



## URBANISMO

Propuestas de la FRAVM, de 5 de febrero de 2007, a los candidatos y candidatas que concurren a las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2007

### URBANISMO

El Director General de Urbanismo y Planificación Regional nos informaba en su documento *Perspectivas demográficas, urbanísticas y económicas de la Comunidad de Madrid*<sup>1</sup> de lo siguiente.

“PLANEAMIENTO GENERAL APROBADO Y CAPACIDAD DE VIVIENDAS.-Durante el periodo 1995-1999 se aprobó la revisión del planeamiento de 56 municipios de los cuales 17 fueron Planes Generales siendo el resto Normas Subsidiarias; durante el periodo siguiente fueron tramitados los planeamientos de 20 municipios de los cuales 11 fueron Planes Generales. Es conveniente destacar que en este periodo se aprobó el Plan General de Madrid del 97.El Planeamiento General se concentra en torno al Área Metropolitana, desde 2001 se han revisado los Planes de 13 municipios; de los cuales sólo Las Rozas de Madrid, Tres Cantos Rivas-Vaciamadrid y Getafe eran Planes anteriores a 1995.

En cuanto a la capacidad de suelo para vivienda en la Comunidad de Madrid en el año 1996 estaba estimada en 2.448.867, siendo en 1999 de 2.827.790 y en el inicio de 2003 de 2.994.850. Es decir, durante el primer periodo se aprobó planeamiento para 378.923 viviendas, de las cuales el 63,5 % corresponden al Plan General de Madrid del 97; y durante el segundo periodo 167.060 viviendas. Representando el total de los dos periodos una capacidad de 545.983 nuevas viviendas según planeamiento, capacidad sobrada para el consumo de suelo traducido a viviendas construidas que durante el primer periodo fue de 201.536 y para el segundo periodo 154.219. Lo que supone que el planeamiento ha sido capaz de ir por delante del mercado de vivienda. Después de 2001 las modificaciones de planeamiento y los planes generales revisados han producido un incremento de unas 170.000 viviendas, lo que abunda en el anterior razonamiento.”

---

<sup>1</sup> El documento de Enrique Porto es muy claro en lo que pretende: ofrecer una coartada al dictamen de los expertos de enero de 2005 (*Dictamen sobre gestión del suelo en la Comunidad de Madrid*) y al anteproyecto de la, afortunadamente fracasada, revisión de la Ley del Suelo 9/2001. No oculta sus intenciones, dice en su página 20 sin tapujos pese a que está hablando de urbanismo: “ *Ley del suelo.- En una sociedad liberal el papel del sector público queda relegado a proporcionar una estructura legal e institucional sobre la que el mercado opera*, promoviendo un equilibrio competitivo de mercado en el que los individuos y empresas tomaran decisiones orientadas hacia sus propias metas, que agotaran las oportunidades mutuamente beneficiosas que ofrecen los procesos de producción e intercambio. Para que se cumpla el supuesto anteriormente señalado las empresas y los individuos deben actuar en el mercado del suelo bajo los siguientes supuestos:

- Sin sujetarse a más restricciones que las derivadas de la capacidad de puesta del suelo en el mercado y de la escasez del mismo. Por lo que la agilización de los trámites a la hora de desarrollar un suelo y el acortamiento de los plazos supone una mejora de la técnica de provisión, así mismo la necesidad de poner en el mercado la cantidad de suelo necesario se convierte en básica.
- Debe quedar establecida claramente los derechos de edificatorios de tal manera que permita que el precio surja de la interacción en el mercado, la definición de los derechos edificatorios debe quedar reflejada para cualquier tipo de suelo.
- Debe existir suficiente información en los mercados para que tanto productores como consumidores puedan tener un conocimiento transparente de los precios. Por ello se facilita a todo el suelo el derecho edificatorio desde la ley al mismo tiempo que se mantienen los registros de planes
- Exista un sistema completo de mercados en los que se puedan intercambiar los derechos edificatorios dentro de los diferentes sistemas de gestión, que evite posiciones de dominio.”

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
viviendas	37.601	44.316	60.709	59.510	41.402	55.817	67.000*

Fuente: Visados de obra nueva, Ministerio de Fomento

\* estimado

"CAPACIDAD DE VIVIENDA SEGÚN SUELO VACANTE EN 2001.-Del total de la capacidad de vivienda en suelo vacante el 54,2 % corresponde al municipio de Madrid; el 4,59 % a la Zona Norte; el 6,26 % al Corredor del Henares; el 3,70 % a la Zona Este; el 20,02 % a la Zona Sur y el 11,41 % a la Zona Oeste.

