación de nuevo regadío, de 38.000 Has a 34.500 entre 1962 y 1980, pasando, en la actualidad, a no representar más que un 5,7 por 100 de la S.A.U. y un 10,2 por 100 de la Superficie Total Cultivada, muy por debajo de las verdaderas potencialidades agrológicas. Pero es que además, tan sólo seis municipios, cinco de los cuales en la zona de las Vegas (Aranjuez, San Martín de la Vega, Chinchón, Ciempozuelos, Colmenar de Oreja) y uno del Área Metropolitana de Madrid como es Rivas del Jarama, concentran el 44,7 por 100 de la superficie regada actual. El regadío madrileño de cierta entidad sigue siendo un hecho aislado: no se han consolidado ni articulado otras agriculturas periurbanas de importancia, al mismo tiempo que la superficie regada, sobre todo en los municipios del Área y otros limítrofes, disminuía.

Más grave aún es que *este regadío, ya de por sí escaso, presente una alta incidencia, casi el 10 por 100, de superficie no labrada*. Y, también, que cuando se labra, las opciones culturales se sigan acogiendo al tradicional proteccionismo cerealista y adolezcan de falta de penetración forrajera o de otros cultivos especializados, a pesar de los esfuerzos de Extensión Agraria. Todos los estudios consultados se muestran unánimes al respecto. En el regadío más importante de la provincia, el de Aranjuez, trigo y cebada siguen siendo dominantes y el maíz sólo hace unos años que ha iniciado su desarrollo, al mismo tiempo que algunas especializaciones clásicas en hortalizas y frutales sucumbían ante la competencia de productos de otras zonas. El caso más espectacular por su tradición y su prestigio es el de la fresa, de la que se cultivaban en Aranjuez 125 Has en 1972 y menos de 5 Has. en 1978, drástica reducción consecuencia del incremento de los costos de producción y de mano de obra y de las dificultades de comercialización, pero también de la competencia del fresón onubense (Utanda, 1980b).

Por su parte, y como ampliamente ha señalado Valenzuela (1977,b),

² De 474.813 Has en 1883, según Ortiz Cañavate, a 295.854 Has en 1976 Tipificación de las Comarcas Agrarias Españolas, publicación de 1978 del Ministerio de Agricultura).

ha sido sobre los espacios pastables serranos sobre los que más ha repercutido la acción devastadora de las diversas actividades de origen urbano, en particular las de esparcimiento, mientras que las masas forestales, ya considerablemente degradadas por el tradicional y anárquico aprovechamiento maderero, se han visto afectadas por las parcelaciones de residencia secundaria.

Este panorama de desarticulación productiva de los sistemas agropastoriles de la provincia se ha visto favorecido, por último, por *la escasez de mejoras y bonificaciones agrarias*. Sirva de ejemplo la demora en la actuación del IRYDA en la provincia, en comparación con otras provincias limítrofes como, por ejemplo, Guadalajara. Es tan sólo en los últimos años cuando se están llevando a cabo los trabajos de concentración parcelaria y ordenación rural de los municipios del Tajuña, solicitados en muchos casos con diez y quince años de anterioridad.

Creo que estas observaciones, aunque esquemáticas, permiten medir la regresión y vulnerabilidad de los aprovechamientos y sistemas rurales madrileños frente a la expansión urbana. Paso por tanto a analizar con carácter más concreto la apropiación de suelo rústico por usos urbanos y las acciones de planeamiento que han incidido, positiva o negativamente, en esta sustitución de usos.

3. LA APROPIACIÓN URBANA DE SUELOS RÚSTICOS

Es evidente que en la necesidad urbana de expansión espacial, *la ocupación residencial sólo constituye una parte reducida de la utilización del suelo*. Los estudios técnicos demuestran que los espacios requeridos por infraestructuras, viarios y equipamientos no sólo son proporcionalmente mayores, sino también más constantes: se ha calculado que *una vivienda consume en término medio unos 500 m² aproximadamente de espacios comunes para equipamientos y actividades de empleo*, cualquiera que sea la forma de urbanización —unifamiliar o en bloques abiertos— y cualquiera que sea la densidad, constituyendo el tamaño de la vivienda la única diferencia (Couland, 1981, p. 183). Pero además, según los mismos documentos urbanísticos, la tendencia es a que se incrementen estas necesidades, hasta el punto de que se ha mantenido que cada nuevo ciudadano de 1985 «consumirá» aproximadamente el doble de espacio que el de 1971.

