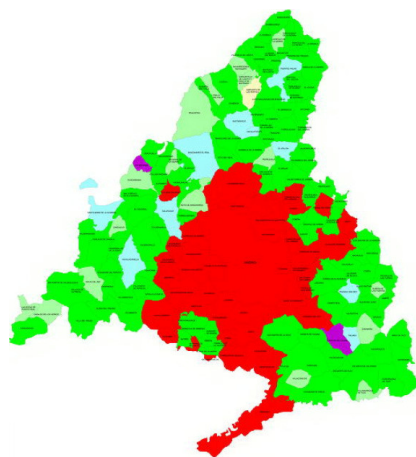


SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID: PROPUESTAS VECINALES



FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES VECINALES DE MADRID

Redacción:
Vicente Pérez Quintana
Responsable de Urbanismo y Vivienda

Madrid, noviembre de 2015

ÍNDICE

- Presentación
- Un nuevo urbanismo es necesario: la transformación es la clave
- Un mal comienzo, las tres alturas y cero participación
- Poner en sus justos términos la función social de la propiedad
- Una clasificación del suelo más proteccionista
- Planeamiento urbanístico: concertación, municipalismo, flexibilidad...
- Recuperar lo que nos quitaron: cesiones de suelo y algo más
- Ciudades y barrios equipados, a vueltas con la intervención en la ciudad existente
- Intervención de las administraciones en los mercados de suelo e inmobiliario
- Conservación y rehabilitación: más intervención de las administraciones
- Transparencia, participación ciudadana

PRESENTACIÓN

En las páginas que siguen se recogen algunas de las propuestas sobre las que la FRAVM viene insistiendo, desde hace años. La mayoría de ellas pueden concretarse en la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. Otras propuestas tienen mejor encaje en diferentes leyes como la de Garantía del Derecho a la Vivienda, la de Conservación y Rehabilitación o la de Patrimonio Histórico, o incluso en herramientas con formato distinto como el Plan de Estrategia Territorial. Unas piezas existen y habría que revisarlas, otras piezas habría que crearlas *ex novo*.

En ocasiones, las propuestas desafían el techo competencial de la Comunidad de Madrid o contradicen leyes estatales, especialmente la legislación urbanística y la reserva exclusiva que la Administración central hace de la ordenación de la actividad económica. Al llegar aquí, la idea es clara, si se mete mano a la Ley del Suelo, hágase con todas las consecuencias y sin remilgos.

Sea como sea, el enfoque de las propuestas es meridiano: se trata de lograr que la nueva Ley permita resolver problemas bien identificados aquí y ahora. En ellas se tratan muchas cuestiones relevantes. Otras muchas ni se mencionan, no porque no sean importantes o estén resueltas, sino porque o no tenemos suficientemente maduras las respuestas o porque otras organizaciones las tratan mejor y solo resta sumarnos a ellas. Esto último lo subrayamos especialmente a propósito de las cuestiones ecológicas y de las cuestiones del patrimonio histórico.

Por último, como se verá, las propuestas insisten en dar más competencias y voz a los ayuntamientos. Son el primer eslabón en el gobierno del territorio y el interlocutor directo con la ciudadanía.

UN NUEVO URBANISMO ES NECESARIO: LA TRANSFORMACIÓN ES LA CLAVE

El urbanismo en España tradicionalmente ha estado y está asociado a la expansión de la huella urbana. Hablar de leyes del suelo y de planes urbanos y hablar de crecimiento de la ciudad viene a ser lo mismo, como si los términos fueran intercambiables o sinónimos. La artificialización de los terrenos se ha utilizado como un indicador de desarrollo o, si se prefiere, de progreso, lo cual se entiende como intrínsecamente positivo, sea lo que sea que signifique éste.

Durante un largo periodo de nuestra historia, este discurso tenía algún, aunque tímido, fundamento, contaba hasta cierto punto con el aval empírico de los amplios movimientos que registraban la demografía y la estructura socioeconómica del país. No es menos verdad que la praxis urbanística que amparó merece toda suerte de críticas y reservas, pues dio lugar a un hábitat plagado de disfunciones, desequilibrios, injusticias y pésimamente avenido con el medio natural. La oposición a ese estado de cosas, agravado por la falta de libertades, explica la génesis del movimiento vecinal en los años 60 y 70 y la posterior evolución hasta el presente.

En la actualidad y en las décadas venideras es seguro que la continuidad de la teoría y la praxis urbanísticas conocidas cronifica el desastre y nos hunde en el colapso. El estiramiento de la mancha urbana, dado el comportamiento en la Comunidad de Madrid de las variables poblacionales, económicas y sociales, puede -y debe- ser evitado. Es el momento de plasmar otro urbanismo, pues, remedando una frase conocida, *otra ciudad es posible*.

El urbanismo alternativo que reivindicamos, aquí y ahora, es el de la intervención sobre la ciudad existente con un objetivo esencial: **transformarla**. En las páginas que siguen trataremos de perfilar qué significa y qué supone esta propuesta para que no desvanezca en un eslogan inane. El diagnóstico de la ciudad existente apunta un cuadro de problemas relativos a la vivienda, la movilidad, los equipamientos, la actividad económica, la interacción con el medio natural... No se resuelven ensanchando el mapa de las ciudades, sino buscando cambios cualitativos en el cuerpo de las mismas.

Así las cosas, no nos interesa una nueva ley del suelo que continúe la tradición, que no rompa el hilo conductor que enlaza las leyes anteriores, desde la de 1956, con las vigentes Ley 9/2001 (del Suelo de la Comunidad de Madrid -LS en adelante-) y, en menor medida, el RDL 2/2008 (Texto Refundido de la Ley del Suelo -TRLRS en adelante-). Si lo que se pretende con la reforma de la LS es tan solo enmendarla, pero manteniendo la columna vertebral, entonces nuestro veredicto es meridiano: para ese viaje no hacen falta alforjas. Siguiendo con la metáfora, en ese tren no merece la pena subirse. O la nueva LS da respuesta a los problemas que mencionamos arriba y otros por el estilo o, a nuestro juicio, no vale el esfuerzo.

Es cierto que la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (más conocida como la *ley de las tres erres*) se posiciona claramente en esta dicotomía, entre la expansión o la ciudad existente, del lado de la segunda. Pero, como veremos más adelante, lo hace desde un enfoque economicista que no compartimos en absoluto. De ahí que insistimos en la trascendencia del concepto de transformación, que se forma sobre los pilares de la ecología y de la igualdad, la justicia y el derecho a la ciudad. Ni la ley de las tres erres, ni los cambios que la misma introduce en el TRLRS, apuntan en esa dirección.

La propuesta que defendemos, por lo demás, probablemente va más lejos que la reforma de la LS. Por una parte, tal vez requiera o aconseje *tocar* más de una ley, como una Ley de Garantía del Derecho a la Vivienda. Es una cuestión de técnica jurídica en la que no entramos. Por otra parte, a buen seguro exige la aprobación de otras figuras tales como el Plan de Estrategia Territorial.

UN MAL COMIENZO, LAS TRES ALTURAS Y CERO PARTICIPACIÓN

La reforma de la LS se ha empezado a discutir en una mesa técnica en la que participan expertos de diferentes organismos de la Administración regional, de los partidos políticos con representación en la Asamblea de Madrid, del Colegio de Arquitectos y de la Federación Madrileña de Municipios. Ecologistas en

Acción y la FRAVM hemos solicitado estar en la mesa. La respuesta que hemos recibido ha sido la siguiente: "... podrán enviar las sugerencias y alegaciones que estimen oportunas a esta Dirección General y serán tenidas en cuenta, estudiadas y debatidas en la mesa técnica"¹. No vamos a extendernos en considerar la negativa, pues ella se comenta por sí sola.

Mientras los *expertos* se reúnen y se afanan, es un decir, en debatir la reforma de la LS, va Ciudadanos y presenta una proposición de ley que plantea la supresión del límite de la tres alturas. Vaya por delante que estamos de acuerdo con tal eliminación. Del límite lo menos que se puede decir es que fue una ocurrencia sin pie ni cabeza. Sin embargo, promover la supresión ahora es extemporáneo y está fuera de lugar.

En primer lugar, la iniciativa de C's entraña segregar una de las piezas trascendentes de la reforma de la LS del debate de la propia reforma. Lo hace de manera unilateral y sorpresiva. Esto vulnera las normas del diálogo y de hecho ha roto el consenso nada más empezar la andadura. Pero, sobre todo, la iniciativa se compadece mal con los procedimientos democráticos y parlamentarios por cuanto significa fragmentar la reforma y abordarla a trozos. Así, un asunto polémico es hurtado a la evaluación ponderada y enmarcada en el todo.

A propósito del urbanismo existen muchos precedentes de prácticas similares que deben ser desterradas de cualquier proceso de regeneración democrática de nuestras instituciones. Para no pecar de prolijos valga recordar dos ejemplos al respecto. El primero lo tenemos precisamente en las sucesivas modificaciones (hasta en 14 ocasiones) de la vigente LS aprovechando las leyes de acompañamiento de los Presupuestos. Ironías de la vida, en una de ellas se coló la tortuosa limitación del número de alturas que ahora se busca corregir entrando por la puerta de atrás. El segundo ejemplo lo suministra el Ayuntamiento de Madrid, allá por los años 90, cuando aprobó los PAU de Sanchinarro, Las Tablas, Montecarmelo, Carabanchel y Vallecas, como pieza aparte de la tramitación de la revisión del PGOU de 1997.

Los portavoces de C's alegan para defender la derogación de la norma de las tres alturas al margen de la reforma de la ley que "... no es una cuestión estructurante de ordenación del territorio y por tanto, nunca debería haberse visto reflejada en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. Estas limitaciones en materia de altura se marcan en los instrumentos de planeamiento municipal (...) "². La autora señala asimismo que la norma "Genera un coste de urbanización extremo para la Administración pública (...)" y añade "Es un artículo restrictivo en contra del normal crecimiento de las ciudades, pues no contempla cuestiones de vital importancia como la protección del medio ambiente y la sostenibilidad de nuestras ciudades, siendo un concepto <<expansivo>> de ciudad, fomentando la especulación de los suelos". Estamos de acuerdo, nunca debió ver el Boletín Oficial una regulación tan estrambótica como el apartado 8 del artículo 39 de la LS. Pero el caso es

¹ Carta remitida a la FRAVM por el Director General de Urbanismo, con fecha de salida del 19/10/2015.

² Begoña Villacis: *Tres alturas*, en http://blogs.elconfidencial.com/espana/mirada-ciudadana/2015-10-29/tres-alturas_1075145/.

que el apartado existe. La indiscutible bondad de los alegatos para quitarlo no avala el procedimiento torticero elegido para hacerlo. La santidad del fin no sanciona los medios. Parece que se quiere quitar hierro al asunto diciendo que la norma no es estructurante, lo que viene a sugerir que no es importante y, como no lo es, estaríamos justificados para sacudir sin miramientos la incómoda piedra del zapato. No es verdad. Si no fuera trascendente, ni C's, ni nadie, se ocuparía del asunto.

¡¡Si será trascendente que por culpa de la limitación están paradas varias de las grandes actuaciones urbanísticas de la capital!! En concreto, dos, la operación Chamartín y la operación Mahou-Calderón³. Aquí está la madre del cordero. La proposición de C's supone desbloquear una y otra. Suprimida la norma, desaparece el obstáculo que aprecian los tribunales. Los portavoces del partido lo niegan. Retóricamente se preguntan si la derogación entraña un apoyo a las operaciones. Contestan: "En ningún caso. Las grandes operaciones urbanísticas tienen otros muchos problemas que solucionar para ser aprobados, como por ejemplo, no tener en cuenta de forma global los errores de diseño de infraestructuras que son necesarias para la ciudad, sobrecostes no cuantificados, ausencia de dotaciones y equipamientos, garantías de promotores en la gestión y en la ejecución y que deben ser estudiados de forma pormenorizada buscando el bien social". Estamos de nuevo de acuerdo. Es por razones como las recogidas en la cita por las que nos oponemos a las grandes operaciones y por lo que decimos que deben ser paradas y repensadas de la A a la Z. La supresión, ¿ayuda a replantear la ordenación de las actuaciones dentro de parámetros asumibles por la ciudad y el interés general? No, antes al contrario, devuelve la iniciativa a los promotores de las mismas, inclina la balanza a su favor, quita a las Administraciones cualquier baza para negociar. Sencillamente, la medida desarma al Ayuntamiento de Madrid y a las entidades ciudadanas que han acudido a los jueces.



Así sería el proyecto Mahou-Calderón



Y así la operación Chamartín

³ En el artículo citado, erróneamente se atribuye a la limitación los problemas de desarrollo que están teniendo las actuaciones de Valdebebas y los crecimientos del sureste. En realidad, las trabas de ambas son de otra índole, que nada tienen que ver con el número de alturas.

La estolidez de la apología de la supresión del límite de las tres alturas desgajada y antes de la reforma de la ley se manifiesta en el párrafo que reproducimos a continuación, seleccionado del texto varias veces citado arriba. “Justamente, estos megaproyectos están basados en la excepción que permite el artículo que proponemos su derogación, permitiendo la discrecionalidad basados en intereses particulares”. ¿Cómo? ¿La regulación de las tres alturas es la causa de que se quiera construir edificios de 36 plantas al lado del río o de 300 metros de alto en el margen izquierdo de la playa de vías de Chamartín? La atribución de causalidad es surrealista.

En fin, cabe temer que la proposición de ley de C’s, de ser aprobada, ponga el colofón final a la reforma de la LS. Ya ocurrió con el intento del primer Gobierno de Esperanza Aguirre.

PONER EN SUS JUSTOS TÉRMINOS LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

En la jerga urbanística es habitual apelar a expresiones como el *interés general* y la *función social de la propiedad*. Sin embargo, política y sociológicamente, ambas apenas significan nada. Sobre todo la primera, se comportan como significantes flotantes. Si, no obstante, perseveramos en usarlas y no queremos incurrir en el discurso buenista tan en boga, debemos acotar el significado.

Proponemos reservar la noción de interés general para aquellas actuaciones y medidas que sirvan al desarrollo de los derechos humanos básicos (a la vivienda, la salud, la educación...), del Estado de bienestar (concebido como el conjunto de dispositivos y políticas dirigidos a la promoción de las condiciones de vida de los colectivos sociales más desfavorecidos y al impulso de la igualdad) y de la sostenibilidad ecológica.

En tal sentido, la propiedad privada no es un concepto absoluto, que entraña derechos irrestrictos de disposición, uso y disfrute del propietario sobre el suelo y los inmuebles; sino que el ejercicio de tales derechos está subordinado y mediado a y por el interés general. La función social de la propiedad, así pues, es la facultad de la Administración de determinar, condicionar, acotar, orientar... a los propietarios particulares a hacer o dejar de hacer en beneficio de los derechos humanos, el Estado de bienestar y la sostenibilidad. Sin duda, esta facultad deberá estar reglada, modulada y sujeta a los tribunales para evitar la arbitrariedad, el autoritarismo y la corrupción.

