

Sugerencias a la Revisión
del Plan General de Ordenación
Urbana de Madrid

Vol. I.
DOCUMENTO GENERAL

ÍNDICE VOL. I. DOCUMENTO GENERAL

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. POR UN PLAN PARTICIPADO	10
1.1. Participar es un derecho	10
1.2. Un modelo de participación para el nuevo PGOUM	11
1.3. Participar es hacer, no solo es opinar	12
1.4. La colaboración público - privada. Se necesita un marco favorable para las iniciativas ciudadanas	14
2. CLASIFICACIÓN DEL SUELO	16
2.1. Regeneración y preservación	16
2.2. El suelo no urbanizable	17
2.3. El suelo urbanizable y la oportunidad de retomar el Anillo Verde	21
2.4. El suelo urbano: coser, reciclar, transformar	24
3. LOS USOS DEL SUELO	46
3.1. Objetivos: La calificación como instrumento para hacer ciudad	46
3.2. La clasificación de los usos	47
3.3. La estrategia de flexibilización: ¿Desregulación o margen de maniobra?	47
4. VIVIENDA	58
4.1. Objetivos	58
4.2. Necesidades de vivienda	59
4.3. Salida al mercado de las viviendas vacías. Impulso del alquiler	62
4.4. La infravivienda: definición y actuaciones. Las áreas de rehabilitación concertada	65
4.5. Áreas de rehabilitación integral, instalación de ascensores, rehabilitación energética	69
<u>Anexo:</u>	
Algunas sugerencias para la elaboración del plan de rehabilitación de la ciudad de Madrid a la luz de la experiencia ARI de Lavapiés	73
4.6. Intervención en los mercados del suelo y la vivienda	77
5. RED DE ZONAS VERDES	79
5.1. Objetivos y principios	79
5.2. Clasificación de las zonas verdes	80
5.3. Actuaciones en materia de zonas verdes	81
5.4. Las zonas verdes en las normas urbanísticas (NN UU) de la revisión	91
5.5. Regeneración urbana y planes de mejora de la calidad medioambiental	95

6. RED DE DOTACIONES	100
6.1. Objetivos	100
6.2. Las dotaciones en el borrador de las NN UU	100
6.3. Nuevos barrios: las dotaciones deben llegar a tiempo	103
6.4. Equipamiento educativo	103
6.5. Equipamiento sanitario	104
6.6. Equipamiento deportivo	105
6.7. Equipamiento de bienestar social	106
6.8. Equipamiento cultural	107
6.9. Obtención de los suelos	107
7. MOVILIDAD Y TRANSPORTES	110
7.1. Objetivos	110
7.2. Disuasión del uso del vehículo privado	111
7.3. Potenciación del transporte público	115
7.4. Prioridad peatonal	116
7.5. Fomento del uso de la bici	119
7.6. Consideraciones sobre los corredores urbanos ambientales	120
8. MEDIO AMBIENTE	123
8.1. Objetivos	123
8.2. El agua	123
8.3. Energía	125
8.4. Residuos sólidos urbanos	128
8.5. Contaminación atmosférica	136
8.6. Contaminación acústica	142
8.7. Contaminación electromagnética	145
<u>Anexo:</u>	
Propuestas para la redacción de una ordenanza municipal en materia de infraestructuras radioeléctricas de comunicaciones	146
8.8. Ciemat	150
9. ACTIVIDAD ECONÓMICA	151
9.1. Reflexiones previas	151
9.2. Objetivos	153
9.3. Actuaciones	154
10. CATÁLOGO DE PROTECCIÓN	159
10.1. Objetivos	159
10.2. Estrategias	159

INTRODUCCIÓN

El Plan General es, según una expresión afortunada, una especie de *constitución de la ciudad*. Concreta el modelo de ciudad hacia la que avanzamos o, en última ratio, dibuja *el suelo, el vuelo y hasta el subsuelo* en que se desenvuelve la vida de mucha gente durante mucho tiempo. Tiene una dimensión abierta a un dilatado campo de potencialidades, de las cuales algunas tomarán cuerpo y otras muchas se esfumarán en el transcurso del tiempo. Tiene, también, una dimensión cerrada, imperativa, en la doble vertiente de la norma que prohíbe y prescribe.

Pues bien, un producto tan delicado, en nuestra opinión, ha de formarse sobre dos premisas básicas: la **participación ciudadana** y un amplio **consenso político y social**. Sobre la primera nos extenderemos en el capítulo 1, por lo que aquí haremos una breve acotación para fijar posiciones. Si el Plan se limita a plasmar el modelo de ciudad de quien lo redacta, entonces será un plan de autor, o sea, será el plan del Gobierno municipal. ¿Qué no será? No será un plan colectivo, en el que se reconozca mucha gente, que ilusione. Será legal, pero no legítimo en el sentido de que suscite una amplia adhesión ciudadana. La buena *gobernanza* se erige sobre los patrones de la democracia deliberativa y participativa y sobre la aproximación de posturas de modo que ningún estrato social privilegiado imponga sus intereses y su concepción en la marcha de la ciudad.

El curso que viene siguiendo la revisión del PGOUM lamentablemente se está apartando de sendas premisas. Al respecto contamos con dos muestras particularmente elocuentes: la aprobación exprés de la *Revisión Parcial del Plan General de 1985 y Modificación del Plan General de 1997* y la limitación del periodo de información pública del presente Avance a poco más de dos meses.

Ya la elaboración del PG97 se vio lastrada o desvirtuada por la aprobación anterior de los PAU. De tal suerte se sustrajo al debate y los trabajos sobre la revisión del PG85 el paquete de actuaciones urbanísticas principales de la década de los 2000, justo el que venía a poner negro sobre blanco el hoy denostado planeamiento de Madrid hasta el límite de su capacidad de acogida. La aprobación exprés lleva al extremo la anomalía, pues ha cortado en seco la oportunidad que la sentencia del Tribunal Supremo brindaba para reflexionar y contrastar distintas opciones sobre cómo corregir los excesos y las consecuencias perversas de unos crecimientos periféricos innecesarios y pésimamente diseñados. Para ello además se ha acudido a un procedimiento tan alambicado e inédito como jurídicamente discutible y endeble, según los expertos en la materia¹. La ironía del asunto está en que el desapego y la crítica a los desarrollos urbanísticos anulados por el Supremo eran compartidos en los documentos de la actual revisión del PG97. En uno de los primeros escritos del equipo redactor puede leerse a este respecto: “Y por último, en materia ambiental, la insuficiencia de las propuestas, y también su escasa relación con otras propuestas e instrumentos del Plan, la prioridad concedida al crecimiento en el territorio frente a la atención de las carencias de la ciudad existente, y la ausencia de una acción continua y sistemática para integrar la variable ambiental en el desarrollo urbanístico, son sus principales limitaciones”. Y también: “Al llevar el planeamiento al límite de la capacidad de acogida del término municipal, pero sin considerar los límites ambientales, sociales y económicos del modelo, se consolida un proceso expansivo con un gran consumo de suelo. El modelo urbanístico para el desarrollo de la ciudad del Plan General, iniciado con los PAU y continuado con leves correcciones en los nuevos desarrollos, está basado en criterios de baja densidad, con cifras por debajo de las 35 viviendas por hectárea”². En esta

¹ Sería ocioso que nos extendiéramos aquí sobre estas cuestiones, las cuales ya consideramos en nuestro escrito de alegaciones. La sui géneris reaprobación simultánea de los PG85 y PG97, la revisión *parcial* de un Plan General en mayúscula contradicción con el artículo 41.1 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, las prisas, el hecho de que la redacción de la documentación sea encomendada a un equipo distinto al que tiene el encargo de revisar el PG97... son la culminación de un proceso plagado de errores y mala praxis en la mejor tradición del *sostenella y no enmendalla*. Todo ello llevó al TS a emitir una sentencia ejemplar: no se puede corregir lo que está anulado. Ya veremos si esa sentencia es la última o si nos aguarda alguna otra aun más dramática.

² Documento de *Evaluación del Plan General de 1997*, p. 50.

línea, el documento de *Propuestas de Ordenación Urbanística* del Preavance recogía en el capítulo de *Actuaciones Singulares* la relativa a los *Criterios de Sostenibilidad en los Desarrollos del Sureste*. El objetivo era: "... reconducir parte de la estrategia de 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 sociales y ambientales, a corto, medio y largo plazo para la ciudad"³. Se proponían tres alternativas, entre las que la balanza se inclinaba por la I y la II, consistentes ambas en un aumento de la densidad a resultados de liberar suelo y con la meta de reducir las cargas de urbanización. Ahora, el Avance se queda con la alternativa 0, es decir, con la que en el Preavance merecía un comentario tan demoledor como el que se explicita en la larga cita que reproducimos a continuación.

"Aparte las dificultades actuales económicas para ejecutar lo planificado, esta alternativa supondrá elevados costes de urbanización y ejecución por unidad de vivienda producida o de suelo urbanizado para actividades económicas (...). La Administración local tendría importantes dificultades presupuestarias para asumir la conservación de lo ejecutado 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 de mejora de la eficiencia energética de edificios, de la sostenibilidad de los barrios ya que requieren de mayores inversiones iniciales, lo que también afectará a la calidad de lo 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"⁴.

Sobre estas ideas se podía haber tejido algún consenso en torno al nuevo PG pues son compartidas por muchas organizaciones y personas además de los redactores. Tanto más en el caso de las asociaciones vecinales si aquéllas se enlazaban con las ideas de preservar los suelos no urbanizados periféricos para rescatar la propuesta del anillo verde y de volver sobre la ciudad existente a fin de producir su transformación en el sentido que ya planteamos veinte años atrás, con motivo del Avance del PG que ahora se revisa: "... el nuevo PGUOM habría de trabajar sobre el objetivo prioritario de rematarla [la ciudad] en los bordes, descongestionarla, regenerar los ámbitos degradados, superar los déficit dotacionales, suprimir los vacíos intersticiales internos, favorecer el acceso de los jóvenes al alojamiento, rehabilitar la edificación deficiente, erradicar el chabolismo y la infravivienda, restaurar el uso residencial de las viviendas vacías, desarrollar una rigurosa política medioambiental..."⁵.

Las posibilidades del consenso, tras la aprobación exprés –por el contenido y por las formas-, han quedado maltrechas. Corresponde al Gobierno municipal restablecerlas.

Tal vez se dirá que la revisión ahora en marcha conserva varias de las ideas originales que hacían posible el consenso. Es verdad, pues en el Avance se sigue hablando de ciudad compacta, compleja, cohesionada, sostenible... Pero, ¿cuál es la virtualidad de estas nociones sobre el fondo de un acto firme de aprobación de una ordenación que significa justo lo contrario? No coexisten un plan *bueno* y un plan *malo*, *Doctor Jekyll y Mister Hyde*. La revisión del planeamiento general de Madrid está tocada hoy por una evidente ambivalencia.

Por otra parte, la limitación del periodo de información pública del Avance a algo más de dos meses, con las Navidades entre medias, unida a la nula difusión del mismo, han cercenado cualquier atisbo de participación ciudadana. Ésta ha quedado restringida a las organizaciones y expertos. El contraste con el proceso de elaboración del PG97 es meridiano. Entonces el Avance

³ *Propuestas de Ordenación Urbanística* del Preavance, p. 135.

⁴ *Op. cit.*, p. 142.

⁵ FRAVM: *Sugerencias al nuevo Plan General de Ordenación Urbana*, diciembre de 1993, p.14.

estuvo en información pública alrededor de un año, se organizó una exposición en el Museo de la Ciudad, se editó diverso material divulgativo... Esta vez, es cierto, se ha contado con la opinión del tejido social organizado en el foro de las mesas técnicas temáticas, en las que – dicho sea de paso- se han vertido numerosas propuestas y se han dado muy interesantes debates. Pero, un *plan participado* no se puede quedar ahí, es inexcusable trasladarlo a la opinión pública e invitar a la ciudadanía a discutirlo. No podemos por menos que hacer nuestras las alabanzas que al respecto contiene la *Memoria de Participación*: "...el planeamiento municipal no es un mero instrumento técnico de carácter aséptico, sino la manifestación de la voluntad del municipio en cuanto a sus grandes opciones de futuro, plasmada en la elección de una determinada alternativa de ordenación territorial. Es por ello decisivo el conocimiento y los más altos niveles de información y participación ciudadana durante el proceso de elaboración del planeamiento"⁶. Pero entre esta proclamación y la realidad hay un abismo. La participación ciudadana brilla por su ausencia. No es una cuestión solo de tiempos, sino que, antes bien, la participación debe ser facilitada y fomentada. ¿Cómo vamos a hablar de un *proyecto compartido de ciudad* si los vecinos y las vecinas ni siquiera se han enterado de que se está armando tal proyecto?

Cambiando de tema, la revisión del PG, a nuestro juicio, como ya hemos dicho, se ha de erigir sobre dos pilares: **el retorno sobre la ciudad existente, inacabada y que sufre dolorosas precariedades, y la configuración de un gran anillo verde exterior que la abraza.**

El retorno se encontrará obviamente con *problemas* y con *oportunidades*. Alguien, según un tópico juego de palabras, dirá que todo problema es una oportunidad. En las sugerencias vecinales, con todo, enfatizamos los primeros sobre las segundas; priorizamos, sin circunloquios, la erradicación de la infravivienda en Lavapiés o en la Cañada Real a la prolongación de La Castellana sobre la playa de vías de Chamartín. A su vez, la posibilidad del anillo verde, aunque muy dañada por la aprobación exprés, la concretamos en la utilización de los suelos urbanizables sectorizados y no sectorizados periféricos para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, forestales y análogas mientras no se acometan las obras de urbanización y/o edificación. Para ello será necesaria la regulación en las Normas Urbanísticas de la figura de los usos provisionales y el establecimiento de las pormenorizaciones precisas que permitan y, en su caso, promuevan las actuaciones.

Por otra parte, la vuelta, aquí y ahora, choca con un *handicap* desproporcionado: la crisis económica, con el consiguiente impacto negativo sobre la disposición y/o las capacidades para invertir y gastar de las Administraciones públicas, del sector doméstico, del tercer sector y del sector privado con ánimo de lucro. La financiación del retorno está en cuestión. El Avance pasa sobre el asunto como sobre ascuas, siendo que, sin embargo es el asunto decisivo. La mera mención de la colaboración público-privado no despeja los interrogantes y dudas. Incluso genera fundadas reservas a tenor de las malhadadas prácticas habituales de apelar a las plusvalías urbanísticas para financiar un sinfín de *cosas* y de privatizar la ejecución de las competencias públicas. Dedicamos un capítulo a este tema trascendental. Vaya por delante que en nuestras sugerencias, frente al discurso neoliberal, ahora travestido de leñador del Estado de bienestar, defendemos **más Estado y más sociedad civil**. Aquí toma toda su trascendencia un concepto que usaremos reiteradamente, el de **liderazgo promotor del Ayuntamiento**. Por tal entendemos, que la corporación ha de liderar un proceso participativo que genere un proyecto colectivo y compartido de ciudad y, una vez formado dicho proyecto, ha de dirigir el proceso de construcción del mismo.

La intervención sobre la ciudad consolidada y la preservación de los terrenos no edificados (anillo verde) han de caminar sobre cuatro ejes: **perseguimos una ciudad compacta, compleja, eficiente y equilibrada**. Es verdad que los cuatro términos forman parte del discurso urbanístico políticamente correcto, por lo que su simple enunciado no deja de moverse

⁶ *Memoria del Participación*, p. 15.

en un plano de vaguedades. El significado que les atribuimos debe apurarse al extremo en la dirección de alcanzar una **ciudad medioambientalmente sostenible**, hasta donde esto sea posible, y la **cohesión social**. El grado de consecuencia de la revisión con sendos objetivos se evalúa en términos de las medidas y actuaciones que nos alejan de o nos acercan a los cuatro vectores.

Sin pretender una definición precisa ni canónica, de manera operativa, por ciudad compacta entendemos aquella que reúne, al menos, dos características básicas. Una, la ausencia (o, en su caso, la presencia mínima) de espacios vacíos internos, esto es, de extensiones, construidas o no, sin uso, infrautilizadas o disfuncionales. Dos, la composición a partir de unidades con una densidad *conforme*, esto es, ni sub ni sobredensificadas, sino que todas las zonas del plano alcanzan índices comprendidos dentro de una banda intermedia.

La justificación medioambiental de la ciudad compacta es sencilla. De un lado, tenemos que el suelo es un bien escaso, por ello es prioritario preservarlo, al tiempo que se debe optimizar el uso de los terrenos ya incorporados al hecho urbano. De otro lado, tenemos que la dispersión horizontal tiene la consecuencia de un incremento enorme del consumo de materiales y de energía por sus requerimientos, entre otros impactos, de más infraestructuras, más cargas de urbanización y más dependencia del automóvil.

El programa que se desprende de la realización de la ciudad compacta apunta en la dirección de varias de las sugerencias sobre las que más hincapié haremos. Así, el cuestionamiento del modelo de la ciudad difusa que significa la proliferación de las tipologías edificatorias de baja intensidad y de las grandes superficies comerciales solo accesibles en vehículo particular. Consideramos aquí, asimismo, el despilfarro que revela el agregado de superficie formado por los descampados, los edificios privados (antiguas fábricas, galerías comerciales, transformadores eléctricos...) y públicos (mercados, antiguas dependencias, instalaciones al aire libre...) sin o con muy baja actividad, los solares, los cuarteles en el interior de la trama residencial, las cocheras del metro a cielo abierto, los suelos de ADIF, los numerosos locales comerciales cerrados en planta baja, los aparcamientos del IVIMA sin adjudicación porque no cumplen la normativa... En los polígonos de bloque abierto la suma de los interbloque abarca una gran cantidad de suelo, una proporción muy alta del cual son zonas terrizas, depósitos de cosas variopintas (materiales, muebles abandonados, basuras...), aparcamientos, fondos de saco...

Cuestión aparte es la existencia de viviendas vacías. En Madrid hay más de 200 mil unidades sin residentes, más otro buen número de segundas residencias. *Casas sin gente y gentes sin casa*. El parque desocupado forma un nicho potencial de oferta de alquiler. Su movilización debería ser una prioridad indiscutible, tanto del PG como de la política de vivienda de las diferentes Administraciones públicas.

En segundo lugar, por ciudad compleja entendemos el modelo de la ciudad mediterránea, estructurada sobre la mezcla de usos y funciones y de personas y actores diferentes. El modelo contrasta con el urbanismo imperante anclado en la zonificación o la división del plano en áreas homogéneas desde el punto de vista funcional y la segregación espacial de la población según las características socioeconómicas o el estatus social.

La mezcla social constituye la primera dimensión relevante. El objetivo es huir de la formación de guetos o de áreas residenciales muy homogéneas sobre alguno de los tres vectores que siguen: estructura social (barrios marcadamente clasistas), edad (barrios con pirámides de edad muy envejecidas) y origen/nacionalidad (barrios de inmigrantes extranjeros). La segunda dimensión viene dada por la mezcla funcional. Frente a la yuxtaposición de actividades que entraña la técnica del *zoning*, el objetivo es entrecruzar residencias, oficinas, dotaciones, comercios, industrias... Es la ciudad concebida como un gran artefacto de aproximación de los diferentes usos y de optimización de las interrelaciones entre ellos.

La justificación medioambiental de la ciudad compleja es igualmente sencilla. La creación de cercanía reduce la dependencia de los medios mecánicos para hacer los desplazamientos, con el consiguiente efecto desmultiplicador sobre el consumo energético y sobre la necesidad de infraestructuras para la movilidad. A su vez, la cohesión social resultará especialmente beneficiada, toda vez que la mezcla tiene un incalculable poder de inclusión e igualación.

En cuanto al programa de realización de la ciudad compleja es indudable el papel prominente que le corresponde al mercado de la vivienda. No menos indudables son las facultades del planeamiento general para incidir sobre él. Los precios y las rentas de alquiler, las características de las unidades residenciales (tamaños, equipamiento...), el régimen de tenencia... son todos ellos factores que facilitan o dificultan la mezcla social.

El programa de la mezcla funcional comprende un amplio espectro de líneas de actuación que van desde la regulación de la convivencia de los usos en los ámbitos regulados por norma zonal hasta su ordenación ponderada en las áreas de nuevo crecimiento y en las áreas objeto de reforma interior. Algunos hitos destacados de la estrategia a seguir son la protección de los llamados *usos pobres* del suelo, como los usos industriales o los de vivienda protegida, frente a la pujanza de los *usos ricos*. La política urbanística ha de asumir un papel proactivo en la gestión del juego de las rentas diferenciales del suelo, frente a las fuerzas de un mercado oligopolista tendentes a amplificarlas.

En tercer lugar, por ciudad equilibrada territorialmente entendemos aquella que ofrece índices de distribución más o menos uniformes entre los barrios de los equipamientos, las dotaciones y las infraestructuras. La equidistribución a este respecto entraña tanto los índices de reparto, por así decirlo, de *lo bueno* (los centros educativos, la red de metro, las zonas verdes...) y de *lo malo* (las depuradoras, los vertederos...). En definitiva, una ciudad equilibrada territorialmente será aquella en que el sur y el norte son meros indicativos de lugar, puntos cardinales, sin connotaciones peyorativas o laudatorias, respectivamente.

En realidad, el equilibrio territorial forma parte indisoluble de la ciudad compleja. El programa de realización está en el núcleo de la estrategia de la mezcla social y funcional. En el corazón de aquél está el architratado tema de la difusión de la centralidad. Por ella no entendemos la creación *ad hoc* de nuevos centros, léase la ciudad de la justicia en Valdebebas o el distrito C de Telefónica en Las Tablas. Tampoco la instalación de la Caja Mágica en San Fermín. Antes bien, la difusión de la centralidad lo es en tanto en cuanto resume la estrategia dirigida a cualificar y recualificar las áreas negativamente privilegiadas en términos dotacionales, de calidad de vida, de generación de producto bruto, de localización de actividades directivas – públicas y privadas- y de actividades con un fuerte contenido de conocimiento.

En cuarto lugar, por ciudad eficiente entendemos aquella que organiza su metabolismo de manera que minimiza tanto las entradas de materiales y energía como las salidas de residuos y emisiones contaminantes.

Tenemos, así pues, un programa de realización basado en el ahorro y la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos y en el cierre de los ciclos de empleo de modo que aumenten muy significativamente la reutilización y el reciclaje. En tal sentido son cruciales el desempeño de las zonas verdes, la gestión del ciclo del agua, el desarrollo de la arquitectura bioclimática, la promoción de las energías renovables en el mix energético, el impulso de la triple R en la recogida de las basuras domésticas e industriales...

Sin duda, la ciudad eficiente prioriza la lucha contra la contaminación acústica y la atmosférica, para lo cual es esencial avanzar hacia la materialización de un modelo de movilidad sostenible. La ciudad eficiente también prioriza la prevención de la contaminación electromagnética, la eterna cenicienta. A tal fin es trascendental que la normativa del PGOUM incorpore el principio de precaución: lo óptimo es eliminar las fuentes de daño y, cuando es imposible lograrlo, reducir al máximo el grado de agresividad sobre la salud humana y el medio natural; a la vez, cuando no existe evidencia científica suficiente del riesgo que implica una acción o artefacto,

como es el caso de las antenas de la telefonía móvil, se han de adoptar las medidas protectoras precisas mientras subsista la incertidumbre.

En conclusión, la vuelta sobre la ciudad existente a la luz de los ejes de la compacidad, la complejidad, el equilibrio territorial y la eficiencia, tal como concebimos la primera y los segundos, nos coloca en la perspectiva de una propuesta de **transformación profunda de Madrid**. En eso, a nuestro juicio, ha de consistir la revisión del PGOUM.

En otro orden de cosas, la revisión del PGOUM se está acometiendo sin que exista un plan regional de estrategia territorial en el que enmarcarlo. Esa laguna se remonta a los orígenes del Gobierno regional, pues nunca ha existido propiamente un plan de ese tipo, a pesar de que ha sido reiteradamente demandado por muchos agentes urbanos y expertos. La planificación de la ciudad no se puede parar porque la Administración regional no atienda sus competencias. Ahora bien, para restañar la laguna, el Ayuntamiento de Madrid habrá de buscar el acuerdo con los municipios metropolitanos, y muy particularmente con los limítrofes, a fin de compatibilizar los respectivos planeamientos generales. En realidad, la revisión del PGOUM equivale a la revisión de los planes generales de la mayoría de los municipios de la corona metropolitana. Habrá, pues, que generar los espacios adecuados para que se manifiesten.

1. POR UN PLAN PARTICIPADO

1.1. PARTICIPAR ES UN DERECHO

Frente a una muy extendida concepción elitista de la democracia no está de más recordar que el artículo 23 de la Constitución española (CE) sanciona el derecho de todos y todas a participar directamente en los asuntos públicos. Mientras dicha concepción constriñe el juego democrático a la confrontación electoral entre los partidos y la subsiguiente entrega del bastón de mando al que la gana, el artículo 9 de la CE dice: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Contra la jactanciosa y paternalista creencia de que el voto es un salvoconducto para hacer lo que se quiera, el precepto constitucional es imperativo y taxativo: requiere a los poderes públicos a generar las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas. Más en concreto, el artículo 13 se refiere literalmente a remover los obstáculos que lo impidan y a facilitar la participación de los ciudadanos y ciudadanas, que no son meros electores y electoras, sino el sujeto de la soberanía. La participación, en conclusión, no es una concesión graciosa que resulta de la liberalidad de tal o cual Administración pública.

Cumpliendo el mandato constitucional, la legislación estatal y autonómica regula el derecho a la participación en los asuntos urbanísticos. El Texto Refundido de la Ley de Suelo establece, en el artículo 3, apartado 2, letra c, "el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas". Más adelante, el artículo 4, letra e, incide en el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a "participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas (...)".

Por su parte, la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, entre los principios rectores de la ordenación urbanística, incluye, el artículo 3, apartado 1, letra d: "El de participación ciudadana. En la formulación, gestión y ejecución de la actividad urbanística, la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos deberán fomentar e impulsar la participación, así como velar por los derechos de iniciativa e información de los ciudadanos y de las entidades que les representan". Finalmente, el artículo 56-bis dice que los ayuntamientos "acordarán las medidas necesarias para garantizar la transparencia, difusión y divulgación suficiente entre todos los vecinos, de la apertura de los plazos de información pública y de exposición de los Avances, Planes e instrumentos urbanísticos que vayan a ser objeto de tramitación y aprobación".

Tenemos, así pues, que la participación de los vecinos y vecinas en los asuntos relativos a la ordenación del territorio y la planificación urbanística está prolijamente recogida en el ordenamiento jurídico. Aquella no es la guinda en el pastel ni un disfraz para parecer demócratas. La participación de la ciudadanía no es más o menos importante, no es un dato o un elemento a tener en cuenta. Es el primer pilar de la democracia.

Es verdad, no obstante, que, tal como la acabamos de relatar, la apertura del marco jurídico a la participación peca de excesivamente generalista y, siguiendo una larga tradición, abusa de las declaraciones de buenas intenciones. La concreción del derecho queda en buena medida acotada a la regulación de los periodos de información pública que siguen a la aprobación de los diferentes instrumentos de planeamiento, lo cual supone un empobrecimiento del alcance de los principios. Las leyes abren unas enormes posibilidades a la participación que luego no se materializan en el diseño de los cauces adecuados para hacerlas realidad. Pero aunque la voluntad flaquea, el fundamento legal sobre el que basar la más amplia participación ciudadana está ahí.

Por ello nuestra extrañeza y la queja que hicimos constar en su momento ante la exposición del Avance de la Revisión del PGOUM por un plazo apenas superior a dos meses y todo ello sin la publicidad necesaria para que la ciudadanía tuviera conocimiento del hecho mismo. En tal sentido alegábamos en el escrito de solicitud de la ampliación del plazo de exposición lo que sigue:

“La Revisión del Plan General requiere un proyecto colectivo que se erige sobre una voluntad política colectiva. No nos enfrentamos a una pura cuestión técnica, sino que el PG, en cierto modo, es la constitución de la ciudad. Un proyecto de tal trascendencia no puede pasar sin pena ni gloria ni quedar encerrado en un debate elitista entre las personas iniciadas. Por encima de los planos de gestión y ordenación, de las normas urbanísticas, de las determinaciones estructurantes y pormenorizadas, está la opinión pública y su expresión en la democracia deliberativa: ¿qué Madrid queremos quienes vivimos y trabajamos en la villa y corte?”.

1.2. UN MODELO DE PARTICIPACIÓN PARA EL NUEVO PGOUM

El documento del Preavance hacía una “propuesta de fomento de la colaboración público privada y de la participación de la sociedad civil como mecanismo de gestión de operaciones de desarrollo”⁷. Más en detalle, la propuesta abogaba por el fomento de la participación ciudadana en tres momentos:

- Fase de estudio y diagnóstico.
- Fase de devolución y elaboración de alternativas y propuestas.
- Fase de seguimiento del planeamiento y gestión de las intervenciones urbanísticas, que se concreta en una comisión mixta compuesta por la Administración y ciudadanos.

Pues bien, todo esto ha desaparecido en el documento del Avance y, en particular, no encontramos ni rastro en el borrador de las Normas Urbanísticas (NN UU). Los grandes objetivos que se apuntaban han quedado agotados en la propuesta de un sistema de indicadores, de los cuales se adelanta una batería de 20 índices. Los redactores, sin embargo, parecen dudar de la virtualidad misma del sistema, pues “dependerá fundamentalmente de la capacidad de actualización de los valores que proporcionan las distintas fuentes empleadas, ya sean municipales o extramunicipales”⁸.

En este punto, y dado el paso atrás que significa la salida de escena del tema de la participación, reiteramos las sugerencias (ampliadas) que ya expusimos en su momento.

- **La inclusión en las NN UU del nuevo PG de un título específico que regule la participación ciudadana en el 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.
 - Fases de ejecución de las obras.
 - Fase de seguimiento y evaluación de lo ejecutado.
- Los renglones básicos de ese título serían:

⁷ Preavance: *Propuestas de Ordenación*, pág., 310.

⁸ En *Memoria. Tomo VI*, p. 182.

- La regulación del ejercicio efectivo de los derechos de iniciativa y propuesta, de consulta y de audiencia pública⁹.
 - 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 exhaustiva. El visualizador urbanístico hoy incluido en la web del Ayuntamiento es una buena y útil herramienta de partida, pero susceptible de numerosas mejoras en cuanto a la cantidad, calidad y accesibilidad de la información.
 - Presentación electrónica de alegaciones y sugerencias.
 - 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.
- 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:
- La memoria de la revisión y de las modificaciones puntuales del PG a propósito de los suelos calificados como urbanizables sectorizados y no sectorizados y de los suelos sobre los que se determine la elaboración de planes parciales de reforma interior.
 - En ambos casos, en la web municipal se dará cuenta de las transmisiones de la propiedad habidas con posterioridad y mientras el sector o ámbito esté en ejecución.
 - Esta información será cruzada con la hacienda local, autonómica y la Agencia Tributaria.