Las ciudades se comen, pues, su propio suelo, pero además se comen su mejor suelo *El consumo urbano del espacio es selectivo*. La competencia que se establece entre los usos agrarios y forestales por una parte, los residenciales e industriales por otra, afecta a suelos de calidad, y esto por diversos motivos. *En primer lugar, por la preferencia —y hasta exigencia— manifestada por la industria por terrenos llanos o subhorizontales*, cercanos a elementos infraestructurales importantes como pueden ser la red ferro-

viaria y las carreteras principales, *terrenos que, muy a menudo, coinciden con los de mayor aptitud agronómica*: este conflicto de usos se ha manifestado con particular intensidad en el Corredor del Henares, resolviéndose, naturalmente a favor de la industria (COPLACO, 1974).

El segundo motivo es que *la expansión residencial se ha hecho bajo la forma de ensanche de los núcleos históricos*, localizados éstos, precisamente, por su origen, casi siempre sobre las zonas de calidad agrícola, invadiendo por tanto zonas agrícolas de huerta insustituibles, y no afectando, en cambio, a terrenos menos valiosos, y esto a pesar de que los usos residenciales son menos selectivos, como es sabido, en cuanto a suelo que los usos industriales. La tercera y última razón es que *también la residencia secundaria es espacialmente selectiva*: ha buscado áreas de interés paisajístico, de calidad ambiental, preferentemente grandes fincas arboladas, con la consiguiente degradación y privatización de las mismas.

Hay, pues, una detracción selectiva de espacios rústicos. Pero hay también una restricción menos directa de los usos agrarios, en función de los otros tipos de conflicto que les genera la expansión urbana. Se trata, en primer lugar, de *todos los problemas de contaminación*: la contaminación atmosférica generada por la implantación industrial que se ha desarrollado sobre las vegas, en particular las del Henares y del Jarama, convierte a los fértiles fondos de valle en zonas insalubres, al depender la difusión de contaminantes de la altura y la dirección de los vientos. También como consecuencia de los vertidos industriales y residenciales incontrolados, los ríos presentan altos índices de contaminación, han sido prácticamente convertidos, por lo menos en ciertos tramos de su curso, en verdaderas cloacas a cielo abierto (COPLACO, 1981). No menos afectados por el mismo motivo han resultado los acuíferos subterráneos, abundantes en zonas de vega, que alimentan una parte considerable de los regadíos actuales, por ejemplo en la Campiña de Alcalá de Henares, donde la mayor parte de la superficie regada lo es por elevación de agua.

La competencia se agudiza, en segundo lugar, en lo relativo al abastecimiento de agua. *Los consumos domiciliario e industrial disputan a la agricultura los recursos hídricos existentes*, inclinándose lógicamente las prioridades de abastecimiento a favor de ellos. Finalmente, *el incremento de tráfico*, cercano a la congestión constante en ciertas travesías urbanas como la de Aranjuez y la de Alcalá, plantean la necesidad urgente de la realización de variantes, o incluso de emprender proyectos viarios de mucha mayor envergadura, como es la red arterial. En los dos casos citados, las variantes tienen necesariamente por la misma distribución de usos de las zonas, que afectar a fértiles tierras de cultivo, por muy respetuosos que los proyectos se quieran mostrar con el patrimonio agrícola. La solución propuesta para la variante de Aranjuez afecta a 81,5 Has de las que 21 Has, el 26 por 100, son de regadío, valoradas para expropiar en 500 pts el m². Se rechazan otras soluciones menos consumidoras de espacio e, incluso algunas de ellas menos gravosas, por la necesidad que en-

trañaban de «invadir zonas no sólo de gran interés agrícola sino también de gran valor ecológico ambiental» (MOPU, 1979). Algo semejante ocurre con la variante de Alcalá, para la que, tras la declaración de urgencia de un Consejo de Ministros de octubre pasado, se está entrando en fase de obras, procediéndose a la ocupación de terrenos con una magnitud más amplia de la prevista.