La ciudad es una construcción social y, por tanto, el resultado de un sinfín de decisiones de multitud de agentes con deseos, expectativas e intereses no solo diferentes, sino contradictorios. Si la resolución del campo de fuerzas que organizan las decisiones la dejamos al mercado, como defiende el discurso urbanístico dominante en España, entonces los grandes poderes económicos impondrán su geografía. Nosotros, por el contrario, reivindicamos un poder político democrático que ejerza el liderazgo en la construcción de la ciudad. Esto es, no una Administración que tan solo corrija al mercado o que haga de contrapeso de los poderes económicos, sino que *gobierne* la nave.

En el marco de la elaboración de una nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid este planteamiento ha de recorrer todo el texto a modo de hilo conductor. Ahora bien, así dicho nos movemos en un discurso muy vago. Vamos a tratar de aterrizarlo en tres cuestiones concretas, que no agotan el alcance de la función social de la propiedad tal como la entendemos, pero que sí son lo bastante explícitas como para alumbrarlo.

1. Vivienda vacía

El Censo de Población y Viviendas de 2011 cuantifica en 263.000 las viviendas vacías en la Comunidad de Madrid⁴. Un cierto número de ellas estarán en malas condiciones de mantenimiento y/o en localizaciones inadecuadas. Aun descontándolas, restarán bastantes más de 200.000 unidades, el equivalente a casi 15 años del crecimiento neto del volumen de hogares. ¿Puede un país permitirse semejante despilfarro?

Reducir el paquete de viviendas vacías, mejorar la tasa de ocupación del parque residencial ha de ser una prioridad política.

España es uno de los Estados de la UE más permisivos con la vivienda vacía. En Dinamarca los propietarios de ellas pueden ser multados; en Francia se cobra una tasa en determinadas ciudades grandes e incluso los inmuebles pueden llegar a ser requisados; en Reino Unido hay una agencia de viviendas vacías, existen presupuestos públicos para la compra de viviendas desocupadas, los ayuntamientos pueden penalizar a los propietarios e incluso está regulada la venta o el alquiler forzoso; en Holanda no está mal vista la ocupación de las viviendas vacías, hasta no hace mucho era una figura legal.

La primera línea para abordar el asunto es la aprobación por los ayuntamientos de un recargo de hasta el 50% de la cuota líquida en el Impuesto sobre los Bienes Inmuebles (IBI) de las viviendas vacías, tal como establece el artículo 72.4 del Real Decreto-Ley 2/2004, que regula las haciendas locales. Son varias las Comunidades Autónomas (Cataluña, Andalucía y Canarias) y los ayuntamientos (Mataró, Barcelona, Gerona, Vitoria, Parla...) que han emprendido el camino de gravar la vivienda sin uso, especialmente las pertenecientes a las redes de los bancos, sea requiriendo un plus en el IBI, sea exigiendo el pago de una tasa, sea imponiendo sanciones económicas al tipificar la desocupación como una infracción en determinados supuestos.

Pero, en tanto la medida anterior no obtenga los resultados esperados, propugnamos la regulación de una figura del tipo de la expropiación temporal del usufructo de las viviendas sin uso propiedad de las entidades financieras u otras personas jurídicas. Excluimos las residencias propiedad de personas físicas (herencias, viviendas para los/as hijos/as...). La medida cabe en la Constitución Española, legitimándose por apelación a la función social de la

⁴ Numerosos expertos han puesto en duda la fiabilidad de las cifras del Censo sobre viviendas vacías. Apuntan que el volumen está infravalorado. Nuestra estimación eleva el total de viviendas vacías a bastantes más de 300.000. Exponemos los cálculos en *Vivienda: examen de la coyuntura y propuestas de la FRAVM ante las elecciones autonómicas y municipales*, en www.aavvmadrid.org.

propiedad y de la vivienda⁵. La expropiación consistiría en una medida extrema sujeta a una serie de condicionantes y garantías, tales como a título meramente de ejemplo:

- Solo se podría acudir a ella en espacios bien delimitados en los que se produzca un acusado desequilibrio entre la oferta y la demanda de alojamientos y siempre que exista un número abultado de viviendas vacías.
- El órgano expropiatorio únicamente podría tomar la decisión dentro de un plazo bien acotado, que no será superior al tiempo que dure la situación de fuerte desequilibrio.
- La evaluación acerca de la oportunidad de la medida, así como la delimitación de los ámbitos territorial y temporal de aplicación de la figura, sería acordada por el legislativo autonómico en sesión plenaria.
- El acuerdo determinaría cuál sea el órgano expropiatorio, condición que solo podrá recaer en la consejería competente en materia de vivienda o en el ayuntamiento correspondiente y, en este supuesto, siempre que acredite una suficiente capacidad de gestión del patrimonio del que se haría cargo.
- Todo acto expropiatorio constaría del preceptivo expediente administrativo, en el que se explicitará, entre otros, la documentación demostrativa de que la Administración se ha dirigido infructuosamente repetidas veces al propietario solicitándole la entrega voluntaria de la vivienda a la agencia de alquiler.
- Solo podrían ser expropiadas los inmuebles incluidos en el Registro de Viviendas Desocupadas.

La regulación que aquí planteamos será probablemente más oportuna en una Ley de Garantía del Derecho a la Vivienda, antes que en la Ley del suelo.

2. Participación en las plusvalías generadas por la acción urbanística

Planteamos elevar el porcentaje del 10% actual al 15% del aprovechamiento medio la cesión libre y gratuita a los ayuntamientos de suelos urbanizados. Nos acogemos al techo superior que permite el apartado 1,b) del artículo 16 del TRLS. Siguiendo con el mismo apartado, la nueva LS también habría de incluir el incremento excepcional del porcentaje hasta un máximo del 20% o la reducción hasta un mínimo del 10% para las actuaciones en que el valor de las parcelas resultantes sea de manera clara superior o inferior, respectivamente, al valor medio en las restantes de su misma categoría de suelo.

Por otra parte, sin cuestionar la discrecionalidad y autonomía municipales en la fijación de los coeficientes de ponderación en el cálculo del aprovechamiento, el planeamiento debería justificarlos suficientemente en función de la estrategia adoptada y, en particular, razonar que los mismos no perjudican los intereses

⁵ La sentencia del Tribunal Constitucional que declara la inconstitucionalidad de la llamada *ley antidesahucios andaluza* hace hincapié en que la misma invade las competencias exclusivas del Estado en materia de coordinación y planificación económicas y, asimismo, señala que el Gobierno y el Parlamento han acordado medidas de protección de las familias desahuciadas por impago de las deudas hipotecarias cuya eficacia podría verse perjudicada por la citada ley. Medidas estas, dicho sea de paso, que una y otra vez son puestas en la picota por los tribunales europeos. El hecho de la expropiación en sí no está en cuestión. Por lo demás, no deja de ser chocante que el artículo 3, apartado b), de la ley de las tres erres obligue a los poderes públicos a “favorecer y fomentar” la ocupación de las viviendas vacías o en desuso y que, cuando uno de esos poderes se pone manos a la obra, el Gobierno central hace todo lo posible para ponerle palos en las ruedas. Los intereses de las entidades financieras son intocables.

del ayuntamiento, no animan la expulsión de los usos pobres, sí promueven la compacidad, la complejidad y la diversidad urbanas...

3. Redefinición de las grandes operaciones urbanísticas

La nueva LS se encontrará con macroactuaciones tales como las operaciones de Campamento, Chamartín y Mahou-Calderón, el nuevo estadio de La Peineta o los desarrollos del Sureste, por mencionar los casos más conocidos. Cada una de ellas tiene, por así decirlo, su *lado maldito*. Aquí las sumas brutales de edificabilidad y los muy agresivos rascacielos; allí -o en los mismos lugares- las enormes amenazas que se ciernen sobre la movilidad en el corredor de la A-5, la zona Norte o en el tramo de la M-40 entre el nudo Supersur y Manoteras.

No es el caso que nos alarguemos en el examen de unas y otras. Valga hacer unas breves consideraciones, a modo de botón de prueba, de una de las más sonadas: los desarrollos del Sureste. El desacierto de los mismos fue constatado por el Ayuntamiento de Madrid hace tiempo. Nos abstenemos de exponer nuestro juicio sobre ellos para no ser tachados de apocalípticos. Baste, pues, el documento de *Propuestas de Ordenación Urbanística* del Preavance de la Revisión del PGOU de Madrid. Decía en 2012:

“Bajo estos supuestos, apoyados en un extenso marco legal y un reconocimiento nacional e internacional sobre la necesidad de reconducir la actividad urbanística y la planificación en las ciudades mediante la adopción de criterios de sostenibilidad urbana, se hace necesario analizar la posibilidad de adaptar la ordenación de los suelos del sureste todavía no desarrollados hacia un mejor comportamiento ambiental. Significaría reconducir parte de la estrategia del crecimiento del Plan General de 1997 que quince años después todavía no se ha desarrollado hacia modelos más ventajosos para todas las partes, reduciendo los costes reales y ambientales a corto, medio y largo plazo para la ciudad”⁶.

Más adelante, el mismo texto concretaba tres alternativas para la posible reformulación. Respecto de la opción continuista apuntaba lo que sigue:

“Aparte las dificultades actuales económicas para ejecutar lo planificado, esta alternativa supondría elevados costes de urbanización y ejecución por unidad de vivienda producida o de suelo urbanizado para actividades económicas, repercutiendo en los precios de venta y haciendo estos desarrollos menos competitivos respecto a otros municipios. La Administración local tendría importantes dificultades presupuestarias para asumir la conservación de los ejecutados en tanto no exista una población suficiente o empresas que tributen e ingresen recursos para las haciendas locales, por lo que repercutiría negativamente en el mantenimiento y prestación de servicios a los ciudadanos. En este escenario, tampoco será posible plantear objetivos más exigentes

⁶ Documento de *Propuestas de Ordenación Urbanística*, p. 135.

de mejora de la eficiencia energética de edificios, de la sostenibilidad de los barrios ya que requieren de mayores inversiones iniciales, lo que también afectaría la calidad de los edificado. Esto puede suponer que Madrid pierda atractivo para la implantación de actividades de innovación y nuevos yacimientos de empleo en el contexto regional y también que la población joven siga saliendo hacia mercados más baratos de vivienda”⁷.

Después de un diagnóstico como el que hemos tratado de resumir, que contó con la aprobación de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid y fue sometido a información pública, no cabe más que concluir que los desarrollos del Sureste, tal como están diseñados, son contrarios al interés general y son lesivos para las arcas municipales. Deberían ser repensados y, en nuestra opinión, suspendida su ejecución *sine die* mientras no se pruebe su necesidad y viabilidad. Pues bien, lo que dicta la razón no ha sido posible ya que lesionaría los sacrosantos *derechos adquiridos, derechos consolidados* de los propietarios, exponiendo al consistorio a la Espada de Damocles de unas indemnizaciones multimillonarias. A mayor abundamiento, la Coordinadora General de Planificación Urbanística, en 2013, dijo en un acto público que en los siguientes pasos de la Revisión del PGOUM no se podría mantener la Propuesta del Preavance ya que iba en contra de la lógica de la *aprobación exprés* de los PG’85 y PG’97, que a la sazón se estaba tramitando para sortear la sentencia del Tribunal Supremo que anulaba los crecimientos urbanos periféricos del PGOUM de 1997⁸. Precisamente la más que *sui generis* reaprobación retroactiva de los planes del 1985 y 1997 se fundamentó en el argumento de que, si no fuera así, sobre el Ayuntamiento lloverían las demandas de indemnizaciones.

La reversión del planeamiento va asociada a una penalidad sobre el causante. El ayuntamiento que sea puede cambiar el planteamiento de una actuación o incluso finiquitarla, pero no le sale gratis, salvo que medie el acuerdo con los propietarios o que éstos hayan dejado pasar los plazos de ejecución. Hay multitud de fórmulas para alargar los tiempos o incluso para recomenzar la medición. En realidad, son mecanismos estratégicos de gestión en un mercado monopolista en el que los propietarios manejan la retención de los terrenos y la modulación de la puesta de los mismos en los procesos de urbanización y de edificación como expedientes no únicos, pero sí fundamentales, para jugar con las rentas diferenciales y los precios.

La historia de la operación Chamartín es a este respecto un ejemplo bien ilustrativo: se empezó a pergeñar a primeros de los 90; veintitantos años después no se ha levantado nada; mientras, el ámbito se ha degradado; a la vez, la ordenación y planificación se ha alterado en varias ocasiones, de modo que la actuación se ha venido *reinventando* y el cronograma se estiraba. El paso del tiempo no es inocente. El año 2003 señala un hito en el camino, cuando se modificó el PG para casi duplicar la edificabilidad permitida. La escalera de adquisición de derechos es peculiar, pues funciona en el sentido

⁷ Ibid, p. 142.

⁸ Intervención de la Coordinadora General, Beatriz Lobón, en el Curso *La revisión del Plan General: ¿Una oportunidad para participar en el futuro de Madrid?*, organizado por el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid en la Casa Encendida, 21/03/2013.

de *más y más*. El mecanismo se adapta como anillo al dedo a la lógica de los grupos de presión, los lobby: *perfeccionan* o maduran los proyectos sumando y atando *mejoras* que se superponen. Los revalorizan decisión a decisión, sin colocar una piedra. No hay marcha atrás. Así la operación Chamartín puede prolongarse varios lustros, tanto más cuanto, en buena medida, encierra una operación financiera, antes que una actuación urbanística.



Degradación del ámbito

La línea jerárquica de adquisición de derechos, por tanto, supone que las *mejoras* generan derechos privados, aunque conlleven desastres públicos. Es indudable que si un propietario incurre en gastos e inversiones, sea resarcido en el supuesto de que el ayuntamiento decida replantear la actuación. No debería ser así cuando a ese propietario le ha llovido el maná de una recalificación u otra decisión en los despachos antes de ejecutar obra alguna o, en su caso, apenas ha acometido alguna acción de prueba que le sirve únicamente para litigar en los tribunales. Los ejemplos de esta práctica más o menos filibustera o de hechos consumados son numerosos.

Por ello, proponemos que la nueva LS regule la posibilidad de reversión sin indemnización del planeamiento urbanístico en los supuestos en que -sea por una decisión anterior que con el tiempo se ha demostrado que está equivocada, sea por causas sobrevenidas no previstas o imprevisibles en su momento- continuar con determinadas actuaciones sin cambio supondrían lesionar el interés general u obligarían a la Administración pública (en particular al ayuntamiento) a asumir inversiones y/o gastos desorbitados. Sin duda, una medida como la que planteamos aquí solo se podría adoptar en situaciones extraordinarias y extremando las garantías de los sujetos cuyos derechos se vean vulnerados. No es contradictoria con el artículo 35 del TRLS, sino que se trata de situarlo en el contexto de la función social de la propiedad.

UNA CLASIFICACIÓN DEL SUELO MÁS PROTECCIONISTA

La vigente LS determina un régimen urbanístico del suelo que es poco respetuoso con el principio de preservar los terrenos de la artificialización. Bien al contrario, se posiciona en la idea que privilegia el urbanizable y arrincona a una categoría más o menos residual a los terrenos no urbanizables. Nuestra propuesta busca corregir esta situación. Por ello hacemos hincapié no tanto en el esquema de clasificación como en recuperar las figuras del no urbanizable común y del urbanizable no programado.