La **capacidad global de viviendas** sobre los municipios analizados, 93,92 % de la población de la Comunidad de Madrid en 1998, **en el año 2001, es de 488.699 viviendas**, de esta cifra 263.998 corresponden al municipio de Madrid. El monto total de viviendas representa una **disminución de la capacidad del suelo vacante en relación al año 1999 de un 19 %**. Esta disminución no puede atribuirse estrictamente al consumo de suelo ya que a la espera de una mayor pormenorización de este análisis, no se han considerado separadamente las posibles revisiones y modificaciones de los planeamientos generales, por lo que la cifra global obtenida incluye tanto el consumo de suelo en los municipios que no han revisado o modificado su planeamiento como aquellos que si han desarrollado algún cambio en el mismo. En este sentido cabe destacar que **el consumo anual de suelo equivale aproximadamente a la construcción máxima de 55.000 viviendas anuales**, cifra esta que en una mayor aproximación debe disminuir."

"CAPACIDAD DE VIVIENDA SEGÚN SUELO VACANTE 2001-2004.- Durante este período el número de municipios que alcanzan la consideración de metropolitanos asciende de 40 a 55 sin contar el municipio de Madrid.

El **número de viviendas vacantes** de esta nueva Area Metropolitana **en 2004 asciende a 334.173** de las cuales **sólo 87.273** están destinadas a **viviendas protegidas con algún tipo de protección**, encontrándose localizadas fundamentalmente **en la zona Sur**. En el año 2001 no se disponía del dato de viviendas protegidas pero las viviendas vacantes totales para este mismo grupo de municipios eran 274.156, por lo que se comprueba que **ha existido un incremento de capacidad de suelo residencial que supone a su vez un incremento de 60.000 nuevas viviendas.**"

"**Entre 2001 y 2004** (...) las viviendas construidas en el **Area Metropolitana** sin contar el municipio de Madrid alcanza **63.361 viviendas**, lo que supone el 19,78 % de las viviendas vacantes en el 2001, mientras que el **suelo residencial ocupado supera los 16.000.000 de m2** suponiendo solamente el 10,30 % del suelo residencial vacante en 2001."

"En cuanto a al **CLASIFICACIÓN DEL SUELO** el **8,6 % es suelo urbano**, el **4,16 % es suelo urbanizable** y el **4,41% sistemas generales**, quedando como **suelo no urbanizable común** o **suelo no sectorizado** de acuerdo con la legislación vigente el **17,49% de la región<sup>2</sup>** y como **protegido por planeamiento y leyes sectoriales** el **65,34%.**"

<sup>2</sup> Ese 17,49 % del territorio regional clasificado como suelo no urbanizable común –rústico– era el botón del anteproyecto de la nueva Ley del Suelo. Así, señala E. Porto en la pág. 21 del documento *Perspectivas demográficas, urbanísticas y económicas de la Comunidad de Madrid*, en relación con el " *Beneficio económico que el proyecto reporta a la sociedad.*- Cualquier ley se realiza para dar un servicio la sociedad y esta ley del suelo pretende un mayor dinamismo en el mercado del suelo basado en los siguientes supuestos:

- La ley garantiza el desarrollo de todo el suelo rustico transformable con lo que se obtiene el máximo suelo posible para su desarrollo inmediato, evitando al escasez.
- La agilización de la tramitación urbanística y el acortamiento de los plazos proveerá una mayor cantidad de suelo urbanizado ajustándose el mismo a la demanda.
- La solidaridad interterritorial derivada del reparto del derecho edificatorio homogéneo en todo el suelo urbanizable y rustico, que garantiza la defensa del espacio rustico especial y preservado al participar su propietario en las plusvalías generadas en el proceso de urbanización.
- La agilización de los procesos de urbanización con la aparición de la figura del urbanizador empresario a través del concurso.
- Simplificación de la legislación urbanística reduciendo al mismo tiempo el número de preceptos para un mejor uso del texto legal y su familiarización".