Por otra parte, la creación de un sistema de indicadores sobre el que sustentar el seguimiento y evaluación del PG es una buena propuesta. Ahora bien, el sistema es tan solo una herramienta que sirve para medir el grado de cumplimiento de los objetivos que articulan el proyecto de ciudad que aspira a materializar el Plan. El seguimiento y la evaluación no lo hace el sistema, lo hacen los agentes urbanos, los grupos políticos, la opinión pública... Con esto volvemos otra vez al tema clave: la participación ciudadana. Sería un error hipostasiar y magnificar el sistema en una dirección tecnocrática, como si los dispositivos técnicos y sus artífices estuvieran en posesión de la verdad absoluta.

1.3. PARTICIPAR TAMBIÉN ES HACER, NO SOLO ES OPINAR

“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”¹⁰. 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

⁹ Se trataría de desarrollar en el ámbito del urbanismo unos derechos que aparecen recogidos en el título 2º del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid. El citado título tiene una redacción muy genérica y no cuenta con una praxis sobre la que basarse. Por ello sugerimos que las NN UU hagan el desarrollo pertinente.

¹⁰ Del programa de la exposición “*We Traders. Cambiamos crisis por ciudad*”, celebrada en Matadero Madrid entre el 01/02/2014 y el 16/03/2014.

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 sin fin de ejemplos que se extienden por doquier. Por utilizar sendas expresiones de De Sousa Santos, estamos viviendo en todo el mundo una explosión de *demodiversidad* o, cuando menos, un florecimiento de la *experimentación democrática*.

En ese sentido nos movemos cuando defendemos **más Estado y más sociedad civil**. El nuevo PG debe hacer una apuesta decidida por las nuevas formas de *gobernanza* que se erigen sobre los pilares de la democracia deliberativa y la democracia participativa. El Avance no se abre a estas nuevas realidades, las cuales en Madrid cuentan con ilustraciones tan relevantes como los huertos urbanos, la cogestión de contenedores públicos o las redes solidarias. En la actualidad hay censados en Madrid alrededor de 40 huertos en otros tantos solares, descampados y zonas terrazas abandonadas, más varias decenas de espacios cultivados en colegios, centros de salud municipal... En ellos están comprometidos varios miles de personas de todas las edades y muy diferentes características. Las potencialidades de crecimiento son enormes, exponenciales. En cuanto a la cogestión de contenedores públicos contamos con varios ejemplos recientes como son los convenios de la FRAVM o las AA VV con el Ayuntamiento en el Campo de la Cebada (barrio de Embajadores), el antiguo mercado de Montamarta (Gran San Blas), el centro cultural Luis Peidró (Retiro), El Palomar (Las Tablas)... También son significativos los casos de los centros sociales como el Eko en Carabanchel, La Traba en Arganzuela, La Dragona en La Elipa, el Patio Maravillas en el barrio de Universidad, Tabacalera en Lavapiés, La Piluka en el barrio de El Pilar o La Casa del Barrio en Carabanchel Alto. Todos ellos suman una oferta cultural, artística y de actividades sociocomunitarias sobresaliente en términos cuantitativos y cualitativos en la que toman parte miles de personas. En la mayoría de los barrios de la ciudad, en fin, en el último año y poco más, están surgiendo multitud de iniciativas solidarias en forma de bancos de alimentos, roperos, comedores, bancos de tiempo, mercadillos de trueque... No son y no quieren ser dispositivos de distribución de limosnas, sino que se arman sobre los ejes de la reciprocidad, de un lado, y de la denuncia del empobrecimiento de amplios segmentos sociales por una crisis que no han causado, de otro lado.

Huertos, centros sociales, redes solidarias... La suma se expande en un conjunto heteróclito de casos, con historias diferentes, incluso contradictorias, que defienden valores diversos, con referentes múltiples, que muestran fórmulas de organización, gestión y funcionamiento variopintas. Ahora bien, todas esas prácticas comparten algunos rasgos, tales como la autogestión y la horizontalidad; la independencia respecto de las instituciones y la oposición a que éstas se inmiscuyan en su actividad; la supresión o, cuando menos, la aspiración a suprimir las rígidas dicotomías del tipo espectador-actor, proveedor-usuario, pasivo-activo, para dar paso, en su lugar, a esquemas basados en la idea de la intercambiabilidad de roles.

Asimismo, la participación ciudadana es una o la variable básica en tres líneas prioritarias de intervención que proponemos en nuestras sugerencias:

- Las áreas de rehabilitación integral (ARI), donde es esencial el papel de las comunidades de propietarios, que son las que deciden si hay o no obras en los edificios y, por tanto, si hay o no arreglo de las fachadas, arquitectura bioclimática, ascensor...
- El programa de regeneración urbana mediante el desarrollo de planes de mejora de la calidad ambiental, donde es inexcusable contar con la ciudadanía, sea para aceptar la implantación de un nuevo modelo de movilidad basado en la restricción del coche en el interior de las manzanas, sea para que el vecindario se haga cargo de la creación y mantenimiento del cinturón verde de los edificios, sea para un largo etcétera.
- La creación del anillo verde mediante la promoción de la agricultura periurbana, donde será necesario animar centenares de iniciativas grupales. Muy directamente vinculados con esta línea de trabajo podrían estar las listas de consumo que operan por toda la ciudad, que se

organizan por barrios como cooperativas no formalizadas de consumidores de productos ecológicos.

Alguien, tal vez, se preguntará, ¿y qué tiene que ver todo esto con la revisión del PGOUM? La verdad es que la pregunta se nos antoja retórica. Sencillamente tiene que ver *todo y nada*, según que el nuevo PG asuma el reto de incorporar las iniciativas ciudadanas emergentes o se incline por los modelos más tradicionales de gestión.

1.4. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. SE NECESITA UN MARCO FAVORABLE PARA LAS INICIATIVAS CIUDADANAS

El Estado (formado por la Administración central, la autonómica y la municipal) debe ser el proveedor fundamental de los servicios esenciales (sanidad, educación, atención a las personas dependientes y a los colectivos vulnerables, seguridad ciudadana, alumbrado de las calles, recogida de basura...). Ese *debe ser* entraña, por una parte, el aseguramiento de la accesibilidad universal y la igualdad entre las personas, y significa, por otra, la integridad del concepto de *lo público*. Un colegio, un hospital, un polideportivo, un centro de día para mayores, una biblioteca... son equipamientos públicos porque la titularidad y la gestión corresponden a la Administración de que se trate. Una *dotación de titularidad pública pero gestión privada* es un eufemismo, acompañado por otros como *la externalización de servicios*.

En el discurso político se ha venido imponiendo la expresión *colaboración público-privada*. 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 de nuevo ante un eufemismo, pues, en realidad, se trata de fórmulas de contratación.

No es este el lugar de explayarnos sobre el asunto, menos aun cuando nuestra posición es sobradamente conocida. Baste añadir que las AA VV expresamos el máximo de reservas al hablar de la colaboración público-privado cuando se suscita la cuestión de las compensaciones a los privados y de la autofinanciación de las operaciones. El esquema básico que sustenta la propuesta es *hacer X* y financiar la ejecución: 1) permitiendo al promotor *hacer Y* para su venta y/o 2) *hacer Y* para su posterior explotación comercial. La enseñanza es que el esquema de financiar una operación con cargo a las plusvalías o los beneficios derivada de otras operaciones es muy débil. Es verdad que a veces esto es aplicable; pero no es menos verdad que la mayoría de las veces su aplicación trae efectos colaterales perversos¹¹. ¿Dónde falla el esquema? En que subordina un objetivo urbanístico-finalista (p. ej., mejorar la ratio dotacional de un barrio o rehabilitar el caserío de un ámbito degradado) a un objetivo económico-instrumental (obtener la financiación). Dicho de otra manera, la quiebra del modelo está en que adolece de un vicio de origen: la mercantilización del *hacer ciudad*. Ocurre que el mercado no siempre es la mejor opción, de hecho en múltiples ocasiones es la peor alternativa.

Las iniciativas ciudadanas sobre las que hemos llamado la atención en el apartado anterior tienen el valor añadido de que nos 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)¹². Por encima de las características heterogéneas de este modelo, identificamos varios rasgos comunes. Tal vez los más sobresalientes son:

¹¹ Efectos perversos no solo de índole urbanística, como bien revelan los *affaires* de corrupción. Por lo demás, los desmanes de la burbuja inmobiliaria son el mejor ejemplo de adónde puede conducir la estrategia. En la larga historia de la llamada Operación Chamartín tenemos un caso de manual.

¹² “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.

- La autonomía o la capacidad del colectivo para dotarse de un conjunto de normas propias de organización y funcionamiento, escritas o no, y de los medios precisos para mantener la disciplina del grupo.
- El autogobierno o la capacidad del colectivo para dirigirse a sí mismo, lo que implica cuestiones como la relevancia de la asamblea o, en su caso, de los espacios de deliberación y decisión en que toman parte todos o la mayor parte de los miembros y la facilidad para elegir y revocar la junta directiva o, en su caso, los espacios que llevan a cabo las funciones de coordinación y toma de decisiones sobre los asuntos cotidianos no estratégicos.
- Unido a los dos puntos anteriores, la horizontalidad y/o la igualdad, en el sentido de que los distintos miembros pesan lo mismo o más o menos lo mismo, de forma que no hay posiciones de predominio o, cuando menos, el colectivo trata de combatir situaciones oligárquicas en que algunos componentes se imponen a los demás en razón de un desigual reparto de la propiedad, la información, el poder...
- También unido a los dos puntos primeros, la independencia respecto de las instituciones políticas y de los grandes grupos del poder económico, y la oposición a que interfieran unas y otros en su desarrollo.
- La cooperación y la solidaridad entre los miembros en orden a lograr los objetivos. En el raro supuesto de que las relaciones internas tomen algún cariz agónico prima la reciprocidad antes y por encima de la competencia.

La Constitución española, en su artículo 129, se abre a fórmulas de este tipo cuando ordena a los poderes públicos fomentar las sociedades cooperativas, que son una parte del conjunto de iniciativas comunitarias que consideramos aquí.

El fomento de tales iniciativas por el PGOUM se puede materializar de varias maneras sobre las que merecería la pena trabajar siempre que exista voluntad política de caminar por esta senda. En general, las diferentes experiencias existentes cuentan con reflexiones muy interesantes sobre las vías de promoción. En el marco de la FRAVM, por ejemplo, están funcionando sendas redes de debate y propuesta sobre los huertos urbanos y sobre la gestión de los espacios públicos. El impulso desde el PG se habría de concretar especialmente en dos materias: la provisión del espacio (solares, parcelas, edificios y otros¹³) y la creación de una normativa de amparo que, cuando menos, permita o genere un marco regulador de referencia (figura de los usos provisionales...). Sin duda, el PG puede –y, en nuestra opinión, debe– asumir una posición más proactiva que la que acabamos de dibujar. Ella nos llevaría a otros temas como los de la apertura de líneas de ayudas (subvenciones, incentivos fiscales...), la aprobación de planes específicos (de rehabilitación, anillo verde, huertos...), incluso la regulación de medidas coercitivas para que los propietarios de solares y edificios sin uso los pongan temporalmente a disposición de las iniciativas comunitarias.

¹³ Están pendientes de desarrollo normativo dos determinaciones del citado Reglamento de Participación: la creación de órganos consultivos o asesores de los equipamientos municipales y el reglamento de la cogestión.

2. CLASIFICACIÓN DEL SUELO

2.1. REGENERACIÓN Y PRESERVACIÓN

Para las asociaciones vecinales esta revisión del PGOUM ha de erigirse en torno a dos pilares fundamentales: el retorno sobre una ciudad acabada en precario y la configuración de un gran anillo verde exterior que la abrace.

Proponemos, en consecuencia, un enfoque antitético del que abanderó el PG97 y que la malhadada *revisión exprés* ha venido a ratificar. En términos de la clasificación de suelo, aquél se concreta en dos objetivos básicos.

En primer lugar, **la preservación de los terrenos periféricos no urbanizados**, protegiéndolos de la artificialización; hasta donde esto sea posible, en tanto que se trata de suelos muy antropizados por las explotaciones mineras, los vertidos incontrolados de residuos y la localización de actividades productivas marginales. El suelo es un recurso escaso no renovable, por lo que debe ser gestionado con gran austeridad y sentido del ahorro. Su función natural y primera no es la de ejercer de solar, sino la de ser el hábitat de la vegetación y la fauna, así como la cuna de un sin fin de recursos naturales, desde los minerales hasta el agua. Solo una mirada miope e interesada defiende un concepto tan reduccionista y mercantilista del suelo como la de comprimir cualquier trozo de tierra a espacio edificado o apto para ser edificado. Buena parte de la responsabilidad del desastre ecológico de los 2000 y de la crisis económica que sufrimos corresponde a quienes, desde diferentes ámbitos de decisión, se empeñan (y se empeñaron) en hacer de todo el terreno no ocupado suelo urbanizable, convirtiendo el no urbanizable en una categoría residual.

Entre 1987 y 2006 (último año para el que se cuenta con el dato), según el Sistema de Información Urbanística (SIU) del Ministerio de Fomento, la superficie artificializada de Madrid creció un 45%, alcanzando casi las 32.000 hectáreas (ha)¹⁴. La huella urbana se extiende sobre algo más de la mitad del término municipal, que supone más del 80% de aquél si no contamos el suelo no urbanizable protegido. La dinámica del espacio urbanizado supera con mucho la de la población, que en el mismo periodo apenas aumentó un 1,4%; mientras que fue más moderada que la de la actividad económica, que creció un 67% medida por la evolución de la población ocupada, si bien ésta se vio matizada por el retroceso de la industria, en general más consumidora de espacio urbanizado¹⁵. Vemos, pues, que la dilatación de la huella urbana sigue un ritmo muy superior a la progresión ponderada de las actividades a las que sirve de asiento. En apenas 20 años la huella se expandió en 10.000 ha o, dicho de otra forma, cada año la mancha ganó la superficie equivalente al distrito de Centro, la semilla original de la ciudad. Se revela así el dominio de un patrón urbanístico basado en el consumo extensivo de suelo y, por tanto, que hace caso omiso de los valores naturales y de la trascendencia vital de las estrategias sostenibles.

En segundo lugar, **la regeneración de la ciudad consolidada**. Madrid es una gran urbe acabada en precario y disfuncional; luego urge, valga la expresión, *meterle mano*. Hoy todo experto que se precie acepta que el planeamiento urbanístico general ha puesto el acento en la colonización de los terrenos vírgenes y que ahora es necesario mirar atrás, sobre lo ya hecho a fin de repararlo y mejorarlo. El crecimiento en mancha de aceite y el relleno de los espacios intersticiales no están bien vistos por la ortodoxia vigente. Ésta habla de volver sobre la ciudad existente. Supone todo un avance, sin duda. Pero es imprescindible cualificar ese retorno: objetivos, contenidos, instrumentos, cargas, beneficios... Todos utilizamos las mismas palabras, pero no decimos lo mismo con ellas. Es en el marco de esta última acotación en el que

¹⁴ Toda esta información la analizamos en profundidad en el informe incluido en el anexo 1.

¹⁵ El dato pertinente es el de la variación del empleo radicado en la capital entre los dos años, pero desconocemos la cifra para 1987. La tasa de aumento de la población ocupada residente sirve solo para dar una indicación.

hablamos de **transformación**. La noción ya la planteamos a propósito de las sugerencias para la elaboración del que luego sería el PGOUM de 1997.

2.2. EL SUELO NO URBANIZABLE

2.2.1 SUELO CLASIFICADO Y RECLASIFICACIONES: HA LLEGADO EL MOMENTO DE PARAR

Después de la revisión en curso del PGOUM, Madrid se queda sin el poco suelo no urbanizable protegido (SNUP) que tiene, excepción hecha del Monte de El Pardo. No es exageración, ni alarmismo. De las 25.000 ha que propone el Avance, las reales no sobrepasan las 22.000 y, de ellas, casi todas pertenecen a El Pardo-Valdelatas-Soto de Viñuelas¹⁶. La inclusión de los aeropuertos de Barajas y Cuatro Vientos y del Parque Tecnológico de Valdemingómez en el paquete de terrenos no urbanizables es uno de esos irónicos contrasentidos a que acostumbra la técnica jurídica. Lo cierto es que el no urbanizable protegido se agota en el valiosísimo El Pardo más unos cuantos retales dispersos en Aravaca, Valdecarros-Valdemingómez, Los Migueles y las riberas del Jarama, a los que se añaden las piezas nuevas del Monte del Pilar-Escorzonera y Mingorrubio.

Es en este contexto en el que **no compartimos la propuesta de reclasificar como urbanizables los ámbitos que el PG97 clasificó como no urbanizable común (NUC)**. En concreto:

- La Mina del Cazador

Proponemos su clasificación como SNUP y su incorporación al ámbito de la Casa de Campo. Las razones que en su día (julio de 1996) alegó la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM) en tal sentido mantienen su validez, por lo que nos limitamos a transcribir un extracto de ellas haciéndolas nuestras:

- a. "... Es asimismo la única zona del municipio susceptible de integrarse en la Casa de Campo.
- b. "Presenta en fecha de hoy un notable valor ecológico. Principalmente, en cuanto a su situación de espacio frontera, tapón o barrera de protección de la Casa de Campo, a la que se encuentra anejo. Como es bien conocido, la pervivencia de la Casa de Campo como espacio natural –que no naturalizado-, el mantenimiento, en relativamente reducidas dimensiones, de un equilibrio faunístico y florístico siempre frágil, depende esencialmente de la pervivencia en la mayor medida posible de espacios naturales intermedios o de transición con la sociedad inmediata plenamente urbanizada. La Mina del Cazador, por sus buenas condiciones de conservación, situación y longitud, así como por la ausencia de malla urbana, reúne valores muy determinantes para garantizar una siempre incierta preservación ecológica de la Casa de Campo (...).
- c. "Debe también destacarse la importancia de la Mina del Cazador en el mantenimiento del equilibrio hídrico de la Casa de Campo. Aquel equilibrio, sustentado en buena medida por los aportes del NO y del O es muy frágil, como lo han demostrado las continuas alteraciones conocidas en el arroyo Meaques. (...).
- d. "Todas estas consideraciones determinaron la calificación del espacio en el PG de Madrid de 1985 como suelo no urbanizable de protección ecológica, (...).
- e. "Debe también destacarse la inclusión del espacio debatido en el Plan de Ampliación de la Casa de Campo de 1971".

- Terrenos al sur de la M-45, colindantes con Getafe, en Villaverde

¹⁶ Tomamos los datos de la *Memoria. Tomo V. p.*, 136.

El Preavance como único argumento a favor de esta reclasificación dice: “La propuesta [habla del Parque Científico y Tecnológico de Madrid] podría extenderse a los nuevos suelos urbanizables al sur de la M-45, como parte del área de influencia del parque, con sistemas sostenibles de colonización del territorio como instalaciones de energías renovables o asociadas a explotaciones de naturaleza agrícola y/o forestal de educación medioambiental”¹⁷.

Sin perjuicio de las consideraciones que más adelante haremos acerca de la actuación del parque tecnológico de Villaverde, es claro que las razones expuestas en el texto que acabamos de reproducir no justifican, en modo alguno, la reclasificación de cerca de 3 millones de m² de suelo. Carecen de fundamento. En realidad, la frase es una suma de vaguedades, apenas dice algo. Se anuncia un “área de influencia” de un desarrollo industrial que no existe y de futuro más que incierto, en la cual “podría” ir esto o lo otro o lo otro o... Esa ambigüedad alimenta justamente los viejos temores de las asociaciones vecinales del distrito relativos a la eventual instalación en dichos terrenos de un vertedero¹⁸.

El Avance es todavía más escueto y ambiguo sobre este ámbito. La ficha correspondiente¹⁹ no añade nada nuevo, sino que antes bien, al detallar la capacidad de acogida de la unidad de actuación, es extraordinariamente evasivo, el parque tecnológico no aparece por ningún lado. La Memoria del Avance sí alude a él en unas pocas y muy genéricas líneas.

Proponemos el mantenimiento de la clasificación del suelo como no urbanizable y su destino a la creación de un gran parque forestal, que dé continuidad al parque lineal del Manzanares y que forme parte del gran anillo verde de Madrid.

Esta opción es bastante más coherente que la propuesta en el Preavance y en el Avance. Pues, ¿por qué crear más espacio para actividades económicas en un ámbito en el que, sea en suelo urbano, sea en suelo urbanizable, hay disponible una cantidad enorme de terreno vacante, incluido un amplio parque de naves vacías?

- Terrenos comprendidos entre la M-50 y el parque regional del Sureste, en Villa de Vallecas

En este caso, no encontramos en el Preavance argumento alguno que asiente la reclasificación anticipada. Aparece enumerada en la página 29 del documento de la *Propuesta de Ordenación* y dibujada en los planos. Nada más, a pesar de que la superficie afectada suma más de 4 millones de m². En la página 43 no se hace mención del ámbito, si bien en los planos respectivos de usos globales está marcado como dotacional extensivo. La vecindad con las instalaciones de Valdemingómez y con la Cañada Real Galiana suscita muchas preguntas inquietantes. ¿Se está previendo aquí la ampliación del vertedero/incineradora?

La ficha respectiva del Avance es algo más explícita. De un lado, excluye cualquier desarrollo residencial en la unidad acotada, pero nada dice de las viviendas previstas en Valdecarros a una distancia superior a los 2 km. De otro lado, abre la posibilidad, incluso como *actividad vocacional*, a la materialización de usos productivos y de equipamiento social y actividad complementaria.

Nuestra propuesta es el mantenimiento de la condición de suelo no urbanizable. Ello sin perjuicio de la solución que se dé al asentamiento de la Cañada, que, como veremos más adelante, en nuestra opinión, pasa por la regularización de las ocupaciones, excepción hecha de aquellas que por razones higiénicas y sanitarias o porque son infraviviendas deban ser objeto de realojo.

¹⁷ Preavance-documento de *Propuestas de Ordenación*, pág. 195.

¹⁸ En 2007, el Ayuntamiento de Madrid autorizó y dio la licencia urbanística para la instalación de un vertedero de escombros y residuos peligrosos en la zona, colindando (a unos 100 metros de las viviendas) con el barrio de Perales del Río. *In extremis*, la movilización ciudadana y la oposición del Ayuntamiento de Getafe pararon el proyecto.

¹⁹ Las referencias a las fichas remiten al *Informe de Sostenibilidad Ambiental. Tomo III*.

En ningún caso, a nuestro juicio, sería admisible la ampliación en el ámbito de las instalaciones de recepción y tratamiento de las basuras, supuesta la proximidad de decenas de miles de viviendas. Sobre el asunto volveremos, igualmente, más adelante.

- Terrenos situados al sur del aeródromo de Cuatro Vientos

Nos encontramos aquí en una situación similar a la vista en el caso precedente. Se propone la reclasificación de más de 3 millones de m² sin una mínima justificación. El hecho de que la calificación sea como suelo dotacional significa que se pretende ampliar el sistema aeroportuario, cuando lo que procedería es el cierre de la instalación, dada la proximidad a las viviendas y el hecho de que las aeronaves sobrevuelan zonas habitadas.

Tal eventualidad, por lo demás, es más que un mero rumor habida cuenta del proyecto de la Administración regional de crear otro aeropuerto en El Álamo²⁰, mientras que AENA unas veces filtra a los medios de comunicación su negativa a desmantelar el aeródromo, otras su intención de convertirlo en un helipuerto y otras, en fin, sus elucubraciones sobre la clausura dado el déficit de explotación. Sea como sea, el aeropuerto parece inmerso en un largo proceso de declive, con una bajada continuada del número anual de operaciones. Sorprende que el Ayuntamiento de Madrid no tenga nada que decir sobre estas *idas y venidas*. Para la revisión del PG no existe tema, siendo, sin embargo, que el Avance es el instrumento y la ocasión idóneos para generar una amplia reflexión sobre el futuro de las instalaciones.

Así pues, proponemos el mantenimiento de la clasificación actual de los terrenos, frenando cualquier ampliación del aeródromo. Una parte del ámbito concernido se podría destinar a formar parte del anillo verde, formando continuo con los suelos de Campamento (UNP 4.07), y otra parte se podría destinar a completar el incipiente polígono tecnológico y de actividades.

En conclusión, en términos de suelo no urbanizable, el balance resultante de las propuestas de exclusión e inclusión que hace el Avance es nítidamente desfavorable. Diferimos de modo concluyente.

- Un resultado como el que acabamos de presentar no puede ser el producto de una revisión que reivindica la sostenibilidad medioambiental. Entre ésta y la reducción neta de la superficie del SNUP existe una evidente contradicción en los términos.
- Dicha reducción se compadece mal con el vector de la compacidad: en lugar de comprimir la huella urbana, se abre la posibilidad de ampliarla en unos 8 millones de metros cuadrados.
- Existe contradicción flagrante con la autocrítica contenida en el documento de *Evaluación del Plan General de 1997*. En éste se admite que la planificación de la ciudad hasta el límite de la capacidad fue un error y, sin embargo, el saldo neto de las propuestas de ordenación, en lugar de corregirlo, viene a empujar un poco más en la misma dirección.
- Las reclasificaciones no están justificadas en la documentación del Avance ni en la del Preavance. En particular, las fichas contenidas en el *Informe de Sostenibilidad Ambiental* recogen una información útil, aunque muy esquemática, sobre cada ámbito (fauna, vegetación, edafología, hidrología, conectividad...), pero falta lo esencial, a saber, qué razones aconsejan la reclasificación y para qué.
- Se anula la posibilidad de retomar el tantas veces prometido anillo verde.
- La falta de explicitación, por lo demás, da lugar a sospechas e incertidumbres en la opinión pública. Ese es un lujo que una revisión del PG no se debe permitir. Así, la reclasificación de la Mina del Cazador es relacionada con “una operación especulativa de RTVE”.

²⁰ Ni que decir tiene que la FRAVM comparte y apoya los argumentos en contra y la movilización ciudadana contraria a la creación de un aeropuerto en El Álamo. Suponemos, por otra parte, que el pinchazo del Eurovegas reducirá las probabilidades y la viabilidad de aquél. De cualquier manera, la situación que envuelve a las infraestructuras aéreas de Barajas, Torrejón de Ardoz, Campo Real, El Álamo y Getafe, más varias decenas de helipuertos militares, civiles y de emergencias, exigen un replanteamiento global de todo el sistema aeroportuario regional. La incuria y la frivolidad con que se está gestionando este asunto es intolerable. Volveremos más adelante sobre él.

- Abundando más en esta última cuestión, tenemos que dos reclasificaciones suscitan la total oposición de las poblaciones vecinas por su eventual asociación con la instalación o ampliación de equipamientos que generan graves impactos en el entorno habitado: vertedero de inertes en Villaverde y vertedero/incineradora de Valdemingómez.
- En fin, la reclasificación en los alrededores del aeródromo de Cuatro Vientos supone agudizar el problema que significa esta infraestructura enclavada en un área con una alta densidad residencial.

Volviendo sobre la cuestión crucial de la justificación de las reclasificaciones tenemos que, como bien sabe el Ayuntamiento de Madrid, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es meridiana. La Administración debe acreditar suficientemente la pérdida de los valores que dieron lugar a la protección o, en su caso, que tales valores no existen. Las fichas no contienen información ni análisis que den satisfacción a esta exigencia. Antes al contrario, en algunos casos existen áreas de cultivo, cursos fluviales, masas arbóreas...

Pero, sobre todo, más importante que lo que hay en tales o cuales terrenos en cuanto a fauna, vegetación, paisaje... es *lo que puede haber o incluso lo que debiera haber y no lo hay*. El inventario actual es francamente descorazonador, pues nos encontramos suelos erosionados, desérticos, con una vegetación mediocre, con abundancia de pastizales, algunas zonas de retama, una fauna propia de suelos antropizados (ratas, topillos, palomas...). Son frecuentes las construcciones efímeras, las actividades marginales, los escombros y vertidos de todo tipo de residuos... Es fácil detectar áreas de tierra contaminada. La aplicación de la ecuación de la pérdida de suelo debida a la erosión hídrica daría resultados probablemente escalofriantes. Lo mismo ocurriría si consideramos la pérdida debida a la erosión eólica²¹.

Al llegar aquí la conclusión pareciera que cae por su propio peso: no hay valores que proteger. No estamos de acuerdo. Si esos terrenos se limpiaran y se cuidaran, sí habría valores que proteger. Por otra parte, cómo y por qué se ha llegado a esta situación. De un lado, los propietarios han incumplido sus obligaciones relativas a conservación y mantenimiento del suelo natural y a la realización de las reforestaciones y trabajos y obras de defensa del suelo y su vegetación, con arreglo al artículo 12 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM). De otro lado, las Administraciones han incumplido sus obligaciones relativas a la protección de los suelos naturales y la realización de los trabajos de restauración precisos, así como a velar para que los propietarios cumplan con sus deberes y si no sancionarles. En puridad, estamos ante un caso que sería susceptible de entrar en los supuestos del artículo 16.3 de la LSCM: "Si como consecuencia de incendio o agresión ambiental, sean cuales fueran sus causas, quedasen dañados el suelo, la vegetación y la fauna o sus hábitats, y los terrenos perdieran el valor que dio lugar a su protección, quedarán sujetos desde el mismo momento de la producción del daño a restitución medioambiental. En todo caso, no podrá incluirse este suelo en ninguna otra clase, dentro de los 30 años siguientes al daño sufrido (...)". Aquí estamos ante una manifiesta connivencia objetiva entre la dejación por parte de los propietarios y la negligencia de las Administraciones, a resultas de la cual los suelos sufren una significativa degradación. En lugar de sancionar y corregir el resultado, se premia a los propietarios con una reclasificación.

2.2.2. EL SNUP EN LAS NORMAS URBANÍSTICAS

El título 8 del borrador de las NN UU establece las condiciones particulares del uso rural no dotacional. El desarrollo de los capítulos y artículos es todavía demasiado incipiente, ni comparación con el capítulo 3.4 de las aun vigentes NN UU. Las cuestiones que suscita el esbozo del borrador se centran en el denominado uso rural periurbano y concretamente en la futura regulación de los usos compatibles autorizados y los usos sujetos a control ambiental.