En el primer caso, la clase única de no urbanizable protegido tiende a concentrar demasiado la atención en los espacios con muy destacados valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales. En cambio, los terrenos con valores agrícolas, forestales, ganaderos o con riquezas naturales quedan en una posición marginal y periclitada. No resisten la comparación con los primeros y, por tanto, están abismados a la reclasificación. En realidad, en muchas ocasiones el hecho de estar en la misma bolsa que los espacios especialmente protegibles opera en contra de la protección de los terrenos de cultivo y similares. Unos y otros suelos son cualitativamente distintos, deben su condición de no urbanizables a valores y funciones heterogéneos entre sí. En concreto, los segundos, además de sus valores ecológicos actuales y potenciales, sirven a la preservación de la urbanización, a la conservación de un recurso natural no renovable, lo cual ya es un valor trascendente en sí mismo. Tales espacios también están llamados a jugar un papel destacado en la necesaria transformación del modelo productivo, en el cual las actividades primarias (agrícolas, forestales...) y la economía verde tendrán un peso significativo.

Por otra parte, el suelo urbanizable sectorizado, tal como aparece en la LS vigente, es muy parecido al urbanizable programado precedente. En cambio, en el caso del no sectorizado no está bien enfatizado su carácter y función de suelo de reserva, de conjunto de ámbitos que pudiera ser preciso incorporarlos a la urbanización en un plazo muy largo, pero que en el presente están más cerca de la condición del no urbanizable común.

4. Nueva clasificación del suelo

- Suelo no urbanizable
 - Común
 - Protegido
- Suelo urbanizable
 - Programado
 - No programado o de reserva
- Suelo urbano
 - Consolidado
 - No consolidado

Cada categoría de suelo lleva su régimen urbanístico, relación de derechos y deberes, actuaciones posibles, actos normados, licencias... Es importante subrayar la diferencia de regímenes del no urbanizable común y del urbanizable de reserva, respecto de la otra categoría con la que forman clase respectivamente. A su vez, en cambio, el régimen del urbanizable no programado debiera acercarse al del no urbanizable común entre tanto no se desarrolle el planeamiento del primero (PAU, plan parcial...).

PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: CONCERTACIÓN, MUNICIPALISMO, FLEXIBILIDAD...

Este es tal vez uno de los apartados en que la LS deberá experimentar más cambios de gran calado. Vamos sin preámbulo a las propuestas.

5. Plan de Estrategia Territorial (PET)

Los primeros Gobiernos de la Comunidad de Madrid impulsaron diversos trabajos para dotarse de un conjunto de directrices de estrategia territorial, siendo presidentes Leguina y Ruiz Gallardón. No llegaron a aprobarse, si bien se redactaron documentos muy interesantes. Los siguientes Gobiernos abandonaron la idea.

El instrumento es necesario para armonizar la intervención sobre el territorio de la enorme pluralidad de organismos, repartidos en las tres Administraciones, que regularmente inciden en la ordenación y planificación.

No pensamos en un plan que, a modo de las muñecas rusas, fuerce el encaje de unos en otros, teniendo el PET como el referente universal que sobredetermina la acción de todos los actores públicos. Antes bien, el mismo ha de estar abierto, de un lado, a los planes sectoriales de la propia Comunidad de Madrid y a la planificación de los ministerios. De otro lado, ha de estar abierto a los ayuntamientos y respetar escrupulosamente la autonomía municipal. Con este doble condicionante, entendemos el PET como un conjunto de directrices y orientaciones estratégicas de contenido territorial y urbanístico en cuya formulación participan todos los agentes. La elaboración ha de darse en un proceso de concertación multilateral en el que la Comunidad de Madrid asume una función moderadora o incluso de liderazgo, pero sin imposiciones ni arbitrios.

6. Planes Generales de Ordenación Urbana

Es una figura muy asentada en la tradición urbanística de los municipios. Sin embargo, es un instrumento pesado, laborioso, rígido, abstruso, tecnocrático. La aprobación lleva periodos demasiado dilatados y requiere un gran consumo de recursos. La acumulación de modificaciones puntuales va paulatinamente desvirtuándolo e incluso las alteraciones legislativas le van restando eficacia. Todo ello hace de los PGOU la negación de la participación ciudadana⁹, en franca contradicción con la visión de la ciudad como construcción social.

Con independencia de cuál fuera su virtualidad en el pasado, especialmente en las etapas en que el planeamiento pivotaba sobre la expansión de la huella urbana, a nuestro juicio, en el futuro, los planes generales debieran evolucionar hacia un formato de planes estratégicos de las ciudades. En tal sentido, abogamos por aligerarlos de contenido y facilitar las revisiones y puestas al día. Es preciso desmitificarlos.

No propugnamos la desregulación, ni suerte alguna de *Estado mínimo*, el paraíso de los neoconservadores¹⁰. Sin duda, las ciudades exigen ser

⁹ Es muy revelador el hecho de que en las revisiones de los planes generales, la opinión pública participa más en la fase de avance (la más parecida a la redacción de un plan estratégico) que en las fases de la aprobación inicial y la provisional. En la fase de la aprobación definitiva ha desaparecido cualquier rastro de participación. ¿Podemos esperar que los vecinos y vecinas mantengan la atención y la iniciativa sobre un proceso que dura años y años?

¹⁰ No conviene olvidar, por lo demás, que durante las últimas décadas ha sido precisamente el discurso neoliberal el que ha gobernado el territorio y el urbanismo en la región, la capital y la mayoría de los municipios madrileños. Lo han

planificadas y esto requiere normas. Sin plan o con planes tan *flexibles* que todo vale reina el caos. La norma asegura que los actos urbanísticos son predecibles, que la gestión pública está sometida a controles por encima del capricho de los gobernantes, que la ciudadanía tiene deberes y también derechos y, en fin, la norma supone que los procesos urbanos tienen una cierta inercia, continuidad, no están sujetos a bandazos. Sin norma es imposible la vertebración del interés general según se ha acotado más arriba.

En su nuevo formato los planes generales habrían de fijar el modelo de ciudad, los objetivos, la plasmación en cuanto a ordenación del territorio y planificación urbanística, las acciones, los medios... Las revisiones no consistirían en actos extraordinarios en que se ha de redactar cada vez un nuevo plan o casi, sino en ajustar el modelo, los objetivos... con arreglo a los datos cambiantes de la realidad social y económica. Dependiendo del alcance de las alteraciones introducidas, la aprobación definitiva sería competencia bien del pleno municipal, bien de la Consejería correspondiente de la Comunidad de Madrid. Por supuesto, el plan y sus modificaciones o revisiones habrían de moverse dentro del dibujo trazado por el PET, serían compatibles con el planeamiento de los municipios vecinos y, sobre todo, serían el resultado de procesos **muy participados**.

En el contenido de los PGOU entrarían, como ocurre ahora, cuestiones como la clasificación del suelo, el establecimiento de las determinaciones de ordenación estructurante y pormenorizada que sean precisas, las normas urbanísticas, el catálogo de bienes protegidos... Eso sí, es imprescindible simplificar tales determinaciones.

7. Planes especiales

Al contrario que los planes generales, proponemos que los especiales, junto con los catálogos de protección, ganen protagonismo en la planificación. Eso es lo que corresponde con la idea de transformación que planteamos como eje de la acción urbanística hoy y en las próximas décadas: la intervención en la ciudad existente. La acupuntura urbana, el reciclaje, la rehabilitación, la regeneración y otras muchas expresiones más o menos sinónimas resumen la apuesta.

Los planes especiales están regulados en los artículos 50 a 52 de la LS, más el artículo 47.2 relativo a los planes parciales de reforma interior. Requieren un mayor desarrollo, dada la trascendencia que deben adquirir en el futuro. Pensamos a este respecto, por ejemplo, en la apertura o conexión que los mismos deben tener con otros planes y ámbitos de las políticas municipales y regionales tales como los instrumentos contra la contaminación del aire y acústica, la ordenación y uso de los parques, la gestión integral del ciclo del agua, la redefinición del modelo de recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos, el rediseño del modelo de movilidad, el fomento de las energías renovables... Obviamente no sugerimos que sea en la LS donde se regulen las actuaciones. Son áreas temáticas que cuentan con sus propias

hecho usando a su manera la LS y los planes generales. Contra las virtudes casi taumatúrgicas que algunas personas les atribuyen, los PGOU no son salvaguarda de casi nada.

legislaciones y normativas. En la LS sí ha de reflejarse la componente urbanística y territorial de todas ellas, no tanto como una especie de apéndice, sino como una perspectiva transversal en tanto cada fenómeno, cada elemento es o está en el espacio, sea como condicionante, sea como condicionado.

Sin perjuicio de los procesos urbanos que mencionamos arriba, merece la pena subrayar la urgencia de que la LS dé pasos en una materia olvidada o, mejor dicho, silenciada, la contaminación electromagnética¹¹. La eliminación de los tendidos aéreos de alta y media tensión en el interior de las ciudades, especialmente cruzando parques urbanos y en la proximidad de las viviendas, ha de ser una prioridad.



Parque de Las Cruces

Por otra parte, la Asamblea de Madrid debe abrir la lucha contra la contaminación que emiten las antenas de la telefonía móvil. En 2010, el Ayuntamiento de Leganés fue pionero en el intento de establecer restricciones a la instalación de antenas en la cercanía de equipamientos educativos y sanitarios y en las zonas residenciales. En 2013, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM) estimó el recurso de las operadoras y tiró abajo definitivamente la ordenanza municipal alegando que el Ayuntamiento no era competente. A su vez, la Ley de Telecomunicaciones (Ley 9/2014) vino a cerrar casi todos los caminos para poner coto a la colonización de los techos de los edificios. Establece, en el artículo 29, que las operadoras podrán expropiar las azoteas de las comunidades vecinales para instalar las antenas de telefonía móvil, sin que ni los ayuntamientos ni los residentes en los edificios y los alrededores puedan oponerse¹². Además, no será necesaria licencia municipal de obras y actividades ni declaración de impacto ambiental. Por si fuera poco, el artículo 34 dice taxativamente que las Administraciones públicas “deberán

¹¹ La denuncia de la contaminación electromagnética no solo se enfrenta al silencio de los medios de comunicación y de los organismos públicos, sino que suele ser objeto de escarnio acusándola de propugnar el *apagón tecnológico* o de querer el retorno a las cavernas. Algunos *reputados científicos*, contra el criterio de la OMS, dicen que la hipersensibilidad electromagnética no existe, sino que es una patología psicológica. Aunque con lentitud, van apareciendo sentencias judiciales que corrigen la lógica dominante de *ancha es Castilla*. En julio de 2015, una juez francesa obligaba al Estado a pagar una pensión a una ciudadana que padece hipersensibilidad. Antes, en 2011, un juzgado de lo social de Madrid declaró la incapacidad laboral permanente de una trabajadora de la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense por la misma enfermedad, asociada a fatiga crónica y fibromialgia. Sin embargo, contradiciendo el más elemental principio de precaución, el Tribunal Supremo desestimó una denuncia contra los campos magnéticos emitidos por una central eléctrica de Castellón aduciendo que “el estado actual de la ciencia descarta que haya efectos adversos para la salud”. En realidad, el estado actual de los conocimientos científicos no descarta los efectos negativos, sino que ésta es una materia controvertida. Otra cuestión es que la evidencia empírica que aportan los informes críticos no sea tenida en cuenta y sea ridiculizada gracias al control directo e indirecto que las operadoras tienen o ejercen sobre los medios de comunicación y sobre multitud de centros de investigación.

¹² ¡Para que luego digan que es inconstitucional la expropiación del usufructo de las viviendas vacías!

colaborar (...), a fin de hacer efectivo el derecho de los operadores de comunicaciones electrónicas de ocupar la propiedad pública y privada para realizar el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas”. Está claro que la telefonía móvil se está blindando a la resistencia ciudadana; pero, aun así, desde los legislativos autonómicos es posible dar la batalla. Cabe desde la confrontación directa con la producción legislativa derivada de la presión del lobby de las operadoras hasta la regulación de medidas tales como la elaboración de mapas municipales de riesgo y de estudios epidemiológicos, la aprobación de planes especiales con instrucciones (recomendaciones) sobre la localización de las antenas...



Colegio San Viator, plaza Elíptica

En otro orden de cosas, tenemos que el referente fundamental de la intervención sobre la ciudad existente lo constituyen el Real Decreto 23/2013 (Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016) y, sobre todo, la Ley de las tres erres¹³. El primero está muy cuestionado, entre otras razones, por la tardanza con que se han suscrito los acuerdos de desarrollo (las *bilaterales*) con las CC AA¹⁴. La segunda es acusada de intromisión en las competencias autonómicas, por lo que tiene pendiente la resolución de algunos recursos de inconstitucionalidad. Sea lo que sea de ellos, la ley es tremendamente invasiva y adolece de un acusado reduccionismo economicista. En realidad, no regula ni organiza la intervención pública en el medio urbano desde una perspectiva y con una sensibilidad social y ecológica, sino que pretende establecer las condiciones de viabilidad y rentabilidad económica de la rehabilitación y las actuaciones de regeneración y renovación urbanas como sector de actividad de futuro que tome el relevo de la construcción de nueva planta.

Esto último no sería necesariamente malo, si no fuera porque, uno, carece de la *pata social y ecológica* y, dos, retorna a la ciudad existente como un espacio a colonizar, cual nuevo suelo urbanizable. En efecto, la ley de las tres erres es sorda y ciega a las consecuencias que su aplicación puede desencadenar, desde los procesos de empobrecimiento de la población residente en los

¹³ En el ámbito autonómico destacan la Ley 2/2009, de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de Baleares y la Ley 2/2013, de renovación y modernización turística de Canarias.

¹⁴ Finales de 2014, salvo con la Comunidad de Madrid, en octubre de 2015, cuando apenas faltan 15 meses para culminar el Plan. En este caso, además, asistimos al hecho sin precedentes de que el Gobierno de la región adeuda unos 10 millones de euros a miles y miles de familias en concepto de subvenciones a la rehabilitación e instalación de ascensores y no solo no los paga, sino que hizo aprobar en la Asamblea de Madrid una ley (la Ley 4/2012, artículo 20) para asegurarse el no pago con carácter retroactivo.

ámbitos que se delimiten hasta la profundización de los ejes de exclusión de los colectivos más vulnerables, pasando por los procesos de expulsión o *gentrificación*. Desde luego la preocupación por la preservación del patrimonio histórico, artístico, arqueológico... brilla por su ausencia. La ley atribuye la iniciativa de las actuaciones a las Administraciones y a los propietarios y, asimismo, ellos son los sujetos legitimados para la ejecución. Pero, en todas las fases, desde la propuesta a la realización, está o puede estar presente la figura del *agente rehabilitador*, aunque no con ese nombre que sugiere al malhadado agente urbanizador: sea como beneficiario de la expropiación; sea como entidad, empresa o sociedad que intervenga en nombre de la Administración o de los propietarios; sea como asociación administrativa... Como es lógico, dicho agente o promotor estará si hay expectativas de rentabilidad atrayentes. La ley se devana los sesos para alimentarlas: desde los convenios para la financiación de las actuaciones (artículo 17), que en la práctica suponen la cesión de derechos de los propietarios a los promotores; hasta la concesión de la expropiación, de la cual el caso de la operación en el Paseo de la Dirección es un ejemplo de mala práctica de manual; sin olvidar la posibilidad, en determinados supuestos (artículo 16.4 del TRLS), de exención del cumplimiento de la obligación de ceder al ayuntamiento suelos; o sin olvidar tampoco las actuaciones de dotación (artículo 14.1.b) del TRLS) ideadas para que suelos dotacionales dejen de serlo y admitan usos lucrativos¹⁵.