Régimen urbanístico del suelo. Suelo clasificado y calificado

Clases de suelo	Calificación	Superficie	porcentaje
Urbano 68.965 ha	Residencial	41.690,91	8,60 %
	Industrial	8.417,20	
	Equipamiento	7.135,63	
	Verde	8.249,42	
	Otros	3.472,20	
Urbanizable 33.358 ha	Residencial	16.920,99	4,16 %
	Industrial	6.063,78	
	Equipamiento	4.482,10	
	Verde	5.628,55	
	Otros	2.243,43	
Sistemas generales adscritos 36.383 ha			4,41 %
Suelo no urbanizable 664.398 ha	Común (Planeamiento)	140.314	17,49 %
	Protegido (Planeamiento)	152.933	19,07 %
	Protegido (leyes y decretos)	371.142	46,27%
Total 802.106 ha			82,83 % 100%

**PARA LA FRAVM**, sin embargo, **LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO** no puede limitarse al simple ejercicio de la tutela administrativa sobre la actividad urbanística de los municipios. Exige que desde las diversas instancias administrativas se despliegue una acción territorial coordinada y dirigida a la "vertebración" de la región metropolitana en una triple vertiente: **sostenibilidad** (régimen de utilización del suelo compatible con la sostenibilidad), **corrección de los desequilibrios** ambientales, sociales y territoriales existentes y **cohesión social** (usos del suelo y de la ordenación del espacio que garanticen la cohesión social).

De ahí la "concertación" interterritorial o intermunicipal –particularmente de los municipios metropolitanos donde la suma de las "partes" no es por si misma capaz de construir el "todo", y de ahí el continuamente aplazado Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET)— como condición necesaria para cualquier proceso de ordenación del territorio. "Concertación" intermunicipal entendida como la necesidad de armonizar y coordinar – hacer compatibles— los planeamientos municipales con incidencia territorial supralocal y/o regional.

### **SOSTENIBILIDAD<sup>3</sup>**

La ligazón entre las actuaciones territoriales y el medio que les sirve de soporte es indudable: la definición de los límites de los suelos protegidos (áreas de protección especial que deben ser sustraídas al desarrollo urbano), las localizaciones y magnitudes de los nuevos crecimientos urbanísticos, la localización de las infraestructuras y los equipamientos

<sup>3</sup> Documentos de referencia: Título XVI del Tratado de la Unión Europea, artículo 130 R; Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano, Declaración de Río; Agenda 21; V Programa Comunitario sobre medio ambiente; Carta de las Ciudades Sostenibles de 27 de mayo de 1997.

supralocales, la asignación de distintos usos al territorio y la implantación de elementos singulares, constituyen decisiones territoriales de claras consecuencias ambientales.

En consecuencia, la administración urbanística competente (tal como obligan los documentos de referencia) debe establecer un régimen de utilización del suelo compatible con la sostenibilidad: estudio previo y evaluación del capital natural del ámbito, recursos necesarios para el mantenimiento del modelo propuesto —considerando los del ámbito ordenado y los ajenos—, capacidad de absorción de residuos, fijación de indicadores de sostenibilidad en los distintos niveles territoriales, creación de entornos y espacios multifuncionales, etc.

### *Prioridades*

#### **1. Prevalencia de los instrumentos de ordenación y gestión de los recursos naturales sobre el planeamiento urbanístico.**

El planeamiento urbanístico, así como su régimen de usos e intensidades, deberá adaptarse y quedar vinculado a las determinaciones que los distintos instrumentos de ordenación y gestión de los recursos naturales establezcan respecto al desarrollo urbanístico de un ámbito físico determinado.

Las acciones urbanísticas garantizarán el desarrollo sostenible y armónico del espacio, preservando el capital natural del ámbito en que se desarrollen.

Las acciones urbanísticas desarrollarán formas de movilidad y modelos de redistribución, mezcla y diversificación de usos, actividades y poblaciones, que aseguren un entorno multifuncional.

Los planes y programas urbanísticos incluirán una evaluación estratégica del impacto ambiental, previa a su aprobación definitiva. La evaluación estratégica del impacto ambiental tendrá por objeto determinar y corregir los posibles efectos perjudiciales de tales planes o programas sobre el territorio y el uso y disfrute de los recursos y valores naturales afectados, desde su fase inicial o de avance, para evitar, de ese modo, las consecuencias perniciosas que pudieran surgir en la etapa de ejecución del planeamiento.

Problemas ambientales a considerar: a) espacio rural y "vacíos" periurbanos; b) espacios naturales protegidos; c) sistema de parques, jardines, zonas verdes y espacios libres; d) gestión del agua; e) residuos sólidos urbanos; f) contaminación atmosférica; g) contaminación acústica...

#### **2. Contra la expansión y colonización del territorio sin crecimiento demográfico. Prevalencia de la intervención sobre la ciudad consolidada (remodelación, rehabilitación, reforma urbana... ) frente a los nuevos desarrollos.**

A título ilustrativo, el nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (aprobado definitivamente en abril de 1997) se pronuncia por "el crecimiento al límite de la capacidad"

y, en consecuencia, reclasifica y recalifica todo el suelo del término municipal. La propuesta representa un ejercicio de agotamiento del suelo disponible dentro del municipio en dos fases; en la primera se agotan las posibilidades de crecimiento al interior de la M-40; en la segunda, el resto de los espacios disponibles entre la M-40 y la M-50. Otros municipios de la región han alcanzado —o alcanzarán en las revisiones de su planeamiento— también el límite de su crecimiento.