De muchísimo mayores consecuencias es el proyecto de Red Arterial Comarcal del Corredor Madrid-Guadalajara, tanto por su mucho mayor consumo de espacio como por sus considerables efectos inductores. Dicha red arterial se estructura en una malla rectangular jerarquizada, en la que se prevén, además de la autopista A2 Madrid-Zaragoza, tres autovías longitudinales de circulación rápida, cuya misión es canalizar, por una parte, el tráfico nacional al sustituir a la actual CN II, y, por otra, el tráfico regional vinculado a los núcleos del Corredor, autovías que se reúnen al Norte de Guadalajara y que están en contacto entre sí a través de ocho distribuidores perpendiculares al eje del Corredor. Los distribuidores estarían, a su vez, conectados entre sí por vías secundarias, de forma que en algunas zonas las autovías principales y las colectoras supondrían nada menos que ocho vías longitudinales en menos de cuatro kilómetros de distancia (MOPU, 1979).

Sin entrar en el evidente dispendio que podría suponer una red tan sobredimensionada, lo que resulta claro es que su trazado no sólo supone conceder la prioridad absoluta al servicio de unos también sobrevalorados usos industriales y residenciales, sino pura y simplemente desventrar la Vega del Henares, o lo que de ella queda, que es más de lo que se deduce de los planos que acompañan al proyecto, por lo menos a partir de Alcalá. Resulta, por ello, chocante la preocupación mostrada en la Memoria del proyecto por justificar técnicamente la elección de alternativas de trazado de tramos que suponen destrozos locales de zonas de vega, como sucede, por ejemplo, con el caso de la Autovía Sur a su paso por Alcalá. El proyecto de Red Arterial de Corredor, sometido a información pública en enero de 1980, se encuentra actualmente en una situación confusa, ya que es prácticamente ignorado por las Directrices de Planeamiento de COPLACO, aunque es evidente que la cuestión no está resuelta y debe ser discutida en su misma concepción.

Pero, además de esta apropiación directa de suelo rústico, la expansión urbana provoca *abandono generalizado de aprovechamientos agrícolas ante las expectativas generadas por la posibilidad de nuevo desarrollo urbano*, y, en consecuencia, la aparición de *balíos o barbechos sociales*. Hay que tener en cuenta, en efecto, que, de acuerdo con el Inventario de COPLACO, efectuado como resultado de los Pactos de la Moncla, existen en el ámbito del Área Metropolitana de Madrid y municipios exteriores considerados dinámicos, 59.585 Has de suelo calificado, de las que el 60 por 100, 36.138,5 Has constituyen suelo vacante, lo que significa 87 m² por habitante de suelo vacante, índice considerablemente superior al de las res-

tantes áreas metropolitanas españolas que no alcanzan los 60 m² por habitante. Este suelo vacante está localizado en su mayoría en la reserva urbana de los municipios integrantes del Area y destinado, también en su mayor parte, a unos residenciales (COPLACO, 1979). Hay, por tanto, más suelo urbanizable vacante que superficie de regadío en el conjunto de la provincia, lo que explica las expectativas generadas e induce al abandono cultural de las tierras.

Como consecuencia de todo ello se ha producido la ya comentada restricción del área del cultivo y de las zonas de arbolado. Estudios encargados y asumidos por COPLACO evalúan en 11.000 las hectáreas ocupadas por segunda residencia, en su mayor parte en las estribaciones de la Sierra. Estiman, asimismo, que sólo en los municipios del Area se ha urbanizado el 39 por 100 del Anillo Verde, unas 7.000 Has de zonas de alto valor ecológico (COPLACO, 1981, 67). En cuanto a la regresión de regadíos, las zonas más afectadas hasta ahora son las vegas del Jarama y del Henares, estando amenazadas las del Tajuña, Tajo y Guadarrama. Estimaciones de COPLACO señalan que los costos de oportunidad que implicaría su destrucción se elevaban en 1975 a unos 2.400 millones de pesetas (COPLACO, 1981, 68).