No es este ni el lugar ni el momento para extendernos en el examen de la ley de las tres erres, por lo que nos contentaremos enseguida con proponer medidas correctivas que la nueva LS puede incluir.

Antes de hacerlo, al objeto de definir mejor nuestra idea de qué sean y qué papel juegan los planes especiales, merece la pena que prestemos atención brevemente a la proliferación de nuevas formas de hacer ciudad o de intervenir en ella. Pensamos en experiencias como *Esto no es un solar* en Zaragoza, los huertos urbanos, los centros sociales okupados, el Patio Maravillas, el espacio Vecinal Montamarta (San Blas), el Campo de la Cebada, *Vecinos Haciendo Jardines* (Barceló), *Esto es una plaza* (Lavapiés) y un largo etcétera. Las ciudades son laboratorios de iniciativas ciudadanas. Podemos identificar una serie de características comunes:

- La participación y la horizontalidad. Despliegan, por así decirlo con sendas expresiones de De Sousa Santos, la *demodiversidad* y la *experimentación democrática*, esto es, un amplio abanico de formas de democracia participativa, de abajo-arriba.
- Autonomía respecto de las Administraciones. Muchas de las iniciativas han surgido frente a las instituciones. En el itinerario, algunas llegan a acuerdos con ellas, pero conservando su independencia y su posición de desafío al *status quo*.
- Supresión o, cuando menos, la aspiración a suprimir las rígidas dicotomías del tipo espectador-actor, proveedor-usuario, pasivo-activo, para dar paso,

¹⁵ El Avance de la Revisión del PGOU de Madrid -ahora desechado- preveía varias decenas de actuaciones de este tipo, entre las que sobresalía una treintena larga de ellas promovidas por Telefónica sobre los edificios que tiene dispersos por la ciudad, que en su día obtuvo en inmejorables condiciones ya que era una empresa pública.

en su lugar, a esquemas basados en la idea de la intercambiabilidad de roles.

- Las tres erres (reducir-reutilizar-reciclar) aplicadas al urbanismo: antes que depredar suelos vírgenes para equipamientos colectivos y espacios libres y de ocio, está el acondicionamiento de solares y descampados, la recuperación de naves y edificios abandonados o infrautilizados, la reconversión de infraestructuras del transporte obsoletas o sin uso.
- Compromiso ecologista, muy evidente en el caso de los huertos urbanos o de las listas de consumo ecológico, pero también meridiano en el discurso y las actividades de los CSO.
- También, compromiso solidario, pues muchas de las actuaciones se configuran como redes de ayuda, desde los bancos de alimento a la impartición de clases de refuerzo escolar.
- Preponderancia del valor de uso, tanto en la génesis como en el desarrollo. En realidad, el valor de cambio está ausente en la mayoría de las ocasiones. La inversión es mínima, el esfuerzo de las personas se presta de forma voluntaria y no remunerada...
- Pequeña escala. El crecimiento, si tiene lugar, es paulatino, gradual.
- Con frecuencia, las actuaciones son temporales: hasta que el espacio sea ocupado para los usos previstos en el planeamiento, mientras haya personas interesadas en mantener la actividad...
- La planificación es suave: no hay cronogramas cerrados, se admite el método de prueba y error, se produce la reversión de los procesos, es participada...

No proponemos llevar estos rasgos a la LS, ni institucionalizar o reglar las prácticas urbanísticas basadas en el *hagámoslo nosotros mismos*. Ahora bien, la intervención sobre la ciudad existente 1) debe facilitarlas y fomentarlas¹⁶ y 2) el planeamiento especial ha de aprender de ellas.

Recapitulando, proponemos:

- Los planes especiales tendrán las funciones que de manera exhaustiva relaciona el actual artículo 50 de la LS.
- No obstante lo anterior, hacemos hincapié en:
 - La elaboración de planes de rehabilitación integral de ámbitos bien definidos: sobre el caserío, sobre el espacio público¹⁷ y sobre el tejido de actividades (sociales, económicas...).
 - Cuando lo anterior no sea necesario o prioritario, la elaboración de planes de rehabilitación energética, mejora de la accesibilidad a los edificios (ascensores u otros aparatos elevadores en bloques de tres y más alturas que carecen de él), supresión de barreras arquitectónicas, medidas de ahorro y eficiencia en el consumo del agua, recogida y aprovechamiento de aguas pluviales...

¹⁶ En tal sentido, es interesante la doble línea de trabajo abierta por el Ayuntamiento de Madrid dirigidas, una, a concertar con los activistas la creación y funcionamiento de los huertos urbanos y, otra, a negociar con los grupos correspondientes la redacción de una ordenanza municipal de gestión ciudadana de espacios públicos.

¹⁷ Por tal entendemos el espacio exterior a las construcciones, libre de edificación, con independencia de la titularidad jurídica.

- La mejora de la calidad ambiental de los barrios vulnerables¹⁸. En muchos de ellos, en el punto de partida nos encontramos un verdadero dislate. Nos referimos aquí, sobre todo, a los polígonos de bloque abierto, promociones de los años 40-70, buena parte de ellas llevadas a cabo por organismos públicos como la Obra Sindical del Hogar o el Instituto Nacional de Vivienda. Pero no solo, pues también contamos con otras colonias y poblados como los resultantes de la Remodelación de Barrios (años 80-90). Un breve y apresurado bosquejo de la situación nos acerca a una foto a veces surrealista o incluso esperpéntica. Los famosos *interbloque* o, en general, el espacio público se halla degradado física y socialmente: zonas terrizas con yerbajos y coches aparcados, descampados en los que se hacen vertidos contaminantes o en los que se deposita la basura, suelos erosionados, grandes charcos de agua en zonas de paso, muros semiderruidos o con riesgo de colapsar, árboles sin podar cuyas ramas se meten por las ventanas, paisajes indecorosos... Por otra parte, en numerosas colonias no se sabe quién es el propietario del espacio público (¿ayuntamiento? ¿vecinos? ¿otros¹⁹?) o se da una aguda controversia al respecto. En otros barrios, el suelo es *privado de uso público*, de forma que el mantenimiento y conservación corresponde a los vecinos pero, en la práctica, en cuanto a la utilización, no se diferencia de la Gran Vía. Se entiende el malestar de los residentes y el sentimiento de agravio comparativo. En un tercer grupo de polígonos, la propiedad es privada, pero los vecinos se sienten estafados o engañados por el IVIMA, ya que nadie nunca les informó que al comprar las viviendas adquirirían también los terrenos anejos. Sea como sea, en unos y otros ámbitos la población residente no está en condiciones económicas para hacerse cargo de la urbanización y su mantenimiento. Por otra parte, en los polígonos de bloque abierto, los terrenos sin edificación a menudo carecen de calificación urbanística, con la subsiguiente incertidumbre acerca del uso. Existen piezas que por su tamaño y posición permitirían localizar equipamientos o incluso generar aprovechamientos urbanísticos.

¹⁸ El PGOU de Madrid de 1997 contempla la redacción de una cuarentena de ellos. Pues bien, 18 años después no se ha acometido ninguno, si bien se llegaron a iniciar los trabajos de redacción de los proyectos de actuación de dos: Moratalaz y Virgen de Begoña.

¹⁹ Se pueden contar anécdotas hilarantes al respecto: por ejemplo, "otros" que no existen u "otros" que se enteraron décadas después que todavía eran los propietarios y, en los años de la burbuja inmobiliaria, pretendieron promover viviendas nuevas.



Barrio del aeropuerto



Colonia de San Francisco (Carabanchel)

- La nueva LS debería fijar un plazo para que, por separado y de manera concertada, el Gobierno regional y los ayuntamientos se doten de programas de acción que distribuyan en el tiempo -que será largo- las actuaciones y aseguren el *peinado* de **todos** los ámbitos que requieran intervención. Quizá podría ser éste uno de los capítulos del PET. El artículo 9, apartado 1, de la ley de las tres erres dice que la iniciativa de las intervenciones “podrá” partir de las Administraciones públicas o de los propietarios e incluso de los agentes rehabilitadores. Aunque el apartado 2 es más imperativo y exige la realización de proyectos de mejora en las situaciones más graves, es claro que aquí se abre la vía para actuar de manera preferente en zonas centrales rentables para la inversión privada. Que ese es el objetivo lo manifiesta el anuncio de que el Gobierno central tenía la intención de regular las *zonas premium* de larga tradición en los países anglosajones. La presente propuesta busca cerrar la brecha y asegurar que se intervenga siempre y en todos los lugares en que es necesario en virtud de la situación de degradación de los ámbitos, sin generar desigualdades.
- De tal forma, para cumplimentar los programas, el Gobierno de la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos habrán, además, de hacer los pertinentes estudios de vulnerabilidad territorial.
- Proponemos también la creación de un fondo especial en los presupuestos anuales de la Comunidad de Madrid y de los ayuntamientos para financiar y cofinanciar las actuaciones. El mismo se dotaría con recursos provenientes de la UE, la Administración central y con recursos propios. Por lo demás, las arcas públicas se verían beneficiadas del incremento de las actividades en los campos de la rehabilitación de los edificios y la regeneración y renovación urbanas. Dichas actividades tienen un papel destacado en el cambio del modelo productivo.

- Los patrimonios públicos se verán beneficiados también gracias a las cesiones de suelo, obligatorias y pactadas, y de los aprovechamientos que, en su caso, se originen. Entre las cesiones pactadas consideramos las que las comunidades de propietarios podrían hacer a favor de las Administraciones en, por ejemplo, determinados polígonos de bloque abierto. Asimismo, podría suceder al contrario, la cesión de espacios adyacentes a las viviendas de las Administraciones a las comunidades con el compromiso de éstas de mantenerlos. Unas y otras cesiones no necesariamente han de entrañar siempre transferencias de la propiedad en sentido fuerte, sino de derechos de uso y similares. Se abre aquí un campo amplio de posibilidades susceptible de regulación²⁰.
- La intervención de las Administraciones en estas actuaciones sería directa (por ejemplo, la ejecución de las obras de mejora de la urbanización en un área de rehabilitación integral) e indirecta por medio de la subvención a las familias. La cuantía de las ayudas se modularía en función del patrimonio e ingresos de los beneficiarios. En particular, es prioritario evitar el empobrecimiento de los residentes y la ampliación de la exclusión de los colectivos desfavorecidos. De tal modo, el contenido sustantivo de los planes y programas de actuación (actual artículo 51 de la LS) necesariamente llevará un capítulo social, que incluya, de un lado, una previsión de supuestos y, de otro lado, las medidas efectivas de atención y ayuda a las familias para eliminar la morosidad y evitar casos de embargo o desahucio por impago de las derramas y las cuotas.
- En tanto las actuaciones son protegidas (entrañan una inversión de fondos públicos, sea directa, sea en forma de ayuda a las familias), las transmisiones de terrenos y bienes inmobiliarios dentro de las áreas delimitadas estarán sujetas durante X años a limitación de precios, ejercicio de tanteo y retracto por los ayuntamientos y la Comunidad de Madrid o, en su caso, la devolución de las ayudas.
- El contenido sustantivo de los planes especiales, asimismo, recogerá, cuando proceda, la regulación del ejercicio de los derechos a realojo y retorno *in situ* o, al menos, en el entorno. Incluimos aquí el supuesto -no contemplado en la ley de las tres erres- del derecho a realojo en las actuaciones aisladas no expropiatorias.
- Siguiendo con el tema anterior, los planes preverán los eventuales efectos de expulsión de la población residente (gentrificación) que conllevará su desarrollo en un plazo razonable y se adoptarán las medidas precisas para evitarlos. Y al contrario, también se evaluarán los riesgos de desencadenar procesos de guetización y las medidas para cortarlos de raíz.
- Las Administraciones -en particular los ayuntamientos-, tanto si actúan por sí como si las operaciones son realizadas por entidades privadas, velarán para que la ejecución de las obras se lleve a cabo causando el menor número de molestias a la población residente afectada. Las medidas pertinentes se recogerán en los proyectos y licencias. Buscamos aquí enfrentar formas de acoso inmobiliario o, sin llegar a ese extremo, desarrollos groseros e invasivos, que van desde la dilatación injustificable

²⁰ Según estimaciones antiguas de los técnicos municipales, solo en Madrid la extensión de los interbloque supera los 30 millones de metros cuadrados. Aunque solo habría que intervenir en una fracción de ese suelo, es indudable que el coste es enorme, tanto en inversión inicial como en gastos anuales de mantenimiento. La solución del problema exige, por lo tanto, una buena dosis de pragmatismo e imaginación. Por ello, la cuestión de la propiedad y la relativización de las modalidades nos parece estratégica.

de los tiempos hasta la realización descuidada de las demoliciones, pasando por los ruidos excesivos, la contaminación atmosférica, el tráfico de camiones y maquinaria pesada sin las debidas precauciones o la agresividad en el trato, por ejemplo, a las personas mayores²¹.

- En los supuestos que sea aplicable el artículo 10.3 de la ley de las tres erres (ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público o las superficies comunes de uso privativo para la instalación de ascensores o para la realización de obras que mejoren el ahorro y la eficiencia energética o el consumo de agua) se extremará la exigencia de justificación técnica y la adopción de las medidas precisas para limitar los perjuicios²².
- Nuestra propuesta pasa por la derogación de la ley de las tres erres, concretamente en los aspectos en que privilegia el papel del agente rehabilitador. Obviamente, eso es algo que escapa a la nueva ley del suelo de la Comunidad de Madrid. Ésta, sin embargo, puede atacar la figura de varias maneras, que destacamos seguidamente en una relación a título indicativo, no exhaustivo. Como se verá el leitmotiv se resume en recortar el campo de acción del agente o similar y potenciar las capacidades (empoderar) de la ciudadanía para hacerse presente en los procesos:
 - Las actuaciones de iniciativa pública serán ejecutadas por la Administración directamente o, previo convenio, por organismos públicos. No al sistema de la expropiación por concesionario, contemplada también en el artículo 119 de la actual LS.
 - En las actuaciones (de iniciativa pública y privada) que pasen de una determinada escala y supongan la delimitación de un ámbito sobre un barrio residencial (en las ARI y similares) se creará una mesa social y política que periódicamente examinará la marcha de la operación. En ella participarán los diferentes agentes presentes en ella, junto con representantes municipales. Transparencia y participación ciudadana: dos antídotos contra los abusos.
 - Respeto escrupuloso del contenido social de los planes y de las obligaciones relativas a los derechos de realojo y retorno.
 - La LS podrá fijar determinadas reglas a incluir en los estatutos de las asociaciones administrativas, tales como los supuestos de adopción de acuerdos por mayoría cualificada o de minoría de bloqueo. La limitación de los porcentajes de participación de las entidades y sociedades que actúan en nombre de los propietarios. Desde luego habría que regular los deberes y derechos de los miembros y, en particular, los derechos de las familias que, por su situación económica, no puedan afrontar los desembolsos exigidos.
 - La supervisión pública (por ejemplo, por organismos de defensa del consumidor) de los convenios de financiación entre las

²¹ La experiencia de las ARI ofrecen abundante material para profundizar en estas cuestiones, tal como las asociaciones vecinales respectivas han denunciado en numerosas ocasiones.