La recuperación del urbanismo expansivo (consumidor de suelo y de recursos a escala desconocida), espontáneo y desarrollista, propio de los años 50 y 60, colonizador del territorio y depredador del medio natural y de los recursos ecológicos, se sacraliza en los reales decretos de medidas liberalizadoras en materia de suelo de 1996 y 1997 y, sobremanera en la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, estatal, y en la Ley 9 /2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, que consideran todo el suelo apto para ser urbanizado mediante el simple requerimiento de sus propietarios (con las solas excepciones del SNU no apto para la urbanización y el SNU protegido en la Ley del Suelo estatal; y el SNU especialmente protegido en la Ley 9/2001 regional)

El interrogante debe o no crecer la ciudad —que sustenta el modelo expansivo— es una falsa pregunta, pues antes y con preferencia a un supuesto problema cuantitativo, que se resolvería reclasificando y recalificando suelo, está el problema cualitativo de mejorar las condiciones de vida, trabajo, estudio y entorno de la población residente. No existe ninguna ley que avale que el crecimiento cualitativo se deduce (o lleva) al crecimiento cuantitativo. Más bien, la crítica ecologista afirma lo contrario.

**Prevalencia, pues, de la intervención sobre la ciudad consolidada frente a los nuevos desarrollos.** Intervención al objeto de: completar el sistema dotacional público, sus déficit y desequilibrios en la distribución territorial; ampliar y mejorar el sistema verde y de espacios libres; defender y potenciar el tejido industrial, evitando la expulsión fuera de la ciudad consolidada de los usos "pobres" (vivienda social, industria, dotaciones...) en beneficio de los usos "ricos" (vivienda libre, oficinas, edificios industriales emblemáticos, comercio, locales de ocio, hoteles...); recualificar determinados ejes; transformar los espacios obsoletos o disfuncionales interiores (cocheras y/o depósitos municipales, instalaciones militares, terrenos y edificaciones infrautilizados de RENFE-ADIF etc.) para la promoción de vivienda protegida, usos dotacionales y zonas verdes; potenciar la red de transporte público; restringir el tráfico en y hacia las áreas centrales de la ciudad; rehabilitar, recuperar y conservar los cascos antiguos y los centros urbanos; rehabilitar o, en su caso, remodelar el caserío en estado deficiente de las colonias y polígonos protegidos de los barrios periféricos; erradicar el chabolismo y la infravivienda...

De otro lado, descentralización funcional y demográfica (descentralización planificada y concertada) en orden a materializar un modelo territorial polinuclear, equilibrado, integrado y fundado sobre la premisa de la cercanía entre la residencia y la localización del empleo y las dotaciones y servicios.

## **CORRECCION DE LOS DESEQUILIBRIOS EXISTENTES**

### *Suelo no urbanizable*

#### **1. Espacios naturales y rurales que deben ser preservados de la urbanización**

- Espacios Naturales Protegidos existentes (Parques Nacionales y Parques Regionales).
- Espacios Naturales propuestos o a proponer con el fin de completar la red de Parques Regionales.
- Montes Preservados (Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido).
- Suelos rústicos que deben ser preservados del proceso urbanizador.
- Sistema de Parques Metropolitanos como eslabón entre los Parques Regionales y las Zonas Verdes Urbanas: parques arbolados, parques de campiña, parques fluviales, parques restauradores (enclaves degradados sobre los que es difícil regenerar o reproducir el paisaje originario). Parques Metropolitanos existentes y Parques Metropolitanos propuestos o a proponer.

### *Suelo urbano y suelo urbanizable*

#### **2. Estándares ambientales que midan la capacidad de acogida del territorio**

- "Índice de permeabilidad": porcentaje de suelo destinado a verde permeable que debe participar en la purificación de la atmósfera, en el equilibrio de su temperatura y humedad, en la respiración del suelo y en la renovación de aguas subterráneas.
- Para cualquier área de transformación se deberá exigir la regeneración fisiológica de su suelo, aire y agua, tanto superficial como subterránea, mientras la edificabilidad asignada a estas áreas no debe sobrecargar las redes infraestructurales.
- Establecimiento, previo, a cualquier infraestructura de las servidumbres necesarias.