Si nos referimos a casos concretos, el de Alcalá de Henares puede resultar bastante ilustrativo. Alcalá tiene una superficie municipal de 8.799 Has, de las que unas 3.000 son de erial en las estribaciones del páramo, al sur del casco y en la margen izquierda del río. Con anterioridad a los años sesenta, el resto del término estaba casi en su totalidad cultivado, a excepción del aeródromo o Ciudad del Aire, primera detracción considerable del terrazgo, y a excepción también del propio casco, mantenido, entonces, en sus límites históricos. En las mismas fechas el regadío se iba extendiendo por la vega del Henares así como por los valles de los arroyos que vierten a este río, el Camarmilla y el Bañuelos. En 1974, la disminución del área de cultivo afectaba ya a cerca del 15 por 100 de la superficie municipal, el 23 por 100 de la superficie labrada. Al estar Alcalá carente de planeamiento de nivel superior, se redactaron en 1976 unas Normas Subsidiarias que calificaban como urbanizable la casi totalidad del término en la margen derecha del río, y limitaban el suelo rústico casi tan sólo a los improductivos eriales del sur. Quedaban de esta forma más de 2.000 Has de suelo urbano y de reserva urbana vacantes, lo que suponía unos 199 m² de suelo por habitante (COPLACO, 1979). Aunque el plan general actualmente en redacción descalificará parte de este suelo, se pueden calcular en unas 1.500 Has el suelo urbano actual, y en otras 1.500 el urbanizable, lo que supone la desaparición como suelo de aprovechamiento agrario de un 52 por 100 del total de la superficie cultivada. Se podrían ofrecer índices de reducción todavía mayores para otros municipios de la misma vega, como son Torrejón o San Fernando.

Pero más importante es interrogarse sobre *cuáles son los mecanismos principales a través de los cuales se produce la absorción urbana* y el des-

plazamiento de aprovechamientos agrarios. Diversos estudios en distintos ámbitos de la provincia permiten adelantar algunas conclusiones.

En primer lugar, parece detectarse, al menos en las fases iniciales de la expansión residencial e industrial, *una coincidencia de intereses entre gran propiedad rústica desde la oferta y gran industria y gran promoción inmobiliarias muy consumidoras de espacio desde el lado de la demanda*, coincidencia que facilita el desencadenamiento del proceso de sustitución de usos, entre otras cosas al facilitar la gestión de la transmisión (Gómez Mendoza, 1980). El fenómeno suele ser precedido por *la constitución de una gran propiedad de origen urbano, desarraigada de los valores rurales*, y que emprende además un cambio de estrategia en la forma de poseer la tierra que se traduce, a nivel jurídico, en *la formación de sociedades anónimas*. Esta nueva estrategia está orientada, sobre todo, a conseguir mayor agilidad en el momento del cambio de calificación de suelo rústico en suelo urbano, en el momento también de la transmisión, o, acaso, a conseguir más altas valoraciones de las tierras ante una eventual expropiación. Este tipo de mecanismos ha sido detectado tanto por Manuel Valenzuela para la vertiente sur de la Sierra de Guadarrama, como por mí misma para la zona del Corredor Madrid-Guadalajara. Valenzuela señala, en efecto, cómo el proceso de privatización afectó más al pediment o rampa meridional de la Sierra que a la zona de cumbres y a la vertiente norte, que han permanecido bajo el predominio de diversas formas de propiedad pública, y cómo la constitución de sociedades anónimas se ha hecho sobre grandes fincas arboladas, objeto privilegiado de las preferencias de los promotores inmobiliarios a partir de los años 60 con destino a urbanizaciones de fin de semana, lo que supuso una enorme revalorización de terrenos que con sus aprovechamientos tradicionales sólo suministraban escasos beneficios. Para demostrarlo, el mismo autor aporta una abundante documentación sobre cómo las mayores extensiones de suelo urbanizado han sido preparadas por los particulares, a costa, sobre todo, de esas grandes fincas arboladas (Valenzuela, 1976 y 1977). De esta forma —y lo mismo, punto por punto, puede decirse, aunque para usos industriales y de residencia principal, para el Corredor del Henares— la modernización jurídica de la propiedad lejos de fomentar un verdadero desarrollo agrario hacia formas competitivas de aprovechamiento, resulta más una amenaza para los usos agrícolas que una salvaguardia.

Pero es que, además, este proceso, iniciado por la citada coincidencia de intereses, se ha ido reforzando por crecimiento circular y acumulativo, mientras se ha mantenido la demanda, y ha ido involucrando en momentos posteriores y por distintos mecanismos a la enorme mayoría de *los propietarios de tierras susceptibles de urbanización*, tanto grandes como pequeños, ya que éstos, incorporados más tardíamente al proceso, resentían como agravio comparativo la frustración por motivos de política urbanística o de cualquier otra índole, de las expectativas generadas.