²² No estamos de acuerdo con las críticas a la ley en este punto. De hecho, muchas de ellas las consideramos sobreactuadas. Bien al contrario, creemos que en los supuestos que se tratan en el artículo está más que justificada la excepcionalidad. Siempre que fuera posible buscar soluciones blandas, adelante. Pensamos, por ejemplo, en las políticas que favorezcan la rotación de la ocupación de las viviendas según el ciclo de vida. Así, los jóvenes podrían residir en una cuarta planta sin ascensor y los ancianos residirían en una planta baja. Pero cuando esas soluciones no existen, entonces dotar al edificio de un ascensor es una buena opción si no hay circunstancias de peso que lo impidan.

familias propietarias de las viviendas y los agentes rehabilitadores. Episodios como los de las viviendas de la plaza de la Constitución de San Fernando de Henares o las de la colonia de Puerta Madrid de Alcalá no pueden darse.

- En las ARI y rehabilitación dispersa, exigencia de independencia de los arquitectos respecto de las constructoras en las obras en que los primeros intervienen.
- Prohibición de que las obras de rehabilitación de una finca sean realizadas por una constructora que directa o indirectamente es propietaria de un porcentaje superior al 33% de las viviendas: incompatibilidad de la simultaneidad de las figuras de constructor y promotor.
- Preferencia por la organización de las actuaciones en unidades pequeñas o medianas y en fases de duración corta o media. La doble escala favorece la gestión manejable.
- Tasación de los supuestos de reversibilidad del planeamiento sin generar derechos indemnizatorios.

8. Los catálogos de protección

Vaya por delante que, a nuestro juicio, la nueva LS debería ir acompañada por una nueva Ley de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, toda vez que la ley vigente (la 3/2013), máxime después de la sentencia del Tribunal Constitucional, es un bodrio.

La vigente LS contempla la protección del patrimonio histórico como una de las determinaciones del planeamiento general y establece que en la documentación del mismo figurará un catálogo de protección. Luego, en el artículo 55, habla de los catálogos complementarios o de actualización y mejora de los primeros. Muy poco para un asunto de tanta trascendencia.

Tenemos, por otra parte, que un buen número de las modificaciones puntuales que ha sufrido el PGOU de Madrid están referidas justamente a la descatalogación de elementos o a la rebaja del grado de protección. Al respecto se han producido decisiones tan sonadas como las que afectan al edificio España o a los edificios de la plaza de Canalejas, por mencionar solo las más recientes. En sendos casos los conjuntos son *tocados* no porque una revisión del catálogo haya probado que las cualidades que llevaron a protegerlos se hayan revelado falsas, inexistentes o sobrevaloradas, sino porque así lo han instado los propietarios, cuyos proyectos de negocio eran irrealizables sin la minoración. Aun así, la ejecución de las obras se salta los límites autorizados sin que las consecuencias se hagan sentir de manera efectiva sobre los infractores.

Mientras, se difunde, sin suficiente contraargumentación, el discurso de que la protección del patrimonio vulnera los derechos de los propietarios, es contrario a la prioridad política de crear empleo, se opone a la renovación de la ciudad y, en fin, es un pesado mamotreto de reglas arbitrarias y burocráticas. Los catálogos pareciera que son impuestos por unos *frikis* a los que les gustan las piedras viejas, igual que los ecologistas serían fanáticos que defienden los

pájaros. Entretanto se aplaude sin sonrojo el proyecto megalómano del museo Ambasz y se pone a su disposición un edificio municipal justo enfrente del museo del Prado.

Asimismo, mientras, edificios, espacios y elementos de gran valor histórico, artístico, ambiental... se deterioran sin remedio o caen en la ruina, si no física, sí funcional. La relación es larga: Casa de la Música, teatro Albéniz, Mercado de Frutas, Tabacalera, Farmacia Militar, Estación del Norte, construcciones de la finca de Torre Arias, viejos edificios militares, construcciones sin uso o infrautilizadas de RENFE/ADIF, instalaciones antiguas del Canal de Isabel II...



Finca de Torre Arias

La nueva LS debe impulsar la figura del catálogo de protección. Ello supone:

- Obligación de los ayuntamientos de inventariar los elementos (en sentido amplio) que, por sus valores singulares, deben ser incorporados al mismo.
- Máxima publicidad del catálogo, accesibilidad a través de Internet.
- Estudio de la incorporación de nuevos elementos propuestos por entidades de cualquier tipo especializadas en la materia (universidades, colegios profesionales, asociaciones culturales...) o que surjan de iniciativas ciudadanas respaldadas por X firmas.
- Transparencia de los procesos de decisión relativos a la descatalogación y a la rebaja del nivel de protección.
- Limitación severa de los supuestos en que una descatalogación o minoración del nivel es prerequisite de determinadas acciones urbanísticas promovidas por particulares.
- Comisiones municipales y regionales de protección del patrimonio histórico, artístico... con amplia representación del tejido social y académico. La pertenencia a tales comisiones estará sujeta a un claro régimen de incompatibilidades.
- Catálogo proactivo, o sea, que no opere solo como una herramienta que prohíbe tales obras o usos, sino que sirva como instrumento para dictar órdenes y recomendaciones de ejecución, demandar líneas de actuación... A tal fin, sería bueno que las fichas de cada elemento catalogado incluyan, siempre que sea posible, descripciones sobre el estado de conservación y otras anotaciones oportunas.
- Etc.

RECUPERAR LO QUE NOS QUITARON: CESIONES DE SUELO Y ALGO MÁS

Entre las sucesivas modificaciones de la LS, una de las más sobresalientes y, en nuestra opinión, lesivas para el interés general fue el recorte del volumen de suelos de cesión libre y gratuita a los ayuntamientos. Otro asunto trascendente es el tijeretazo que sufren las zonas verdes públicas.

Vamos por partes:

9. Cesiones de suelo: 100 m² por cada 100 construidos

Tras la modificación de 2011, el importantísimo apartado 5 del artículo 36 de la LS establece una cesión de 20 m² por cada 100 construidos de cualquier uso, excepto el industrial, en las actuaciones desarrolladas en suelos urbanizables y urbanos no consolidados. La redacción original dimensionaba las cesiones en 70 m² por cada 100 construidos: 20 para zonas verdes y espacios libres, 30 para equipamientos y servicios y 20 para infraestructuras. Así, como quién no quiere la cosa, la máquina de podar de la ley de acompañamiento se llevó por delante un 70% de las cesiones libres y gratuitas para redes generales. Tan drástica medida se justificaba con el socorrido tópico de la necesaria animación de la actividad económica en una época de crisis.

En realidad, la medida viene a reducir las plusvalías que percibe la Administración, entregándoselas sin más a los propietarios privados. La expectativa que expresa acerca de la recuperación de la actividad es desmentida, como cabía esperar, por los hechos. En 2012 y 2013, la economía, medida por los indicadores del mercado de trabajo, siguió empeorando. Será hacia finales de 2014 y ya en 2015 que la coyuntura apunte una clara mejoría. No es este el lugar para extendernos en el examen de la cuestión. No arriesgamos, sin embargo, si adelantamos la hipótesis de que el regalo de la LS ha tenido un influjo nulo o próximo a cero en el avance, tal como señala, por ejemplo, el comportamiento de la obra nueva. Pero, si bien la medida poco o nada sirve para incentivar la inversión y con ella el empleo, sí queda como una conquista sin marcha atrás para los propietarios del suelo. Por si esto no fuera poco, el incentivo es toda una declaración de intenciones: el Gobierno regional apostaba por el modelo productivo anterior, el de la *economía de casino*, la *economía del ladrillo*.



Fuente: Ministerio de Fomento

El apartado 6 del artículo 36 cuantifica en 30 m² por cada 100 construidos la superficie de cesión para redes locales; de los cuales, al menos la mitad se destinarán a espacios libres públicos arbolados. Total: 50 m² por cada 100 construidos.

Nuestra propuesta consiste en recuperar las cesiones escamoteadas en la modificación de 2011, de modo que el paquete volviera a sumar **100 por cada 100**. Tal vez sería oportuno dejar abierto o dentro de unos márgenes de fluctuación el reparto entre redes locales y generales; así como entre zonas verdes, espacios libres, equipamientos, servicios e infraestructuras. En este último supuesto, la determinación correspondería al planeamiento general y al planeamiento de desarrollo, atendiendo a las necesidades de la ciudad y los estándares dotacionales del entorno, además de los propios requerimientos de la actuación de que se trate.

10. Cesiones: no exenciones, no privilegios

Por tales ha de tenerse la liberación que la disposición transitoria cuarta, apartado c, de la LS extiende a las actuaciones en suelo urbano respecto de la entrega de terrenos para redes generales “en tanto no se adapte en su totalidad el planeamiento general a la misma, mediante revisión o primera formulación”.

11. Zonas verdes públicas

El añadido de la letra e) al apartado 6 del artículo 36 de la LS, que permite computar las zonas verdes y espacios libres de titularidad privada a efectos de la aplicación de la superficie verde mínima de red local, es otro regalo a los propietarios del suelo. En este punto nos remitimos a la propuesta novena, asegurando una dotación de zona verde/espacio libre públicos de, al menos, 18 m² por cada 100 construidos, en línea con el Anexo al Reglamento de Planeamiento de 1978.

12. Zonas verdes, verdes

Aparte el caso que contemplamos en el apartado anterior, no menos sarcástica es la consideración, a efectos de cómputo, de la zona verde situada en las azoteas -como en el mercado de la Cebada- o de la desarrollada sobre una gran loza de hormigón -como en la operación Chamartín-.

Cuestión bien distinta es que sea una muy buena práctica que se promueva el reverdecimiento de las cubiertas, fachadas, cerramientos, muros... tanto en los edificios como en el espacio público y que se fomente la vegetación de solares, descampados, corredores del transporte y otros espacios infrautilizados al aire libre. Más aun, la nueva LS y el planeamiento urbanístico debieran impulsar este tipo de intervenciones. Las mismas, en realidad, habrían de ser uno de los ejes principales de los planes de mejora de la calidad ambiental a los que nos referimos en la propuesta séptima.

13. Ajustar las plazas de aparcamiento, por una movilidad sostenible

La reserva actual mínima (1,5 plazas por cada 100 m² construidos) se puede reducir en determinados supuestos, según la LS. Somos partidarios de ampliarlos. Por ejemplo, fomentando las actuaciones y diseños en que los promotores asumen compromisos tales como que los futuros vecinos compartirán el coche o la promoción incluye coches comunitarios. Las experiencias de Vauban (en Friburgo) y otros ecobarrios muestran que este camino es perfectamente transitable.

CIUDADES Y BARRIOS EQUIPADOS, A VUELTAS CON LA INTERVENCIÓN EN LA CIUDAD EXISTENTE

Una de las razones más destacadas del nacimiento del movimiento vecinal fueron los déficit dotacionales de los barrios de las grandes ciudades. Especialmente señalados fueron los ejemplos de los *nuevos barrios* periféricos: se entregaban las viviendas, pero los polígonos carecían de todo, de autobús, colegios, centros de salud... Pero esto sigue ocurriendo hoy: los primeros residentes llegan antes que las dotaciones. Lo hemos visto -y sigue dándose- a propósito de los ensanches de Carabanchel y Vallecas, de Sanchinarro, Montecarmelo, Las Tablas o Valdebebas.

Los déficit, con todo, no han desaparecido de los viejos barrios. Es verdad que en los últimos 30 años, los ayuntamientos han desplegado esfuerzos notables en la creación de redes dotacionales. Pero, aparte los ejemplos en que no se han reparado las carencias de origen, las necesidades locales definen esquemas vivos, que se van renovando paulatinamente. No solo surgen nuevas demandas y nuevas posibilidades, sino que las características de las poblaciones de cada ámbito van cambiando (envejecimiento, asentamiento de inmigración extranjera, pobreza sembrada por la crisis...) y con ellas se destapan otras reivindicaciones. A la par, los equipamientos existentes devienen funcionalmente obsoletos o sobredimensionados, ya no atienden una demanda social o ésta es pequeña.

En consecuencia, planteamos:

14. Simultanear la edificación de las viviendas con la creación del equipamiento básico

La propuesta supone que -cuando, por la envergadura de las actuaciones, se está ejecutando un nuevo barrio- se ha de acompañar la provisión del equipamiento básico público a los ritmos de construcción de las nuevas viviendas. De modo que, una vez éstas empiecen a ser ocupadas, aquél esté operativo. Existen diferentes fórmulas para concretar la efectividad de la simultaneidad, que no es el caso detallar aquí. Entre ellas, está vincular la concesión de las licencias de construcción a contar con los compromisos de actividad por parte de los organismos competentes en cada equipamiento y, asimismo, está vincular la concesión de las licencias de primera ocupación a que se haya ejecutado la red básica.

Por equipamiento básico público entendemos el mínimo imprescindible para arrancar un barrio, sin perjuicio de que, con posterioridad, la red se habrá de completar. Así, el primero estará formado por áreas de recreo y juego infantil, centros escolares que impartan los niveles de preescolar y de escolarización obligatoria y gratuita, centros de salud primaria, instalaciones deportivas elementales y transporte colectivo.

La regla de la simultaneidad, por otra parte, podría modularse en función de las características de las actuaciones y, sobre todo, del entorno en que se desarrollen. Por ejemplo, si existe un colegio público infrautilizado en las inmediaciones (dentro de un radio, v. gr., de 500 metros), entonces sería redundante contar con un centro escolar como parte de la red mínima básica.

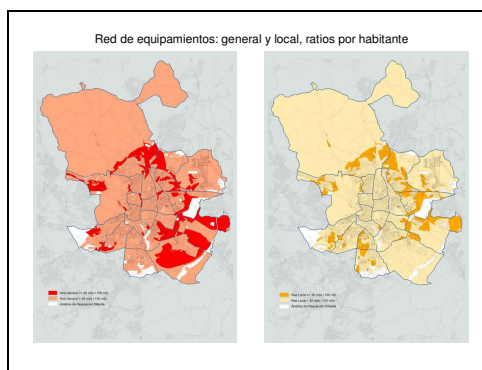
15. Módulos mínimos de reserva para dotaciones en suelo residencial

Complementariamente a lo que proponemos en el apartado anterior, la nueva LS debe establecer los módulos mínimos de reserva en los nuevos barrios. Los recogidos en el artículo 10 del Anexo del Reglamento de Planeamiento son un referente útil.

Ahora bien, dichas reservas deberán estar referidas a la creación de nuevos barrios, con independencia de que surjan sobre suelos urbanizables o sobre suelos urbanos no consolidados. ¿Qué diferencia hay entre el previsto Distrito Castellana Norte (SUNC), con cerca de 20.000 viviendas, y el Cañaveral (SUP), con 14.000²³?