#### **3. Prevalencia de la intervención sobre la ciudad consolidada frente a los nuevos desarrollos**

- Rehabilitación y/o remodelación del parque inmobiliario deteriorado manteniendo los usos residenciales y sin desplazar a las poblaciones residentes.
- Racionalización del grado de ocupación del parque inmobiliario residencial (apuesta por aumentar la tasa de ocupación del parque: viviendas principales/total viviendas).
- Recualificación y recuperación del territorio degradado o disfuncional al interior de la ciudad existente (infraestructuras férreas, contenedores, cuarteles, bolsas de deterioro urbano, áreas de infravivienda, asentamientos chabolistas, vacíos intersticiales...).
- Patrimonio municipal o público de suelo en la ciudad consolidada (cesiones obligatorias, como mínimo, del 15 % del aprovechamiento lucrativo).
- Sistema de espacios libres y zonas verdes de dominio y uso público (definición de los estándares mínimos de reserva de suelo en acciones de remodelación, rehabilitación o reforma urbana).

- Sistema de equipamientos
  - Prevalencia de las actuaciones en el equipamiento de barrio o distrito.
  - Resolución de los déficit *in situ*, velando por el equilibrio de las distancias entre las viviendas y las dotaciones (la reutilización del patrimonio inmobiliario vacante y la obtención de espacios en los procesos de deslocalización de industrias y sedes administrativas deben ser instrumentos a privilegiar).
  - Definición de los estándares mínimos de reserva de suelo para dotaciones en suelo urbano, de modo que mejoren y se amplíen las ratios y estándares de las dotaciones públicas respecto de las privadas.
- Red viaria y transportes
  - Ruptura del modelo estructuralmente congestivo de movilidad (véase la propuesta de la FRAVM en materia de movilidad y transporte).

#### 4. Nuevos desarrollos

- Programación temporal (dimensionamiento del suelo edificable en función de las necesidades previstas por la programación del planeamiento general).
- Jerarquización de los suelos edificables en orden de preferencia para el desarrollo urbano (privilegiar el desarrollo de las operaciones de sutura, remate y ensanche frente a los crecimientos en isla que dejan anchos vacíos intersticiales respecto de la ciudad existente y que condicionan la revalorización especulativa de los mismos; y frente a los crecimientos en mancha de aceite que agotan el suelo libre y se disponen a modo de cinturón de cierre de la ciudad existente).
- Fijación de plazos de realización en los nuevos sectores en suelo urbanizable, de forma que su incumplimiento habilite la expropiación para su desarrollo por el sector público.
- Patrimonio municipal o público de suelo en suelo urbanizable (cesiones obligatorias de aprovechamientos lucrativos de, al menos, el 15%).
- Fijación del porcentaje mínimo (50%) de vivienda protegida en todas las nuevas calificaciones de suelo urbanizable para uso residencial.
- Sistema de espacios libres y zonas verdes (definición de estándares de mínimos).
- Sistema de equipamientos (definición de estándares de mínimos)
- Sistema viario. Movilidad y accesibilidad. Integración de las políticas de transporte y medio ambiente.

#### COHESION SOCIAL

El Libro Verde del Medio Ambiente Urbano recomienda que el planeamiento urbanístico ha de esforzarse por volver al modelo de ciudad integrada y polivalente, haciendo confluir en el espacio todas las funciones. De ahí se derivarían desde una fuerte disminución de las necesidades de desplazamiento en medios mecanizados y, por tanto, la descongestión de las redes viaria y de transportes, hasta la preservación de la estructura urbana y arquitectónica existentes.

### 1. **Mezcla de usos** (uso mixto de las zonas urbanas)

- Índice de variedad urbana que garantice la mezcla de usos en cada espacio (potenciación de los usos residenciales de la edificación en el centro; rehabilitación del parque antiguo; descentralización del terciario; mantenimiento de la industria y del suelo industrial en sus actuales localizaciones —rehabilitación y reforma de los polígonos industriales—; atenuación de la diferencias centro/periferia y norte/sur; modelo regional multinuclear, etc.)
- Fijación de porcentajes que aseguren el uso integrado entre residencia y actividad.

2. Construcción del **espacio urbano con unas condiciones mínimas de dotaciones públicas** que garanticen una cierta igualdad de partida de todos los ciudadanos (prevalencia de la dotación de equipamientos colectivos a los barrios existentes y consolidados).