²¹ $A = R * K * L * S * C * P$, donde A es la pérdida media de suelo por ha en un año debida a la erosión hídrica, R es el factor de erosividad de la lluvia, K es el factor de erosionabilidad de suelo –dependiente del índice de protección de la cubierta vegetal y de la resistencia litológica-, L es la longitud de la pendiente, S es la inclinación, C es el factor que mide la influencia de los cultivos y P mide la incidencia de las medidas preventivas correctoras. La ecuación de la pérdida por erosión eólica es parecida, solo que subraya lógicamente la incidencia del viento.

Nuestras sugerencias a este propósito ponen el acento en:

- En los parques periurbanos los usos predominantes deben ser los propios del medio natural: forestales, agrícolas (incluidos los huertos urbanos) y ganaderos.
- El resto de usos posibles (compatibles o autorizables) deben tener carácter excepcional y su implantación debe quedar sujeta a la elaboración de un plan especial.
- Entre los usos posibles consideramos los relacionados con las actividades educativas (centros de interpretación y centros de educación ambiental), comercio verde-ecológico, depuración de agua, producción de compost, biodigestión con fines energéticos, parques fotovoltaicos, producción primaria.
- No consideramos, en cambio, salvo situaciones muy excepcionales bien justificadas las actividades deportivas, espectáculos masivos, industriales (distintas de la primera transformación), depósitos de materiales y/o maquinaria, aparcamiento de vehículos...
- Las actividades relacionadas con la minería, extracciones... estarán sujetas a una rigurosa normativa que atenúe al máximo las afecciones al medio y que asegure la restitución de los terrenos una vez acabada la explotación.

Por otra parte, la Ley 5/2012, de viviendas rurales sostenibles, viene a permitir la edificación de chalecitos en suelos urbanizables no sectorizados y en no urbanizables salvo que lo prohíba el régimen jurídico específico en el caso de suelos sujetos a protección sectorial. Además, el artículo 1 se cuida mucho de hacer prevalecer sus determinaciones sobre el planeamiento urbanístico de los ayuntamientos. Por tanto, se comprende que las NN UU no pueden impedir directamente que en Madrid se lleve a cabo la tropelía que entraña la llamada *ley virus*. Sí proponemos, no obstante, que desde el PG se pongan todos los obstáculos técnica y jurídicamente viables a fin de desincentivar las eventuales iniciativas de los propietarios de tales suelos en el término municipal. En particular, de acuerdo con el artículo 2.2, el Ayuntamiento de Madrid sí puede regular, en las NN UU u otra pieza normativa, que no hará inversión alguna relacionada con el suministro de agua, energía eléctrica, gas, telefonía, recogida de basuras, transportes, accesos, equipamientos, infraestructuras de ningún tipo, ni prestaciones de servicios propias del medio urbano. Todas las inversiones correrán a cargo de los propietarios y/o promotores. Para la concesión de la licencia de obra será requisito imprescindible describir de manera pormenorizada cómo aquéllos darán respuesta a estos extremos.

2.3. EL SUELO URBANIZABLE Y LA OPORTUNIDAD DE RETOMAR EL ANILLO VERDE

El grueso de los suelos urbanizables sectorizados (SUS) que contempla el Avance del nuevo PG, más varios de los ámbitos que incluye en la categoría de urbanizables no sectorizados (SUNS), están afectados por la Sentencia del Tribunal Supremo que anulaba muchos de los crecimientos periféricos del PG97, a la que la *revisión exprés* vino a enmendar la plana. Así pues, en realidad, la revisión en marcha del PGOUM no toma decisiones relevantes sobre los suelos urbanizables, sino que se encuentra con *la faena ya rematada*.

En las sugerencias al documento del Preavance tomamos una posición clara sobre la gestión que se debía hacer de la Sentencia.

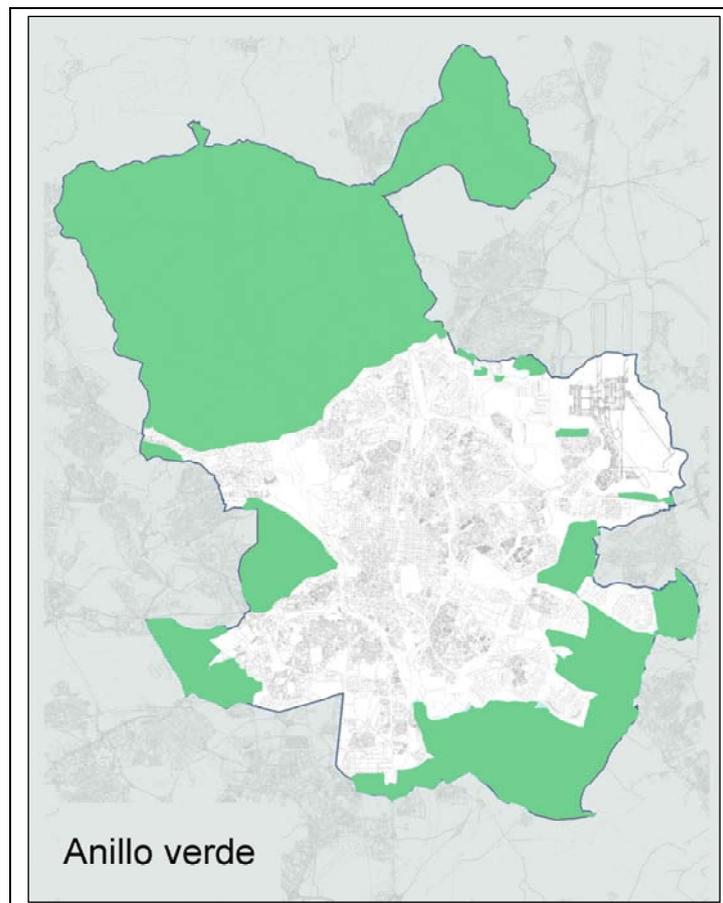
Partíamos allí de un dibujo desdramatizado de la situación. De los 22 desarrollos anulados, teníamos que en dos (Monte del Pilar-Escorzonera y Mingorrubio) el proceso de revisión optaba por clasificarlos como SNUP; en 15 solo estaban aprobados los instrumentos de planeamiento y urbanización o ni eso; en dos (Berrocales y Ahijones) se había iniciado la urbanización, pero los porcentajes de ejecución no eran muy altos; y en tres (Arroyo del Fresno, Valdebebas y Atalayuela) la urbanización estaba casi completada e incluso en Valdebebas se habían concedido licencias de edificación para casi 4,5 mil viviendas²². Por otra parte, considerábamos que en varios de los desarrollos del sureste, con independencia del escalón en que se

²² Datos del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda: "Seguimiento de la gestión en los nuevos desarrollos urbanos. Situación a 30/12/2012", en www.madrid.es.

encontraran en el proceso urbanístico, así como en Valdebebas y Arroyo del Fresno, había miles de familias que habían enterrado sus ahorros durante años para lograr una vivienda que se retrasaba *sine die*²³.

Este panorama nos llevaba en el mismo documento de sugerencias al Preavance a concluir que la estrategia del PG97 (crecer hasta el límite fronterizo del municipio, colmatar Madrid, agotar el suelo no ocupado) no se ha materializado porque estaba sobredimensionada y era una apuesta por los conceptos urbanísticos desarrollistas, los cuales han hecho crac por enésima vez en la presente crisis de la economía de casino. La reconducción no pasa por dilatar el horizonte temporal, sino por ponerle punto y final y darle carpetazo. **En suma, nuestra propuesta era mantener la clasificación como suelos no urbanizables de los ámbitos afectados por la sentencia. De esa medida exceptuábamos las tres áreas ya urbanizadas (Arroyo del Fresno, Valdebebas y Atalayuela), así como el recinto de las instalaciones militares de Campamento. Todo ello sin perjuicio de que a la par se habría de dar respuesta a los derechos de las familias que han invertido sus ahorros en adquirir una vivienda que nunca llega.**

Esta opción, unida a la que proponemos en el epígrafe anterior, conforma una estrategia fundamental de defensa del medio ambiente y de la ciudad compacta. Estamos ante la última oportunidad de crear el anillo verde de Madrid. Es verdad que éste, aunque ya bastante demediado, era más fácil antes de la *revisión exprés* que ahora; pero la idea conserva su actualidad y valía. Seguimos planteándolo como la agregación de los SNUP y los urbanizables (SUS y SUNS) que no sean desarrollados a corto o medio plazo. En el plano adjunto hacemos una aproximación meramente tentativa de la suma máxima, a la que incorporamos por razones obvias la Casa de Campo.



²³ Entre esas miles de familias se halla un amplísimo colectivo de personas que han sido víctimas de estafas, cuyos casos están ahora en los tribunales y exigiendo a las aseguradoras la recuperación de su dinero.

Basamos la viabilidad del anillo en, por así decirlo, dos líneas de ataque.

Primera, como veremos en los capítulos respectivos, hoy por hoy y durante muchos años, las necesidades previsibles de crecimiento del suelo residencial y del suelo productivo o para actividades económicas suman una magnitud moderada, debido tanto a la anemia de la dinámica demográfica y de la actividad económica como a la existencia de un abultado volumen edificado de espacio habitacional, terciario e industrial sin uso, vacío, con el cierre echado, abandonado, en venta, buscando inquilino... En suelo urbano, además, hay miles de metros cuadrados disponibles para los mismos destinos en solares, descampados, zonas degradadas que deben ser reconvertidas, instalaciones y usos obsoletos o disfuncionales en las localizaciones actuales... Con bastante probabilidad, un paquete muy grueso de los suelos urbanizables no será desarrollado en las próximas décadas. ¿Se seguirá permitiendo que esos terrenos sean pasto de la erosión, los vertidos ilegales y tantas otras heridas debidas a la acción de unos y a la omisión de otros?



Solar en el polígono de Julián Camarillo



Edificios de oficinas en venta o alquiler en Julián Camarillo

Segundo, como quiera que, para una revisión del PG que se precie de *verde, sostenible*, la única respuesta que cabe es no, debemos poner sobre la mesa la inevitable cuestión, *¿qué hacer?* Las NN UU tienen mucho que aportar a este respecto. Lamentablemente el borrador de las normas del Avance apenas dedica al *régimen del suelo urbanizable* una página y ésta para establecer las definiciones de rigor y, luego, para remitirnos a las leyes del suelo estatal y autonómica. Pues bien, no parece que sea ocioso que reparemos en algunos aspectos contemplados en dicho marco jurídico, si bien sería innecesario que nos extendamos en ello.

El Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLR) acota como suelo rural aquel "... que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización" (artículo 12.2.b). El artículo 9 no admite discusión: "En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica (...)". Para no pecar de reiterativos, digamos que el artículo 12 de la LSCM recalca los deberes relativos a la conservación del suelo por parte de los propietarios y, singularmente, el artículo 22.2.a señala que el contenido de los deberes de propiedad en el SUNS comprende también "los establecidos para el suelo no urbanizable de protección", mientras no sea desarrollado de la manera preceptiva. Esta asimilación lleva a que en el artículo 42.4.c se regule que el PG establecerá en el SUNS "la totalidad de las determinaciones de ordenación pormenorizada, en idénticos términos que en el suelo no urbanizable de protección, a fin de asegurar la eficacia del ejercicio de las facultades urbanísticas en tanto no se promuevan las iniciativas de sectorización de los terrenos".

En fin, concluimos que las NN UU están bien habilitadas por la legislación de referencia para requerir y organizar el concurso de los propietarios de los suelos (SNUP, SUS, SUNS e incluso, si fuera el caso, parcelas sin edificar y solares en suelo urbano) en la creación del anillo verde y, en el supuesto de que aquél no se produzca, para actuar en una doble vía, la de la disciplina urbanística y la de la ejecución sustitutoria con cargo al bolsillo de los titulares. En tal sentido, proponemos que las NN UU incluyan un articulado específico que regule la obligación de los propietarios de las diferentes clases de terrenos de conservarlos en unas condiciones dignas y respetuosas con el medio ambiente, sea mediante actuación propia, sea mediante cesión temporal y reversible a la Administración o a un tercero. Tal vez, podría materializarse en una ampliación del actual título 8 del borrador, que hemos comentado más arriba. Por lo demás, la dimensión más material del anillo verde la tratamos más adelante, en el capítulo dedicado a la red de zonas verdes²⁴.

Por último, antes de cerrar el presente epígrafe debemos volver al documento del Preavance, a los *Criterios de Sostenibilidad en los Desarrollo del Sureste*, texto al que nos hemos referido en el capítulo de *Introducción*. Compartimos las críticas que allí se hacen de los crecimientos planeados en Villa de Vallecas y Vicálvaro. Sin duda, es fácil añadir otros muchos motivos de disenso. Entre ellos hemos de enfatizar el no a la reproducción de los PAU del Norte o del Ensanche de Vallecas. Las Tablas, Sanchinarro, Montecarmelo son barrios mediocres en buena medida, paradójicamente, por todo aquello de lo que presumían sus diseñadores y promotores: calles largas y amplísimas, para que los coches se salten los límites de velocidad y algunos jóvenes emulen a James Dean; zonas verdes sobredimensionadas, con abundante césped sediento de agua; espacios abiertos excesivos, que a más de uno le causarán agorafobia; sin actividades de proximidad; dependientes del automóvil, pero con un metro ligero muy *chic*, del que los vecinos se quejan por el ruido; con una bajísima densidad, una especie de homenaje a la ciudad difusa... en definitiva, un espacio público anodino, sin personalidad, confuso.

Varios altos cargos del Ayuntamiento de Madrid, en declaraciones públicas ante diversos foros, han argumentado que, una vez hecha la revisión exprés de los planes del 85 y el 97, no sería coherente seguir adelante con el enfoque del Preavance en relación a los crecimientos del sureste. Esas manifestaciones, en realidad, vienen a expresar el temor de que continuar trabajando en la dirección que marcan los *Criterios de Sostenibilidad* pudiera desautorizar la propia *revisión exprés* y que ello tuviera trascendencia ante los tribunales, especialmente el TS, autor de la sentencia anulatoria de las reclasificaciones de los NUC del PG97. No van descaminadas estas razones, sin duda. Aquí se plantea un dilema para quienes deben tomar las decisiones. Nuestra posición es clara, la revisión del PG debe buscar una fórmula que, minimizando los riesgos jurídicos, permita readecuar la ordenación y los calendarios de los desarrollos del sureste. No podemos compartir las razones de oportunidad política o de índole contencioso administrativa para no atajar un problema que, como explican los propios redactores del Preavance, traerá consecuencias significativas e incluso graves sobre las arcas municipales, aparte las consideraciones, igualmente trascendentes, que podemos hacer sobre las dimensiones relativas a la sostenibilidad, la movilidad, la calidad del espacio público...

2.4. EL SUELO URBANO: COSER, RECICLAR, TRANSFORMAR

2.4.1. LA CIUDAD EXISTENTE

El suelo urbano (SU) acota la ciudad realmente existente. Cuando decimos que la prioridad es volver sobre ésta, en realidad, estamos proponiendo que el planeamiento otorgue a ese gran trozo de espacio una importancia superlativa o, como lo suele expresar la jerga técnica, darle *carácter estratégico*. Pero, ¿en qué se traduce todo esto? Se trata de detectar problemas y oportunidades y en función de ellos actuar. El quid de la cuestión es el sentido y el alcance de ese actuar.

²⁴

Véase apartados 2.2.2 y 5.3.

Aquí es donde toma significado el término **transformación**. Con él queremos decir varias cosas. Obviamente, no buscamos el cambio por el cambio y hay cambios que rechazamos de plano. En primer lugar, subrayamos el calado de las intervenciones sobre lo realmente existente: deben ser profundas por oposición a epidérmicas. Así, entendemos que el PG no debe amparar el fachadismo u operaciones cosméticas. En segundo lugar, enfatizamos la pertinencia de las intervenciones de acuerdo con un modelo de ciudad que se debe erigir sobre los ejes de la compacidad, la mezcla, la eficiencia del metabolismo urbano, el reequilibrio territorial y la cohesión social. En tal contexto, la transformación es más o menos sinónima de otras palabras: recuperación, regeneración, rehabilitación, cosido del tejido, integración... En tercer lugar, es esencial que las intervenciones se guíen bajo la primacía del interés general. Es cierto que este es un concepto demasiado genérico, por lo que preferimos interpretarlo como el logro de la máxima socialización posible de los beneficios y plusvalías derivados de la acción urbanística de los poderes públicos. En cuarto lugar, las intervenciones han de evaluar y prevenir de forma muy cuidadosa las consecuencias buscadas y no buscadas que pueden propagar, especialmente aquellas que afirman procesos de segregación o polarización social o que sancionan procesos de expulsión o deslocalización de los llamados *usos pobres* del suelo y, por ende, de sus respectivos actores. Las actuaciones en estos supuestos invocan a la modernidad para legitimarse, pero eso no deja de ser una lectura interesada y maniquea, pues, a nuestro juicio, no es moderno desencadenar procesos de *gentrificación* o destruir empleo industrial. En quinto lugar, las intervenciones han de incorporar otra prevención, la de no requerir de las familias y otros actores económicamente modestos unas inversiones y gastos que las empobrezcan o, peor aun, las lleven a la quiebra. De hecho la posibilidad de promover fuertes endeudamientos privados –con las comunidades de propietarios y/o con las entidades financieras- para hacer frente a las derramas es el riesgo que advertimos en la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas .

La clasificación del suelo y, con mayor rigor, la división del suelo urbano nos depara el primer momento en el que la revisión del PG se somete al test de qué entiende por transformación. El borrador de las NN UU del Avance diferencia cinco categorías de SU: urbano común, urbano con obras accesorias (UA), urbano con actuación de dotación (UD), urbano con actuación incorporada (UI) y urbano con actuación nueva (UN). Las cuatro últimas dan la imagen de la ambición y del grado de pormenorización del nuevo PG. El reverso de la imagen nos lo proporciona la primera categoría y, en particular, la identificación, en su caso, de ámbitos de SU común que por sus características y circunstancias, sin embargo, debieran ser UA, UD, UI o UN.

Prestaremos especial atención a otra categoría de SU superpuesta a las cinco categorías que hemos mencionado arriba; a saber, los *ámbitos sujetos a recuperación urbana*.

Vaya por delante, como comentario general, que la transformación urbana se queda muy corta a propósito de la clasificación del suelo en el presente Avance de la revisión del PGOUM.

2.4.2. SUELO URBANO CON OBRAS ACCESORIAS

Los ámbitos concernidos se consideran SU consolidado. Por ello, las obras que se habrán de planear y ejecutar en ellos son menores, accesorias y “se dirigen mayoritariamente a la regularización del viario público”. El paquete de UA totaliza 18 espacios, con una extensión agregada de 55 ha. Más de la mitad las absorbe la Cañada Real Galiana. El resto son pequeñas o medianas.

Se echa en falta una descripción más amplia de cada actuación en las fichas respectivas. Incluso en algunos casos la información es confusa. Veamos el ejemplo de la Cárcel de Yeserías. Está identificada como la UA.012 y se indica que está sujeta a la cesión de viarios urbanizados, pero en el Tomo IV de la Memoria, el de *Propuestas de Carácter Estratégico*, se adelanta que “... tiene un enorme potencial de reutilización para el barrio, (...). Con su uso actual como Centro de Inserción Social Victoria Kent se mantiene una vinculación entre el

contenedor y el contenido que podría cuestionarse²⁵. Son asuntos distintos, pero se comprenderá que la ciudadanía literalmente no se entere.

En todo caso, en este apartado hay dos asuntos que concentran nuestro interés.

- Aparte las actuaciones pendientes de urbanización, creación de nuevos viarios, etc., un tema de candente actualidad hoy es la necesidad de acometer un **plan de reurbanización** de amplias zonas de la ciudad. El deterioro del asfaltado de un buen número de vías y del adoquinado de las aceras empieza a ser alarmante. Un bache en el firme o una acera levantada no tienen cabida en el PG, por supuesto; pero la reducción de la política de inversiones municipales al mínimo está posibilitando un deterioro alarmante de muchos barrios. Esto sí puede llegar a ser un eje pertinente del PG, al menos en determinadas áreas, y aunque solo sea a fin de concretar una jerarquía o una prelación de intervenciones.
- No entendemos la inclusión en las UA de la Cañada Real Galiana. Se trata de hacer un barrio casi desde cero (urbanización, infraestructuras, equipamientos, zonas verdes, erradicación de infraviviendas, regularizar alineaciones...), amén de resolver complejíssimas cuestiones de derechos de propiedad, reparto de cargas y beneficios y realojos, ¿y aquí lo resolvemos con la realización de obras accesorias de urbanización? El planeamiento diferido de desarrollo del ámbito, ¿despejará todos los interrogantes que se cierne sobre una de las zonas más problemáticas de la ciudad? Evidentemente no. Volveremos sobre el asunto más adelante en este mismo capítulo.

2.4.3. SUELO URBANO CON ACTUACIÓN DE DOTACIÓN

Esta figura recoge las actuaciones de transformación urbanística reguladas en el artículo 14.1.b del TRLS, cuyo objeto es incrementar las dotaciones públicas del ámbito de que se trate como consecuencia de un aumento de la edificabilidad o la densidad o un cambio de los usos asignados. El Avance contempla 146 unidades, con una superficie agregada de 120 ha, a razón de 8.220 m² por unidad. Un grupo amplio está formado por unidades pequeñas, menos de 1.000 m²; pero también hay un paquete importante de unidades que superan los 10.000 m².

Como en el caso anterior, se echa en falta una información más detallada de cada UD en el fichero de condiciones. Por otra parte, el *Informe de Sostenibilidad Ambiental, Tomo II*, se extiende en la descripción de algunas UD, pero no resuelve la laguna. Más aun, este tomo, que contiene las *Fichas de ámbitos en suelo urbano*, sugiere más que aclara. En efecto, cada una de éstas incluye un apartado (*Potencialidad. Oportunidades para usos urbanísticos*) en el que especifica la capacidad de la unidad concreta para desarrollar tales o cuales usos (industrial/logístico, residencial, etc.). Pues bien, en la mayoría de las áreas, la conclusión es que, salvo el uso industrial/logístico, *cabe todo*, cualquier uso es bien recibido. Hemos de esperar a que, en la fase de la aprobación inicial del PGOUM, las fichas (unas y otras) sean más elocuentes.

El artículo 16 del TRLS detalla los deberes que comportan las actuaciones de dotación en cuanto a cesiones de suelo para las redes públicas, que deben ser acordes con lo que determina el artículo 36 de la LSCM, y la entrega del suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al 10% del incremento de la edificabilidad media ponderada²⁶. A este respecto el borrador de las NN UU hace una regulación algo confusa. Sobre ella merece la pena que fijemos aquí dos consideraciones:

²⁵ En p. 210.

²⁶ Como es bien sabido, nuestra reivindicación a este respecto es que la LSCM sea modificada para que ese porcentaje sea establecido en un número significativamente superior al 10%.

- Falta establecer la cesión de suelo destinado a redes generales: 20 m² por cada 100 edificables (o incremento de la edificabilidad media ponderada). El borrador y la *Memoria. Tomo V* mencionan únicamente la red local.
- Falta justificar los coeficientes de homogeneización y la distinción que se propone de ellos según que se empleen para calcular la cesión de redes o la cesión de edificabilidad. A nuestro juicio, no basta con referenciarlos a la ponencia de valores catastrales. Éstos no dan una imagen realista de los precios de mercado, sea referida a un momento, sea –lo cual sería más apropiado– a un periodo. Aun así, este dato carecería de importancia si la ponencia reflejara proporciones verosímiles entre los precios de los diferentes productos inmobiliarios (residencias, oficinas...), pero tampoco es el caso. Los coeficientes son índices de conversión, de tal modo que si no están bien ajustados premian a unos productos frente a otros. Cuando el premio beneficia a los llamados *usos pobres*, entonces se les está protegiendo, se está reteniendo su expulsión. Cuando el premio beneficia a los *usos ricos*, entonces se está acelerando la decadencia de los primeros e incentivando los procesos de relocalización. La propuesta de las NN UU probablemente incurre en esta última consecuencia. Las correcciones que planteamos al cuadro de la página 20 se resumen en:
 - Hacer los estudios pertinentes de la evolución de los precios del suelo y los edificios segregando por usos, en un periodo de, v. gr., 10 años.
 - Contando con dichos estudios, o no, fijar el coeficiente 1 para el uso residencial de vivienda protegida. Los coeficientes del resto de los usos se definirán por su relación con éste. El coeficiente de los usos dotacionales es cero.
 - Proponemos la siguiente jerarquía de coeficientes:

Dotacional < Vivienda protegida < Industrial < Logística <
Equipamiento privado < Vivienda libre < Terciario

Por otra parte, observamos que casi un cuarto del total de las UD, más de una treintena en cifras absolutas, pertenecen a edificios de Telefónica. Entre ellos sobresale el buque insignia de Gran Vía, 28. Véase en el siguiente mapa la distribución territorial. Más de la mitad se hallan en el interior de la M-30, en localizaciones privilegiadas vistas desde las rentas diferenciales del suelo.

En ningún lugar de la documentación del Avance figura que estos ámbitos sean propiedad de Telefónica, siendo éste, sin embargo, un dato muy significativo. Para un lector inadvertido, se trataría de intervenciones sueltas, algunas casi irrelevantes toda vez que se producen sobre superficies pequeñas. No importa tanto el hecho de que tal o cual terreno pasa de tener la calificación de dotacional a tener la de actividad económica, con la revalorización que ello supone, sino que aquí estamos ante una gran operación de recalificación urbanística con un único beneficiario. Por lo demás, esta operación es tanto más destacada cuanto viene de viejo y ha estado rodeada por la polémica. En abril de 2003, el Ayuntamiento de Madrid, en el último pleno ejecutivo del mandato, acordó la recalificación del uso de 48 edificios de Telefónica, por la que la ciudad recibía en concepto de participación en las plusvalías generadas 6 millones de euros. La cantidad fue tachada de “irrisoria” por mucha gente, tan es así que la nueva Junta de Gobierno municipal decidió no suscribir el convenio y renegociarlo. Entonces, las plusvalías que retornaban a la ciudad se establecieron en 53 millones de euros a desembolsar en 20 años. Pues bien, en el resurgir de la operación, ¿qué hay de nuevo y qué hay de viejo? Mejor, ¿qué gana la ciudad? ¿Cuáles son las plusvalías esperadas? ¿Cuál es la distribución de ellas entre la empresa y el Ayuntamiento? ¿Qué pasa con el empleo existente?

La participación de la ciudad en las plusvalías urbanísticas es uno de los principios rectores de la política económica y social, sancionado por el artículo 47 de la CE. Sobra, pues, que nos extendamos en justificarla. En este caso, merece la pena, no obstante, que subrayemos un dato esencial: muchos de los suelos sobre los que se levantan los edificios fueron obtenidos valiéndose del hecho de que Telefónica era un servicio público en régimen de monopolio.



Actuaciones con dotación en edificios de Telefónica

Otro paquete muy relevante de UD encierra edificios pertenecientes a la Comunidad de Madrid: Vicepresidencia del Gobierno, sedes de las consejerías de Cultura y Sanidad, dependencias de la Consejería de Educación en Santa Hortensia, Dirección General de Transportes, juzgados de la plaza de Castilla, cocheras del metro de Ventas, plaza Cívica del Gran San Blas, oficinas del INEM de la c/ Espartinas. También sobresalen en un tercer paquete las posesiones del Ministerio de Defensa y otros ministerios: cuartel de Batalla del Salado, Escuela Politécnica del Ejército, colegio de Huérfanos de la Guardia Civil, Almacén Militar de San Cipriano, antiguo hospital del Aire, Torrespaña, Parque Móvil de los Ministerios. Por supuesto, en la relación no podían faltar RENFE/ADIF (edificios en c/ Ciudad de Barcelona, antiguo APR 2.17) ni el propio Ayuntamiento de Madrid (Registro Civil de la c/ Pradillo).

Estas UD, sumadas con varias de las UN que veremos más adelante, parecen formar parte de una estrategia más amplia y sistemática de venta de los bienes inmuebles públicos. De ahí que alguien la ha denominado como la *desamortización de nuestros días*. Existen varios paralelismos entre la decimonónica y la actual, tales como la apelación a la venta de terrenos para enjugar una imponente deuda pública. Pero no sería correcto exagerar las concomitancias, pues, mientras que el proceso desamortizador del XIX estuvo inspirado por ideas liberales e incluso progresistas, aunque arrojó resultados más bien escasos en esa dirección, la estrategia actual se inscribe en un discurso *neoon* nada disimulado. De un lado, la estrategia enlaza con la privatización de (la gestión de) los servicios públicos. Ésta expresa una desconfianza extrema en el sector público y una decidida voluntad de transferir a manos privadas bienes y actividades con el fin de mercantilizarlos, convertirlos en objetos de negocio. De otro lado, el precedente lo encontramos en los años 90, en la masiva venta de las joyas de la corona, las grandes empresas y monopolios, por lo que no es necesario que nos remontemos a los 1800.

Dada la coyuntura del mercado y la posición de dominio de los inversores, esa estrategia está dando penosos réditos. Se cruzan operaciones en las que las Administraciones se deshacen del

patrimonio de todos y todas por precios de gangas y hasta ridículos²⁷, tanto más desde que las entidades financieras y la SAREB han inundado el mercado de productos inmobiliarios a precios de saldo. Las compras se están concentrando en unos pocos inversores, entre los que destacan los llamados fondos buitres, las socimi, el capital riesgo... Para apoyar la venta no solo se hacen descuentos considerables sobre el precio, sino que se acude a otros procedimientos como la práctica de la venta de la sede de un organismo público, seguida del arrendamiento por el mismo organismo al nuevo propietario para mantener la sede. Ejemplos: Gran Vía, 18 (dependencias de la Consejería de Justicia), Gran Vía, 3 (Registro General de la CM), edificio Apot (sede del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda); más otras actuaciones de la Administración regional, según el mismo esquema, pendientes de ejecución en Vía Lusitana, 21, Embajadores, 181, General Díaz Porlier, 35, Zurbano, 56... En esta suerte de *retroleasing*, el vendedor hace caja, gana liquidez a corto plazo, a cambio de descapitalizarse para siempre; a la vez, el comprador incrementa su patrimonio de manera poco onerosa y no tiene que incurrir en gasto para ponerlo en explotación, pues el bien ya viene con el cliente incorporado y atado por X años.