16. Promover el equipamiento en los barrios colmatados mal dotados

Los distritos de la almendra central de Madrid, los cascos antiguos o los viejos barrios periféricos consolidados, con frecuencia, adolecen de un doble hándicap: presentan acusados déficit en materia de zonas verdes y equipamientos, medidos por las respectivas ratios *per cápita*, y, al tiempo, carecen de espacios disponibles suficientes para enjugarlos.



Fuente: Ayuntamiento de Madrid, documentación de la Revisión del PGOU. En color claro, los barrios con déficit ($< 20 \text{ m}^2/\text{hbte}$).

²³ Las sentencias judiciales recientes consideran que la diferente clasificación del suelo no es razón válida para determinar la aplicabilidad o no de la norma de las tres alturas. Antes que guiarse por criterios -a estos efectos- formalistas y legalistas, entienden que la variable sustancial trascendente es la envergadura de las actuaciones y su impacto sobre la ciudad.

El apartado 6,c) del artículo 42 de la vigente LS señala que el PG debe justificar en las distintas áreas homogéneas y ámbitos en que se divide el suelo urbano “que se aproxima lo más posible a los estándares establecidos en el número 6 del artículo 36”, o sea, a la ratio de 30 m² de suelo para dotaciones de la red local por cada 100 construidos. El mismo apartado añade que allí donde no se alcance dicha ratio “no podrán establecerse aumentos de edificabilidad respecto a las condiciones existentes previas al Plan”. Esta previsión es claramente insuficiente. La nueva LS tiene por delante el reto de profundizar el alcance del presente artículo. De un lado, antes que la referencia al 36.6, sería preferible contar con un diagnóstico territorializado del equipamiento, señalando las zonas con déficit significativo. En ellas, además de, en su caso, impedir el aumento de la edificabilidad, se requiere, sobre todo, por otro lado, la exploración de fórmulas que permitan la obtención de espacios dotacionales. En tal sentido, planteamos a modo de ejemplo:

- Facilitar y fomentar las actuaciones de esponjamiento.
- Impulsar las APR (áreas de prioridad residencial) y otras medidas de templado del tráfico y peatonalización que liberen espacios.
- Potenciar la figura de los usos temporales, tanto de solares como de edificios vacíos. La legislación regula la obligación de los propietarios de mantener los terrenos y construcciones en las debidas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro. Cabría ampliar dichas obligaciones, en determinados supuestos²⁴, a, v. gr., la cesión gratuita al ayuntamiento para el desarrollo de equipamientos y zonas verdes mientras el solar o el edificio no vaya a ser destinado a los usos permitidos por el planeamiento y la ordenación urbanística.
- Convenios de los ayuntamientos con instituciones/entidades privadas²⁵ y públicas para la apertura al uso público de patios privados, instalaciones deportivas escolares, bibliotecas, salones de actos...
- Favorecer la polivalencia y la rotación de los equipamientos: desde la sucesión de usos a lo largo del día/semana hasta las reconversiones de unos usos a otros²⁶.
- Generar usos dotacionales en los interbloque.
- Aprovechar las clausuras de actividad y relocalizaciones de sedes de las Administraciones y organismos públicos para propiciar la obtención de espacios dotacionales.
- Más aun, en el marco de las estrategias de descentralización y de difusión de la centralidad, se abren oportunidades para lograr espacios muy interesantes.

²⁴ En concreto, los supuestos que consideramos son los solares y edificios del tipo de las naves industriales, galerías comerciales y similares. La figura nada tiene que ver con la propuesta primera sobre la expropiación del usufructo de la vivienda vacía. Alternativamente a la regulación de la obligación de la cesión, cabría idear otras soluciones, tal como la imposición de una tasa municipal.

²⁵ El desmantelamiento (en Alcorcón, Alcalá, Madrid...) de la red de bibliotecas de la Fundación Caja Madrid es un despilfarro inaudito. En Tres Cantos se logró un acuerdo interesante con el Ayuntamiento.

²⁶ Pensamos, sin ir más lejos, en los colegios públicos cerrados durante años. Para no extendernos innecesariamente, valga mencionar dos casos ejemplares (de lo que no se debe hacer). El CP Enrique Granados: está situado en el barrio de Virgen de Begoña, que carece de equipamientos públicos y de espacios disponibles. En la actualidad, su uso se ha semiprivatizado, contra la opinión del vecindario que lo reivindica para centro cultural y social. El CP Santa Marta de Babio (en el Gran San Blas): después de años de abandono y de haber sufrido todo tipo de actos vandálicos está literalmente destrozado.

– Etc.

Los planes especiales, tal como los recoge la propuesta 7, son los instrumentos más indicados para abordar estos asuntos.

Con independencia de las vías que acabamos de mencionar, merece la pena que nos fijemos en otras dos singularmente importantes: las operaciones de renovación con cambio de usos de ámbitos enteros y las actuaciones dotacionales.

Las segundas están reguladas en el artículo 14.1.b) del TRSL. En el mismo se contempla el incremento de las dotaciones públicas en SUC a fin de cumplimentar un cambio de la ordenación de un área determinada que entrañe un aumento de la edificabilidad, de la densidad o una alteración de los usos existentes. Es el expediente para producir la transformación de ámbitos, hoy, con usos institucionales, industriales y otros a, mañana, usos residenciales, terciarios de oficinas, hoteleros o comerciales. El Avance de la frustrada Revisión del PGOU de Madrid ofrecía un magnífico ejemplo del eventual uso de esta figura. Además de dar soporte a la reconversión de numerosos edificios de Telefónica, encajaba otras muchas transformaciones sobre edificios propiedad del Ayuntamiento, la Comunidad de Madrid, el Ministerio de Defensa o RENFE/ADIF. Todas ellas y otras muchas que pudieran acogerse juegan en el *casino* de las rentas diferenciales (sustitución de usos pobres por usos ricos), con el regalo agregado de la exención en materia de cesiones de suelo para las redes generales (DT 4ª de la LS).

Lo mismo, pero aumentado con una gran lupa, podemos decir de las primeras. Significan redibujar el cuadro de trozos enteros de las ciudades. En general, abarcan amplias extensiones, de modo que, de tratarse de actuaciones residenciales, dan lugar a nuevos barrios con miles e incluso decenas de miles de vecinos y vecinas. Chamartín, Campamento, Mahou-Calderón, cárcel de Carabanchel, estación de contenedores de Abroñigal, Cuartel de Ingenieros de Villaverde... forman el largo rosario de operaciones al amparo del artículo 14.1.a.2) del TRSL.

Sendos tipos de actuaciones conforman grandes áreas de oportunidad en las que plasmar las principales estrategias territoriales de las Administraciones públicas: 1) desarrollar equipamientos públicos que satisfagan los acusados déficit dotacionales de los barrios de las ciudades, 2) aumentar la superficie de las zonas verdes y espacios libres y 3) promover políticas de gran calado, que van desde el impulso de las viviendas protegidas en alquiler hasta la difusión de la centralidad y el reequilibrio territorial, sin olvidar el objetivo de formar ámbitos urbanos complejos basados en la mezcla de usos.

Confrontan aquí, a grandes rasgos, si se nos permite simplificar algo la exposición, dos enfoques. Uno, el dominante en las llamadas grandes operaciones urbanísticas ahora en boga, que consiste en sacar el máximo de plusvalías inmobiliarias, sea quien sea el titular y el promotor. Dos, el que, con mayor o menor acierto, pretende hacer ciudad y, por tanto, atiende a una realidad que es y quiere ser multidimensional, compleja... Tenemos *in mente* a

este respecto experiencias como la ubicación de la UNED en las Escuelas Pías de Lavapiés, la creación de la Carlos III a partir de la transformación de varias instalaciones militares, igual que la Juan Carlos I en Vicálvaro, o incluso la malograda -probablemente por falta de ambición- actuación de llevar la Asamblea de Madrid a Vallecas o, también, la que podría malograrse -por falta de ideas y de proyecto- recuperación de la nave Boetticher en Villaverde.

17. Protección de la industria

En relación al tercer aspecto del penúltimo párrafo hemos de enfatizar la importancia crucial de la protección de las actividades industriales en la perspectiva de asentar las bases de un nuevo modelo productivo. Lejos de cualquier nostalgia decimonónica u obrerista, la defensa de la industria existente y la generación de condiciones atractivas para asentar nuevas actividades es nuclear en la estrategia económica regional; salvo que la apuesta sea continuar con el modelo actual basado en el turismo, el sector inmobiliario-construcción, las actividades financieras y la circulación de mercancías, más las ventajas que procura la capitalidad o, por citar a Samir Amin, *ser el centro de la periferia*. Los ejemplos de Euskadi y Navarra o de Alemania y Suecia son elocuentes: alta participación de la industria en el PIB junto a bajas -comparativamente- tasas de paro. El despliegue de la protección pasa por la adopción, entre otros, en el ámbito urbanístico, de medidas defensivas (restricción de las recalificaciones, normas urbanísticas no desincentivadoras o que animen a la implantación de otros usos en la regulación de parámetros como la edificabilidad, dimensión de las parcelas, tipologías edificatorias...) y de medidas proactivas (reurbanización de los polígonos, generación de nuevos espacios bien equipados y dotados de servicios...).

Más aun, si el enorme parque de viviendas vacías invita a y exige tomar medidas drásticas para acabar con el despilfarro, ¿qué decir de los millones de metros cuadrados de suelo industrial y productivo sin uso en naves y edificios de oficinas abandonados? Buscar salida a este problema llenaría de sobra un capítulo del PET.

18. Derogación de la declaración responsable

El centro comercial Madrid Río no solo es feo y contraviene las ideas que vertebraron el diseño y la ejecución del parque/paseo lineal sobre los túneles de la M-30, no solo quiebra o hace peligrar la resistencia del pequeño y mediano comercio de la c/ Antonio López, no solo trae coches al centro de Madrid, sino que -además- representa un monumento al disparate jurídico. Para construirse no precisa licencia, basta con que el promotor presente en la ventanilla municipal una declaración responsable. Suman casi dos centenares de tiendas, con una superficie de 130.000 m². Todo ello gracias a que la Ley 2/2012, de Dinamización de la Actividad Comercial, de la Comunidad de Madrid, decidió suprimir el límite de 300 m² que establece la Ley estatal 12/2012, de Medidas Urgentes de Liberación del Comercio.



Proyecto de Madrid Río 2, antes de los cambios

Hay pocas dudas sobre la necesidad de derogar tamaña burrada. Ello, además, en la dirección de rescatar las competencias que paulatinamente se han venido quitando a los ayuntamientos en materia de autorización de las grandes superficies y de organización de la localización de la oferta comercial.

19. Cooperación interadministrativa

Las Administraciones públicas son, con mucho, el mayor propietario de suelo de la región, con el Ministerio de Defensa a la cabeza, seguido por el de Fomento y las entidades que dependen de él, como RENFE/ADIF. También la Comunidad de Madrid -a través, entre otros, de Metro y el Canal- participa del pastel. Unos y otros, más los propios ayuntamientos, operan como verdaderos buitres en el mercado, tanto más en los últimos años en que las arcas públicas están acuciadas por las deudas y la disminución de ingresos.

Se ha dicho que asistimos a un gran proceso desamortizador, como en el XIX. Sobre las obvias diferencias, se observan algunas concordancias interesantes. Jordi Nadal y Josep Fontana destacan de las sucesivas desamortizaciones decimonónicas la gran transferencia de propiedades públicas (tierras, derechos mineros...) a pocas manos privadas y el perjuicio de los municipios y de las clases humildes. La intervención de causas extraeconómicas y las prisas por vender redujeron los ingresos posibles, de forma que las urgencias de la Hacienda pública no desaparecieron, pero los especuladores hicieron pingües negocios. En buena medida, el bastardeo de las dos desamortizaciones (del suelo y del subsuelo) arruinó y retrasó las bases sobre las que se hubiera asentado la revolución industrial en sentido clásico. Poco más o menos lo mismo que está ocurriendo hoy²⁷ o lo que ocurrió años atrás con la venta de las empresas del Estado y del INI. El tan cuestionado modelo productivo sale reforzado.

La venta de suelos y edificios públicos suponen la despatrimonialización de las Administraciones con la contrapartida de unos ingresos inferiores o muy inferiores a los posibles. La venta de propiedades públicas no es mala en sí misma siempre y en cualquier caso. Esta no es la cuestión. Por supuesto que hay muchas ocasiones en que las transacciones son oportunas como medio para obtener recursos o incluso, bajo motivos extraeconómicos, cuando se

²⁷ Para evidenciar el paralelismo, no nos resistimos a mencionar la venta de las viviendas del IVIMA y la EMVS a fondos buitre en 2013. El Tribunal de Cuentas ha denunciado que el IVIMA, en un proceso plagado de irregularidades, liquidó unas 3.000 viviendas a una media de algo más de 60.000 euros. Las mismas, meses después, Encasa Cibeles (participada por Goldman Sachs y Lazora), la empresa compradora, las revendió por 140.000 euros. Entretanto, los inquilinos con menos ingresos han venido perdiendo las subvenciones del IVIMA (que ya no es el casero) y se ven abocados al desahucio.

persiguen objetivos coherentes con el interés general o cuando se busca multiplicar el impacto de determinadas medidas. Fuera de tales supuestos y otros similares, las Administraciones, como **regla general**, habrían de mantener y gestionar con mimo lo que es de todos y todas.

Para no alargar este excursus que nos aparta del tema, volvemos al dato fundamental de que las Administraciones son el mayor propietario de suelo de la región. Cada nivel, cada organismo opera por su cuenta, busca su interés particular. Sin embargo, es prioritario que junten los esfuerzos. Habría que multiplicar los espacios de encuentro entre unos y otros en el marco de lo que establece el artículo 242 y siguientes de la actual LS sobre cooperación interadministrativa. En tal sentido, proponemos:

- Inventariar los terrenos y edificaciones de todas las Administraciones sin uso o infrautilizados o que en un periodo corto o medio vayan a dejar de prestar servicio concreto y, por tanto, sean susceptibles de pasar a la situación de sin uso o infrautilizado.
- Este banco de datos sería vivo, de forma que se vaya actualizando en tiempo real, con las oportunas salidas y entradas. La gestión del mismo sería competencia de la Comunidad de Madrid. La información sería pública, si bien podrían considerarse supuestos de reserva cuando concurren circunstancias que lo aconsejen.
- El banco sería una fuente de información primordial para el PET y para el planeamiento municipal.
- Asimismo, el banco registraría y daría cuenta de cualquier actuación que implique a los bienes en él anotados.
- Serviría, también, para identificar casos en que sería aconsejable constituir consorcios entre Administraciones o cualquier otra fórmula eficaz para cooperar.

En este punto, la propuesta lo que busca, ante todo, es introducir orden en la actividad de la miriada de organismos públicos que tienen intereses patrimoniales e incidencia en el territorio o, dicho en otros términos, lo que busca es *atar en corto* a instituciones y entidades como el Ministerio de Defensa, RENFE/ADIF, AENA, Canal de Isabel II... que por sus características organizativas, funciones, lejanía de la realidad de los municipios... son insensibles al, por así llamarlo, *urbanismo de proximidad*. Son actores con objetivos propios inmunes a las necesidades de las ciudades en que se asientan y con poderío político y económico sobrados como para *ir por libre*, gobierne quien gobierne. Más aun, algunos son entidades sobre los que se ciernen proyectos ciertos de privatización, tanto más atractivos cuanto incorporan activos inmobiliarios muy sustanciosos.