Un segundo mecanismo de actuación es *la orientación espacial de los*

procesos urbanizadores ejercida por las grandes operaciones iniciales, por efecto inductor sobre todo, pero también por las ventajas que suscita el que hayan ido forzando la realización de obras de infraestructura y equipamiento.

Por último, merece particular atención *el papel inductor, directo o indirecto, desempeñado por la Administración* en el proceso de expansión urbana a costa de la agricultura, así como el dispendio de inversiones públicas en el sector agrario cuya falta de amortización resulta de las actuaciones contradictorias de los diferentes departamentos ministeriales. Es flagrante a este respecto la no amortización de las actuaciones de mejora llevadas a cabo por el IRYDA y otras instituciones agrarias y, en particular, el efecto paradójicamente negativo que para la preservación agrícola puede, en determinados espacios susceptibles de urbanización, desencadenar la concentración parcelaria, al facilitar las gestiones de compra del suelo debido a la disminución de la atomización de la oferta, sin que se haya exigido la garantía de un plazo mínimo de imposibilidad de enajenación (Gómez Mendoza, 1980). En el mismo orden de cosas, se podría señalar la responsabilidad del ICONA en la habilitación para fines recreacionales de determinadas áreas de montes públicos.

Lo señalado nos introduce ya de lleno en el último tema que me propongo desarrollar, que es el de la responsabilidad directa o remota de las políticas y actuaciones de la Administración en los procesos descritos. Algunas observaciones han sido ya efectuadas al hilo de la exposición anterior pero conviene ahora sintetizar el conjunto en algunos puntos concretos.

4. EL PAPEL DESEMPEÑADO POR LA ADMINISTRACIÓN

Se ha hablado de descoordinación y de actuaciones contradictorias de la Administración para explicar su incapacidad de preservar espacios agrícolas productivos así como zonas de gran valor ecológico y paisajístico. Esta descoordinación es particularmente cierta, pero no menos responsabilidad incumbe a la propia concepción de los instrumentos de planeamiento teóricamente encargados de salvaguardar las áreas protegibles y protegidas. Creo, en este sentido, que si se tratara de establecer un orden jerárquico y racional de responsabilidades, habría que partir del *ideologismo desarrollista en materia de política territorial* que subyace en la Ley del Suelo y la inspira, para pasar después a la forma en la que el planeamiento se ha llevado a cabo y terminar, por último, con el carácter descoordinado y hasta contradictorio de las distintas actuaciones públicas. Voy a proceder brevemente en este sentido, refiriéndome naturalmente a la provincia de Madrid.

Es evidente que la regulación jurídica del planeamiento y de la ordenación territoriales, y en particular sus expresiones más concretas como

la Ley del Suelo de 1956 y la Ley de Reforma sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1975, constituyen una regulación urbana, unas leyes del suelo urbano en las que lo urbano es hegemónico y lo rural tiene un carácter fundamentalmente residual. Hasta no hace mucho, en efecto, se tenía un entendimiento puramente economicista del valor del suelo, terreno en el que, como es natural, los usos rústicos no podían competir con los urbanos e industriales, no valorándose el carácter escaso, insustituible y único de muchos de estos espacios. No puede, pues, extrañar que la política de zonificación llevada a cabo con arreglo a la Ley del Suelo, a través de Planes de Ordenación parciales o generales y Normas Subsidiarias o Complementarias haya conducido en muchos casos, en zonas de gran aptitud agronómica, más que a una zonificación restrictiva de otros usos que los agrarios a una delimitación residual de éstos, casi con caracteres de confinamiento. El ejemplo descrito de Alcalá de Henares es particularmente expresivo. Y no menos expresivas resultan las más de 36.000 hectáreas de suelo calificado y vacante.

Pero es que además, incluso esta política de zonificación tan escamente protectora, o bien ha sido llevada a cabo con parsimonia, dando las demoras por unos u otros motivos, hasta el punto de realizarse antes de que las situaciones fueran ya irreversibles —y el caso de Alcalá, carente todavía de Plan General a pesar de su tamaño poblacional es nuevamente un ejemplo paradigmático— o bien se ha mostrado incapaz de enfrentarse a hechos consumados y casos flagrantes de indisciplina urbanística.