El PGOUM no debe amparar ni promover, digámoslo así, *operaciones taumatúrgicas*, es decir, UD que solo consisten en una recalificación de los terrenos con el subsiguiente estirón de los valores de compraventa, como el milagro de los panes y los peces. Cada UD debe entrañar un valor añadido, esto es, una actuación de transformación de un trozo de la ciudad que comporte una recalificación, una mejora, una aportación a la compacidad y/o complejidad de la ciudad... Otra cosa (cambiar la calificación de dotacional a actividades económicas para que los edificios se revaloricen, sin más) es especular, en la doble acepción de la palabra: perderse en sutilezas o hipótesis sin base real y efectuar negocios en que la expectativa de beneficios reside en el cambio de precios. La utilización del PG con tales objetivos es espuria. Significa volver a las añagazas de la economía de casino de los años de la burbuja inmobiliaria. El hecho de que el beneficiario de la magia de la recalificación sea una Administración pública no mejora el perfil de las prácticas, sino que bien al contrario las hace más esperpénticas. UD como las que afectan a varias consejerías de la Comunidad de Madrid²⁸, la del Registro Civil, la de los juzgados de la plaza de Castilla o la de Torrespaña deberían justificarse debidamente, pues cabe sospechar que encubre operaciones como las que acabamos de cuestionar, en cuyo caso nuestra sugerencia es que sean desechadas y retiradas en la fase de aprobación inicial del PG.

Somos firmes partidarios de que las Administraciones públicas definan y ejecuten planes de racionalización de los espacios que ocupan y, asimismo, de que el espacio sobrante, infrautilizado o no utilizado sea *puesto en valor*, tanto más respecto de aquellos suelos e instalaciones que son susceptibles de sufrir procesos de deterioro físico y/o de degradación social o que son asiento de usos disfuncionales en la ubicación en que se encuentran o que son un estorbo. Pero no, francamente no, las Administraciones no pueden actuar como si de agentes con ánimo de lucro se tratara. Su lógica es otra. El destino de los terrenos y/o las construcciones existentes debe concentrarse en la transformación en el sentido que le hemos dado más arriba, en el epígrafe 2.4.1. En el segundo volumen de estas sugerencias, el dedicado a las propuestas por distritos de las asociaciones vecinales, nos pronunciamos acerca de muchas de las UD promovidas por las diferentes Administraciones: desde el colegio de Huérfanos de la Guardia Civil en Príncipe de Vergara hasta la plaza Cívica del Gran San Blas, pasando por el antiguo hospital del Aire en Arturo Soria, el cuartel de Batalla del Salado, las cocheras del metro de Ventas o los terrenos del APR 2.17. Como se verá, en ellas hacemos hincapié en que los espacios respectivos deben servir para **1) desarrollar equipamientos**

²⁷ Varias ventas han sido denunciados en vía penal por entender los denunciantes que se ha producido un quebranto patrimonial contra las arcas públicas. Tal es la situación de la venta de viviendas del IVIMA a Lazora/Goldman Sachs en el momento que escribimos el presente documento.

²⁸ Que la Comunidad de Madrid contempla la revisión del PGOUM como una fuente de ingresos lo muestra sin tapujos el documento *Optimización del Patrimonio Inmobiliario de la Comunidad de Madrid*, de noviembre de 2013, elaborado por la CM. Véase en www.madrid.org/cs/satelite?blobcol. En la página 38 contabiliza el cambio de uso de 19 edificios (15 de la CM y 4 de ARPROMA) y de 4 parcelas. Asimismo, especula con el grado de protección de sus edificios, pues literalmente dice: "Se analizan los edificios catalogados y se estudia el cambio del nivel de catalogación".

públicos de la red local que satisfagan los acusados déficit dotacionales de la ciudad, sobre todo en los barrios de la almendra central, 2) aumentar la superficie de las zonas verdes y crear huertos urbanos y 3) promover viviendas protegidas en alquiler.

Tenemos, en otro orden de cosas, varias UD en las que hay residencias-casas bajas y cuyos moradores deben ser consultados acerca de las actuaciones previstas, algo que no se ha hecho hasta ahora: así, p. ej., en la c / Cavanilles, c/ General Fanjul, 18, c/ Esculano, Estación de Vallecas y Puerto Pozazal o c/ Josefa Herradón. ¿Cómo les afecta la nueva ordenación? ¿Qué cargas se les vienen encima? ¿Qué derechos de realjo les asisten, en su caso?

Otra bolsa de UD que suscitan el interés de las asociaciones vecinales es el relativo a ámbitos en que estaban previstas actuaciones dotacionales o de infraestructuras y que ahora son propuestas en el Avance como unidades en que se podrán desarrollar usos lucrativos (residenciales y/o terciarios), junto con las dotaciones inherentes al cambio de uso o a los aumentos de densidad o edificabilidad. Tal es el caso de los terrenos del antiguo Estadio de San Miguel en el barrio de Comillas, donde el Ayuntamiento hasta ahora se había negado a la implantación de otros usos que no fueran de carácter dotacional. En la avda. de los Poblados, 183, por su parte, estaba prevista la apertura de la calle Dulce para conectar el barrio de Orcasur con el hospital Doce de Octubre. En la c/ General Yagüe, 31, está el IES Jaime Vera: ¿qué se pretende hacer aquí? Lo mismo nos preguntamos a propósito del deportivo Pablo Iglesias.

2.4.4. SUELO URBANO CON ACTUACIÓN INCORPORADA

Las UI están formadas por solares y/o parcelas delimitados por el PG97 a efectos de desarrollar en ellos actuaciones de reforma interior o que se han definido con posterioridad mediante modificaciones puntuales del PGOUM. Aquí se ha iniciado, pero no concluido, el proceso de ejecución del planeamiento, aunque solo sea que se han dado los primeros pasos del trámite administrativo. Se echa en falta justamente que la documentación del Avance no incluya información más detallada al respecto, de igual modo que cuestionamos que las fichas individualizadas sean tan parcas como la que insertamos a continuación a modo de ejemplo.

FICHERO DE CONDICIONES DE CATEGORIZACIÓN
 Distrito: 05 Chamartín
 Identificador: 218
PROLONGACION DE LA CASTELLANA

Localización:

Categoría: Suelo Urbano con Actuación Incorporada
 Subcategoría:
 Superficie del Ámbito: 3.112,923 m²

Planeamiento Incorporado PGOUM 1997
 APR.08.03 - PROLONGACION DE LA CASTELLANA

Régimen de Cargas
 Cesión de Redes y Edificabilidad según Planeamiento Incorporado

Determinación de cargas en Actuaciones de Dotación Nueva

Usos Finales	m ² de Redes por 100 m ² de edificabilidad				m ² de Edificabilidad por 100 m ² de edificabilidad			
	Dotacional	E. Privado	Industrial	Terciario	Dotacional	E. Privado	Industrial	Terciario
Dotacional Público								
Actividad Complementaria								
Actividad Económica								
Residencial								

Ámbitos de Condiciones de Uso y Edificación Asociados
 RUI395 CASTELLANA NORTE RE.2
 RUI315 POBLADO DIRINGIDO DE FUENCARRAL RE.2
 RUI346 HOSPITAL LA PAZ - POLIDEPORTIVO BARRIO DEL PILAR RE.2
 RUI304 PROLONGACION DE LA CASTELLANA RE.2
 RUI332 POLIGONO B DE FUENCARRAL RE.2

Observaciones:

UI.218

Ficha con condiciones de categorización en el Avance

Las UI totalizan 136 unidades, que se extienden por 1.780 ha. La característica fundamental es que respecto de ellas el nuevo PG da por buena la ordenación vigente. El documento *Propuestas de Ordenación Urbanística* del Preavance definió un amplio cuadro de ámbitos (APE, APR, API, NZ...) cuyo planeamiento era susceptible de ser modificado. Eran áreas "... que se

pretende estudiar pormenorizadamente, de cara a los documentos de Avance y de Aprobación Inicial, con el fin de que si se considera necesario se establezcan nuevas determinaciones de ordenación sobre los mismos”²⁹. De ellas, algunas, en la fase de Avance, aparecen como UD y UN, mientras que la mayoría están entre las UI. Hubiera sido oportuno que en las fichas respectivas se explicitaran los resultados de la evaluación realizada, tales que aconsejan dar por bueno el planeamiento vigente. El hecho de que muchas de las UI, 17 años después, apenas hayan progresado en el trámite señala que algo falla: v. gr., la prolongación de La Castellana; al tiempo que otras han tenido un proceso de gestión tortuoso: v. gr., el Paseo de la Dirección o el PERI de Tiziano-Dulcinea. En estos supuestos, ¿no hay ningún ajuste que hacer? ¿No merecen alguna reflexión? Quizá sea demasiado osado darles continuidad sin más.

En las sugerencias de las asociaciones vecinales (volumen II) se encontrarán múltiples referencias a las UI. Aquí nos contentaremos con dejar sentadas varias consideraciones sobre algunas de ellas, las más significativas. Antes de hacerlo, frente a la amenaza de que los cambios de la ordenación pueden deparar requerimientos indemnizatorios, no está de más recordar que el artículo 68.2 de la LSCM dice: “La revisión de un Plan de Ordenación Urbanística en vigor supone el ejercicio de nuevo, en plenitud, de la potestad de planeamiento”. Como el propio documento del Preavance remarca, el instrumento de la revisión dispone, pues, de amplios poderes discrecionales para alterar lo ya aprobado, si bien en el marco de los principios de legalidad, seguridad jurídica, irretroactividad, no arbitrariedad...

En el cuadro de UI destacan dos por sus afecciones sobre el patrimonio histórico, artístico y paisajístico: Sevilla-Canalejas y Cornisa de San Francisco-Seminario. La primera resulta de una modificación del PGOUM que, tal como argumenta la Asociación <<Madrid, Ciudadanía y Patrimonio>>, en su *denuncia por expoliación*, ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, “supone una pérdida de los valores históricos y artísticos de seis piezas muy significativas de la arquitectura bancaria de los siglos XIX y XX, y una grave alteración del paisaje urbano muy reconocible y consolidado en la memoria de la ciudad”. La segunda organiza la construcción del minivaticano, que, tal como ha denunciado reiteradamente la Asociación de Amigos de la Cornisa-Vistillas, causaría un perjuicio irreparable a una de las estampas más bellas de Madrid. La operación ha sido anulada definitivamente por el Tribunal Supremo en Sentencia de noviembre de 2013. No se entiende que el Avance la mantenga. Nuestra posición sobre ambas UI es meridiana: reivindicamos que sean retiradas íntegramente.

Un paquete importante de unas 10 UI se inscribe en los convenios rubricados por la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid con Iberdrola y Unión Fenosa en 2003 y 2002, respectivamente. Las eléctricas entierran las subestaciones y promueven nuevos usos lucrativos en la superficie. Hasta aquí bien, pero, ¿cuántas plusvalías se generan? ¿Qué proporción va a parar al Ayuntamiento? ¿Qué gana la ciudad? Como se verá, existen algunas similitudes con la operación de la recalificación de los edificios de Telefónica que hemos comentado en el apartado anterior. Más adelante volveremos sobre el asunto, cuando hablemos de la contaminación electromagnética³⁰. Valga añadir aquí que el enterramiento de los tendidos aéreos de alta tensión y de las subestaciones se presenta, con frecuencia, como si se tratara de un sacrificio por parte de las empresas por el cual debieran ser compensadas por la ciudadanía. Y de hecho lo son, toda vez que tanto los promotores privados como las Administraciones regional y local participan en la financiación de las actuaciones. Sin embargo, éstas en buena medida sirven para modernizar unas infraestructuras que son al cien por cien propiedad de las empresas. Un caso más de favoritismo.

La Comunidad de Madrid tiene aquí también su cuota, concretamente en los ámbitos de las cocheras del metro de Cuatro Caminos y plaza de Castilla, así como en el APE 03.10 (Granada/Cavanilles). Forman parte del Plan de Optimización del Patrimonio Inmobiliario de la Comunidad de Madrid, junto con la UD de las cocheras del metro de Ventas. Cuentan con el

²⁹ Preavance: *Propuestas de Ordenación Urbanística*, p. 98.

³⁰ Véase epígrafe 8.7.

precedente de la transmisión de una propiedad en Cardenal Cisneros, 43, y la puesta en el mercado de las instalaciones sitas en General Ricardos, 174. Las consideraciones que caben aquí las hemos explicitado en los epígrafes anteriores, por lo que no las reiteramos. Las asociaciones vecinales de los barrios respectivos han alegado al planeamiento de estas UI, siempre con el mismo hilo argumental: en tanto las infraestructuras de referencia son obsoletas, apoyamos la redefinición de los espacios, pero los terrenos deben destinarse a cubrir las necesidades de los entornos: equipamientos públicos y zonas verdes; también, vivienda protegida en alquiler (cocheras de Cuatro Caminos y APE 03.10); y oficinas de Metro (cocheras de plaza de Castilla).

Otro conjunto de UI está formado por áreas sobre las que las asociaciones vecinales han expresado numerosas reivindicaciones no atendidas e incluso algunas de ellas han sido objeto de largos conflictos ciudadanos: recalificación de los terrenos de la Mahou (asociada al traslado de estadio Vicente Calderón a la Peineta), plaza de La Cebada, prolongación de La Castellana, cárcel de Carabanchel y cuarteles de Campamento. Sin perjuicio de que compartimos las sugerencias que hacen las AA VV y que recogemos en el volumen II, merece la pena que subrayemos aquí lo que sigue:

- Mahou: nos oponemos a la práctica de *premiar* con recalificaciones urbanísticas la deslocalización fuera del municipio y de la región de empresas. Por lo demás, 1) en modo alguno, dado el estado de la Hacienda municipal, completar el soterramiento de la M-30 puede ser tomado como una prioridad y 2) el traslado del Atlético de Madrid a la Peineta no se puede efectuar mientras no estén ejecutadas las correspondientes infraestructuras viarias y los refuerzos del transporte público (metro, autobús, cercanías) en el denominado anillo olímpico.
- Operación Chamartín, cárcel de Carabanchel y cuarteles de Campamento: 1) su desarrollo ha de integrarse e integrar los entornos, contribuyendo a resolver los problemas de los barrios vecinos; 2) dada la situación del mercado inmobiliario, estas actuaciones deben ser redefinidas, pues los diseños respectivos están hoy más desfasados que nunca; 3) sea como sea, las tres están sobredimensionadas bajo el peso del esquema perverso de apurar la edificabilidad para maximizar las plusvalías; 4) también, sea como sea, la prioridad –ayer, hoy y mañana- debe ser la ejecución de equipamientos públicos de la red local y de la red general/supramunicipal, zonas verdes y vivienda pública en alquiler; y 5) en las dependencias del pabellón del antiguo hospital Penitenciario, tal como demanda un gran número de asociaciones de toda índole, proponemos la creación de un Centro Cultural de la Paz, los Derechos Humanos y la Memoria Histórica. Por lo demás, alguno o incluso los tres ámbitos probablemente serán abordados a largo o muy largo plazo. Asociadas a ellos, sin embargo, van determinadas actuaciones que no debería demorarse, por lo que habrían de programarse de manera independiente: tal es el caso, por ejemplo, de las conexiones viarias transversales entre Las Tablas y Valverde, el túnel de la A-5, el Centro de la Memoria...
- Plaza de La Cebada: la prioridad es la ejecución a corto plazo del mercado y del polideportivo.
- Remodelación del Santiago Bernabéu: la operación tiene todos los visos de un pelotazo urbanístico, en el que el Real Madrid promueve un aparcamiento privado, un centro comercial y de ocio y un hotel en La Castellana, mientras que el Ayuntamiento recibe cuatro parcelas en Carabanchel –para dotaciones- y la parcela que ahora ocupa la Esquina del Bernabéu –para zona verde-. Pero todas estas parcelas ya eran municipales, solo que el Ayuntamiento las entregó al club para saldar una deuda, causada por un error burocrático, que se había multiplicado por 46 en 13 años. ¿Qué gana la ciudad? Nada, más bien pierde. La creación de 3.000 empleos es un adorno retórico para hacer *pasable* la operación. Nuestra propuesta, en conclusión, es que esta actuación sea deshecha en todos sus términos.

El Avance recoge como UI el ámbito del antiguo Mercado de Frutas y Verduras. ¿Cuál es la actuación incorporada? Sobre el espacio (APE 02.26) han sobrevolado multitud de ideas y

proyectos, aparte los bulos y rumores. A día de hoy, lo único que está claro es que el edificio está abandonado y se va deteriorando más y más. Algo falla en el planeamiento y/o la gestión, por lo que parece que lo más indicado sería delimitar el área como una UN, es decir, un área a estudiar y sobre la que determinar un destino acorde con un modelo de ciudad equipada, equilibrada... Volveremos sobre el tema cuando hablemos de los grandes contenedores vacíos³¹.

Por último, otra UI que merece ser destacada aquí es la de la UVA de Hortaleza. El relato de la remodelación del barrio es la de una historia interminable. La revisión del PG, a nuestro juicio, es una ocasión para cerrar con el IVIMA los ajustes que sean necesarios y, sobre todo, concretar un calendario, pues la recuperación de un área degradada no puede demorarse décadas.

2.4.5. SUELO URBANO CON ACTUACIÓN NUEVA

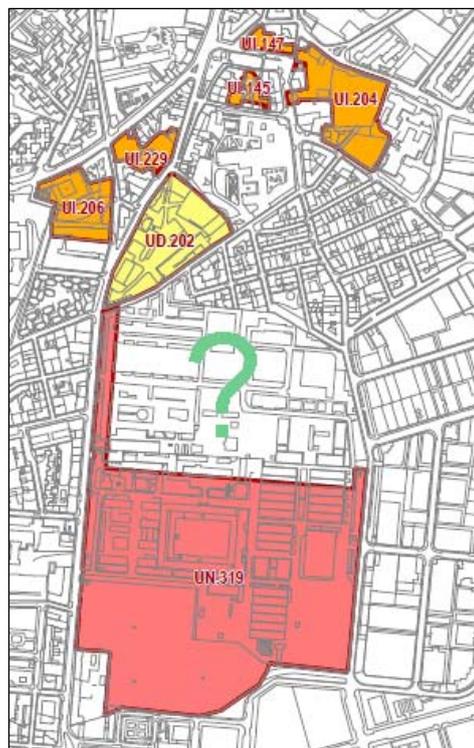
Las UN suman un conjunto de 13 ámbitos, con una superficie agregada de 524 ha. A pesar de la cortedad del número, la variedad de situaciones es grande. Tenemos desde el centro logístico de Vicálvaro hasta el descampado sobre el que se alza la estación de metro ligero de Colonia Jardín. En las sugerencias de las AA VV por distritos se plasma nuestro posicionamiento sobre la mayoría de ellas. No obstante, destacamos aquí algunas consideraciones sobre varias de las UN propuestas en el Avance; asimismo, incluimos la propuesta de concretar una UN en el ámbito de la Cañada Real Galiana.

- Cuarteles de Canillejas, Villaverde y de Arteaga y antiguo centro emisor de Vicálvaro

Apoyamos, sin duda, la transformación de las instalaciones militares insertas en el interior de la ciudad. En las localizaciones actuales constituyen usos obsoletos y disfuncionales. Ahora bien, concebimos estas actuaciones como oportunidades para mejorar la red dotacional de los entornos, incrementar las zonas verdes y desarrollar vivienda pública en alquiler. En modo alguno, como hemos dicho machaconamente en las páginas anteriores, las entendemos como operaciones para hacer caja.

En el caso de los cuarteles de Villaverde, por lo demás, hay espacio suficiente para abordar el desarrollo de algún uso equipamental que haga de motor de centralidad en el marco de una estrategia más amplia de reequilibrio territorial.

Por lo que respecta al ámbito del cuartel de Arteaga-cocheras de Buenavista observamos que la delimitación del mismo no comprende la totalidad del recinto del cuartel, al tiempo que la Escuela Politécnica del Ejército está segregada como una UD. Pareciera que lo más lógico sería conformar una unidad.



- Antiguas instalaciones de Standard Eléctrica

En la definición de las potencialidades y oportunidades del ámbito, la ficha correspondiente establece como "alta" la capacidad de acogida de los usos residenciales, terciario-comerciales,

³¹ Véase epígrafe 6.9.

terciario-oficinas e industriales-logísticos y como “muy alta” la de espacios libres y zonas verdes. Respecto del uso industrial, no obstante, advierte: “En el contexto económico actual puede ser un uso de difícil desarrollo (...). Las actividades de I+D+i deben ser objeto de promoción en el contexto de la estrategia *Villaverde Tecnológico*”³².

Nuestra propuesta es que este espacio debe seguir siendo industrial (no residencial ni terciario). Como hemos dicho más arriba, el PG no puede amparar, vía recalificaciones, el desmantelamiento del tejido industrial de la ciudad. Esta es una de las líneas del PG97 a la que el nuevo PGOUM ha de poner coto. Habría que explorar las posibilidades de diversos proyectos de retornar los usos fabriles al ámbito, tales como, v. gr., el desarrollo de un centro de empresas, talleres... ¿Cómo impulsar un gran polígono tecnológico si se desvía el uso de los suelos disponibles, que por lo demás gozan de una magnífica accesibilidad? ¿A qué viene clasificar nuevos suelos urbanizables si en el SU de la zona hay miles de metros cuadrados inutilizados o infrautilizados? ¿Detrás de Standard Eléctrica se abre camino la recalificación de los terrenos de ArcelorMittal? Volveremos sobre el asunto en el capítulo dedicado a la actividad económica.

– Avenida de las Trece Rosas

La inclusión de este ámbito en la relación de UN es sorprendente toda vez que el Avance se hace eco de la propuesta de la EMT de ampliar las actuales cocheras de Entrevías y La Elipa. Por lo demás, no se menciona la opción, varias veces contemplada en el pasado, de soterrar las instalaciones. Sea como sea, la sugerencia de las asociaciones vecinales del Ciudad Lineal y, en particular, de la AV La Nueva Elipa se resume como sigue:

- Soterramiento de las cocheras.
- Mantenimiento de las instalaciones deportivas.
- Desarrollo de nuevos equipamientos, tales como un recinto ferial y un auditorio.
- Promoción de vivienda pública en alquiler.

– Cañada Real Galiana

Nos sumamos aquí a la muy trabajada sugerencia que ha presentado la asociación vecinal Al-Shorok, referida al sector 5, y a los escritos de acompañamiento registrados por algunos vecinos y vecinas del mismo sector.

Lo cierto es que la gestión de esta actuación, por parte de las Administraciones y, en particular, por la Comunidad de Madrid, está siendo pésima. Secretismo, toma de decisiones sin contar con las personas afectadas, filtraciones interesadas a los medios de comunicación... Los derribos de viviendas ordenados por el Ayuntamiento, en los primeros momentos, envenenaron el clima social. Para empezar tenemos que la propia Ley 2/2011 es una pieza jurídica débil y con lagunas e incorrecciones. Más que, por así decirlo, una hoja de ruta, es una especie de salvoconducto para vender los terrenos, pues éste parece ser el objetivo principal.

Han pasado los dos años que la Ley establecía para que los ayuntamientos concernidos y la Administración autonómica alcanzaran un acuerdo social. No se ha producido, si bien, de vez en cuando, sale la noticia de que el mismo es inminente. En virtud del artículo 3.4, la Comunidad de Madrid puede ya hacer con los suelos lo que estime más oportuno: “enajenar, ceder, permutar o cualquier otro negocio jurídico permitido por la Ley 3/2001”. Los portavoces regionales han dicho siempre que su intención es venderlos a las familias residentes, aunque la verdad es que ésta es una opción entre las muchas que habilita la Ley 2/2011, de tan abierta que es. Pero, ¿a qué precios? ¿Qué sucederá con las familias que no puedan comprar? ¿Quién urbaniza? ¿Cuál es la inversión necesaria? ¿Quién pone el dinero? ¿Qué solución se contempla

³² Informe de Sostenibilidad Ambiental. Tomo III, p. 26.

para los asentamientos del sector 6?

Ante tanta pregunta sin respuesta, quizá no sea de extrañar que el documento del Avance pase sobre el tema como sobre ascuas. Todo se queda en la inclusión del ámbito en el cuadro de suelo urbano con obra accesoria. Pero las características de la Cañada no se avienen con las de un suelo urbano consolidado, por lo que la clasificación en el listado de UA es poco acertada, en nuestra opinión.

Nuestras sugerencias para la intervención sobre la Cañada Real Galiana se concretan en las siguientes propuestas:

- Intervención concertada con presencia de la Delegación del Gobierno, la Comunidad de Madrid, los tres ayuntamientos y los vecinos y vecinas.
- Apertura de una mesa con presencia de las Administraciones y de las entidades representativas de los vecinos y vecinas.
- Elaboración de un plan social, que, sobre la base de un diagnóstico solvente, despliegue un conjunto integral de medidas sociales, económicas, urbanísticas... Para la elaboración de este plan proponemos la aplicación de las metodologías participativas de desarrollo comunitario.
- Legalización de las viviendas existentes.
- Regularización de las ocupaciones 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 con la pobre contrapartida de hacer caja a corto plazo.
- 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.

Ahora bien, no obstante lo que hemos dicho arriba, no todos los alojamientos existentes en la actualidad serán legalizables, bien por tratarse de chabolas, bien por su proximidad al vertedero de Valdemingómez. Para atender estas situaciones, la intervención debe incorporar un plan de realojo. En este supuesto (y en otros más o menos parecidos), sugerimos:

- Realojo *in situ* cuando ello sea posible.
- En otros casos, realojo preferentemente en altura, cuidando muy mucho la creación de guetos.
- La distribución territorial de los realojos será lo más equitativa posible, evitando la concentración en determinados edificios, barrios o distritos. En tal sentido, se habrá de redefinir la política de adquisiciones llevada a cabo por el Instituto de Realojo e Integración Social (IRIS). Ésta, en la práctica, supone hacer los realojos en los barrios de siempre, situados en el sureste de la capital, recurriendo al subterfugio de que las viviendas son allí más baratas.
- Garantías de un seguimiento social, educativo, convivencial, laboral... de las familias.

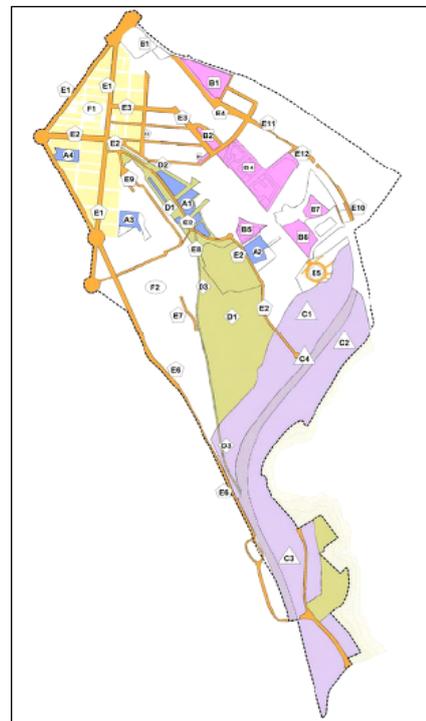
- Mecanismos de control de aquellas familias que creen graves e irresolubles problemas de convivencia en el edificio de acogida, pudiéndoles ser aplicables medidas que hagan posible, si fuera necesario, el cambio o traslado de alojamiento.

2.4.6. OPERACIÓN DELICIAS-ABROÑIGAL-SANTA CATALINA

Esta intervención la tratamos por separado por cuanto constituye *a priori* la actuación estrella de la presente revisión del PGOUM. Lo es por tamaño (más de cinco millones de metros cuadrados de superficie), por ubicación (en el corazón de la ciudad, parte del interior de la almendra central y penetra en la periferia hasta alcanzar la M-40) y por intenciones (transformar áreas obsoletas y degradadas, recualificar espacios, suprimir barreras arquitectónicas). El carácter estelar no queda tan claro *a posteriori*. Ya veremos en las líneas que siguen por qué adelantamos este comentario.

En el punto de partida del análisis observamos dos aspectos bien asentados. La operación, en primer lugar, da continuidad a una de las intervenciones singulares más sobresalientes del PG97: *la transformación del sur*. Como ésta, en segundo lugar, la plasmación en la práctica se concretará muy probablemente en el área definida por Méndez Álvaro-estación de Delicias, mientras que la extensión al sur, el salto de la M-30, se diluirá allende los tiempos. Tan es así que ya el propio Avance disecciona el ámbito en dos: la UN 307 *Estación de Delicias* y la UN 306 *Abroñigal-Santa Catalina*. A ellas se suman además una UA (cárcel de Yeserías), tres UD (cuartel Batalla del Salado, Méndez Álvaro Norte II y RENFE-avda. Ciudad de Barcelona) y más de cinco UI (Méndez Álvaro Norte I, APE 02.05, prolongación de Alejandro Ferrant, calle del Ombú, calle Meneses, Mejorada).

¿Qué se pretende hacer aquí? Las fichas correspondientes son tan poco informativas como ya hemos criticado a propósito de la ordenación prevista en otros ámbitos. *Cabe todo*: usos industriales-logísticos, terciarios, comerciales, residenciales, dotacionales y zonas verdes. La *Memoria* del Avance apenas le dedica media página: "Su objetivo central será la incorporación articulada de ese ámbito dando solución a su elevada fragmentación y atendiendo a su vocación de centralidad de primer orden al sur del eje de La Castellana. Se proponen nuevos modos de ocupación y utilización del suelo en un ámbito estratégico de la ciudad mediante la introducción de tejidos urbanos mixtos con uso residencial, dotacional y de actividad económica"³³. La frase es extraordinariamente vaga. El hecho de que se difiera la ordenación, por lo demás, no es una respuesta ya que el PG habrá de determinar las directrices y parámetros básicos en los que se moverá el planeamiento del área o de las unidades en que sea subdividida.



Propuesta indicativa de actuaciones del Plan Director

Tenemos que ir al documento de *Propuestas de Carácter Estratégico* para encontrar una descripción más detallada de la operación. En realidad, aquí lo que se ofrece es un resumen del *Plan Director Delicias-Méndez Álvaro-Abroñigal*, cuya historia es bastante procelosa. La

33

Memoria. Tomo V, p. 100.

fragmentación del macroámbito en varias UA, UN, UD y UI muestra que, en realidad, no hay un proyecto definido y, mucho menos, acabado. Si queremos extraer un hilo conductor hemos de buscarlo en esa dispersión de instrumentos y actuaciones. Las piezas principales que componen el cuadro son:

- Completar la transformación urbanística a ambos lados del eje ferroviario de Atocha: Méndez Álvaro al oeste y Ciudad de Barcelona al este, más la nave de Unión Fenosa y el entorno de la estación Sur.
- Iniciar la transformación urbanística del gran *vacío* del eje ferroviario de Delicias y alrededores (Batalla del Salado, Yaserías, Ariel).
- Armar una trama viaria y de comunicaciones potente que soporte y alimente la transformación.
- Introducir en el foco de atención los terrenos al sur de la M-30: Abroñigal y Santa Catalina.