Tanto el modelo americano de suburbanización como el europeo de renovación de los centros son deplorables. El primero está dominado por el desplazamiento masivo de las poblaciones de estatus alto y medio hacia las zonas periféricas y suburbanas, arrastrando tras ellos a las actividades, desde la industria hasta el comercio y el ocio, pasando, incluso, por el terciario. La dispersión del hábitat se articula sobre una densa red de autopistas y el uso generalizado del automóvil. Mientras los núcleos centrales, excluido el centro de negocios, es ocupado, en paralelo, por los estratos de bajos ingresos que terminan configurando auténticos guetos. El modelo europeo, a su vez, se funda en la expulsión de las "funciones pobres", tales como la residencia obrera y las actividades industriales, ante el empuje irresistible de las "funciones ricas", desde el terciario a la residencia nueva o rehabilitada de lujo o semilujo.

**PARA LA FRAVM, EN FIN**, la dinámica infernal de los precios de los productos inmobiliarios no es tanto la consecuencia de factores que perturban el buen funcionamiento de un mercado que en lo esencial sería competitivo, sino, antes bien, es el resultado lógico e inevitable del desenvolvimiento de unos mercados (el de suelo y el de vivienda) estructuralmente monopolistas, que funcionan en el marco de una intervención de los poderes públicos débil y distorsionadora. A dichos elementos se suman, en segundo lugar, otros factores que contribuyen a acelerar la evolución de los precios, tales como los que alimentan una demanda sobredimensionada; pero, en todo caso, el núcleo de la burbuja inmobiliario se articula sobre la combinación de unos mercados monopólicos y unas intervenciones públicas insuficientes y desenfocadas.

La estrategia que proponemos pasa por la reforma en profundidad de la legislación del suelo y, sobre todo, de los criterios que organizan la actuación de las diferentes administraciones con competencias en la gestión urbanística sobre, entre otros, los ejes que pormenorizamos a continuación. Es indudable que esas acciones son —ellas solas, si no van acompañadas de otras medidas— insuficientes. Es imprescindible la adopción de modificaciones sustanciales de la legislación fiscal, regulación del arrendamiento... Por supuesto, una de las reformas más urgentes, que, sin embargo, lleva años esperando el momento oportuno, es la de financiación de las administraciones locales.

- **La prioridad de las acciones en suelo urbano**, tales como la recuperación de los espacios degradados, la realización de operaciones de remodelación de las áreas de edificación deficiente y las llamadas bolsas de deterioro urbano, el desarrollo del suelo urbano no consolidado...
- **La clasificación del suelo urbanizable siguiendo criterios de austeridad**, tanto más cuanto que en muchos municipios se ha llegado o se está próximo a llegar al estado de colmatación. La austeridad supone, entre otras medidas, regular la distinción entre diferentes grados de aptitud para la urbanización según los plazos y necesidades de incorporación al hecho urbano.
- **La protección del suelo no urbanizable, también del común** (o rústico), estableciendo unos regímenes muy poco permisivos de compatibilidad con la instalación de usos diferentes de los propios del suelo no urbanizable (SNU). Con demasiada frecuencia los terrenos no urbanizables comunes, en realidad, son conceptuados y tratados como una categoría de suelo que *todavía* no es urbanizable, pero que antes o después acabará siéndolo. La restitución medioambiental de los suelos protegidos que perdieran su valor como consecuencia de incendio o agresión y la prohibición de su reclasificación durante un periodo mínimo de entre 30 y 50 años es otra prioridad ineludible.
- **El retorno a la comunidad de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los poderes públicos**. Proponemos que las cesiones obligatorias y gratuitas de suelo urbanizado a realizar por los propietarios a los ayuntamientos sean elevadas de manera que alberguen el **15% del aprovechamiento lucrativo** correspondiente, en vez del actual 10%. Asimismo, consideramos que los coeficientes de ponderación de los diferentes usos y tipologías edificatorias que deberá establecer el planeamiento general a fin de calcular el aprovechamiento unitario deben guardar entre sí una relación “justificada” por referencia a los valores de mercado, siendo revisables periódicamente de acuerdo con las variaciones experimentadas en el mismo mercado.
- **El equipamiento de la ciudad existente y de los nuevos barrios**. En los últimos años se ha ampliado y mejorado, de modo general, el sistema dotacional y verde de las ciudades; pero dicho sistema no se ha completado, de forma que continúan existiendo déficits importantes. Por otra parte, seguimos viendo cómo se construyen los nuevos barrios sin escuelas, sin centros de salud... La legislación urbanística debe asegurar, en los suelos urbanizables y en el urbano no consolidado, un volumen de cesiones obligatorias y gratuitas de terreno a los ayuntamientos para la cobertura de las necesidades de equipamiento y de zonas verdes de acuerdo con unos estándares puestos al día. También es preciso que la misma legislación prevea y regule mecanismos que permitan a los ayuntamientos la obtención de terrenos para dotaciones y espacios verdes en los ámbitos del suelo urbano consolidado deficitarios (centros de las ciudades, cascos antiguos...). En los nuevos barrios habría de asegurarse la existencia de un equipamiento básico una vez las primeras viviendas estuvieran listas para ser habitadas. Proponemos la creación de un mapa dotacional de la región, en el cual –a modo de un registro vivo, siempre actualizado y accesible a través de la web del gobierno regional— se censara todo el equipamiento existente municipio a municipio.