Dos ejemplos valen más que mil palabras. Los terrenos de la cárcel de Carabanchel son idóneos, además de crear un equipamiento que honre y recuerde a las personas que lucharon contra la Dictadura, para satisfacer las necesidades dotacionales, en particular hospitalarias, de Carabanchel y Latina. Para el propietario, el Ministerio del Interior, en cambio, era y es prioritario sacarle al terreno unas plusvalías que reinvertir en construir otros equipamientos penitenciarios en cualquier parte de España. En el caso de la

operación Campamento, los terrenos (descontados los de la primera fase que abarcan los que ocupaban las instalaciones militares) son idóneos para formar un gran corredor ecológico que una la Casa de Campo con el curso medio del Guadarrama e incluso que sirva para ir trenzando el enlace de éste a través de Las Presillas, Polvoranca y Bosquesur con los cursos bajos del Jarama y el Manzanares. ¿Qué interés puede tener un proyecto así para Defensa, frente a su objetivo de vender más de siete millones de metros cuadrados de suelo urbanizable?

INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES EN LOS MERCADOS DE SUELO E INMOBILIARIO

Las Administraciones públicas tienen una posición de privilegio en sendos mercados, pues, por una parte, manejan el arma de la clasificación, la calificación y la determinación de los aprovechamientos y, por otra parte, son el mayor propietario de suelos. Sorprende que con tales facultades (sin mencionar otras, como las relativas a la política económica y fiscal) sean incapaces de prevenir y cortar la formación de burbujas inmobiliarias. O tal vez no, lo que sorprende es que sean ellas las que echan leña al fuego.

En pocos campos se hace notar la capacidad de los poderes públicos para trabajar en pro del interés general (derechos humanos, Estado de bienestar, sostenibilidad), tal como lo hemos definido desde el principio.

La intervención en los mercados aquí significa que no haya escasez, ni monopolios-oligopolios, ni prácticas de retención (escasez planeada), ni privatización de los beneficios derivados de la acción pública, ni mecanismos de formación inflacionista de los precios... En definitiva, los instrumentos de intervención configuran el gobierno del territorio.

La LS dedica a esta cuestión el capítulo V del título IV. En concreto, detalla cuatro figuras: patrimonios públicos de suelo, derecho de superficie, derecho de tanteo y retracto e información y publicidad de precios del suelo. Pues bien, a la vista de los resultados, la ineficacia de las cuatro herramientas es alarmante. El hecho es que no estamos ante un caso de ineptitud de las mismas, sino, bien al contrario, nos hallamos ante un caso de mal empleo o incluso de omisión. Es prioritario, obviamente, restituir la funcionalidad de las mismas.

20. Bancos de suelo

Lo esencial es mantenerlos. La enajenación ha de ser un recurso excepcional. Si se respetara al pie de la letra lo que dice el actual artículo 173 de la LS, el panorama sería otro.

21. Mejorar la financiación local, desvincularla del *ladrillo*

Esta propuesta nada tiene que ver con la nueva LS. Sin embargo, es casi una precondition. El reparto de los ingresos de las Administraciones (central, autonómica, local) en 50/37/13 no se compadece con los anhelos

descentralizadores y de acercamiento de la toma de decisiones a la ciudadanía. Desde los años de la transición, el discurso municipalista ha defendido con buen criterio un reparto más equitativo que lleve la cuota de la Administración local al 25%. La reciente e infausta reforma de la Ley de Bases de la Administración Local y de la Ley de Haciendas Locales apunta en la dirección contraria.

Por otra parte, la dependencia de los ingresos de los ayuntamientos de la construcción y de la actividad inmobiliaria es perversa. En efecto, el peso de ambas en la imposición directa (IBI) e indirecta (IIVTNU, ICIO, tasas, licencias...) es descomunal y, sin duda, alimenta todo tipo de prácticas corruptas.

El sistema de ingresos públicos, a nuestro juicio, debería evolucionar en el sentido de dar más protagonismo a la imposición sobre el patrimonio y, ante todo, sobre la renta personal y de sociedades.

22. Tanteo y retracto

¿Cómo va a ser eficaz si no se aplica? Las Administraciones no delimitan ámbitos en que ejercerlos, no disponen de medios para detectar los supuestos en que las ventas burlan el derecho de la administración²⁸ y, aun en los casos en que tienen la oportunidad de ejercerlo, habitualmente no lo hacen. El refuerzo de la herramienta, por tanto, requeriría que los ayuntamientos y la Administración de la Comunidad de Madrid doten un fondo en los Presupuestos anuales, en línea con lo que establece el vigente artículo 175.4 de la LS. Por otra parte, el tope de 8 años de sujeción de las transmisiones al tanteo y retracto es muy corto. En su lugar, aparte de lo que dice la legislación sectorial correspondiente, habría que regular plazos más largos acordes con las características de la venta y el bien. Por ejemplo, parece poco fundado que rija el mismo plazo para las reservas de terrenos para los patrimonios públicos de suelo en un ámbito de SUP que en otro de SUNP.

23. Observatorio de precios inmobiliarios

El mismo debe ser accesible en Internet y servir, además, como indicador de alerta temprana a efectos de que los poderes públicos tomen medidas tan pronto como se detectan anomalías en la coyuntura.

24. Mínimo de viviendas protegidas

Proponemos establecer reservas de terrenos para la promoción de viviendas protegidas. Los equivalentes a como mínimo:

- 50% de la edificabilidad residencial del ámbito en suelos urbanizables.
- 30% de la edificabilidad residencial del ámbito en suelos urbanos no consolidados.

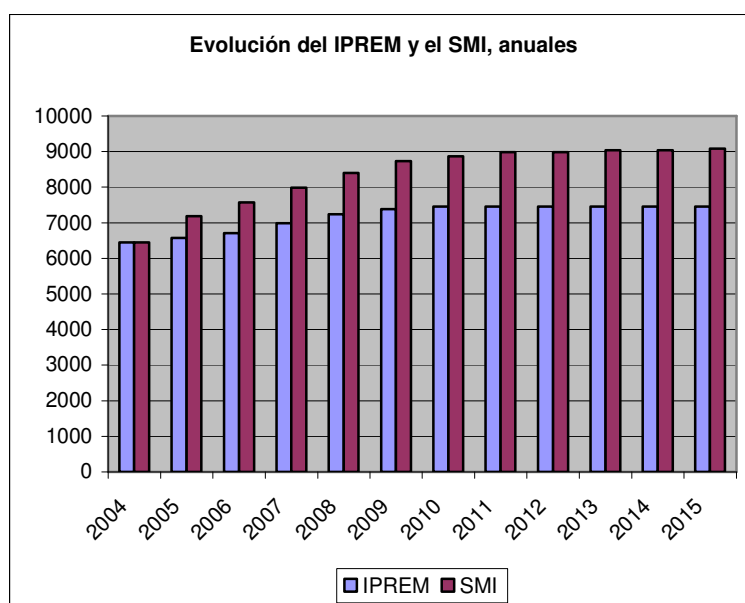
²⁸ La venta de segunda mano de viviendas protegidas es un campo en el que se produce todo tipo de irregularidades sin que la administración intervenga.

- 30% del incremento de la edificabilidad residencial en actuaciones de dotación.
- 100% de la edificabilidad residencial siempre que el promotor sea una entidad, organismo o sociedad pública.

Además, sobre el total de viviendas también habría de fijarse un porcentaje mínimo de alquiler:

- 30%, en general.
- 100%, si el promotor es entidad, organismo o sociedad pública.

Por otra parte, es imprescindible terminar con los subterfugios en la definición de vivienda protegida. No más *viviendas con algún grado de protección* y otros eufemismos y argucias para vestir la vivienda libre de lagarterana. Somos partidarios de volver a las antiguas acepciones de VPO y VPP, esto es, viviendas con una superficie máxima y con un precio o alquiler máximo fijado en función del módulo, cuyos destinatarios son unidades familiares (de hecho o derecho, de cualquier tipo) con ingresos agregados ponderados (por tamaño de la familia, número de miembros con discapacidad, municipio de residencia...) inferiores a X e Y veces el SMI, respectivamente. Es preferible el SMI al IPREM, ya que este último es un referente manipulado de forma descarada sirviendo como una estratagema más en el recorte de prestaciones sociales.



En otro orden de cosas, la inclusión de las viviendas de integración o viviendas sociales (las VIS) en la definición de red de equipamientos es degradante. En la práctica, apenas se ha acudido a ella, en buena medida por cuanto el concepto es peyorativo y en tanto conduce o puede conducir a la creación de guetos. Asunto distinto es la inclusión en la red de equipamientos y el computo a efectos de las cesiones del artículo 36 de la creación de albergues y otras

formas de alojamiento para cubrir situaciones de emergencia habitacional y para atender el problema del *sin hogarismo*²⁹.

En realidad, en perspectiva, la tendencia habría de ser la mezcla de la VL, la VPO y la VPP en las manzanas e incluso en los mismos edificios³⁰.

25. Derecho de superficie sin vuelta a atrás

Sería oportuno hacer algunas puntualizaciones al artículo 179 de la LS. En concreto, los terrenos cedidos por las Administraciones públicas en ningún caso podrán ser vendidos por éstas a los beneficiarios. En realidad, la venta, como la realizada recientemente por el Ayuntamiento de Madrid de los suelos del *Plan 18.000*, anula el sentido y la lógica del derecho de superficie.

CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN: MÁS INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES

Mucho de lo que habría que señalar en este apartado ya está expuesto atrás, especialmente en las propuestas séptima y octava. El foco de atención aquí se centrará en los deberes de los propietarios de edificios de conservar y rehabilitar. Asimismo, haremos una breve referencia a dos situaciones extremas, Lavapiés y la Cañada Real.

26. Conservar y rehabilitar, la parte del propietario y la parte de la Administración

El concepto legal de conservación se ha venido ampliando con el tiempo, incluso en un plazo corto. El artículo 168 de la LS acota el significado a lo obligación de los propietarios (de terrenos, edificios y construcciones) a “mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro”, de forma que se preserven “en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo”. El artículo 9.1 del TRSL, según la nueva redacción que le da la ley de las tres erres, va mucho más lejos, pues habla de mantener los bienes en las debidas condiciones para servir de soporte al uso asignado y añade: (en las condiciones) “de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles, así como realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano”. El segundo apartado del mismo artículo amplía la exigencia al determinar que el deber de conservación comprende “la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación”. Éste se refiere a las características mínimas de tamaño, accesibilidad, seguridad, salubridad, estanqueidad, protección contra el ruido, ahorro energético y aislamiento térmico, etc.

²⁹ Consideramos, no obstante, que el planteamiento de las organizaciones sociales que trabajan en este ámbito se inclina, cada día más, por la reivindicación de las soluciones regulares, por la mezcla y la integración. De modo que las fórmulas especiales se restringen a situaciones transicionales y a casos extremos.

³⁰ Propuestas como ésta son políticamente correctas. Sin embargo, la integración residencial conlleva delicados problemas de convivencia. Cualquier paso adelante en este aspecto debe aparejar la existencia de dispositivos y medidas eficaces para atajar los conflictos. De lo contrario, la estrategia de la mezcla y la cohesión social está condenada al fracaso y al abandono. Peor aun, ni siquiera será viable arrancarla ante la oposición de la ciudadanía.

En resumen, el estiramiento del concepto supone que se pasa del deber de la conservación entendido y nucleado en torno a las nociones de reparación y aseamiento exterior e interior del edificio, al mismo deber entendido y pivotando sobre un abanico de requerimientos que van desde la reparación del edificio hasta la mejora del barrio. En la evolución del concepto, identificamos tres etapas. Una, en la cual el énfasis recae en arreglar los desperfectos y pintar las fachadas. Dos, que entraña adecuarse a nuevas condiciones, especialmente las referidas a la colocación de ascensores, la supresión de barreras arquitectónicas y el ahorro y eficiencia energéticas. Tres, cuando el legislador se líe la manta a la cabeza y atribuye a los propietarios la responsabilidad tan vaga e imprecisa de “la calidad y sostenibilidad del medio ambiente urbano”.

Esta ampliación del concepto, como vemos, tiene algo de brindis al sol y mucho de arbitrariedad. Así, los cambios que la ley de las tres erres ha imprimido a la Ley de Propiedad Horizontal son con frecuencia un verdadero galimatías. Pareciera que, de un lado, el legislador quiere obligar a los particulares a cambiar la faz de las ciudades; pero, de otro lado, es consciente de algunas de las consecuencias diabólicas que ello puede arrastrar y entonces le pasa la pelota a la “administración competente” (que suele ser el ayuntamiento), que “podrá”, en lugar de “deberá”. Es una curiosa e intrincada mezcla de intervencionismo y de dejar hacer.

El concepto se amplía, pero se mantiene el límite de exigibilidad de las obras en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta equivalente al original. Es verdad que la LS y el TRLS se refieren a límites diferentes, para mayor confusión. Éste lo forma sobre la suma de los importes requeridos por las obras ordenadas por motivos culturales, turísticos o de mejora del medio. La primera lo forma sobre la suma de los importes de las obras de seguridad, salubridad, ornato y decoro. El exceso a partir del límite lo debe sufragar la Administración ordenante, según ambas leyes. Ahora bien, a pesar de la dificultad de casar una y otra normas, merece la pena que retengamos dos advertencias: 1) La ampliación del concepto de conservación hecha por el TRLS de llevarse a la práctica obligaría a las comunidades de propietarios a unas inversiones desorbitadas. Por lo demás, busca atribuirles unas responsabilidades sobre el espacio público que no está claro que sean suyas. 2) La ampliación del concepto más allá de lo que se puede entender por la acepción básica (reparación + ornato) acerca el importe de las obras al límite de la declaración de ruina legal. Desencadenar procesos con tales consecuencias es inadmisibles e irresponsable, aunque quizá sea lo que se pretende en algunas zonas con aspiraciones de *barrio premium*.

La propuesta, en conclusión, es que el deber de conservación ha de moverse en torno al nivel básico, dejando un cierto margen al alza. El resto de la mejora (accesibilidad, ahorro y eficiencia energética...), hoy por hoy, tiene que derivarse de la estrategia de intervención sobre la ciudad existente (propuestas 7 y 8) y, en particular, del desarrollo de ambiciosos programas de rehabilitación integral, rehabilitación energética y supresión de barreras arquitectónicas y dotación de ascensores y aparatos elevadores a los edificios de 3 y más alturas que carecen de él.

27. ITE solventes

Las inspecciones técnicas o los informes de evaluación de los edificios son imprescindibles. Han de ser exigibles en todos los municipios, hasta el punto de que los ayuntamientos que no los requieran incurrirían en infracción, de la que deberían responder los/as alcaldes/as³¹.

Ahora bien, las ITE se tienen que hacer correctamente, dirá Perogrullo. Quizá la norma debiera contemplar algunas medidas de control para combatir la picaresca que se ha instalado en la actividad.

Los ayuntamientos deben regular una subvención para ayudar a las familias más humildes en el supuesto de que la inspección sea desfavorable y haya que ejecutar obras de reparación. Todo lo que se ha expuesto más arriba sobre la *pata social* de la intervención, la prioridad de tomar medidas contra el desencadenamiento de embargos y desahucios, la morosidad... es aplicable aquí.