Si recapitulamos, tenemos que la propuesta no es nada novedosa. En lo fundamental consiste en dar continuidad a los desarrollos que, desde hace años, se han venido concretando en lo que algunos llaman el nuevo Azca del Sur. La crisis económica ha ralentizado el proceso de transformación, pero éste está bien dibujado. Continuarlo sobre Méndez Álvaro Norte I y II, más los pequeños espacios intersticiales próximos, y ampliarlo, en una primera etapa, hacia la gran explanada que se abre ante el museo del Ferrocarril, incluyendo grandes contenedores que soportan usos pobres como Yaserías y Batalla del Salado en un área muy revalorizada, y, en una –hoy por hoy- indeterminada pero lejana segunda etapa, hacia la estación de contenedores.

El motor de la transformación es la promoción de los usos lucrativos, tanto los residenciales como, sobre todo, los terciarios de oficina y comercio.

En ese cuadro, los equipamientos y las zonas verdes son secundarios. Lógicamente, la nueva promoción conllevará las oportunas reservas de suelo, otra cuestión es que en ellas las Administraciones competentes levanten algo o que dejen proliferar los solares. De los déficit acumulados con el surgimiento de los nuevos barrios residenciales entre la plaza de Legazpi y Méndez Álvaro no hay nada. A este respecto lo más esclarecedor que leemos es el texto que sigue, el cual, a pesar de su extensión, es una colección de generalidades y elucubraciones sin aterrizar: “Se ha detectado déficit dotacional básico, por una parte para instalaciones de usos educativos y por otra parte, para las necesidades de usos sanitarios y asistenciales. El análisis prospectivo de las dotaciones existentes y de los suelos calificados para este fin en el planeamiento harán necesario optimizar los equipamientos (existentes y futuros) planteando la posibilidad de <combinar usos> en las mismas parcelas o edificaciones. Es un objetivo que se debe articular con las propuestas ciudadanas. Las necesidades dotacionales a partir del suelo público disponible pasarían por ampliar el uso de las ya existentes desde el estudio de posible compatibilidad tridimensional, superando el concepto de edificios con uso exclusivo. Criterio que es extensible igualmente con la reutilización de edificios institucionales o privados en desuso o bajo nivel de ocupación, susceptibles de readaptación a usos dotacionales básicos o singulares”³⁴.

En este punto toma toda su trascendencia la protesta unánime de las asociaciones vecinales de la zona. El tiempo pasa, llegan las casas, las parejas, los niños y las niñas, pero no llegan las dotaciones ni se resuelven los problemas de comunicaciones y movilidad que ya existen. Bien al contrario, llega la amenaza cierta de que uno de los grandes espacios disponibles para localizar los equipamientos que la población que ya reside en los ámbitos concernidos reclama, los terrenos de Delicias, va a desaparecer. Nos remitimos aquí a las sugerencias de las AA VV de los distritos de Arganzuela, Retiro, Puente de Vallecas y Usera para tejer la posición de la FRAVM. Ésta se resume como sigue:

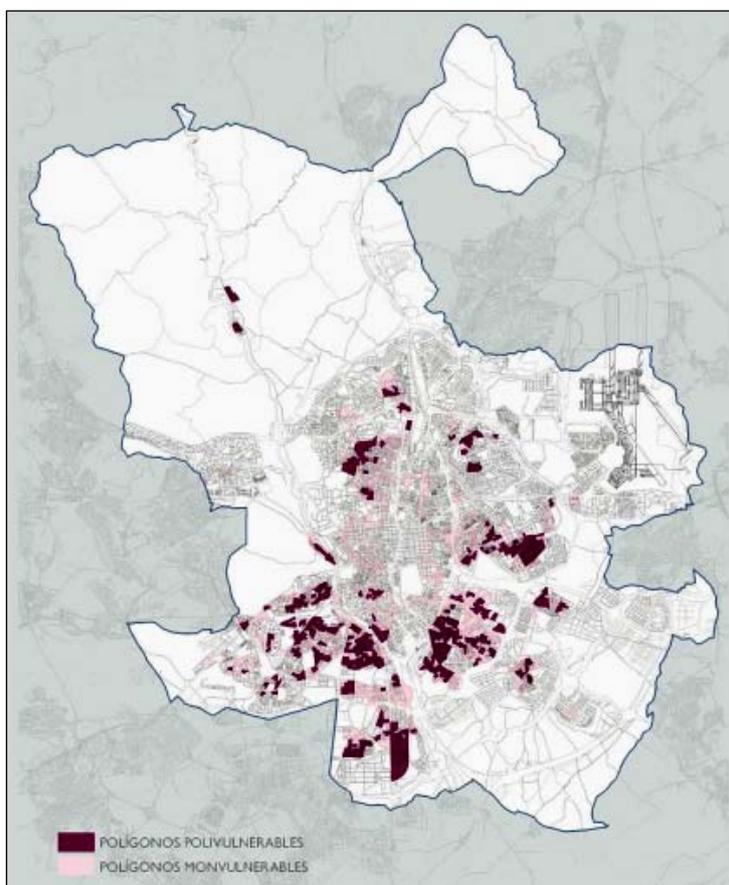
³⁴ Memoria. Tomo IV, p. 217-218.

- El diseño y planeamiento de la operación debe incorporar un proceso participativo, pues hasta ahora el mismo ha brillado por su ausencia.
- Es prioritario que se elabore y ejecute un plan de equipamiento que satisfaga los déficit actuales en los barrios insertos en y colindantes al ámbito.
- Nos oponemos a la recalificación de los terrenos de Delicias. Son y deben seguir siendo dotacionales.
- Igualmente, nos oponemos a la redefinición que propone el Avance del APR 2.14 RENFE-Ciudad de Barcelona.
- Los suelos públicos o propiedad de empresas públicas deben destinarse preferentemente a equipamientos, zonas verdes y viviendas de promoción pública en régimen de alquiler.
- La revisión del PGOUM no debe amparar pelotazos urbanísticos.
- En la transformación del área sur de la M-30 ha de jugar un papel destacado la iniciativa pública. En este espacio planteamos:
 - El desarrollo de actuaciones que contribuyan a difundir la centralidad.
 - La integración de los barrios de Entrevías y Pozo del Tío Raimundo, de forma que éstos no sean marginados, arrinconados o, por así decirlo, escondidos.
 - Permear las relaciones entre los dos lados de la cuña, entre Usera y Puente de Vallecas.
 - No destrucción del empleo existente en el tejido de empresas de Santa Catalina.
 - La mejora de la accesibilidad a la Caja Mágica por Embajadores, descargando así la presión que la afluencia de público a los grandes eventos ejerce sobre el barrio de San Fermín.
- Entre todas, una de las actuaciones prioritarias es la regeneración del parque Tierno Galván, lo cual supone:
 - Defenderlo de la contaminación acústica de la M-30 y de la contaminación atmosférica de la chimenea del by-pass.
 - Conectarlo al parque de Delicias y, a través de una vía verde que sustituya al ferrocarril de mercancías, con Madrid Río.
 - Aumentar y mejorar la accesibilidad.
 - Permear las conexiones peatonales a uno y otro lado del trazado ferroviario.
- La intervención sobre la malla viaria pasa por:
 - Resolver los cuellos de botella y puntos negros actuales: accesos a la M-30 sentido norte, cruce entre Méndez Álvaro y la avda. del Planetario, rotonda de Méndez Álvaro con la M-30...
 - No invadir los barrios existentes (de los Puertos, de los Metales) de coches, con actuaciones como la de transformar la pasarela peatonal de la avda. del Planetario en una nueva calle.
 - Reponer el doble sentido de circulación en Delicias y otras calles de la zona.
 - No crear nuevas grandes vías de penetración del tráfico de la periferia en el centro de Madrid. En tal sentido, nos oponemos al trazado de un vial de cuatro carriles entre la c/ Comercio y el monumento a las Víctimas del 11-M y a la conversión de Embajadores en un canal de entrada/salida.
 - En particular, se ha de impedir la utilización de la avda. de Entrevías como una vía rápida o como la prolongación natural de la M-31. Ésta enlaza la M-40 con la M-50, pasando por la M-45 y atraviesa dos futuros grandes crecimientos urbanísticos, cuales son la Atalayuela y Valdecarros.
- En materia de movilidad, también es importante:
 - Impulsar los desplazamientos en bici: carriles en las principales calles, mejorar la convivencia peatón-bicicleta en Madrid Río, vía verde...
 - Estudiar las medidas de atenuación del impacto sobre la movilidad de la estación del AVE de Atocha. Aun más, proponemos la elaboración de un Plan Especial del macrocomplejo, en línea con la posibilidad que entrevé el propio Avance para las dotaciones de carácter extensivo.

- Reforzar los espacios de intercambio modal en Legazpi, estación de Atocha, estación Sur y estación de cercanías del Pozo.
- Crear aparcamientos disuasorios asociados a la M-31.
- Una operación de la envergadura de la de Delicias-Abroñigal-Santa Catalina exige la creación de una potente red de transporte público. La previsión de que en un futuro indeterminado puedan abrirse nuevas estaciones de cercanías en Adelfas, Abroñigal y Planetario no es una respuesta solvente.
- Actuación sobre el espacio edificado existente y concretamente:
 - Apoyo de la rehabilitación integral y energética en Palos de Moguer, Entrevías y Pozo del Tío Raimundo.
 - Desarrollo de planes de mejora de la calidad ambiental (escena urbana, interbloques, factor verde...) en Entrevías y Pozo del Tío Raimundo.
- Protección del patrimonio arquitectónico: edificios de RENFE, nave de Unión Fenosa en Pedro Bosch, cárcel de Yserías, cuartel de Batalla del Salado...

2.4.7. ACTUACIONES DE RECUPERACIÓN URBANA

Los ámbitos de recuperación urbana (ARU) conforman quizá una de las líneas de trabajo más interesantes y prometedoras de la revisión del PGOUM. Tenemos un primer esbozo de su regulación en el título II del borrador de las NN UU, al tiempo que en el epígrafe 1.7.4 de la *Memoria. Tomo VI* se hace una descripción más pormenorizada. El objeto es intervenir 1) en barrios residenciales aquejados de situaciones de infravivienda, deterioro de la edificación, degradación del espacio público y/o con una carga significativa de problemas económicos y sociales y 2) en áreas de actividad económica y mixtas que presenten cuadros notables de obsolescencia o decadencia de las infraestructuras, los edificios y/o los usos.



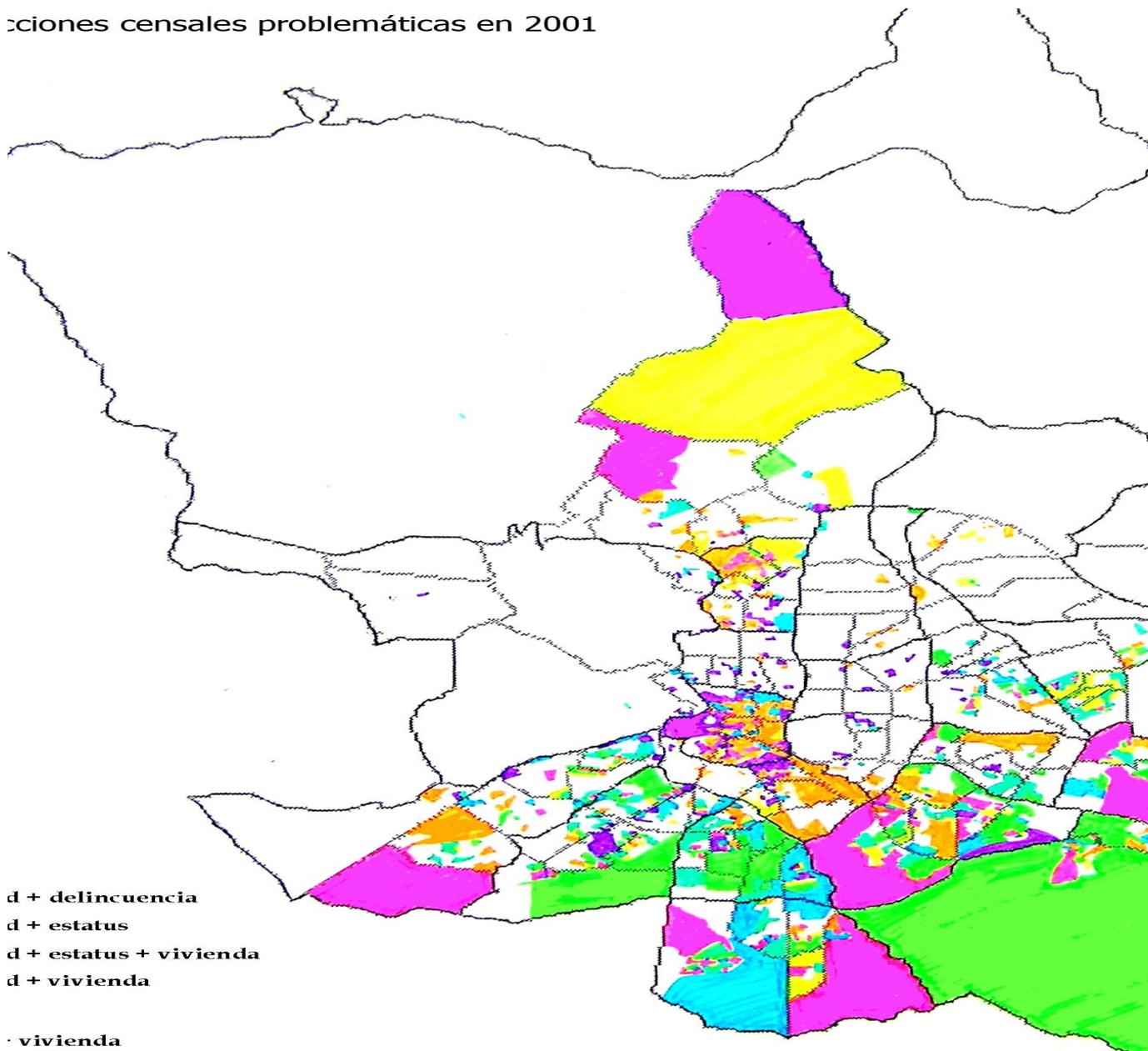
El documento del Avance hace una primera aproximación del espacio que cae dentro del primer grupo, plasmándolo en un mapa de zonas vulnerables (arriba)³⁵.

Aunque en la documentación del Avance no encontramos una descripción de los resultados, ni mucho menos una explicación, en términos generales, el mapa reproduce con bastante fidelidad la imagen de la distribución territorial de la vulnerabilidad en el municipio. El mapa coincide, en lo fundamental, haciendo abstracción de discrepancias puntuales, con otro

³⁵ Tomado de R. Temes: "Banco de indicadores sobre vulnerabilidad del suelo urbano consolidado". El Avance no da más referencia de la fuente.

elaborado por nosotros con motivo de la definición de barrios susceptibles de entrar en el programa de los Planes de Barrio suscrito por la FRAVM con el Ayuntamiento de Madrid³⁶.

Acciones censales problemáticas en 2001



La figura de las ARU del Avance nace como un desarrollo del título II de la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuya denominación justamente es *las actuaciones sobre el medio urbano*.

Hasta aquí todo bien. Nuestras discrepancias y matizaciones con el documento de la revisión del PG se producen respecto de las precisiones que introduce el borrador de las NN UU. Así, en primer lugar, "los ámbitos sujetos a regeneración y renovación urbana serán determinados con

³⁶ Vicente Pérez Quintana: *Estudio sobre los barrios desfavorecidos de Madrid*, Fundación de Estudios Ciudadanos, Madrid, 2007. En www.aavvmadrid.org. En este trabajo, además de la detección de zonas vulnerables a partir del examen, con una desagregación por secciones censales, de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001, se hizo un contraste cualitativo de los resultados mediante entrevistas a informantes clave por cada distrito.

posterioridad al Plan General”³⁷. A su vez, la *Memoria* añade: “La necesidad de la intervención en áreas concretas no vendrá determinada desde el propio Plan General, sino que se delimitarán en el momento adecuado, en base a la situación de un barrio respecto a la media del municipio y a la viabilidad económica de la operación de regeneración. Esto permitirá otorgar mayor flexibilidad para adecuarse a las necesidades concretas de la intervención en el instante en que se concrete”³⁸. Podemos compartir que una parte importante de la normativa reguladora de las actuaciones se remita a la redacción de una ordenanza municipal. Pero no podemos estar conformes, en modo alguno, con la deriva que las estipulaciones que acabamos de acotar imprimirán a las ARU.

La indeterminación en este punto es doble, afecta tanto al espacio como al tiempo. De un lado, no se sabe qué barrios o espacios son susceptibles de ser incluidos en el programa de recuperación, sino que éstos se decidirán por aplicación de un sistema de indicadores cuyo enunciado es tremendamente genérico³⁹. A este respecto parece que el mapa que reproducimos más arriba está recogido solo a título de ilustración. De otro lado, no se sabe cuándo se llevarán a cabo las actuaciones de recuperación en tales o cuales barrios, sino que el vector tiempo está completamente abierto. En particular, *el momento* de cada barrio se hace depender de la viabilidad económica de la operación.

De tal modo, la doble indeterminación abre un escenario incierto: no está claro el dónde ni el cuántos ni el cuándo. La invocación aquí de la *flexibilidad*, en realidad, es una forma de decir que será el libre arbitrio administrativo o la mano invisible quien despejará las tres incógnitas. En la *Memoria* la situación está perfectamente definida: “Esta ordenanza se presenta como una norma flexible, sin adscripción a un ámbito territorial determinado, a la manera de *regulación flotante*”⁴⁰. ¿Qué concepto es éste? ¿Qué fundamento jurídico tiene? La verdad es que la *regulación flotante* reúne todos los rasgos de lo que Claude Lévi-Strauss llamó *significantes flotantes*, es decir, significantes vacíos, sin significado.

La mención a la *viabilidad económica* de las intervenciones enlaza directamente con otra de las previsiones de las NN UU: “Se podrá incrementar la edificabilidad, a efectos de garantizar la viabilidad económica y social de la actuación, hasta un 15% de la edificabilidad existente mediante la incorporación de usos residenciales o de actividad económica”⁴¹. A su vez, la Ley 8/2013 es prolija en cuanto a las facilidades y facultades que otorga a los sujetos legitimados para participar en las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación: artículos 15 y siguientes. De hecho, el propio concepto de *sujetos legitimados* es omnicompreensivo: Administraciones públicas y entidades dependientes de ellas, comunidades de propietarios y agrupaciones de las mismas, cooperativas, propietarios varios, titulares de derechos reales y otros (empresas y entidades) que intervengan por cualquier título, así como las asociaciones administrativas que se constituyan al efecto por los distintos legitimados. En definitiva, la *ley de las tres erres*, complementada por el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, viene a estructurar el sector del reciclaje urbano como un nuevo nicho de mercado, tratando de empujarlo como una oportunidad de negocio, tanto más cuanto el sector de la construcción de nueva planta está parado.

Para no apartarnos de nuestro objeto, digamos que esta línea de trabajo tiene aspectos positivos y negativos. Centrándonos en la revisión del PG, tenemos que la utilización de los incrementos de edificabilidad como incentivo de determinadas prácticas es peligrosa e incluso, como hemos dicho más arriba, perversa. En ocasiones bien tasadas está justificada y es eficaz

³⁷ Borrador de las NN UU, p. 22.

³⁸ *Memoria*. Tomo VI, p. 81.

³⁹ Véase borrador de las NN UU, p. 22. Los indicadores señalados en la p. 234 del *Informe de Sostenibilidad Ambiental*. Tomo I no resuelven el problema, pues justamente falta definir qué índices miden que un espacio es vulnerable o no.

⁴⁰ *Memoria*. Tomo VI, p. 84.

⁴¹ Borrador de las NN UU, p. 23.

en función de los objetivos regeneradores; pero el uso inmoderado y como herramienta general suele desencadenar, más temprano que tarde, procesos muy cuestionables.

En efecto, el aumento de la edificabilidad, en tanto que zanahoria de las tres erres, trae como consecuencia una suerte de mercantilización de la ciudad, especialmente de la recuperación de la ciudad existente. Entonces ya no primarán los objetivos urbanísticos, sino que se impone la lógica del beneficio privado. Por otra parte, aquélla imprime en las relaciones entre los agentes una vena fetichista. Así, por ejemplo, los vecinos y vecinas o, en los supuestos de aumento del número de viviendas, los residentes antiguos y los nuevos se relacionan entre sí en tanto que propietarios que tratan de maximizar sus intereses particulares. La estrategia empuja en la dirección de sobredensificar las áreas de referencia y de achicar los espacios libres, verdes y dotacionales. También alimenta las burbujas inmobiliarias y amplifica las fluctuaciones de los precios en el ciclo, pues los propietarios se sumarán al carro cuando las operaciones se muestran suculentas. Cuando la burbuja estalla o cuando el mercado recalentado se enfría muchas intervenciones se quedan colgadas por falta de fondos para culminarlas. En fin, la herramienta de los aumentos de edificabilidad puede despertar agravios comparativos entre barrios y, desde luego, tiende a concentrar el interés de los promotores en algunos barrios en detrimento de todos los demás.

La fotografía que de manera muy apretada y somera trazamos en el párrafo anterior no es mera elucubración catastrofista, sino que se basa en la experiencia acumulada en los años del boom inmobiliario⁴².

Es oportuna la determinación que consta en el borrador de las NN UU acerca del carácter integral de las intervenciones de recuperación urbana y, asimismo, la referencia a que éstas exigirán procesos específicos de participación ciudadana. Ambas nociones, no obstante, requieren que en el trámite de la Aprobación Inicial sean más y mejor perfiladas.

En definitiva, para cerrar el presente epígrafe, planteamos las siguientes sugerencias acerca de la estrategia de la rehabilitación de los edificios y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos. Vaya por delante que, para nosotros, esta habría de ser una de las líneas estelares de trabajo de la revisión del PGOUM, cuya plasmación más clara se ha de dar en la política de vivienda y en la política sobre zonas verdes y espacio público. Las intervenciones de recuperación sobre áreas dotacionales y de servicios obsoletas, polígonos de actividad desfasados, terrenos abandonados... las abordamos en la perspectiva de las UA, las UD y las UN.

- El PGOUM debe contener la relación de ARU, de igual forma que delimita las UA, UD, UI y UN. Los errores por exceso y por defecto son enmendables de manera muy sencilla. Los ámbitos incluidos por exceso decaerán sin trauma y los no incluidos por defecto se pueden rescatar sin mayores complicaciones, según prevé el artículo 10.1 de la Ley 8/2013. Sin duda, un vector estratégico de la revisión como este del *dónde* no puede quedar *in albis*. Ello sería antitético con la idea de plan y contrario a la buena praxis del planeamiento. La propuesta en modo alguno daña u obstaculiza la necesaria flexibilidad del PG, sino que pone coto a la incertidumbre que genera la indefinición.
- En los capítulos de vivienda y zonas verdes, así como en el volumen 2, concretamos algunos de los ámbitos que proponemos como ARU⁴³. En todo caso, el cuadro de ámbitos debe ser jerarquizado tanto en la formación como en la programación de las

⁴² No es este el lugar para extendernos en el examen de estos asuntos. Valga recordar, no obstante, las numerosas aristas de la conocida experiencia de Beurco en Baracaldo, que se intentó infructuosamente trasladar a la Comunidad de Madrid en los casos de los barrios de La Fortuna en Leganés y de Las Aves en Aranjuez. Pero no hay que ir lejos, pues el caso del barrio del Aeropuerto en Madrid es particularmente elocuente; por no hablar del paradigma en el juego de las edificabilidades, la prolongación de La Castellana. Asimismo, el desarrollo de las áreas y zonas de rehabilitación integral ha sido muy instructivo a estos respectos.

⁴³ Véase epígrafes 4.5 y 5.5. Por lo demás, la denominación (ARU) es aquí solo eso, nos da igual cualquier otra. Por ello, en el capítulo de vivienda preferimos emplear el término ARI, un acrónimo bien asumido en el vocabulario al uso.

- intervenciones. La sugerencia de gradación de criterios (de más a menos) que hacemos para la organización del cuadro es la siguiente:
- Grado de vulnerabilidad socioeconómico de la población residente, definido en función de indicadores tales como renta media disponible de las familias, tasa de paro, proporción de mayores de 16 años sin estudios, porcentaje de inmigrantes, índice de senilidad, número de delitos por 1.000 habitantes...
 - Simultaneidad de las situaciones de precariedad del caserío y del espacio público, entendiéndose por éste tanto el espacio de titularidad pública como el de titularidad privada de uso público.
 - Grado de precariedad de los edificios, prioritariamente los residenciales. Diferenciamos dos niveles:
 - Deficiente estado de conservación y/o funcional, mostrado por la existencia de problemas relevantes en la estructura, cimentación, cubiertas, servicios, redes...
 - Baja eficiencia energética y/o, en edificios de 3 y más alturas, carencia de ascensor.
 - Grado de precariedad del espacio público, puesto de manifiesto por el deterioro de la urbanización y las infraestructuras y/o por el mal estado de conservación de las zonas verdes y/o por la degradación del conjunto (paisaje urbano, seguridad objetiva y subjetiva de las personas...).
- También en el capítulo de vivienda trataremos en profundidad los temas trascendentales de la erradicación de la infravivienda y la constitución de las áreas de rehabilitación concertada.
 - Como se verá, la reunión de los dos puntos anteriores precisa bastante el mapa de las **ARU que proponemos en los tejidos de bloque abierto, los barrios remodelados en el marco de la Orden Comunicada y parte del distrito Centro.**
 - Los plazos de desarrollo de las ARU, el *cuándo*, dada su gran magnitud será largo, tal vez algo superior a 12 años, el equivalente de tres mandatos o *legislaturas*. Pero, sea como sea, la estrategia debe tener un referente temporal, es decir, un periodo de concentración de las actuaciones. Ello no impide la flexibilidad, sino que le pone contornos.
 - La realización de la estrategia de recuperación urbana que proponemos se erige sobre el protagonismo de la iniciativa pública y, de forma muy singular, de lo que hemos llamado el liderazgo promotor del Ayuntamiento. Éste ha de catalizar los procesos de concertación, atracción y suma de recursos. En tal sentido, las aportaciones de las tres Administraciones conforman un canal inexcusable.
 - No compartimos el desenvolvimiento asistemático de la recuperación urbana que se desprende del Avance, que hace depender el abordaje de las actuaciones de la viabilidad económica de cada una de ellas. Aunque no lo dice de manera explícita, este planteamiento prima aquellas intervenciones en que bien los propietarios son solventes, bien los promotores inmobiliarios tienen buenas expectativas de obtención de retornos de la inversión. De tal forma presumiblemente se posterga la intervención en los barrios más vulnerables.
 - Antes al contrario, la prioridad o el orden de prelación de las recuperaciones la debe guiar la gravedad de la situación específica de cada ámbito medida según la gradación que hemos esbozado más arriba. Aquí viene a colación lo que determina el artículo 9.2 de la Ley 8/2013: "Las Administraciones públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan (...). Serán prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso más racional de la energía (...)".
 - La implicación de las Administraciones en la recuperación urbana ha de tener una contrapartida innegociable: la sujeción de las transmisiones de terrenos e inmuebles y la

constitución de derechos sobre los mismos al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a favor de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 182 de la LSCM. Asimismo, parejo a lo anterior, se habrá de regular la devolución de las ayudas o parte de ellas si la venta se produce en un determinado plazo a contar desde la percepción. La cuantía a devolver no sería, por ejemplo, superior a la fracción de la plusvalía atribuible a la revalorización gracias a la intervención⁴⁴.

- La autorización de un aumento de la densidad o la edificabilidad a fin de mejorar las condiciones de financiación de las operaciones debe estar siempre sujeta a estrictos criterios urbanísticos, de forma que no se incurra en supuestos de saturación o sobredensificación.
- La participación ciudadana ha de ser uno de los ejes vertebradores de las intervenciones, tema en el que nos detenemos en el capítulo 1 y sobre el que insistimos en los capítulos siguientes.
- EL PGOUM, de acuerdo con los apartados 3 y 4 del artículo 10 de la misma ley, debe garantizar, bajo determinadas condiciones, la ocupación en el suelo, el subsuelo y el vuelo de espacios libres o de dominio público o de superficies comunes de uso privado para la instalación de ascensores y para las obras e instalaciones que procuren una reducción del 30% de la demanda energética anual de calefacción o refrigeración o del consumo de agua o que supongan la dotación de captadores solares u otras fuentes de energías renovables. Además, dichas superficies no computarán a efectos del volumen edificable, ni de las distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones.
- Por otra parte, el artículo 16.1.b del TRLS contempla la posibilidad de que “la legislación territorial y urbanística” permita “excepcionalmente” reducir el porcentaje de la edificabilidad media ponderada que haya de entregarse al Ayuntamiento a consecuencia de las plusvalías generadas por el incremento de la edificabilidad o el cambio de uso. El apartado 4 del mismo artículo autoriza a que, “con carácter excepcional”, en actuaciones ejecutadas en zonas con un alto grado de degradación o a propósito de aumentos de densidad o de edificabilidad precisos para sustituir la infravivienda, “los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir el cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelos”.
- Algunas de estas cuestiones están contempladas en el borrador de las NN UU, concretamente en el título 3, aunque de manera demasiado somera. Por lo que quizá convendría tratarlas con un mayor detalle.
- Otras cuestiones, en cambio, no están incluidas. Algunas rebasan las competencias municipales y habrían de ser reguladas mediante ley por la Asamblea de Madrid: la reducción del coeficiente de edificabilidad que corresponde a los ayuntamientos en determinados supuestos de recuperación urbana. Respecto de otras cuestiones, sin embargo, el lugar para regularlas es el PG y, en concreto, el documento de las NN UU: tal es el caso de la exención de nuevas entregas de terrenos en los supuestos de eliminación de infravivienda o de regeneración de áreas especialmente degradadas. La ordenanza municipal no es el instrumento idóneo y, si lo fuera, entonces el PGOUM habrá de determinar las orientaciones básicas.
- Alternativamente a las reducciones/exenciones a las que nos acabamos de referir sería posible establecer que el deber de entrega de suelo sea sustituido por la entrega de su valor monetario y que los ingresos percibidos sean reinvertidos en los mismos ARU en que se obtienen, tanto mediante acciones directas como mediante la concesión de ayudas a los particulares.
- Ahora bien, las fórmulas de ayudas que estamos contemplando en los últimos párrafos deben ser matizadas en el sentido que apuntamos a continuación:

⁴⁴ No importa aquí y ahora determinar la fórmula precisa de cálculo del monto a retornar, sino fijar el principio de que gracias a la participación de las Administraciones los propietarios se han visto favorecidos y que, por tanto, en caso de transmisión, la comunidad tiene derecho a participar en las plusvalías generadas. La vivienda de A sin actuación en el momento t valdría X, pero debido a la actuación se ha revalorizado, tanto porque la Administración ha impulsado la regeneración del barrio como porque le ha dado a A recursos para que mejore su propiedad.