- La agilidad administrativa. Sin duda, es inadmisibles que el exceso de burocracia y la lentitud de la administración eternicen las sucesivas operaciones hasta el acabado de la edificación. Es necesario reducir las cargas del papeleo y aligerar los plazos. El logro de este objetivo debe ser fiado a una sustancial mejora de los procedimientos y, en su caso, el incremento de los medios; no, en modo alguno, a una relajación de las cautelas y atribuciones de las administraciones. **Consideramos, en tal sentido, que la regulación, con carácter general, del silencio positivo es enormemente peligrosa.**
- **La participación ciudadana** en las fases previas a la aprobación definitiva de las figuras del planeamiento regional, general, parcial y especial. En los tres supuestos está en juego la elección del modelo de ciudad, tanto de la estructura como de la forma urbanas. El conocimiento y la toma de postura sobre ambas por parte de la opinión pública es, a nuestro juicio, un derecho esencial de la colectividad. El *hacer ciudad* no puede consistir y quedar restringido a un mero juego de toma y daca entre los propietarios de los terrenos, las administraciones urbanísticas y los profesionales del sector inmobiliario; sino que debe abrirse a la participación de todos y todas. Por los demás, entendemos la participación no sólo como la mera y pasiva posibilidad de que los ciudadanos y ciudadanas opinen y aleguen, sino como un reto que demanda de las administraciones la adopción de planes y medidas de fomento de la implicación de la opinión pública en el debate urbanístico.
- **El destino del 50% de las viviendas edificables en los suelos urbanizables y en el suelo urbano no consolidado a viviendas de protección, más el destino del 100% de las viviendas edificables en los terrenos de cesión obligatoria a los ayuntamientos.** Por vivienda protegida se debe entender la Vivienda de Protección Oficial (VPO) y la Vivienda de Precio Tasado (VPT), desechando así el abusivo y eufemístico “viviendas con algún grado de protección”, siendo la distribución que proponemos del citado 50% la siguiente: 25% VPO de régimen especial, 50% VPO de régimen general y 25% VPT.
- La *normalización* de los **sistemas públicos de ejecución: expropiación, cooperación y ejecución forzosa.** La elección del sistema es y debe ser una facultad de la administración actuante, que no puede estar condicionada a la iniciativa de los particulares, sean los propietarios, sean las empresas urbanizadoras; sino que la administración habrá de decidir en cada momento el sistema más adecuado en función de los intereses generales y de otras consideraciones relativas a la política urbanística, la capacidad y medios de la propia administración, los objetivos de la operación... Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de cambiar de un sistema a otro cuando existan causas justificadas que así lo aconsejen.
- La **improcedencia de la planificación urbanística a golpe de convenio urbanístico,** máxime cuando el convenio o convenios predeterminen y condicionen las revisiones o modificaciones puntuales del planeamiento general de los municipios y/o se perfeccionen como herramienta de financiación de los entes locales. La nulidad de pleno derecho de tales convenios, con el correspondiente retorno a la situación preexistente y la redefinición de la revisión o modificación puntual a que dieron lugar.