La ideología desarrollista explica también la forma en que determinadas regulaciones legales han favorecido la urbanización aún a costa de que entrañara degradación productiva y paisajística. Me estoy refiriendo, en particular, a la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963 que como ha estudiado —también en este caso— Valenzuela (Valenzuela, 1977), ha propiciado la aparición en la Sierra de núcleos turístico-residenciales concentrados en las zonas de mayor calidad paisajística y próximas a las zonas esquiabiles. En este sentido es de agradecer, por una vez, que la crisis económica provocara el olvido del calificado por Valenzuela como «faraónico» Proyecto del Desarrollo Turístico del Núcleo Central de la Sierra de Guadarrama en 1967, que promovido por la Comisión Interministerial de Turismo pretendía implantar todo un sistema de asentamientos turísticos en ambas laderas de la Sierra.

Mención especial merece el instrumento diseñado por la administración para proteger y preservar el medio físico: *el Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Madrid*; elaborado con carácter precautorio por la COPLACO y el IRYDA en 1974. Sus objetivos concretos son determinar la capacidad de acogida del territorio a las actividades consideradas por el planeamiento, entendiendo por tal la capacidad de todos y cada uno de los espacios para soportar estas actividades sin que se produzcan deterioros por encima de ciertos límites. De acuerdo con uno de sus autores, Domingo Gómez Orea (1976), el Plan presentaba ciertas li-

mitaciones como son, en primer lugar, su carácter de plan sectorial, no debidamente coordinado con otros planes sectoriales y con el resto del planeamiento; en segundo lugar, alta de calificación de suelo, por lo que su cumplimiento es condición necesaria pero no suficiente para cualquier promoción; y finalmente el hecho de que fuera redactado y tramitado con arreglo a la del Suelo de 1956 que reconocía el derecho a extraer en cualquier espacio una edificabilidad de $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$, desde luego excesiva sin incurrir en degradación. No cabe duda, sin embargo, que aún con estas limitaciones, el Plan Especial de Protección del Medio Físico constituyó el primer instrumento técnico de un planeamiento —ya que no, todavía, de una voluntad política— decididamente proteccionista.

Ahora bien, la política protectora, cualquiera que haya sido su carácter de voluntariedad, ha sido contradictoria con otras actuaciones emanadas de la propia administración. La principal falta de coordinación afecta a los proyectos de Obras Públicas y, en particular, a los proyectos de red arterial. Ya he detallado también algún ejemplo a este respecto, por lo que no insisto de nuevo. Ha existido también contradicción con ciertas decisiones de localización industrial que hacen caso omiso de los criterios de planeamiento, en virtud de la patente de curso de que gozan las grandes actuaciones fabriles e infraestructurales.

Un elemento más en discordia lo constituyen los cuatro *Centros de equipamiento Comercial Exteriores* (Alcobendas, Jarama, Vallecas y Las Rozas) previstos por el Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano de Madrid (COPLACO, 1975). Estos centros no sólo ocuparán una superficie relativamente considerable (el del Jarama, sobre la CN II, unas 36 Has) sino que constituirán nuevos agentes interesados en la ejecución de las grandes obras viarias.

Termino este repertorio no exhaustivo de políticas sectoriales contradictorias aludiendo a que la propia Ley de Reforma y del Desarrollo Agrario de 1973 deja abierta una puerta falsa a la urbanización camuflada cuando establece unidades mínimas insuficientes de cultivo, 20.000 m^2 en secano y sólo 2.500 m^2 en regadío, lo que permite edificar instalaciones real o supuestamente agropecuarias a escasa distancia, abriendo de hecho la posibilidad de parcelaciones ilegales y de densificación de residencias secundarias en suelo rústico. Parece que los servicios técnicos de Urbanismo de la Diputación Provincial están efectuando un inventario de las parcelaciones supuestamente ilegales y estudiando la puesta en práctica de un plan global que haga frente a la proliferación de urbanizaciones en suelo rústico (Manzano, 1981).

Así las cosas, las recientemente aprobadas *Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico* redactadas por la COPLACO en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 1 del Real-Decreto Ley 11/1980 de 26 de septiembre sobre la Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid, para establecer los criterios de *coherencia y compatibilidad indispensables* para efectuar dicha Revisión, pueden suponer en el tema que nos atañe

el primer esfuerzo de carácter global e integrador. Por primera vez, dichas Directrices se plantean con carácter vinculante y totalizador la defensa del medio natural y la posibilidad de que los Planes que no lo respeten no reciban la aprobación definitiva.