- Beneficiarios: propietarios, familias residentes con bajos ingresos de manera preferente o exclusiva. Excluimos de la concesión de las ayudas a promotores y cesionarios de derechos de aprovechamiento.
- Acotación de los supuestos: eliminación de infravivienda y aumento de la edificabilidad para incrementar el tamaño de las viviendas pequeñas.
- Sujeción de las transmisiones al derecho de tanteo y retracto a favor de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento y, en su caso, devolución de las ayudas si la venta se produce en los siguientes, por poner una cifra, 12 años a contar desde la terminación de las obras.

3. LOS USOS DEL SUELO

3.1. OBJETIVOS: LA CALIFICACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA HACER CIUDAD

En una estrategia de vuelta sobre la ciudad existente, sin ningún género de dudas, el régimen de implantación de los usos es crucial. No hay que ser un Lamark para reconocer que en urbanismo con frecuencia se cumple que la función hace al órgano y la no función lo atrofia. Los usos y los desusos proporcionan un ángulo para mirar el juego de pervivencias y cambios que estructuran la historia urbana. La revisión del PGOUM no se encuentra con una *tabula rasa* o con un lienzo en blanco en el que trazar la articulación de las actividades. Tropieza, antes bien, con una trama formada y lo hace en un momento de aguda crisis económica, una de cuyas consecuencias más visibles es la clausura de la utilización de millones de metros cuadrados ya construidos. No cabe, pues, resetear y volver a empezar.

Valga este breve rodeo para volver sobre nuestro leitmotiv: el regreso sobre la ciudad consolidada significa transformarla. Más atrás⁴⁵ nos hemos extendido sobre qué entendemos por ello. Aquí nos interesa profundizar en el concepto de transformación asociándolo a otras nociones. Así, apostamos por la recuperación de la ciudad mediterránea, que se erige sobre **la mezcla y la proximidad de los usos y las personas**.

Reclamamos, también, el **(re)equilibrio territorial**, en el sentido de una igualación de las condiciones y oportunidades de los diferentes barrios. Nos recreamos en un escenario en que norte, sur, este y oeste son puntos cardinales, identidades geográficas, no categorías de estratificación sociológica. En esta perspectiva, la meta es configurar un espacio isótropo.

Reivindicamos una estrategia a largo plazo de **difusión de la centralidad**, que no es solo (o no es) llevar *cosas* del centro a la periferia, sino que ha de consistir en llevar *cosas* a los espacios desfavorecidos en las escalas de la relevancia económica, social y política a fin de *alzarlos*. ¿Qué cosas? Se ha de conjugar y completar las fuerzas endógenas de esas áreas con fuerzas exógenas de las que carecen, tales como inversión y actividades motoras, con capacidad de irradiar. Demandamos, en fin, acciones encaminadas a **mejorar la ocupación** de los espacios infrautilizados y sin uso. La mezcla social y funcional van de la mano de la compacidad y viceversa, ésta va unida a aquélla.

No esperamos que estos objetivos avancen por sí solos o al albur de las leyes del mercado. Insistimos en el protagonismo de lo que hemos llamado el liderazgo promotor del Ayuntamiento. El planeamiento urbanístico y, por tanto, la gestión de la implantación de los usos es el ejercicio del gobierno racional y democrático de la producción de la ciudad por aquél en tanto que instancia que representa el interés de la mayoría social; de manera que el planeamiento urbanístico es lo contrario de la construcción de la ciudad sobre las guías de la mano invisible que modula la manifestación de los derechos privados de propiedad. Según esto, el plan explicita una voluntad colectiva, señala unos retos y metas compartidas, forma un conjunto de medidas y actuaciones dirigidas a lograrlas, se dota de instrumentos de seguimiento y evaluación, que permiten detectar y corregir las desviaciones o, en su caso, generar los ajustes y adaptaciones precisas a las nuevas situaciones e imprevistos. En tal sentido, el plan entraña, por una parte, un escenario identificable del futuro, una imagen definida a corto, medio y largo plazo; y, por otra parte, incorpora el conocimiento (nuevo y heredado, en forma de planes de desarrollo y sectoriales, normas, planes de acción, instrumentos económico-financieros...) suficiente para gestionarlo. En modo alguno, esta concepción rehuye la flexibilidad, los márgenes de decisión, la adaptación a los cambios y a las nuevas realidades. Sí es antitética del urbanismo aparentemente espontáneo en el que la ciudad es el resultado ciego de las infinitas decisiones que buscan el ajuste en el mercado, que a los efectos es un campo de fuerzas desiguales en una estructura muy jerarquizada de propiedades y derechos de propiedad sobre el suelo y los bienes inmobiliarios.

⁴⁵

Véase epígrafe 2.4.1.

3.2. CLASIFICACIÓN DE LOS USOS

El Avance propone una nueva clasificación de los usos que se aparta significativamente de la vigente. No vamos a extendernos en este asunto, pues la taxonomía resultante es aceptable y, en todo caso, su discusión nos llevaría a una cuestión nominalista de importancia secundaria. Tal vez, no obstante, merece el reproche de que es demasiado intrincada. En las líneas que siguen planteamos algunos asuntos sustantivos, si bien es en los capítulos respectivos (vivienda, actividades económicas, zonas verdes, equipamientos) donde más hincapié hacemos en los aspectos materiales.

En términos muy sucintos y esquemáticos, acerca de la clasificación de los usos, adelantamos las siguientes sugerencias y comentarios, sin perjuicio de que volvemos sobre ellas en los epígrafes correspondientes.

- La revisión del PGOUM ofrece una magnífica oportunidad para empezar a incorporar en el planeamiento urbanístico el concepto de **urbanismo de los tres niveles** e internarse en la ordenación de cuestiones como las aguas subterráneas, la recogida y almacenamiento de las aguas pluviales, el enterramiento de los contenedores de basura, el reverdecimiento de las azoteas y paramentos verticales, la colocación de antenas de telefonía móvil...
- La consideración de los huertos urbanos de carácter temporal como un caso especial de **usos provisionales**. El borrador de las NN UU contempla este tipo de usos en la clasificación según la admisibilidad, pero no los desarrolla más, ni se los retoma en el resto de la documentación del Avance.
- La creación de la figura de los **usos protegidos**, igual que se prevé la figura de los usos prohibidos. Por tales entendemos los de vivienda social y los industriales, principalmente. Cuando menos, en cada área funcional, se habrían de mantener los porcentajes de participación existentes sobre el total de usos; excepción hecha, lógicamente, de los supuestos en que el mantenimiento sea disfuncional (v. gr., industrias peligrosas en entornos residenciales). Esto último se habría de acreditar mediante la aportación de la documentación pertinente, siendo preceptiva la elaboración de un plan especial si se trata de empresas de más de 10 trabajadores o de colonias de viviendas sea cual sea el tamaño. El objetivo de la complejidad, antes bien, exige que los porcentajes aumenten. A este propósito cabe, por ejemplo, no permitir el cambio del uso industrial en los casos de deslocalización de empresas...

3.3. LA ESTRATEGIA DE FLEXIBILIZACIÓN: ¿DESREGULACIÓN O MARGEN DE MANIOBRA?

3.3.1. GENERALIDADES SOBRE LA FLEXIBILIDAD Y LA MEZCLA

La flexibilización de la implantación de los usos es una de las líneas estelares de la presente revisión del PGOUM. Los argumentos a favor se resumen en dos bloques. De un lado, la reducción de la apelación a las modificaciones puntuales del PGOUM y al intervencionismo de la Administración regional. De otro lado, la creación de una estructuración de los usos menos rígida que la actual, más permeable a los cambios sociales y económicos. Además, un objetivo prioritario es favorecer la mezcla funcional.

Compartimos los tres objetivos: somos municipalistas, apostamos por un sistema con capacidad de adaptación a los cambios y propugnamos la vuelta al modelo de la ciudad mediterránea.

Ahora bien, la cuestión de la flexibilidad siempre nos crea una reserva, pues no acaba de quedar claro (al menos para nosotros) qué se entiende por ella. En la disyuntiva flexibilidad-ejecutividad, ¿dónde empieza una y acaba la otra? En el binomio flexibilidad-determinación se trata de buscar el justo medio. Entre el *todo vale* y el *todo está escrito* se habrá de encontrar la

justa tonalidad del gris que asegura que la producción de la ciudad obedece a un proyecto de futuro debatido, conocido y compartido. La flexibilidad no puede ser la coartada para *colar* operaciones que no resistirían el escrutinio público. Repetimos lo que ya dijimos en 1993 con motivo de la revisión anterior del Plan General: “Si por flexible se entiende que el nuevo PGOUM ha de estar abierto al cambio de las necesidades sociales, entonces bienvenido sea un plan flexible. Si, por el contrario, la flexibilidad significa crear un marco urbanístico permisivo y liberal donde la ausencia de determinismos es terreno abonado y libre de obstáculos para que la iniciativa privada haga apuestas lucrativas del tipo de expulsar o deslocalizar de la ciudad los usos *pobres* (...) en beneficio de los usos *ricos* (...), entonces la flexibilidad es el anti-plan”⁴⁶.

La ciudad mediterránea se basa en la mezcla social y funcional. El *zoning*, como técnica de división del suelo y distribución segregada de los usos, justificada en determinados supuestos, en general, supone la simplificación del plano y la realidad de la urbe. La racionalidad del *cada función en su sitio* es aparente y ha deparado un sin fin de calamidades. Desde hace años el péndulo gira y busca la posición contraria. Se busca compensar los excesos de la zonificación y, simultáneamente, el recorrido en el sentido opuesto es facilitado por la creciente compatibilidad entre la vivienda y las actividades económicas, tanto las industriales como las terciarias, gracias, entre otras razones, a los factores tecnológicos.

Sea como sea, con la mezcla la ciudad gana en términos de la sostenibilidad, al menos *a priori*: menores necesidades de dilatación de la huella urbana por una mayor concentración de usos y personas; incremento de la cercanía y, en consecuencia, se afloja la presión sobre el patrón de movilidad mediante una progresión positiva de los desplazamientos a pie y en bici y una reducción de los traslados dependientes de los medios mecánicos; aumento de la complejidad de cada célula espacial debida a una mayor variedad en acto y a la superposición de información múltiple; aprovechamiento de las sinergias entre los usos que conviven. La estrategia de la mezcla, en tanto que obliga a revertir el modelo de las zonas separadas, es un instrumento idóneo para la regeneración urbana e imprime velocidad en las dinámicas económicas y sociales.

Ahora bien, como quiera que la mezcla opera sobre un plano ya pintado y ejecutado, las estrategias generan impactos sobre lo que hay que obligan a ser precavidos. Hemos de evaluar, no vaya a ser que el volteo del péndulo cause otros males. Entre éstos, muchos los podemos anticipar y, por tanto, prevenir. Uno, particularmente previsible, es la expulsión de los *usos pobres* por los *usos ricos*. De ahí la importancia que damos a la figura de los usos protegidos, sea que ésta esté expresamente regulada en las NN UU, sea que esté incorporada a las cautelas y controles que encauzan la sustitución de usos. Pensamos aquí en la destrucción de los débiles tejidos industriales que subsisten y en los procesos de *gentrificación*. Otra de las lacras previsibles es la concentración de usos en determinadas ubicaciones hasta el punto de rebasar los umbrales tolerables. Pensamos en dos situaciones muy vividas en Madrid, cuales son la terciarización de áreas residenciales consolidadas en el centro y en los ejes comerciales tradicionales y la proliferación de las zonas de copas y ocio nocturno, también en el centro, en una violenta competencia con los usos residenciales preexistentes. Un tercer mal previsible tiene que ver con la dinámica de los precios de los productos inmobiliarios y concretamente con la formación de burbujas. En los años del *boom* vimos cómo las viviendas desplazaban de manera inmisericorde todo lo que se ponía por delante. Ahora empieza a divisarse en el horizonte la burbuja de los centros comerciales y los hoteles⁴⁷.

¿Hasta qué punto la estrategia de la flexibilización de la revisión del PG tiene controlados estos peligros?

⁴⁶ *Sugerencias*, op. cit., pág. 10.

⁴⁷ Rara es la operación de relumbrón que se plantea hoy en Madrid que no consista o, al menos, no incorpore una superficie comercial y/o un hotel: desde la ampliación del Bernabéu hasta Méndez Álvaro, pasando por Canalejas, plaza de España, las cocheras de Ventas, plaza de La Cebada, cocheras de la plaza de Castilla, Palacio de la Música (Gran Vía, 35)...

3.3.2. LA ESTRATEGIA: DATOS, DISEÑO Y RESULTADOS PREVISTOS

El Avance parte de un dato fundamental que resume el diagnóstico. El espacio edificado de Madrid es eminentemente residencial. En más de la mitad de las áreas de regulación de usos, la edificabilidad residencial supone más del 85% de la edificabilidad lucrativa total⁴⁸. Por el contrario, en un 10%, el predominio corresponde a las actividades económicas. Únicamente en la almendra central y en algunas zonas de la periferia se observa un cierto equilibrio entre las funciones residenciales y las productivas. La imagen se repite más o menos si acotamos la mirada al indicador de la convivencia de sendos usos en los mismos edificios.

A fin de progresar hacia un escenario de coexistencia más ponderada de las actividades económicas y las residencias, el Avance diseña un esquema doble de compatibilidades y sustitución de usos. Más en detalle, el borrador de las NN UU abre cuatro vías para hacer posible la meta:

- Engloba en una misma figura las actividades industriales y terciarias, lo que equivale, en realidad, a subsumir las primeras en las segundas.
- Deslinda el destino funcional de los edificios de su protección patrimonial, lo cual puede dejar el camino expedito a operaciones como la de Canalejas.
- Establece un generoso sistema de compatibilidades.
- Regula un mecanismo de sustitución o de trasvases.

Sobre los dos primeros puntos nos extendemos en otros capítulos. Nos centraremos aquí en los dos últimos.

- Sistema de compatibilidades

El borrador de las NN UU clasifica los usos según la implantación (cualificados, alternativos y compatibles) y según la admisibilidad (autorizados, permitidos con condiciones y prohibidos, además de los provisionales). El cruce de ambos vectores con la tipología de tejidos urbanos (unifamiliar, almendra central y conjuntos anteriores a 1960, tejidos de los años 1960-1985 y tejidos de los años 1985-2013) y con el uso global dominante en el área de regulación de usos (residencial, mixto o actividad económica) proporciona la plasmación territorial del sistema de compatibilidades. El mismo se sintetiza en la matriz que reproducimos a continuación.

⁴⁸ Esta información y la que sigue, salvo indicación en contrario, la tomamos del *Informe de Sostenibilidad Ambiental. Tomo I*.

MATRIZ DE REGULACIÓN DE USOS EN ÁREAS DE REGULACIÓN DE CONDICIONES DE USO

NIVEL	NIVEL 1 USO GENERICO RESIDENCIAL								NIVEL 2 USO GENERICO MIXTO CENTRALIDAD								NIVEL 3 USO GENERICO ACTIVIDAD			
	GRADO		Grado A		Grado B		Grado C		Grado D		Grado B		Grado C		Grado D		Grado B	Grado C	Grado D	
	TIPO DE USO		Cualificados	Compatibles	Cualificados	Compatibles	Cualificados	Compatibles	Cualificados	Compatibles	Cualificados	Compatibles	Cualificados	Compatibles	Cualificados	Compatibles	Cualificados	Cualificados	Cualificados	
Residencial Hospedaje Compatibles	T1<250	<15 habit.																		
	T2>250	>15 habit.	CM																	
	P<B T3>500	>25 habit.			AI		AI		AI		AI		AI		AI					
	PB T4>1.000	>50 habit.					AI		AI		AI		AI		AI					
	P1* T5>2.500	>75 habit.			CC				AI		AI		AI		AI					
	>P1* T6>5.000	>150 habit.			CM		CC		CC		CM	CM / AI	CC	CC / AI	CC	CC / AI	CM	CC	CC	
	T7>10.000	>300 habit.					CM		CM		CM		CM		CC	CC / AI	CM	CM	CC	
	T8>25.000	>750 habit.											CM		CM		CM	CM	CM	
Administrativo Compatibles	T1<250	< 15 emp.																		
	T2>250	> 15 emp.	CM																	
	P<B T3>500	> 30 emp.			AI		AI		AI		AI		AI		AI					
	PB T4>1.000	> 50 emp.					AI		AI		AI		AI		AI					
	P1* T5>2.500	> 125 emp.			CC		A		AI		AI		AI		AI					
	>P1* T6>5.000	> 250 emp.			CM		CC		CC		CM	CM / AI	CC	CC / AI	CC	CC / AI	CM	CC	CC	
	T7>10.000	> 500 emp.					CM		CM		CM		CM		CC	CC / AI	CM	CM	CC	
	T8>25.000	>1.250 emp.											CM		CM		CM	CM	CM	
Comercio Compatibles	T1<250				AI		AI		AI		AI		AI		AI					
	T2>250				AI		AI		AI		AI		AI		AI					
	P<B T3>500				AI		AI		AI		AI		AI		AI					
	PB T4>1.000			CC	CC		AI		AI		AI		AI		AI					
	P1* T5>2.500			CM		CC	CC / AI		AI		CC	CC / AI	AI		AI		CC			
	T6>5.000					CM		CM		CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM	CM	CM	
	T7>10.000					CM		CM		CM		CM		CM		CM	CM	CM	CM	
	T8>25.000												CM		CM		CM	CM	CM	
Recreativo Compatibles	T1<250				AI		AI		AI		AI		AI		AI					
	T2>250				AI		AI		AI		AI		AI		AI					
	P<B T3>500				AI		AI		AI		AI		AI		AI					
	PB T4>1.000			CC		A				A	AI		AI		AI					
	T5>2.500					CC		CC		CM	CM / AI	CC	CC / AI	CC	CC / AI	CM	CC	CC	CC	
	T6>5.000							CM		CM		CM		CM		CM	CM	CM	CM	
	T7>10.000											CM		CM		CM	CM	CM	CM	
	T8>25.000												CM		CM		CM	CM	CM	
Garaje Compatibles	T1<250	< 10 plaz.		AI		AI		AI		AI		AI		AI		AI				
	T2>250	> 10 plaz.		AI		AI		AI		AI		AI		AI		AI				
	P<B T3>500	> 20 plaz.			AI		AI		AI		AI		AI		AI					
	PB T4>1.000	> 40 plaz.			AI		AI		AI		AI		AI		AI					
	T5>2.500	> 100 plaz.			CM	CM / AI	CM	CM / AI	AI	CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM	CM	CM	
	T6>5.000	> 200 plaz.			CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM	CM	CM
	T7>10.000	> 400 plaz.					CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM	CM	
	T8>25.000	> 1.000 plaz.						CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM / AI	CM	CM	CM	CM	
Industria Compatibles	T1<250				AI		AI		AI		AI		AI		AI					
	T2>250				AI		AI		AI		AI		AI		AI					
	P<B T3>500				AI		AI		AI		AI		AI		AI					
	PB T4>1.000			CC	CC / AI		AI		AI		CC	CC / AI	AI		AI					
	T5>2.500			CM		CC		A		CM		CC	CC / AI	CC	CC / AI	CC	CC / AI			
	T6>5.000					CC		CC				CC		CC		CC	CC / AI	CC	CC	
	T7>10.000							CC						CC		CC	CC / AI	CC	CC	
	T8>25.000							CM						CC		CC	CC / AI	CC	CC	
		Autorizado				Someto a Control de Concurrencia		CC												
		Autorizado Especial				Someto a Control de Movilidad		CM												
		Prohibido				Condicionado a Acceso Independiente		AI												

Fuente: *Avance*

El examen de la matriz arroja varias consideraciones significativas, de las que extraemos las respectivas sugerencias.

En primer lugar, el PG97 es en materia de compatibilidad bastante más puntilloso que el nuevo PGOUM. Éste diferencia 10 grandes espacios de regulación, identificado cada uno por la combinación de nivel y grado, mientras que el primero pasa de 30 espacios, acotados por las normas zonales, los grados y los niveles.

Nos parece, en principio, más acertado el enfoque más detallista del plan vigente que la aproximación a vista de pájaro del próximo. La organización de los grados por el criterio de la antigüedad de los barrios es demasiado simplista, pues éste es solo una variable proxy, con una correlación moderada, de la tipología de tejidos urbanos. Se afina poco si metemos en el mismo saco a Lavapiés y al casco histórico de Carabanchel Alto o a Orcasur y a Las Rosas o al barrio del Aeropuerto y a Aluche o la Gran Vía y a la calle Lérica.

En segundo lugar, el PG97 subdivide los usos compatibles en asociados, complementarios y alternativos. Si nos detenemos en los dos primeros tenemos que “son usos supeditados a los cualificados, que, en unos casos, contribuyen a su correcto funcionamiento y, en otros, complementan colateralmente el conjunto de los usos cualificados de los ámbitos de ordenación”⁴⁹. Frente a esta lectura, por así decir, orgánica de la coexistencia; la del nuevo PG es una lectura más desenvuelta, pues prescinde de la organicidad y le basta una mera yuxtaposición. Bien es cierto que en la práctica, las lecturas no parecen ser tan diferentes. Pero, en la teoría, en un caso se busca el lazo, en el otro éste es prescindible o irrelevante.

La idea de la subordinación, matizada por el margen que ofrece el juego de los usos alternativos, presente en la primera lectura es bastante más coherente en el marco de una intervención de transformación de la ciudad existente, tal como nosotros la entendemos. Así, la introducción de usos de actividad económica y dotacionales en ámbitos de vivienda e incluso en parcelas de vivienda en ámbitos mixtos no debe impactar negativamente en los usos residenciales. Lo haría si los usos implantados desplazan o invaden a aquéllos o si causan molestias (ruido, contaminación, saturación, congestión de la movilidad...) a la población residente. La subordinación es tanto más plausible si el impacto es positivo: complementariedad, actividades de proximidad... El aterrizaje de esta lectura pasa por la adopción de medidas de fomento de determinados usos complementarios o interrelacionados con los residenciales y medidas disuasorias o denegatorias de la implantación de otros usos. Entre ellas, pero no solo, están las NN UU. Sugerimos aquí normas como:

- La fijación de umbrales máximos de concentración de determinados usos especialmente depredadores del medio en que se ubican: bares de copas, locales de ocio nocturno⁵⁰, grades superficies comerciales que arruinan al pequeño comercio...
- La prohibición de determinadas sustituciones: viviendas en locales de negocio en planta calle (*los loft*).
- La exigencia de que los locales incorporen dispositivos atenuadores: p. ej., insonorización y dotación de mecanismos antivibración en los negocios del ocio nocturno...
- El señalamiento de un porcentaje máximo de implantación de usos compatibles sobre la edificabilidad total del edificio, de forma que para rebasar ese porcentaje habría que, v. gr., obtener una autorización especial o, v. gr., una vez rebasados sí computarían a efectos de los techos máximos de implantación de edificabilidad para actividades económicas que actúan como determinación estructurante y como determinación pormenorizada.

⁴⁹ NN UU del PG97, artículo 7.2.3.

⁵⁰ Véase más adelante el epígrafe 8.6 referido a la contaminación acústica. Como allí se verá, la modificación de los usos conlleva la revisión de la delimitación de las áreas acústicas. Este extremo, sin embargo, no parece haber sido contemplado suficientemente en la revisión, hasta el momento.

En tercer lugar, insistiendo algo más en lo que decimos en el punto anterior, observamos que el Avance apuesta por una mayor mezcla de usos, pero carece de una noción más elaborada de qué significa esto. La mezcla por la mezcla evidentemente no conforma un objetivo. Es esencial la cantidad, pero también la variedad.

Una buena medición de la mezcla funcional a que cabría aspirar nos la proporciona un indicador del tipo del índice de Shannon tomado para espacios pequeños tales como las manzanas o las propias áreas de regulación de usos⁵¹.

En cuarto lugar, el PG97 opta por permitir la introducción de los usos no residenciales en la planta sótano, la baja y como mucho la primera; mientras que el nuevo sistema es muy benigno al evaluar la compatibilidad con el uso residencial de los usos de hospedaje y administrativo y servicios técnicos, financieros, de información y otros. El borrador de las NN UU dice de estos últimos: "... se caracterizan por no tener afluencia de público en su funcionamiento específico y un alto grado de compatibilidad con el uso residencial"⁵². Por ello, en los supuestos en que son admisibles como uso compatible con el uso residencial, lo son en cualquier planta del edificio, aunque sujetos en el tipo 3 a que dispongan de una entrada independiente.

Sin duda, es muy discutible la afirmación de que los usos de oficina no atraen público. Es verdad en unos casos (p. ej., un estudio de arquitectura), pero no en otros muchos (p. ej., en una oficina de servicios financieros). Habría, pues, que acotar mejor los supuestos o, mejor, en principio debería limitarse la compatibilidad hasta la primera planta.

La cuestión de la compatibilidad del hospedaje es tremendamente intrincada. Sorprende que en el borrador de las NN UU sea resuelta de una manera tan ligera. Los pisos turísticos distan de ser inocuos. Haciendo abstracción de los aspectos ajenos al urbanismo⁵³, tenemos que estos negocios suelen generar problemas más o menos graves de convivencia en las comunidades de vecindad: ruidos, trasiego en los espacios comunes e inseguridad. El PGOUM (y otros instrumentos normativos municipales) debe entrar a regular esta actividad hasta el límite de sus competencias, en lugar de incurrir en la frivolidad de otorgarle la máxima compatibilidad sin más.

Otro asunto es el de los alojamientos temporales, apartamentos turísticos... que, en realidad, son viviendas encubiertas precarias. Su proliferación (sobre todo en el polígono de Las Mercedes) ya hubo de ser cortada por el Ayuntamiento modificando las NN UU. De un lado, la extensión de la figura ponía en peligro numerosas industrias y, de otro lado, se promovía barrios residenciales sin atender a las necesidades dotacionales en materia de educación, sanidad, zonas verdes...

– Mecanismo de sustitución

En cada área de regulación de usos se fija una horquilla con carácter de determinación estructurante que define los porcentajes máximo y mínimo permitidos de uso cualificado residencial y de actividad económica sobre la edificabilidad lucrativa total. Sendos umbrales se podrán alterar solo mediante modificación puntual del PGOUM. Dentro de aquella horquilla aparece otra, con carácter de determinación pormenorizada, que define un intervalo interior cuyos límites se podrán alterar solo mediante la elaboración de un plan especial. Las grandes cifras las resumimos en el siguiente cuadro.

⁵¹ No nos extendemos aquí en este punto, pues lo tratamos con alguna profundidad en Vicente Pérez Quintana: *Definición de criterios de actuación en espacios interbloque en tejidos de bloque abierto*, Fundación de Estudios Ciudadanos, noviembre de 2011, www.aavvmadrid.org, p.56 y ss.

⁵² Avance: *NN UU*, p. 66.

⁵³ El sector es acusado por la práctica de economía sumergida y competencia desleal. En la actualidad, la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, parece ser, está preparando un reglamento que pretende ordenar la actividad, aunque sin entrar a fondo.

Usos cualificados residenciales y de actividad económica: edificabilidades y horquillas		
	Residencial	Actividad económica
Inicial, absolutos en metros cuadrados	160.870.834	44.824.150
Inicial, en %	78,21	21,79
Estructurante máximo %	80,16	30,56
Estructurante mínimo %	69,94	19,84
Pormenorizado máximo %	79,29	26,21
Pormenorizado mínimo %	73,79	20,71
Estructurante gana, absoluto y %	4.009.391 (2,5)	18.030.733 (40,2)
Estructurante pierde, absoluto y %	-18.030.733 (-11,2)	-4.009.391 (-8,9)
Pormenorizado gana, absoluto y %	2.229.737 (1,4)	9.083.400 (20,3)
Pormenorizado pierde, absoluto y %	-9.083.400 (5,6)	-2.229.737 (-5)

Fuente: *Avance*. Los datos están referidos a las áreas de regulación de usos y de regulación incorporada.

Se aprecia que el mecanismo de trasvases entre los usos residenciales y de actividades económicas diseñado en el *Avance* provoca cambios menores en la extensión del espacio de las viviendas. El porcentaje se mueve en un rango de 20 puntos porcentuales y el más probable lo hace en un rango de unos 6 puntos. Dicho espacio apenas crece, aunque en cifras absolutas el volumen de ganancias equivale a unas 40.000 viviendas como máximo; mientras que el descenso es algo más pronunciado, unas 180.000 viviendas como máximo, del orden de un 11%. En cambio, los usos económicos sí experimentan, en el juego de las horquillas, variaciones muy relevantes. Sube hasta un 44% e incluso mejora un 20%, si nos quedamos solo en el intervalo interior.

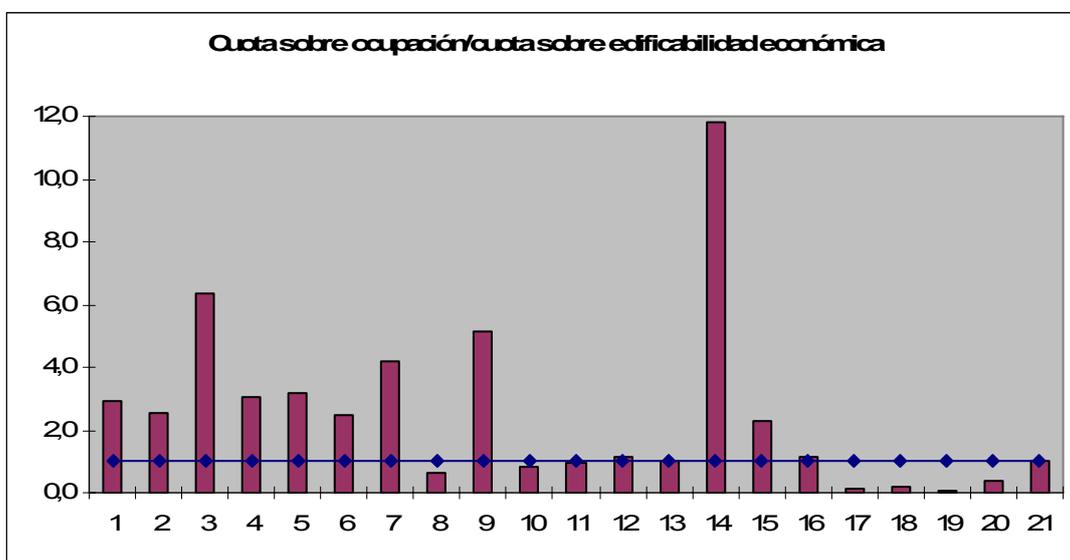
El mecanismo de transferencias posibles entre los usos, en conclusión, en términos globales, ofrece un escenario de moderado reequilibrio de los pesos respectivos de los usos residenciales, que bajan algo, y los usos de actividades económicas, que mejoran en una magnitud notoria. Más importante que esta información es la visión espacial de la misma. En el siguiente cuadro resumimos los principales datos desagregados por distritos.