28. Intervenciones excepcionales: Lavapiés

Los artículos 131 a 134 de la LS regulan las áreas de rehabilitación concertada (ARC). Pues bien, eso es todo. En los 14 años de existencia de la LS no se ha abierto ninguna. Apenas, el primer Gobierno de Ruiz Gallardón como alcalde llegó a pensar la posibilidad de montar dos, en Lavapiés-Centro y en Tetuán. La intención no prosperó, sucumbió a la acusación histórica de que era una propuesta bolchevique³².

Las ARC, sin embargo, son una figura (teórica) potente, por cuanto resume en una varias ideas-fuerza: intervención macro, integral, que por su gran envergadura requiere que las tres Administraciones mancomunen los esfuerzos y debe echar mano de instrumentos decididos como el tanteo y retracto y la expropiación, tanto por razones urbanísticas como por sanción del incumplimiento de los deberes de la propiedad.

La figura del ARC ha perdido actualidad antes de nacer. Habría que remozarla de acuerdo con los enfoques actuales acerca de la intervención sobre la ciudad existente. En ésta hay ámbitos cuya transformación no es posible si no está respaldada de una buena dosis de voluntad política (decisión firme + liderazgo), consenso (social + político + institucional), participación ciudadana e instrumentos especiales (legales + económicos).

Uno de esos ámbitos es Lavapiés, con un paquete muy voluminoso de *infraviviendas*³³. Sin embargo, la definición de éstas es un asunto controvertido.

³¹ Algunas críticas ("son un saca cuartos", "para enriquecerse los arquitectos", "que las pague el ayuntamiento"...) son patéticas y demagógicas. Pues claro que los propietarios tienen la obligación de conocer el estado de conservación de su inmueble, tanto más cuanto el importe de los honorarios profesionales repartido entre todos los comuneros en 10 años es ridículo (no pasa de 4 o 5 euros).

³² ¿De quién? Obviamente, de Esperanza Aguirre.

³³ A principios de los años 2000, la EMVS y la Entidad Gestora del ARI de Lavapiés cuantificaban en unas 20.000 las infraviviendas en el distrito Centro. De ellas, cerca de 9.000 se localizaban en Lavapiés. Desde entonces la situación

El desarrollo del ARI justamente chocó entre otras muchas dificultades con el desencuentro entre la Administración y el vecindario en torno a qué se entiende por infraviviendas y **qué hacer con ellas**. La lección que extraemos de ahí es que cualquier definición -necesariamente doble- debe tratar de armonizar la utilización de criterios técnicos-objetivistas con la utilización de criterios subjetivos-discurso de las personas que ocupan los alojamientos en cuestión.

Aún siendo un asunto polémico, ha de formar parte de una Ley de la Rehabilitación o, en su defecto, de un título específico de la LS. Infravivienda es aquél alojamiento de dimensiones ínfimas, interior, sin luz ni ventilación naturales suficientes, sin cuarto de baño (con retrete, ducha y lavabo) ni otras instalaciones básicas (agua corriente, luz eléctrica), en mal estado de conservación, pésimas condiciones de estanqueidad y de protección contra el fuego...

Forjar sobre estos rasgos un perfil, consensuado con el vecindario, de qué es infravivienda llevará tiempo, pero no es imposible. La experiencia del ARI muestra que el choque más relevante surge cuando se constata que la Administración no dispone de medios efectivos y eficaces para resolver el problema y que, en consecuencia, está levantando humo, *mucho ruido y pocas nueces*. Junto con la conclusión anterior o al poco tiempo, se abre camino otra, la sospecha, el rumor, de que la Administración esconde otras intenciones, la de deshacerse de los residentes de toda la vida e impulsar un nuevo barrio para clases medias altas. Con un clima social tan enrarecido cualquier operación está abortada.

29. Intervenciones excepcionales: Cañada Real Galiana

El Ayuntamiento de Madrid, en la primera década de los 2000, por razones nunca bien esclarecidas se embarcó en una serie de derribos de casas en la Cañada. Esto sirvió para destapar el conflicto. Luego, el Gobierno de la Comunidad toma cartas en el asunto. En 2011, la Asamblea de Madrid aprueba la Ley, 2/2011, de la Cañada Real Galiana. Ésta viene a desafectar los terrenos como vía pecuaria y los califica como bienes patrimoniales de la Administración regional, por lo que pueden ser objeto de permuta, cesión, venta u otro tipo de “negocio” entre aquella y, primero, los ayuntamientos de Coslada, Rivas y Madrid o, segundo, terceros cualesquiera, incluidos los ocupantes. Regula un plazo de dos años para que se elabore y suscriba un acuerdo social entre los tres ayuntamientos y el Gobierno regional, contando con la participación de los afectados.

Pasan los dos años, no hay acuerdo (salvo en el apartado de seguridad), el Gobierno de la Comunidad de Madrid entabla relación con los vecinos y vecinas, se compromete a legalizar las ocupaciones a cambio de la venta de los terrenos, impulsa la creación de varias comisiones de trabajo entre las Consejerías y el tejido social con presencia en el ámbito... Fue un hecho sonado la edición de un vídeo en el que se proyecta cómo será la Cañada del futuro, asemejándola a la colonia Rosa Luxemburgo de Aravaca. Al principio,

probablemente no ha cambiado de forma significativa en este aspecto. Sobre el asunto véase Vicente Pérez Quintana: “Lavapiés. Intervención y rehabilitación 1998-2008”, Junta Municipal de Centro, Madrid, 2010.

los ayuntamientos elaboraron censos de residentes en los sectores de sus términos, más tarde el IRIS inicia otro censo.

La Ley es técnicamente mala, incluso con lagunas y errores de redacción. Uno de los defectos más relevantes es que, al trazar el plano, un buen puñado de casas quedan troceadas, dentro y fuera. La gestión de la operación ha sido pésima. Hoy no hay nada claro³⁴. Se ha alimentado un sinfín de expectativas e ilusiones sobre barro. Como en el caso de Lavapiés.

La nueva LS podría abordar el asunto o, en su lugar, habría que volver sobre la Ley 2/2012. Sea como sea, la operación pasa por reunir las mismas condiciones que se han relacionado en el apartado anterior: voluntad política, consenso, participación y medios. Para una y otra intervención, un buen referente en el pasado fue la Remodelación de Barrios, continuada con el fleco de la Remodelación de los 8 Barrios³⁵.

La propuesta que la FRAVM ha defendido una y otra vez se resume en los siguientes puntos:

- Intervención concertada con presencia de la Delegación del Gobierno, la Comunidad de Madrid, los tres ayuntamientos y los vecinos y vecinas.
- Elaboración de un plan social-desarrollo comunitario que despliegue un conjunto integral de medidas sociales, económicas, urbanísticas...
- Regularización mediante la figura de la cesión del derecho de superficie de los terrenos, con el abono de un canon de cuantía acorde con la capacidad económica de las familias y según una fórmula de pago a convenir caso a caso. Preferimos la cesión a la enajenación, en tanto ésta entraña la despatrimonialización de la Administración.
- Por otra parte, la cesión con un canon adaptable a las circunstancias de cada cual es una fórmula inclusiva, mientras que la venta es una fórmula que excluye a las familias sin recursos o que no tienen capacidad de ahorro.
- En todo caso, en el marco de una gestión flexible y a fin de restar quejas y polémicas al proceso, tal vez sería aconsejable estudiar la implementación de un esquema mixto de regularización de la tenencia en que se combinara la cesión de derecho de superficie y la venta.
- Desarrollo de un plan especial que aborde las cuestiones relativas a la urbanización, zonas verdes, equipamientos, equidistribución, en su caso, de cargas, infraestructuras, conexiones e integración en los tejidos urbanos colindantes...
- Como quiera que el producto final, en principio, sería una *ciudad lineal*, proponemos un diseño cuyo objeto sea articular la espina central (calle y edificaciones de una o dos alturas) con los laterales (campo, anillo verde), respetando así la idea-fuerza original del asentamiento.
- No todos los alojamientos existentes en la actualidad serán legalizables, bien por tratarse de chabolas, bien por su proximidad al vertedero de

³⁴ ¿A qué precios se vende el metro cuadrado? ¿Qué sucederá con las familias que no puedan comprar? ¿Quién urbaniza? ¿Cuál es la inversión necesaria? ¿Quién pone el dinero? ¿Qué solución se contempla para los asentamientos del sector 6? ¿Se van a legalizar alojamientos al lado de Valdemingómez o sobre infraestructuras? ¿Dónde se hacen los realojos de las familias que no puedan seguir allí? ¿Va la Administración regional a imponer su ordenación urbanística sobre la de los ayuntamientos?

³⁵ La culminación del proceso en el poblado de Canillas y, sobre todo, en la UVA de Hortaleza está siendo una tortura.

Valdemingómez, bien por invadir infraestructuras u otras razones. Para atender estas situaciones, la intervención debe incorporar un plan de realojo, que reúna tres condiciones mínimas: se haga *in situ* cuando sea posible, distribución territorial equitativa y plan social.

TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Más allá de las grandes y elocuentes declaraciones de principio que recogen las leyes en sus primeros artículos acerca de la participación ciudadana, ésta cuando es aterrizada, en el planeamiento, está demasiado constreñida sobre dos ideas: la iniciativa de los propietarios para proponer y gestionar (juntas de compensación) y la apertura de los periodos de información pública para la presentación de sugerencias y alegaciones. El discurso político hoy defiende un concepto de democracia mucho más abierto y extenso, basado en la deliberación y la participación. Por otra parte, el problema de la corrupción política nos ha enseñado que uno de los antídotos es la transparencia, luz y taquígrafos.

30. Convertir la participación en un eje del planeamiento

La LS debiera incluir un título exclusivo sobre la participación, que regule cuestiones como las que siguen³⁶:

- Ha de considerarse en todas las figuras del planeamiento urbanístico, desde los planes generales a los estudios de detalle, pasando por los planes de sectorización, los parciales y los especiales, en cualquiera de los momentos significativos del proceso:
 - Fase de estudio y diagnóstico.
 - Fase de elaboración de la(s) alternativa(s).
 - Fase de exposición al público de los avances o documentos de la aprobación inicial y provisional.
 - Fases de ejecución de las obras.
 - Fase de seguimiento y evaluación de lo ejecutado.
- Los renglones básicos de ese título serían:
 - La regulación del ejercicio efectivo de los derechos de iniciativa y propuesta, de consulta y de audiencia pública.
 - La publicidad de la apertura de los periodos de información pública. En la actualidad, esta cuestión se resuelve de una manera formalista, burocrática. El resultado es que poca gente se entera y aun menos participan.
 - El acceso a la documentación de las diferentes figuras de planeamiento. Ésta debiera estar colgada en la web municipal, siendo de fácil acceso. La información correspondiente a cada ámbito objeto de planeamiento remitido o de desarrollo debe estar actualizada y ser exhaustiva³⁷.
 - Presentación electrónica de alegaciones y sugerencias.

³⁶ Como quiera que el tema tiene una enorme amplitud y desborda los marcos del urbanismo, la exposición se limita a presentar un esquema de desarrollo. Tal vez la mejor forma de abordar el asunto en la Ley es mediante la remisión a la elaboración de los detalles por los ayuntamientos en los respectivos reglamentos de participación ciudadana.

³⁷ Habría que prever la aplicación concreta y la formas de ayuda en y a los ayuntamientos pequeños para la adopción de esta medida y las siguientes.

- Elaboración de las memorias de participación. Éstas deben formar parte de la documentación preceptiva en las aprobaciones de los planes generales, parciales, especiales...
- Resolución en persona y *on line* de dudas, consultas... sobre los expedientes.

31. Transparencia, toda es poco

Además de las cuestiones que se recogen en la propuesta anterior y en las explicitadas en los números 19, 23 y otros, es crucial, en orden a aumentar la transparencia del mercado de suelo y a asegurar el derecho a la información, que se incluya una relación de propietarios (o, al menos, de los principales propietarios) en:

- Las memorias de los PAU, planes parciales, especiales, modificaciones puntuales del PG, descatalogaciones y minoraciones del nivel de protección...
- En los casos relevantes, en la web municipal se dará cuenta de las transmisiones de la propiedad habidas con posterioridad a la aprobación de la figura correspondiente de planeamiento y mientras el sector o ámbito esté en ejecución.
- Esta información será cruzada con la hacienda local, autonómica y la Agencia Tributaria.

También, al menos los ayuntamientos grandes y medianos habrían de dotarse de un sistema de indicadores en el que plasmar el seguimiento y evaluación del PG. Sería accesible en Internet.

32. Más sobre la iniciativa ciudadana

“Un grupo de vecinos transforma un pedazo de tierra baldía en espacio público. Los propietarios de jardines abren sus parcelas a jóvenes en paro para que puedan poner a prueba sus ideas para pequeños negocios. Los perceptores de servicios, unidos en colectivos, se convierten en patronos. Ciudadanos de toda Europa están tomando la iniciativa para participar en la configuración de la ciudad. Los llamamos *We Traders*. Con sus iniciativas redefinen la relación entre valor, beneficio y bien común, e invitan a sus conciudadanos a imitarlos”³⁸. Etimológicamente participar significa *tomar parte en algo*. En realidad, esa es la cualidad constituyente de la ciudadanía, la implicación en la *res pública*. Teniendo a ésta como referente, es indudable que dar la opinión, debatir, son formas de participar; codecidir tras estar en y contribuir a la deliberación añade un plus; hacer en función de lo discutido y acordado colectivamente cierra la secuencia. El urbanismo es un campo abonado para plasmar experiencias de democracia participativa, tales como las que abren el párrafo y un sinfín de ejemplos que se extienden por doquier. Todo esto nos devuelve a lo que planteamos en la propuesta 7 y la necesidad de que la nueva LS y la intervención sobre la ciudad existente se abran a las nuevas formas.

³⁸ Del programa de la exposición “*We Traders. Cambiamos crisis por ciudad*”, celebrada en el Matadero de Madrid entre el 01/02/2014 y el 16/03/2014.

Esta propuesta tiene poco que ver con la tan de moda *colaboración público-privado*. El significado es ambiguo y polisémico, tan pronto sirve para apuntar a las relaciones de la Administración con la llamada *sociedad civil* como para incluir toda suerte de fórmulas de encomienda a las empresas del desempeño de actividades que debieran ser de provisión pública. En esta segunda acepción nos hallamos ante un eufemismo, pues, en realidad, se trata de fórmulas de contratación.

Las iniciativas ciudadanas, en cambio, tienen el valor añadido de que muestran que, además de los modelos del mercado y del Estado, existen otras soluciones al problema de la provisión y la gestión de los bienes comunes. Se trata de un campo muy amplio que recibe múltiples denominaciones, desde la de tercer sector o sector no lucrativo a la de economía social, pasando por los casos de organización y gestión de recursos de uso común (RUC)³⁹.

³⁹ “El término *recurso de uso común* alude a un sistema de recursos naturales o creados por el hombre, lo suficientemente grande para volver costoso (aunque no imposible) excluir a beneficiarios potenciales”, en Elinor Ostrom: “El Gobierno de los Bienes Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva”, Fondo de Cultura Económica, México, 2011, p. 77.