En lo que se refiere a medio rural, las Directrices enumeran las siguientes *zonas que deben ser calificadas como suelo no urbanizable especialmente protegido* de toda actividad parcelatoria y edificatoria: zonas de alto valor ecológico; zonas de alto valor agropecuario; zonas forestales consolidadas; determinadas zonas de alto valor visual; determinadas zonas puntuales de gran interés cultural, de carácter geomorfológico o paleontológico, que exija su no destrucción. Todas ellas deberán ser inventariadas en los Planes Generales y justificadas las determinaciones que al respecto se tomen. Asimismo se considerarán zonas no urbanizables, las zonas de uso agrícola preferente, las susceptibles de mejora, las de protección de cursos de agua, las que tengan potencial de esparcimiento, y, en diverso grado, las restantes de protección de vistas y de protección de interés cultural.

Las Directrices estipulan asimismo que en la redacción del planeamiento general *se deberá elaborar una normativa específica para el suelo no urbanizable* a la que deberán ajustarse las edificaciones relacionadas con la explotación agraria.

Pero la gran novedad de las Directrices es que no sólo afirman la necesidad de detener el proceso de destrucción del medio, sino que tratan de reconducir este proceso y de recuperar en lo posible situaciones anteriores en determinadas zonas que aún pueden ser revitalizadas en sus valores generales (COPLACO, 1981). Se habla en este sentido de fomentar la actividad agropecuaria en las vegas de Jarama y del Henares, y se prevén incluso medidas concretas como el vertido de lodos o la designación de zonas de repoblación preferente.

Voy a hacer tan sólo ya unas observaciones finales tras esta primera lectura de las Directrices. Es indudable que, por primera vez, se observa una voluntad política de no incurrir en errores urbanísticos pasados y de iniciar una nueva etapa de desarrollo controlado madrileño. Es indudable también que para muchos espacios agrícolas y forestales, esta voluntad llega demasiado tarde y las situaciones son irreversibles. Debe señalarse asimismo que no es ni atribución ni objeto del planeamiento urbanístico asegurar la mejora y recuperación de espacios agrícolas y forestales, por lo que se deben evitar declaraciones de principio y poner los medios para una ágil y flexible colaboración con los Departamentos interesados.

Por último, debe llevarse a sus últimas consecuencias el principio de que no se trata en absoluto de congelar el uso de recursos naturales, sino de garantizar el mantenimiento de su producción y de su transmisión no deteriorada, logrando, como alguna vez se ha dicho, un tratamiento te-

territorial, equidistante a la vez del conservacionismo reverencial y del uso irresponsable (González Bernáldez, 1980; Valenzuela, 1980).