Desagregación por distritos						
	%residencial	Edificabilidad peso sobre Medid		Ganancias acti. económica		Variación residencial (*)
		Residencial	Acti. económica	%vertical (*)	Variación económica (*)	
Centro	83,0	4,5	3,3	6,9	42,8	-8,8
Arganzuela	89,3	4,2	1,8	5,7	64,8	-7,7
Retro	93,9	3,7	0,9	5,6	129,7	-8,4
Salamanca	86,6	5,9	3,2	9,4	58,4	-9,0
Chamartín	85,9	5,1	3,0	5,7	38,5	-6,3
Tetuán	85,2	4,8	3,0	7,0	48,1	-8,4
Chamberí	90,7	5,2	1,9	9,4	99,7	-10,2
Fuencarral-El Pardo	76,4	8,1	8,9	4,0	9,0	-2,8
Moncloa-Aravaca	92,9	4,7	1,3	3,9	62,4	-4,8
Latina	91,0	6,0	2,1	7,3	69,8	-6,9
Carabanchel	89,2	6,3	2,7	3,8	28,0	-3,4
Uxera	88,3	3,1	1,5	3,2	44,8	-6,0
Puerta de Vallecas	89,2	5,1	2,2	6,9	63,4	-7,7
Moratalaz	98,9	2,3	0,1	1,1	244,0	-2,6
Ciudad Lineal	91,2	5,3	1,9	5,3	57,4	-5,6
Hortaleza	85,9	5,2	3,1	2,9	19,2	-3,2
Villaverde	43,9	3,3	15,3	5,3	7,1	-9,0
Vila de Vallecas	63,1	5,8	12,1	1,4	2,3	-1,4
Vicálvaro	61,4	5,7	12,8	1,2	2,0	-1,2
San Blas-Canillejas	48,2	3,7	14,2	2,2	3,1	-3,3
Barajas	63,2	2,3	4,7	1,7	7,2	-4,2
Total	78,2	100,0	100,0	100,0	20,3	-5,6

Fuente: *Avance* y elaboración propia.

(*) Ganancias que se deducen de la aplicación del máximo pormenorizado.

El cuadro incluye una primera columna con el encabezado *% residencial*, nos da el peso de la edificabilidad residencial sobre la edificabilidad lucrativa total por distritos. Confronta una almendra central muy especializada en vivienda con una periferia más equilibrada en cuanto a los pesos relativos de las residencias y las actividades económicas. Las siguientes dos columnas ratifican la imagen. Cinco distritos (Villaverde, Villa de Vallecas, Vicálvaro, San Blas-Canillejas y Fuencarral-El Pardo) absorben el 72% de la edificabilidad productiva. La foto, sin embargo, es engañosa. En 2010, según el Directorio de Unidades de Actividad Económica de la Comunidad de Madrid, el empleo existente, radicado, con independencia de lugar de residencia de las personas ocupadas, en los mismos cinco distritos apenas sumaba el 16%. En el siguiente gráfico representamos, por así llamarlo, un índice de discrepancia muy sencillo: el cociente entre las cuotas sobre los totales de Madrid entre la ocupación (según el DUAE) y la edificabilidad productiva (según el Avance). El valor 1 señala que no hay discrepancia. Los valores mayores a 1 significan que los datos de edificabilidad infraestiman la importancia económica del distrito y los menores a 1 que la sobreestiman.

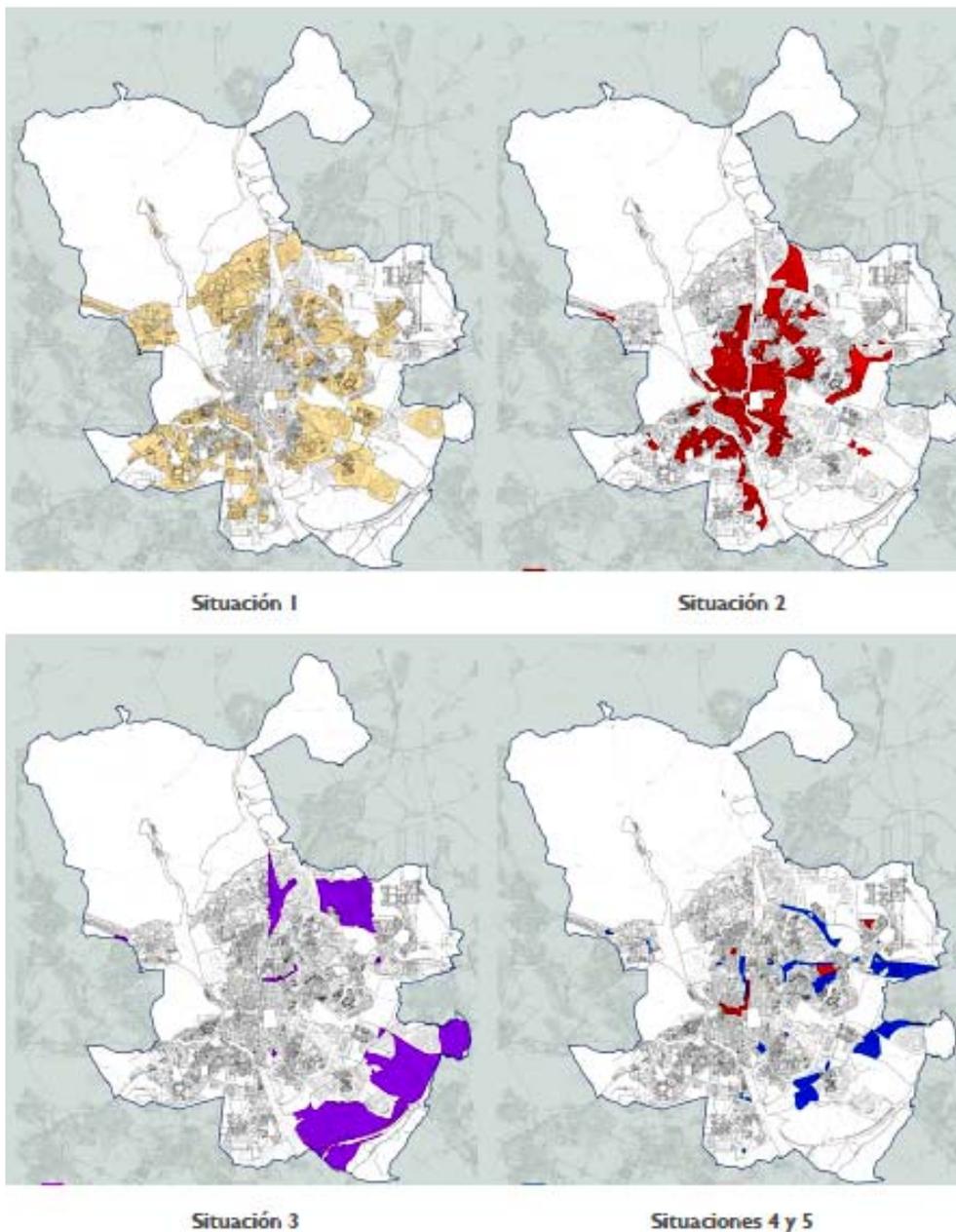


Fuente: Elaboración propia

¿Qué ocurre? Que el Avance opera con la edificabilidad de los usos cualificados, haciendo caso omiso de la edificabilidad de los usos compatibles, aparte los supuestos de picaresca (estudios, consultoras... en edificios residenciales en ubicaciones no permitidas por las NN UU). Dicho en román paladino: en el distrito de Centro, una consultora de publicidad en una cuarta planta suma metros en la bolsa de los usos residenciales, mientras que en Villaverde una nave vacía o incluso un solar del polígono industrial suma metros en la bolsa de las actividades económicas. Si no se toma en cuenta este tipo de hechos, se llegará a conclusiones erróneas o distorsionadas.

Volviendo al cuadro, tenemos que las tres últimas columnas nos dicen que la aplicación del margen de maniobra permitido por la determinación pormenorizada proporciona unas ganancias teóricas de edificabilidad económica especialmente significativas en los distritos de la almendra central, más algunos periféricos como Latina, Puente de Vallecas o Ciudad Lineal. De hecho, el 50% de las ganancias se concentran en el interior de la M-30. Se produce una clara correlación entre los distritos que más ganan y los distritos con más empleo. Esta asociación estadística trae a colación una pregunta obvia: la estrategia de la mezcla, ¿no está incidiendo más justamente en los ámbitos en que más mezcla existe? En lugar de difundir la centralidad, ¿no está reforzando los patrones existentes?

La estrategia de la flexibilización de usos opera por áreas de regulación, es decir, no por distritos, sino por unidades territoriales más pequeñas y con una mayor homogeneidad interna que aquéllos. El *Informe de Evaluación Medioambiental* diferencia cinco tipos de áreas según el impacto que el esquema de la sustitución pueda tener en ellas.

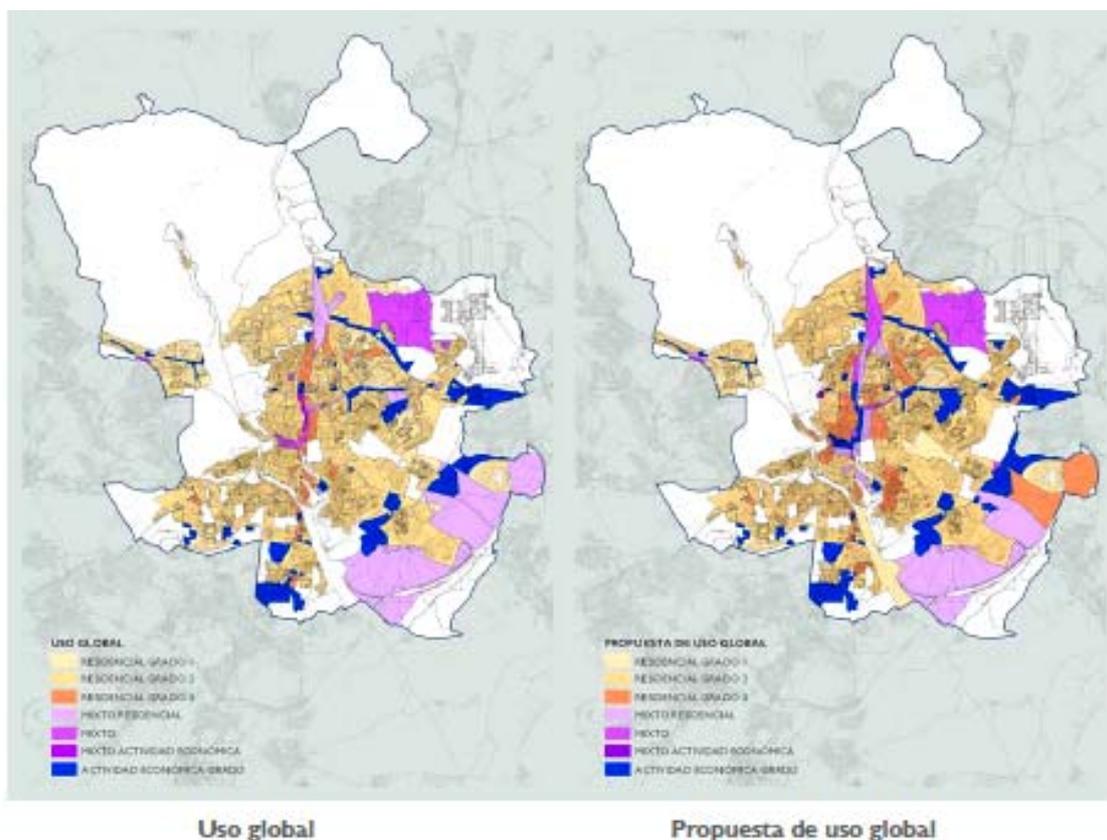


Fuente: *Avance*

De todas ellas, aquí las que más nos importan son las situaciones 2 y 4. Las situaciones 1, 3 y 5 revelan los espacios que cambian poco respecto del punto de partida: áreas eminentemente residenciales, ejes mixtos y polígonos de actividad económica. La segunda situación agrupa las zonas que están en trance de perder el acusado predominio residencial y pasar a la categoría de zonas mixtas: se quedan en la frontera. "Son áreas que se potencian como centralidades". Están aquí Sanchinarro, el eje de Arturo Soria-Gran Vía de Hortaleza, la mayor parte del interior de la M-30. También entran los bordes de Madrid Río-primera periferia de los distritos de Usera, Carabanchel y Latina, apoyándose sobre los ejes comerciales de la avda. de Extremadura, General Ricardos-vía Carpetana, Marcelo Usera-Antonio López-avda. de Córdoba; la primera periferia de la zona de Puente de Vallecas, sobre el eje de la avda. de la Albufera; más Las

Rosas y entornos de los cascos históricos de Villaverde Bajo, Villa de Vallecas, Aravaca y Canillejas. La cuarta situación agrupa las zonas que pasan de mixtas a polígonos empresariales. Se extienden sobre una superficie pequeña pero que resalta la presencia muy significativa del eje Gran Vía-Castellana, además de los casos casi anecdóticos de la Quinta de los Molinos, Ríos Rosas y ensanche de Barajas⁵⁴.

Finalmente, la comparación entre el antes y el después de la aplicación del mecanismo de la sustitución entre los usos residenciales y de actividades económicas queda como se observa en el siguiente mapa. No se producen muchos saltos en la división del suelo de unas categorías a otras de los usos globales (residencial, mixto, actividades) y, tampoco, de unos grados a otros dentro de cada categoría. Los más relevantes se producen en la espina dorsal definida por el eje Gran Vía-Castellana y áreas colindantes, la almendra central por tanto.



Fuente: *Avance*

Abundando más en el vis a vis, tenemos que la estrategia de la flexibilización:

- No produce grandes alteraciones en la configuración básica de la distribución de los usos globales.
- El cambio más notable afecta a la almendra central, donde el eje formado por la Gran Vía y La Castellana profundiza en su carácter de asiento de actividades económicas en detrimento de las funciones residenciales. Asimismo, los barrios adyacentes al eje se suman a la tendencia, evolucionando hacia el grado 3 de la zona de predominio residencial o a la categoría de zona mixta.

⁵⁴ La Quinta de los Molinos, en realidad, no saldría de la categoría mixta, para el ensanche de Barajas se prevé una horquilla pormenorizada con 45 puntos de rango...

- En la periferia, salen reforzados los ejes secundarios de centralidad asociados a las áreas comerciales tradicionales y, a veces, a grandes superficies comerciales. La magnitud de los cambios no altera la fisonomía fundamental de los barrios concernidos, aunque sí mejora la complejidad previsible.
- No se generan nuevas centralidades. En el mapa aparecen grandes manchas rosas, indicativas de uso global mixto, en los desarrollos del sureste. Tales serían las principales actuaciones previstas de reequilibrio. Pero hoy por hoy son intangibles, frente a la materialidad de la almendra central, del Campo de las Naciones o de la A-6.
- Los perfiles de la foto serían bastante más rotundos si se contabilizara la edificabilidad ocupada por las actividades económicas en tanto que uso compatible.

Llegados a este punto planteamos las sugerencias que siguen:

- La mezcla de usos debe ser un objetivo prioritario de la revisión del PGOUM. Por ello no se puede pretender resolverlo de manera simple. La apelación a las herramientas de aumentar los marcos de la compatibilidad, matizados por la aplicación de la supuesta cautela de las horquillas, es demasiado tosca. En su lugar, se habría de:
 - Realizar un diagnóstico de la complejidad.
 - Determinar en qué zonas se habría de intervenir preferentemente.
 - Precisar puntos, ejes, nodos... en donde desarrollar operaciones de difusión de la centralidad acordes con los principios de cohesión social y reequilibrio territorial.
 - Decidir las herramientas, que serán medidas normativas, pero también acciones voluntaristas o, si se prefiere proactivas.
- Se ha de evitar la terciarización de las viviendas en el centro. En tal sentido, no compartimos, en modo alguno, la conversión de la Gran Vía y de los tramos todavía residenciales de La Castellana en centros empresariales.
- Lo mismo vale para los ejes comerciales y centralidades periféricas.
- En tal sentido, si no con carácter general, en determinados espacios los usos compatibles sí habrían de ser computables a efectos de las horquillas limitadoras del mecanismo de la sustitución.
- En cuanto a la gestión de los intervalos estructurante y pormenorizado, el Preavance era más explícito que el Avance. Aquél preveía que el control de las implantaciones sea automático, de forma que no se otorguen nuevas autorizaciones una vez los usos lleguen a los máximos/mínimos respectivos. También decía que la implantación de las grandes superficies comerciales y de otros usos impactantes estaría sometida a control a través del requerimiento de redacción de un plan especial. Estas cautelas, en el Avance, han quedado diluidas. Proponemos:
 - La revisión debe concretar “los mecanismos necesarios para tener una información actualizable y accesible a todos los ciudadanos”⁵⁵, los cuales avisen de que se ha alcanzado el porcentaje máximo en el área funcional de que se trate. La experiencia nos hace escépticos. Los registros públicos son lentos y no todo lo fidedignos que debieran. Demandamos que en las fases posteriores de la revisión se aporte una descripción detallada del sistema de información al que se encomendará la tarea. La falta de este sistema, o en el supuesto de un funcionamiento ineficaz del mismo, haría papel mojado de los techos máximos de implantación. En tal caso, la nueva regulación que propone el Avance sería un coladero.
 - La exigencia de plan especial para la implantación de los usos autorizables. Toda vez que esta figura se ha comportado de manera mediocre en el pasado⁵⁶, la revisión del PG debe acotarla de forma que en el futuro sirva a la

⁵⁵ Preavance: *Propuestas de Ordenación*, p. 36.

⁵⁶ Las deficiencias son admitidas en el documento de *Evaluación del Plan General de 1997*. Véase, por ejemplo, la página 95.

función para la que está prevista: en cada caso, el análisis de la viabilidad del uso según la incidencia urbanística en el ámbito de implantación.

4. VIVIENDA

4.1. OBJETIVOS

El problema de la vivienda, a nuestro juicio, tiene dos caras: **barreras de acceso y condiciones de habitabilidad**.

Por una parte, el mercado (elevados precios y rentas de alquiler, baja oferta de arrendamiento...) deja fuera a un número abultado de demandantes, al tiempo que la iniciativa pública es insuficiente para atenderlos. De ahí resulta que un muy nutrido contingente de familias jóvenes se vea obligado a emigrar a los municipios de la corona metropolitana y, cada día más, a los municipios de la corona exterior. A la vez, otra nutrida bolsa de jóvenes se ve impelida a suspender o retrasar sus planes de emancipación o un número desconocido, pero significativo, de parejas rotas prolongan la cohabitación. La crisis económica, además, está teniendo efectos lacerantes como el del voluminoso grupo de personas (jóvenes y no tan jóvenes) que vuelven a convivir con los padres o el de las familias víctimas de los desahucios que alquilan o realquilan habitaciones⁵⁷. El número de personas sin techo no cesa de subir, igual que el de chabolas y el de alojamientos impropios (familias que viven en garajes, locales comerciales cerrados, naves industriales abandonadas, coches, autocaravanas...). Los *pisos patera* forman otro vasto segmento. Simultánea a esta situación se mantiene el tremendo despilfarro de centenares de miles de viviendas vacías. La frase "gentes sin casa, casas sin gente" no es un eslogan demagógico, sino la descarnada expresión de las contradicciones de esta sociedad.

Además de los casos ya citados (*pisos patera*, alojamientos impropios, chabolas...), las condiciones de habitabilidad inaceptables o, en su caso, precarias se acumulan en tres epígrafes: las infraviviendas, los poblados chabolistas y el parque inmobiliario con edificación deficiente (estructural y/o funcionalmente).

En función de este bosquejo, los objetivos que planteamos son los siguientes:

- Favorecer el acceso de los demandantes residentes a una vivienda en el municipio. Se trata de luchar contra el desarraigo y de propiciar el rejuvenecimiento de la pirámide de edades.
- Promover la rehabilitación y adecuación del parque existente, prolongando así la vida útil de los inmuebles, la incorporación de medidas de mejora de la eficiencia en el consumo energético y de agua y la supresión de barreras arquitectónicas.
- Erradicar el chabolismo, la infravivienda y los alojamientos impropios.
- Fomentar la tenencia en alquiler.
- Facilitar los mecanismos de rotación del disfrute de las viviendas según las etapas del ciclo de vida. Así, por ejemplo, las personas mayores podrían mudarse a viviendas de menor tamaño, localizadas en plantas bajas (sobre todo si no hay ascensor en el edificio)...
- Disminuir el paquete de viviendas vacías.
- Compatibilizar los objetivos anteriores con el objetivo transversal de la sostenibilidad que debe caracterizar la revisión del PGOUM. En tal sentido, además de la rehabilitación y la incorporación de medidas de mejora de la eficiencia en el consumo de energía y agua, subrayamos la importancia del objetivo de reducir la colonización de nuevos suelos vírgenes.

⁵⁷ Esta es la faceta enrevesada del problema del acceso. Quienes habían resuelto el problema ven ahora cómo los programas de vida se vienen abajo, igual que un castillo de naipes. Vuelven al punto de origen, al kilómetro cero. Pero, esos hasta se pueden considerar *afortunados* mirándose en otros a los que la regresión les lleva al kilómetro menos 1. Es el esperpento en su plenitud.

4.2. NECESIDADES DE VIVIENDA⁵⁸

El agregado neto de las futuras necesidades de vivienda en el municipio se forma a partir de la suma de varios renglones:

- Emancipación de los/as jóvenes.
- Emancipaciones retenidas (jóvenes que retrasan la edad de salir del hogar paterno-materno).
- Bolsa de personas a las que la crisis ha devuelto contra su voluntad al hogar de origen.
- Divorcios y separación de parejas.
- Reposición del parque (viviendas principales derruidas).
- Sustitución de las infraviviendas, chabolas y alojamientos impropios por unidades residenciales satisfactorias.
- Otras situaciones.
- Con signo negativo: disolución de familias/hogares, principalmente por defunción de las personas mayores y por ingresos en residencias de la tercera edad y en otras instituciones

El primer renglón constituye con diferencia sobre los demás la principal fuente del agregado de necesidades, también es, tal vez, el que tiene un comportamiento más rígido. Los aportes restantes, sea por su menor importancia cuantitativa, sea por su mayor dependencia de decisiones políticas, conforman fuentes secundarias.

Las necesidades originadas en los procesos de emancipación de los/as jóvenes están directamente asociadas al crecimiento del colectivo. En el cuadro que sigue insertamos las grandes magnitudes de unas proyecciones demográficas que realizamos a mediados de 2011⁵⁹. A la vista de otras proyecciones demográficas del INE, fechadas en noviembre de 2013, probablemente la evolución de la población municipal esté más en la onda de nuestra hipótesis mínima; incluso ésta se quedaría corta en el ajuste que preveíamos. La hipótesis mínima estima que, en el decenio 2010-2020, la ciudad se contraerá en más de 200.000 personas, un -6,7%. El INE, por su parte, calcula que, en el decenio 2013-2023, España disminuirá en más de 2,5 millones de habitantes; de los cuales, unos 409.000 serán pérdidas debidas a la Comunidad de Madrid, un -6,4%. Si consideramos que la evolución de la población regional, menos Madrid, crecerá algo, entonces el descenso de la capital podría ser hasta el doble del que reflejamos en nuestras proyecciones.

	2010	2015	2020
Totales			
Hipótesis máxima	3.273	3.299	3.224
Hipótesis mínima		3.174	3.055
Población 15-29 años			
Hipótesis máxima	560	485	463
Hipótesis mínima		428	385

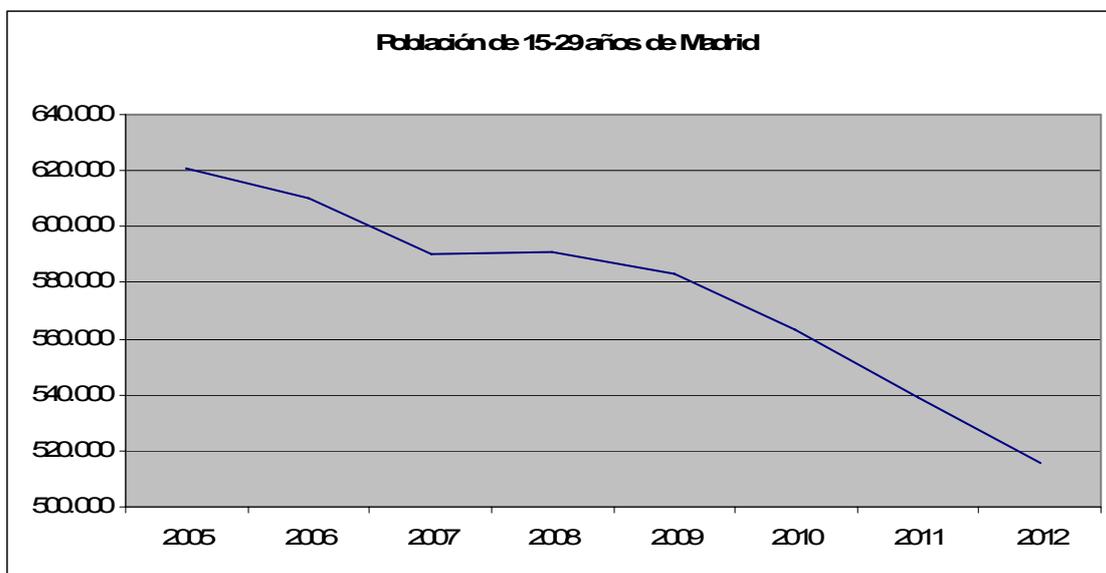
Fuente: Estimación propia, para 2010 la fuente es el Padrón de Habitantes. En miles.

Observamos que, incluso en la hipótesis máxima (supuesto de que la ciudad continúa registrando un saldo migratorio positivo respecto del resto de España y del mundo), la

⁵⁸ Por tales aquí entendemos las necesidades que se traducen en un incremento neto del número de viviendas principales. Hacemos abstracción, pues, de la demanda por mejora, así como de la debida a otras motivaciones (especulación, inversión, segundas residencias...). Por lo demás, el significado de viviendas principales, segundas residencias y viviendas vacías es el de los Censos de Vivienda del INE.

⁵⁹ Vicente Pérez Quintana: *Evolución y distribución de la población en la Comunidad de Madrid*, Fundación de Estudios Ciudadanos, julio de 2011, en www.aavvmadrid.org.

población joven se contrae de manera pronunciada. La evolución esperada, en realidad, prolonga la evolución ya registrada en los últimos años.



Fuente: Padrón Municipal de Habitantes.
Dirección General de Estadística del Ayuntamiento de Madrid.

A partir de las proyecciones demográficas hemos elaborado una estimación de las necesidades de vivienda, que detallamos en el cuadro que sigue. Por necesidades generadas entendemos las derivadas de la población existente al inicio de cada quinquenio, sea donde sea que fijen finalmente la residencia. Una parte de ellas emigrarán, a la vez que otras generadas fuera vendrán. Seleccionamos este concepto en coherencia con el objetivo primero ("favorecer el acceso de los demandantes residentes a una vivienda en el municipio"). Las cifras que incluimos en la primera fila del cuadro son las medias de la estimación de las necesidades por varios métodos⁶⁰. Por otra parte, la cantidad de las necesidades por reposición, sustitución y otros es arbitraria. Puede ser mayor o menor, según la voluntad política de abordar programas de erradicación de la infravivienda, el chabolismo y los alojamientos impropios y según los ritmos de actuación. La cantidad de 2.500 viviendas viene siendo +/- un 0,2% del parque principal actual. La horquilla que abrimos en el quinquenio 2015-20 corresponde respectivamente a las necesidades estimadas sobre la hipótesis máxima y la mínima de las proyecciones demográficas. En el quinquenio 2010-15 no cabe la horquilla, toda vez que tomamos como base de cálculo la población registrada por el Padrón en 2010.

	2010-15	2015-20
Asociadas a las dinámicas demográficas	11.500	10.200-9.000
Reposición, sustitución y otros	2.500	2.500
Total	14.000	12.700-11.500

Fuente: Estimación propia.

Por lo que hemos dicho más arriba, incluso nuestra hipótesis mínima sería susceptible, a la luz de los nuevos datos, de ser corregida a la baja. Sea como sea, arriba/abajo, a medio plazo, las necesidades generadas de incremento del parque de viviendas principales oscilarán alrededor de las 11.000 viviendas/año. La contracción del volumen de necesidades no deja lugar a dudas.

⁶⁰ No es obviamente este el lugar para describir los diferentes métodos utilizados para hacer la estimación. Baste señalar que hemos acudido a la proyección de la cifra de matrimonios, la proyección del número de hogares según las tasas de jefatura, la proyección de los potenciales de emancipación y la proyección de la distribución según estado civil.

Las mismas (sin contar las motivadas por reposición o sustitución), en 2000 y 2005, oscilaban alrededor de 14.000 y 12.500 unidades/año, respectivamente. Se plasma, de tal forma, la contracción del segmento joven debido a la disminución de la natalidad y a la emigración. Por otra parte, tenemos que entre 1998 y 2011, el parque de viviendas principales creció a razón de 19,4 mil unidades anuales⁶¹. Ello equivale a las necesidades radicadas, sea cual sea el lugar en que se hayan generado. El desfase observado en los 2000 entre las generadas y las radicadas se debe al fuerte saldo migratorio positivo de Madrid respecto del resto de España y del mundo, que compensó sobradamente el saldo negativo de la ciudad con el resto de la región: el volumen de inmigrantes superó al de emigrantes en más de 250 mil unidades a lo largo de la década.