- **La conservación y rehabilitación del parque de viviendas existentes.** La austeridad urbanística es, en nuestra opinión, una sabia estrategia de *hacer ciudad*. Por ello siempre hemos defendido la prioridad de la actuación sobre el espacio urbano consolidado, antes que las políticas desarrollistas y depredadoras de colonización del territorio y del suelo rústico. Esa estrategia de la austeridad es, cada día más, una necesidad, cuanto que el desarrollo de un urbanismo sostenible forma parte de una estrategia más amplia y superior de supervivencia del medio ambiente. **El deber de los propietarios de conservar y rehabilitar es el núcleo de la función social de la propiedad.** Correlativamente es un deber de las administraciones –sobre todo de los ayuntamientos— asegurar que los propietarios cumplen de manera diligente con sus obligaciones al respecto y, en su defecto, es el deber de las administraciones actuar en un doble plano: en el de la disciplina urbanística, sancionando los incumplimientos y en el de la ejecución, asumiendo la realización subsidiaria de las obras por cuenta de los propietarios. La **expropiación-sanción** es una herramienta muy útil en los supuestos en que los propietarios simplemente *dejan morir* el edificio, para así ganar un solar. La intervención de los ayuntamientos debe ser, además, preventiva, de manera que se anticipe a la inminencia de la ruina, cuando ya no es posible salvar el edificio.
- **La programación de la rehabilitación.** La misma debiera ser un capítulo obligado del Plan de Estrategia Territorial, así como del planeamiento general de los municipios. En uno y otro o, en su defecto, mediante planeamiento especial habría de fijarse el cuadro de objetivos a corto, medio y largo plazo, el plan de actuaciones y el cronograma correspondiente, más la respectiva memoria económico financiera. Un instrumento esencial de la citada programación es la delimitación y declaración de áreas y zonas de rehabilitación integral. Igualmente habrían de delimitarse y declararse **áreas de rehabilitación concertada** que permitan e impulsen: la actuación consorciada de la administración municipal con la administración regional y, en su caso, nacional y, por otra parte, la disposición por parte de las administraciones actuantes en el ámbito delimitado de poderes especiales para desarrollar el planeamiento (derechos de tanteo y retracto...). A nuestro juicio, la figura de las áreas de rehabilitación concertada habría de ser reforzada en el sentido de atribuir mayores facultades de intervención a las administraciones. También proponemos que sea regulada la iniciativa ciudadana a efectos de solicitar de las administraciones competentes la delimitación y declaración de áreas y zonas de rehabilitación preferente o concertada.
- **La utilización efectiva por los poderes públicos de los instrumentos de incidencia en el mercado inmobiliario.** Éstos forman parte de cualquier Ley del Suelo que se precie, aunque, luego, pocas veces las administraciones hacen un uso sistemático y racional de ellos, sino que, más bien, los aplican de manera caprichosa. La regulación de tales instrumentos y, por supuesto, la gestión valiente y efectiva de los mismos es esencial para desarrollar un gobierno real del proceso de *hacer ciudad* y que el mismo se corresponda con los intereses, necesidades y expectativas de la mayoría de la población, frente a los intereses de la minoría privilegiada. La alternativa al escaso uso de unos instrumentos de actuación no es la supresión de su posibilidad misma, sino, antes bien, la eliminación de los obstáculos que puedan entorpecer su empleo razonable y la *normalización* de la figura, restándole la supuesta excepcionalidad. Así, defendemos, dicho sea a modo de ejemplo, no de forma exhaustiva:

- La cesión del derecho de superficie a entidades sin ánimo de lucro para la edificación de equipamientos, obras de interés general y viviendas de protección pública (no para viviendas con *alguna* protección pública).
- La constitución de patrimonios públicos de suelo por la administración regional y los ayuntamientos. A tal fin habrán de destinar anualmente un porcentaje, no menor del 5%, del capítulo de ingresos, con las minoraciones de rigor en pequeños municipios. Tales suelos únicamente podrían dedicarse a la edificación de equipamientos, obras de interés general y viviendas de protección pública. La enajenación de los mismos —excepcionalmente, en su caso— sólo podría efectuarse por el procedimiento del concurso.
- El planeamiento regional y el general de los municipios o, en su caso, mediante planeamiento especial podrán establecer por un tiempo cierto reservas de terreno para la posible adquisición destinada a la ampliación del patrimonio público de suelo.
- Igualmente el planeamiento regional y el general de los municipios o, en su caso, mediante planeamiento especial deberán delimitar espacios dentro de los cuales y por un tiempo cierto todas las ventas de terrenos e inmuebles estarán sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. Por definición, sin necesidad de delimitación previa y por tiempo indefinido estarán sujetas a dicho derecho todas las transmisiones de viviendas de protección pública mientras no obtengan la descalificación, las ventas de terrenos y elementos contenidos en el suelo no urbanizable y en las reservas de terrenos, así como los terrenos y elementos contenidos en los suelos urbanizables en los que todavía no esté aprobado el plan parcial. La administración regional y los ayuntamientos constituirán un fondo a fin de ejercer efectivamente el derecho.

[Pues la FRAVM ha intervenido con asociaciones de vecinos de la ciudad de Madrid y de municipios de la región en muy diversas operaciones urbanísticas y ha presentado alegaciones a los planeamientos de desarrollo, a las revisiones de planeamiento, etc., remitimos a los correspondientes documentos, una parte de los cuales, aun siendo mínima, se recoge con las propuestas de las asociaciones de vecinos.]