BIBLIOGRAFIA

- COPLACO (1974): *Estudio del Corredor Madrid-Guadalajara*, Madrid.
- COPLACO (1981): *Directrices de planeamiento territorial urbanístico para la revisión del Plan General de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid*, Madrid.
- COPLACO (1979): *Inventario de suelo calificado vacante. Documento de presentación, contenido y conclusiones del Inventario de suelo calificado vacante*. Madrid, Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano.
- COPLACO (1975): *Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano*. Madrid.
- Couland, D. (1981): «Consummation ou gaspillage d'espace en milieu periurbaine». *L'Espace géographique*, n.º 3, pp. 180-186.
- Gaviria, M. (1978): «La competencia rural-urbana por el uso de la tierra». *Agricultura y Sociedad*, n.º 7, pp. 245-261.
- Gómez Mendoza, J. (1977): *Agricultura y expansión urbana. La campaña del Bajo Henares en la aglomeración de Madrid*. Madrid, Alianza Editorial, 352 pp.
- Gómez Mendoza, J. (1980): «Propiedad, explotaciones y sistemas culturales en la Campaña de Guadalajara», pp. 195-211, en *La propiedad rústica en España y su influencia en la organización del espacio*. Universidad de Alicante, 490 pp.
- Gómez Orea, D. (1976): «El Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Madrid». *Ciudad y Territorio*, n.º 2-3, pp. 185-194.
- González Bernáldez, F. y cols. (1980): *Estudio ecológico del sector NW. de Madrid*. Departamento de Ecología de la Universidad Autónoma de Madrid (xerocopiado).
- Juillard, E. (1961): «L'urbanization des campagnes en Europe Occidentale». *Etudes Rurales*, I, n.º 1, pp. 18-33.
- Kayser, B. (1972): «El espacio rural y el nuevo sistema de relaciones campo-ciudad». *Revista de Geografía*, Universidad de Barcelona, VI, n.º 2, pp. 209-217.
- Leal, J. L.; Leguina, J.; Naredo, J. M.; y Tarrafeta, L. (1975): *La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-1970)*. Madrid, Siglo XXI de España.
- Ministerio de Agricultura (1978): *Tipificación de las Comarcas Agrarias Españolas*. Madrid, Secretaría General Técnica.
- Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1979): *Estudio Informativo de la variante de Aranjuez*. Madrid, Dirección General de Carreteras.
- Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo: *Estudio especial de Planeamiento de la Red Arterial Comarcal del Corredor Madrid-Guadalajara Corredor del Henares*. Descripción general del trazado.
- Manzano, A. (1981): «Se estudia un plan global para atajar la avalancha de parcelaciones en suelo rústico». *El País*, 15 de noviembre de 1981.
- Moral Ruiz, J. del (1975): *Hacienda y Sociedad en el trienio constitucional (1820-1823)*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Moral Ruiz, J. del (1977): «Campesinado y agricultura de la provincia de Madrid en 1872. Reflexiones sobre un informe». *Agricultura y Sociedad*, n.º 5, pp. 277-287.
- Philipponneau, M. (1952): «Les caracteres originaux de la vie rural de banlieu». *Annales de Géographie*, n.º 325, pp. 200-211.
- Ringrose, D. R. (1976): «Variaciones en la población de Madrid en función de algunos aspectos de su mercado urbano siglos XVI a XIX». *Hacienda Pública Española*, n.º 38, pp. 194-198.
- Utanda Moreno, M.ª L. (1980, a): «Factores físicos y desamortización en la Vega de Aranjuez». *Estudios Geográficos*, XLI, n.º 158, pp. 69-87.

- Utanda Moreno, M.^a L. (1980, b): «La fresa de Aranjuez». *Estudios Geográficos*, XLI, n.º 159, pp. 217-221.
- Valenzuela Rubio, M. (1976): «La residencia secundaria en la provincia de Madrid: génesis y estructura espacial». *Ciudad y Territorio*, n.º 2-3, pp. 135-153.
- Valenzuela Rubio, M. (1977, a): *Urbanización y crisis rural en la Sierra de Madrid*. Madrid, I.E.A.L., 533 pp.
- Valenzuela Rubio, M. (1977, b): «Los espacios forestales de la provincia de Madrid entre el deterioro y la ordenación». *Arquitectura*, n.º 203, pp. 37-48.
- Valenzuela Rubio, M. (1980): «El Sector Central de la Sierra de Guadarrama. Un área de montaña dominada por Madrid», pp. 413-435, en *Coloquio Hispano-Francés de Areas de Montaña*, Madrid, Ministerio de Agricultura-Ministere de l'Environnement, 766 pp.

RESUMEN

Las relaciones campo-ciudad en la provincia de Madrid han sufrido en los últimos años una evolución semejante a la correspondiente a los modelos de economía capitalista. No obstante, ofrece algunos rasgos peculiares que hay que tener en cuenta; primero, la desarticulación del sistema agrario, después, el retroceso de los usos rústicos la ocupación urbana, y, finalmente, el impacto de la política económica general y de las políticas urbanística y sectorial tanto de la administración central como de las locales.

RÉSUMÉ

Les rapports campagne-ville dans la province de Madrid ont subi pendant les dernières années un évolution semblable à celle des modèles d'économie capitaliste. Cependant, elle montre quelques traits particuliers qu'il faut considérer: d'abord, la désarticulation du système agricole; puis, le retour en arrière des usages rustiques devant l'occupation urbaine; et, en fin, la répercussion de la politique économique générale et des politiques urbanistique et de secteur menées par les administrations centrale et locales.

ABSTRACT

During the last years, the countryside-town relationship, in the province of Madrid, has evolved in a way similar to that of the capitalist economy models. However, there are some aspects that must be kept in mind: first, the disarticulation of the agrarian system; second, the recession of the country usages before the urban settlement; and, lastly, the incidence of the general economy policy and the urbanistic and sectorial policies, followed by both the central and local administrations.