La oleada de entradas migratorias desde el exterior de España se atenuó en la segunda mitad de los 2000 y, en la actualidad, se invierte el signo: entre enero de 2011 y enero de 2014, el total de residentes nacidos en el extranjero disminuyó en unas 75.000 personas. Las perspectivas demográficas apuntan que en la presente década el saldo positivo con el exterior se reducirá muy apreciablemente o incluso es muy probable que arroje cifras negativas. En el segundo caso, el desfase se produciría a favor de las necesidades generadas, mientras que en el muy raro supuesto de se produzcan saldos positivos la presión sobre el parque sería pequeña: según nuestras estimaciones, del orden del millar de viviendas/ año, a lo sumo.

Las necesidades de vivienda, contrariamente a lo que el planeamiento urbanístico con demasiada frecuencia suele suponer, no se traducen directamente en viviendas nuevas. Todas o una parte de aquéllas se pueden satisfacer sacando al mercado la bolsa de viviendas vacías e incluso pasando a la categoría de principales algunas de las segundas residencias. Pues bien, en Madrid, según el Censo de la Vivienda de 2011, hay 153.101 y 57.325, respectivamente. El 10% y el 3,7% del total de viviendas familiares. Hablamos, por tanto, de una bolsa de viviendas igual a 19 veces las necesidades anuales previsibles. Con que solo la mitad fueran ocupadas, no sería preciso edificar nuevos pisos en unos 10 años.

Pero, además, existen razones fundadas para sospechar que las cifras del Censo infraestiman el parque de viviendas no principales. El documento de la *Evaluación*⁶², contrastando datos del Padrón de Habitantes y del Catastro, evalúa en alrededor un 20% el total de viviendas sin habitantes empadronados, del orden de 7 puntos porcentuales más que los ofrecidos por el INE. A partir de un análisis detallado de la información del Censo de 2011, nuestra estimación cifra el total de viviendas no principales en más de 280.000, tantas o algo más que las registradas en el Censo de 2001⁶³, confirmando la aproximación del Preavance.

Por otra parte, de acuerdo con los datos de la Dirección General de la Revisión del Plan General⁶⁴, en el municipio hay suelo calificado para la edificación de 195.600 viviendas. Aun si de esa cantidad deducimos los desarrollos del sureste (Los Cerros, Ahijones, Berrocales y Valdecarros), hay suelo disponible para 100.000 viviendas. Todo ello sin sumar las viviendas posibles en ámbitos regulados por norma zonal ni las obtenibles en operaciones de remodelación.

En conclusión, no es preciso clasificar ni calificar nuevos suelos para atender las necesidades de vivienda previsibles en las próximas décadas. El mantenimiento de la mayor parte de los terrenos afectados por la sentencia del TS bajo la categoría de SNUP o, en

⁶¹ Preavance: documento de *Evaluación*, pág. 125. Según el Censo de Población y Vivienda del INE, entre 2001 y 2011, el total de viviendas principales de la capital aumentó a razón de 24.022 unidades/año, muy por encima, pues, de las estimadas por la documentación de la revisión del PG. No obstante, como veremos enseguida, las cifras del Censo nos parece que son muy cuestionables.

⁶² Ibid., pág.125.

⁶³ Véase Vicente Pérez Quintana: *Y la burbuja inmobiliaria estalló*, Fundación de Estudios Ciudadanos, mayo de 2013, en www.aavvmadrid.org.

⁶⁴ *Edificabilidad Remanente en Ámbitos de Ordenación Vigentes a 1 de Enero de 2014*, en www.madrid.es.

todo caso, fuera de la actividad urbanizadora, tal como hemos sugerido en el segundo capítulo, es así perfectamente viable.

4.3. SALIDA AL MERCADO DE LAS VIVIENDAS VACÍAS. IMPULSO DEL ALQUILER

La reducción sustancial del parque de viviendas vacías debe ser, a nuestro juicio, una prioridad de las tres Administraciones. No solo por razones medioambientales y de austeridad, sino también por imperativos de justicia social.

Es verdad que el Plan General no es el instrumento idóneo para abordar la cuestión. Puede coadyuvar al logro de la meta, pero antes están otros instrumentos, especialmente los fiscales. Dicho esto, no es excusa para que el planificador trate de aventar la responsabilidad. El PGOUM contribuye indirectamente en tanto, por ejemplo, promueve la rehabilitación del caserío y, también, en cuanto requiera, insta, o como se quiera decir, a las otras políticas municipales, regionales y centrales. También puede contribuir de manera directa, por ejemplo, regulando en las NN UU la calificación de vivienda para arrendamiento. Así, en los nuevos desarrollos en suelo urbano y urbanizable, por poner una cifra, el 25% del total de viviendas posibles serían viviendas en alquiler.

Sugerimos tres ejes de actuación:

- Impulsar la mediación en materia de alquiler

En tal sentido, proponemos la promoción de las sociedades públicas (del Ayuntamiento y de la Administración regional) de alquiler. Estas proporcionan una gestión integral del contrato y aproximan a los potenciales arrendadores y arrendatarios. Ni el *Plan Alquiler* de la Comunidad de Madrid ni el Servicio Municipal de Alquiler han dado los frutos posibles.

Una decidida actuación en este campo muy probablemente daría más y mejores resultados, en términos de puesta en el mercado del parque vacío, que las sucesivas reformas de la ley de arrendamientos urbanos dirigidas a quitar derechos a los arrendatarios e incrementar el margen de maniobra de los propietarios.

- Gravar la vivienda vacía

Sugerimos la aprobación 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. El Ayuntamiento de Madrid se debería sumar a esta corriente⁶⁵.

Aquí no priman, en modo alguno, los objetivos recaudatorios, según la acusación de los detractores de la medida, sino que se trata de fomentar la ocupación del parque. Lo cierto es que España es uno de los Estados de la UE más permisivos en esta materia. En Dinamarca los propietarios de viviendas vacías pueden ser multados; en Francia se cobra una tasa en determinadas ciudades grandes e incluso los inmuebles pueden llegar a ser requisados; en

⁶⁵ De hecho, hace varios años, el Ayuntamiento de Madrid inició los trabajos para imponer el recargo en el IBI, pero la línea de acción no prosperó por razones nunca bien explicadas. En su día se argumentó que para aplicar el plus era necesario que previamente el Gobierno hiciera el desarrollo reglamentario correspondiente.

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 implementación de una medida como la que sugerimos podría plasmarse en una ordenanza, en la que además se recogieran cuestiones como:

- Constitución del Registro de Viviendas Desocupadas.
- Por tales se entenderían las viviendas que, v. gr., no son destinadas al uso residencial por un tiempo mínimo de seis meses consecutivos en el plazo de un año.
- Para la determinación de si una vivienda está vacía o no a efectos de la inclusión en el Registro se tendrían en cuenta los consumos de energía eléctrica y agua, así como otras circunstancias⁶⁶.
- Podrían estar eximidas del impuesto y de la inclusión en el Registro:
 - Las viviendas cuya titularidad corresponda a una persona física, de forma que la medida solo afectaría a las viviendas de personas jurídicas (entidades financieras, promotoras...).
 - Las anteriores en el supuesto de que sean puestas a disposición de una sociedad pública de alquiler o, en su caso, sea ofertada de manera fehaciente por la propiedad para *alquiler social*.

– Expropiación temporal del usufructo

En tanto la combinación anterior (*la política del palo y la zanahoria*) no obtenga los resultados esperados, propugnamos la regulación, por el Parlamento y/o la Asamblea de Madrid, de una figura del tipo de la expropiación temporal del usufructo. La vivienda sería incorporada al patrimonio gestionado por las agencias públicas de alquiler en las condiciones de las viviendas puestas a disposición de aquéllas. En nuestra opinión, esta medida cabe en la Constitución española, legitimándose por apelación a la función social de la propiedad y de la vivienda⁶⁷. Dicha expropiación consistiría en una medida extrema sujeta a una serie de determinantes, tales como a título meramente de ejemplo:

- Solo se podría acudir a la figura de la expropiación temporal del usufructo 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 la Asamblea de Madrid en sesión plenaria.

⁶⁶ Estos y otros asuntos están bien resueltos en el Real Decreto-Ley 6/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, de la Junta de Andalucía.

⁶⁷ El Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno contra la ley andaluza. Como es bien sabido el Gobierno se lo pensó más de una vez antes de apelar al TC y lo hizo después de recibir fuertes presiones de las autoridades comunitarias, muy preocupadas por el efecto que la medida tendría sobre el saneamiento del sistema financiero español. El hecho más trascendente aquí es que el recurso no cuestiona el asunto principal: la expropiación temporal por incumplimiento de la función social de la vivienda. Antes bien, aquél se va a otros asuntos. Hace hincapié en que las instituciones andaluzas han legislado sobre un asunto que sería competencia exclusiva de la Administración central. También se para en otros aspectos más o menos colaterales: discriminación arbitraria, al acotar la aplicación de la medida a un tipo determinado de propietarios y no a todos, lo que vulneraría el principio de igualdad; debilidad de la definición jurídica de vivienda vacía, al hacer depender su señalamiento de “un sistema de presunciones legales e indicios dotados de valor probatorio contrarios al principio de presunción de inocencia”; establecer “una responsabilidad penal o administrativa sancionadora al margen del principio de culpabilidad”. Por lo demás, la razón principal que ha esgrimido el TC para mantener la suspensión cautelar de la norma ha sido los supuestos graves perjuicios que la misma tendría sobre la reestructuración del sistema bancario y los compromisos internacionales de España.

- El acuerdo de la Asamblea determinaría, asimismo, cuál sea el órgano expropiatorio, condición que sólo 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.
- Sólo podrían ser expropiadas los inmuebles incluidos en el Registro de Viviendas Desocupadas.

Complementariamente a las sugerencias anteriores, proponemos:

- La creación de un parque de alquiler que se nutra con las viviendas propiedad de las entidades financieras objeto de ejecución hipotecaria⁶⁸. Los destinatarios de las mismas serían las personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario y aquellas personas que en el futuro sufran igual suerte. La renta mensual no superará el 30% de los ingresos brutos de los inquilinos.
- La mejora en la gestión de los patrimonios del IVIMA y la EMVS en orden a poner término a las situaciones en que las viviendas, nuevas o no, permanecen vacías, sin adjudicar, durante meses e incluso años. No existe justificación alguna para que esto suceda.
- La creación de un parque público (distribuido entre el IVIMA y la EMVS) de viviendas en alquiler. A medio-largo plazo, entre ambas sumarían del orden de 50.000 unidades en la capital, algo menos del 5% del total de viviendas principales. Para ello, es preciso 1) adquirir inmuebles ya existentes (pero huyendo de la estrategia perversa del IRIS de concentrar las compras en determinados barrios⁶⁹) y 2) que toda la obra nueva que emprendan se destine a alquiler.
- Recalamos lo de parque *público*, pues no se entiende que la EMVS sea un casero de viviendas libres o casi libres, ni que de su clientela nueva se excluya a las familias de bajos y muy bajos ingresos.
- También es esencial cerrar de forma terminante la política de venta del patrimonio del IVIMA y de la EMVS. Unas veces por razones electoralistas, otras veces por razones recaudatorias, ambas empresas paulatinamente se están deshaciendo de sus parques respectivos⁷⁰.

Sea esa o no la intención, lo cierto es que la estrategia de la venta de los parques respectivos no solo supone el vaciamiento de los dos buques insignia de la vivienda social en la Comunidad de Madrid, sino que está trasvasando a unas pocas grandes firmas (fondos buitres, fondos de inversión, socimis...) un enorme caudal de oferta de vivienda en alquiler para tramos medios de renta disponible. Se están creando las condiciones para que se produzca una acusada monopolización del submercado de arrendamiento residencial. No es raro que los grandes inversores internacionales estén tomando posiciones⁷¹ en el sector inmobiliario, tanto más cuanto las socimis son entidades fiscalmente privilegiadas y se están produciendo ventas por los

⁶⁸ Esta posibilidad está contemplada, aunque en términos muy restrictivos y condicionales, en la disposición adicional única del Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios.

⁶⁹ Como quiere que se prioriza la compra de los pisos más baratos, en la práctica los realojos siempre se acaban produciendo en los mismos barrios (de Vallecas, Villaverde, Usera, San Blas...) y nunca en los barrios más o menos privilegiados. Es todo un ejemplo de cómo no se genera complejidad urbana, mezcla y cohesión sociales.

⁷⁰ La Comunidad de Madrid, en su plan de *Optimización del Patrimonio Inmobiliario*, al que nos hemos referido más atrás, contempla la enajenación del derecho de superficie sobre 6.216 viviendas (siguiendo la estela trazada años atrás por el Ayuntamiento de Madrid) y la venta de 4.602 viviendas (además de las 3.000 enajenadas recientemente), 18.152 plazas de garaje y 1.003 locales comerciales.

⁷¹ George Soros entra en Hispania Activos Inmobiliarios (vinculada a Lazora), el líder mundial de renta fija (Pimco) lo hace en la socimi ligada a Lar España Real Estate... Según el diario *Cinco Días* (24/02/2014), las operaciones en el sector inmobiliario realizadas en España por fondos de inversión, capital riesgo y banca pasaron de 433 millones de euros en 2012 a 5.211 millones en 2013.

operadores públicos a precios de ganga: las casi 3.000 viviendas vendidas por el IVIMA a Goldman Sachs y Lazora y las 1.860 vendidas por la EMVS a Blackstone han salido por 68.000 euros de media, siendo que si las mismas viviendas fueran compradas por los inquilinos ejercitando la opción a compra saldrían a más de 160.000 euros de media.

4.4. LA INFRAVIVIENDA: DEFINICIÓN Y ACTUACIONES. LAS ÁREAS DE REHABILITACIÓN CONCERTADA

Según datos de la EMVS, la Entidad Gestora del ARI de Lavapiés y la Oficina del Centro, solo en el distrito de Centro hay unas 20.000 infraviviendas, entendiendo por tales las que incumplen uno o varios de los requisitos establecidos en las NN UU. De ellas, unas 9.000 se hallan en el barrio de Embajadores.

Pero el término mismo de *infravivienda* es controvertido. Una y otra vez se vuelve sobre la definición. En ocasiones, pareciera que la intención principal es reducir el número apelando a las cualidades taumatúrgicas de la estadística. El esfuerzo resulta baldío, pues de manera persistente la cifra sigue ahí. En otras ocasiones, no obstante, se ha realizado una reflexión meritoria sobre el asunto, en especial la surgida en varias comisiones de trabajo integradas por personal técnico de la EMVS, la Entidad Gestora y las asociaciones vecinales.

El Avance también ensaya su propia definición de infravivienda. El borrador de las NN UU la hace pivotar sobre la noción de *inadecuación*. Despliega un abanico con cinco supuestos: inadecuación por razones de accesibilidad, seguridad, superficie y altura libre, ventilación e iluminación y por dotación de instalaciones.

La definición contenida en las vigentes NN UU y otras definiciones al uso incurren en el error de no considerar lo que la gente que reside en esas piezas entiende por infraviviendas. El desarrollo del ARI de Lavapiés justamente chocó entre otras dificultades con el desencuentro entre la Administración y el vecindario en torno a qué se entiende por infraviviendas y qué hacer con ellas⁷². La lección que extraemos de ahí es que cualquier definición 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. Ahora bien, aunar las dos perspectivas no es fácil o, mejor, dicho, es tarea casi imposible. Más aun si se pretende hacerlo en el marco de la elaboración de unas NN UU.

En el documento de sugerencias al Preavance proponíamos los siguientes criterios de acotación de las infraviviendas:

- Tamaño inferior a 20-25 metros cuadrados para 1 persona.
- Ponderación en el caso anterior de la existencia o no de patio de luces que sirva de desahogo de las viviendas, así como de dependencias comunitarias.
- Apertura de huecos que permitan la ventilación e iluminación naturales en unos parámetros suficientes, pudiendo variar las medidas mínimas de los huecos en función de la situación de la vivienda en el edificio.
- Dotación de cuarto de aseo (con ducha, retrete y lavabo) separado de la cocina-dormitorio, más instalación eléctrica y suministro de agua corriente.
- Estado aceptable de conservación del edificio, estanqueidad contra el agua, seguridad estructural, protección contra el fuego y aceptables condiciones de evacuación en caso de incendio.
- Evacuación de humos y gases provenientes de combustión.
- Altura mínima de 240 cm.

⁷² Sobre esta cuestión y otras relacionadas con la infravivienda véase Vicente Pérez Quintana: *Lavapiés. Intervención y rehabilitación 1998-2008*, Junta Municipal de Centro, Madrid, 2010. En todo lo que sigue nos basamos en los resultados de este estudio.

Estos criterios, salvando discrepancias puntuales, casan bien con la mayoría de las inadecuaciones consideradas en el borrador de las NN UU, si bien aquéllos son algo más flexibles a fin de integrar algunos elementos de la visión subjetivista. La fricción con la definición del Avance se produce a propósito de la primera inadecuación, la referida a la accesibilidad. Según ésta serían infraviviendas las viviendas que “situadas sobre rasante en planta superior a la cuarta (baja más tres), y careciendo de ascensor éste no pueda ser instalado en hueco de escalera o patio”. Para nosotros este no es un supuesto de infravivienda por varias razones entre las que subrayamos una: si se dilata o se extiende el concepto de manera inmoderada, entonces nos encontraremos con un resultado paradójico; a saber, abarca tantas situaciones que deja de tener relevancia. Dicho de otro modo, la suma sin más de inadecuaciones trae la consecuencia de banalizar el concepto. La evaluación de la aguda problemática social que se aloja en las infraviviendas corre el riesgo muy evidente de diluirse o sucumbir si trabajamos con una noción que a base de ensancharse acaba siendo trivial. Dicho aun de otra manera, si de un concepto bien delimitado pasamos a otro muy genérico, entonces la consecuencia más probable es que la urgencia de la intervención desaparezca.

Sea como sea, una vez tenemos una definición, más o menos aceptada o compartida de infravivienda, surge el interrogante fundamental, ¿qué hacer? En realidad, aunque sea una verdad de Perogrullo, no está de más constatar que el problema de la infravivienda no es la definición, sino la erradicación. Pues bien, los resultados obtenidos al respecto tras la aprobación del PG97 son magros sin paliativos. Véase lo que concluíamos a propósito de la experiencia del ARI de Lavapiés:

“La eliminación de la infravivienda era unos de los objetivos prioritarios del ARI. Los resultados obtenidos distan mucho de ser satisfactorios, tal como muestran los datos proporcionados por la Entidad Gestora. Del total de 797 edificios con infravivienda generalizada o puntual, sólo 166, el 20%, que suman 2.764 infraviviendas, un 31% del total, se han acercado a la oficina a solicitar las ayudas. La Entidad dividió a los que sí acudieron en dos grupos: con propuesta de conservación (incluye la eliminación de los retretes comunales) y con propuesta de reestructuración. Sólo entre los primeros se ha obtenido una movilización significativa, aunque el 30% no se ha dado por enterado. En cambio, entre los segundos la respuesta ha sido insignificante. Sólo dos edificios han tramitado las ayudas: (...). Otros 9 edificios han sido reestructurados por las Administraciones, previa adquisición.

(...)

“En conclusión, la erradicación de la infravivienda, a lo largo de la década, ha registrado resultados nimios. En primer lugar, sorprende el bajísimo número de edificios que han acudido a la oficina de la Entidad Gestora y, en segundo lugar, la proporción de eliminadas es un raquítico 3,4%. Es verdad que la erradicación de 334 es, en sí misma, una cifra relevante y da cuenta de un esfuerzo considerable por parte de la EMVS y, en mucha menor medida, de la Comunidad de Madrid. Pero, comparada con la existencia de 8.912, es un dato que palidece. En el sentir de muchos técnicos de las Administraciones y de los responsables de las organizaciones sociales y vecinales con presencia en el barrio cuadra perfectamente la palabra *fracaso*⁷³.

No viene al caso que nos detengamos a analizar aquí pormenorizadamente las causas de los pobres resultados obtenidos en el objetivo de erradicar la infravivienda en Lavapiés. Haciendo un gran esfuerzo de síntesis, entre aquellas destacamos especialmente una: en buena medida se confió el logro de la meta al libre juego del mercado, ayudado o animado por el incentivo de las subvenciones. Se esperaba que dando dinero a los propietarios, éstos llevarían adelante un

73

Ibid, pág. 272-3, cursivas en el original.

gran programa quirúrgico sobre los inmuebles. A la vista está que la estrategia no funcionó en absoluto. En defensa de la misma se ha apelado a la experiencia de la regeneración del barrio de Chueca, un ejemplo de recuperación que pivota en base a la inversión privada. La comparación, sin embargo, hace caso omiso de dos datos claves: ni los resultados de la experiencia de Chueca, en términos de mejora de la calidad del tejido residencial, son tan notables como se pretende; ni el ejemplo es extrapolable, supuesto que en gran parte la condición de *éxito* pasa por la materialización de un proceso más o menos extendido de *gentrificación*, de modificación *hacia arriba* de la composición socioeconómica de la población residente. Los límites y el modesto alcance de estas experiencias lo muestra el ejemplo de Tribal y su intento fallido de convertir la zona de la Ballesta en el nuevo Soho madrileño.

La erradicación de la infravivienda en áreas de fuerte concentración como el barrio de Embajadores y otras (mayoritariamente localizadas en los distritos de Centro y Tetuán, más las unidades que subsisten en los cascos históricos anexionados⁷⁴) conforma operaciones que por su envergadura y complejidad social requiere una fuerte intervención de las tres Administraciones. El modelo de comparación sería la Remodelación de Barrios de los 80 y 90 en la periferia del municipio. La iniciativa pública aporta no solo recursos, sino capacidad normativa y legitimación de una actuación que, pilotada por la iniciativa privada, sería tachada de especulativa y autoritaria.

La instrumentación de la acción pública en una actuación como la considerada aquí exige la puesta en marcha de una poderosa figura jurídica: tal es la **declaración de áreas de rehabilitación concertada (ARC) en los ámbitos de concentración de la infravivienda, concretamente en los distritos de Centro y Tetuán**. Éstas son reguladas en los artículos 131 y siguientes de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. Señalamos algunas indicaciones relevantes sobre las ARC:

- Aparte la breve referencia que encontramos en la Ley 9/2001, las ARC no cuentan con desarrollo normativa, a la par que su aplicación permanece inédita. Ambas circunstancias obligan a que se deba ser extremadamente cuidadosos tanto en el diseño de la operación como en la gestión de la puesta en marcha y la ejecución.
- Creación de un consorcio entre las tres Administraciones.
- Exigen la formulación y aprobación de planes especiales, junto con estudios de rehabilitación integrada.
- El sometimiento de las ventas a los derechos de tanteo y retracto a favor de la organización consorcial por un periodo de 6 años⁷⁵.
- La delimitación de varias unidades de ejecución, con aplicación en ellas de los sistemas de ejecución previstos en la Ley, entre los que se habrá de enfatizar el de expropiación en las unidades más complejas.

En ausencia de una estrategia sistemática y decidida de erradicación de la infravivienda, el Avance plantea dos líneas de acción. La primera consiste en concretar la intervención sobre los “edificios residenciales que se declaren como inadecuados al uso residencial por contar con infraviviendas” como actuaciones de renovación urbana y la segunda en corregir las consecuencias disuasorias sobre la reestructuración de los edificios que tuvo la norma de los *patios azules*.

Sobre la figura de las áreas de recuperación urbana (ARU) nos extendemos en el capítulo 2, por lo que sería redundante que volviéramos aquí sobre el tema. Nuestra propuesta es que, sin perjuicio de que se actúe sobre edificios dispersos con infravivienda declarándolos actuaciones

⁷⁴ Los Censos de Vivienda han mostrado poca capacidad para detectar y medir el problema, como prueba la radical discordancia de los datos del Censo de 2001 con la información ofrecida por la Oficina del Centro-Entidad Gestora-EMVS. Es necesario que el Ayuntamiento emprenda estudios sistemáticos que permitan una evaluación fiable para todo el municipio.

⁷⁵ Este plazo (artículo 133, letra d, de la LSCM) debiera ser ampliado.

de recuperación urbana, la revisión delimite las ARC de Centro y Tetuán. A mayor concreción añadimos que el barrio de Embajadores-Lavapiés reúne las características necesarias para figurar en la gradación que sugerimos en el epígrafe 2.4.7. Por lo demás, aquí estamos retomando el antiguo proyecto del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda, contenido en el Plan Estratégico de Recuperación del Centro Urbano (PERCU).

La segunda línea de acción se resume como sigue: "A diferencia del Plan General de 1997, que pretendía, en la hipotética renovación de la ciudad existente, que se crearan patios de manzana y espacios libres en el interior de la mismas, lo que suponía la pérdida de parte de la edificabilidad materializada en el proceso histórico de construcción de la ciudad, este Avance propone un nuevo método de cálculo de la edificabilidad de planeamiento en el que la diferencia con la existente se reduzca"⁷⁶. La corrección consiste en introducir un nuevo factor "F" en la fórmula de cálculo de la edificabilidad máxima en obras de sustitución a realizar en el área de *conservación* de las áreas de regulación de las condiciones de edificación. La F es igual a uno en los solares y en las parcelas con remanente de edificación o con una sobreedificación no superior al 10% de la máxima permitida por el PG97. La F es superior a 1 de acuerdo con una gradación creciente (1,05, 1,15 y 1,25) según aumenta la discrepancia entre la edificabilidad máxima y la efectiva. Como se aprecia en el siguiente cuadro, el resultado de la corrección consiste en reducir más o menos a la mitad la desviación antes y después en términos globales.

Edificabilidad antes y después de la aplicación del factor F	
Total solares y parcelas edificadas	12.869
Edificabilidad máxima con el PG97 (metros cuadrados)	22.155.814
Edificabilidad máxima con la revisión (metros cuadrados)	24.649.189
Edificabilidad materializada (metros cuadrados)	26.760.267

Fuente: Avance

En los supuestos en que la parcela estaba sobreedificada, a la hora de reestructurar el edificio, la propiedad debía renunciar a equis metros cuadrados de edificabilidad con la consiguiente pérdida económica. La consecuencia era que no reestructuraba, como mucho rehabilitaba. Con la nueva regulación, la propiedad, al reestructurar, sigue debiendo renunciar a zeta metros cuadrados, solo que zeta es menor que equis. Por ejemplo, tenemos una parcela con 150 m² construidos, en la que, sin embargo, el PG97 solo permite levantar 100 m². Al sustituir el edificio, la propiedad pierde 50 m²; con el Avance, al aplicar el coeficiente F, la pérdida se reduce a 25 m². En más de la mitad de los casos el sacrificio de metros cuadrados será inferior o muy inferior al 50% de la edificabilidad que se sacrificaba antes. Por ejemplo, si los metros construidos fueran 131, el recorte sería de solo 6 m², en lugar de 31.

La expectativa o la esperanza del nuevo PG es que desaparezca o, al menos, se atenúe el efecto disuasorio de la anterior normativa y que, por ello, aumente la frecuencia con que los propietarios estarán dispuestos a reestructurar. De forma derivada, en tanto esto ocurra, se eliminará infravivienda.

¿Será así? Nuestra hipótesis es que no. Sería así si hubiera muchos propietarios dispuestos a reestructurar. Pero no es el caso, como tampoco lo era en los años de las vacas gordas del boom, en los que, además, se subvencionaban las obras. En otro trabajo hemos analizado este asunto en profundidad⁷⁷, por lo que no vamos a detenernos en él aquí. Tenemos, en primer lugar, que muchos propietarios residentes no ven la necesidad de la reestructuración y ni siquiera consideran que sus alojamientos son infraviviendas. En segundo lugar, ocurre que un amplio segmento de propietarios residentes (ancianos, jóvenes, inmigrantes extranjeros), aunque ven la necesidad, carecen de la capacidad económica para meterse en la aventura de las obras de sustitución del edificio, tanto menos cuando ya se resienten y mucho de las

⁷⁶ Memoria. Tomo VI, p. 44.

⁷⁷ Vicente Pérez Quintana: *Lavapiés. Intervención...*, op. cit., especialmente p. 256 y ss.

derramas y otros desembolsos para afrontar obras de reparación o de rehabilitación⁷⁸. Existe, en tercer lugar, otro amplio segmento, el de los propietarios no residentes, para los cuales la (infra)vivienda es un negocio. No se plantean la reestructuración toda vez que les supondría 1) dejar de ingresar las rentas de alquiler por un tiempo no inferior a dos años, 2) hacer una inversión cuyos retornos futuros esperados no la compensan y 3) reducir el número de viviendas⁷⁹. En cuarto lugar, la gestión de las obras es muy difícil desde unas comunidades de propietarios extremadamente heterogéneas y complejas, pero que están obligadas a operar sobre la regla de la unanimidad.

En definitiva, las dos líneas de trabajo que propone el Avance de la revisión del PGOUM, lamentablemente, prometen pocos resultados en términos de la erradicación de la infravivienda. Otra cuestión sería que ambas se enmarcaran en el desarrollo de una operación de reforma interior, la cual nosotros concretamos en el área de rehabilitación concertada por las razones antes dichas.

4.5. ÁREAS DE REHABILITACIÓN INTEGRAL, INSTALACIÓN DE ASCENSORES, REHABILITACIÓN ENERGÉTICA

En el volumen segundo de sugerencias de las asociaciones vecinales distrito a distrito recogemos muchas demandas expresas de declaración de ARI⁸⁰ o, en su caso, de ejecución de planes de instalación de ascensores y/o de introducción en los edificios de medidas de mejora de la eficiencia energética. En general, abarcan buena parte de las colonias construidas en los años 40, 50, 60 y 70 de la pasada centuria.

Por otra parte, tenemos que de 1997 en adelante se han ejecutado rehabilitaciones integrales en muchos barrios de Madrid, tanto céntricos como periféricos. El balance final en todos ellos es muy favorable en términos de prolongación de la vida útil de los inmuebles, incorporación de medidas de ahorro energético, supresión de barreras arquitectónicas, remozado de la urbanización y las infraestructuras, mejora del paisaje urbano...

En los últimos cuatro-cinco años, sin embargo, ha ocurrido una serie de acontecimientos que, si no han dado la estocada de muerte a la rehabilitación integral, sí, en el mejor de los casos, la han colocado en una coyuntura muy delicada. Veamos:

- Se finaliza abruptamente los procesos de Lavapiés y San Cristóbal de los Ángeles, a pesar de que en ambos barrios subsiste un volumen amplio de demandas (explicitadas y potenciales) de ayuda aun no atendidas. Algo parecido, aunque las cifras de demanda son más modestas, ocurre en el ARI de Tetuán.
- En San Cristóbal de los Ángeles, además, sigue pendiente la remodelación de varios bloques, de los que ahora solo están los solares.
- Las ARI/ZRI de Meseta de Orcasitas, San Nicolás-Arechavaleta, Manoteras, Urpisa... no han arrancado, aunque pertenecen al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
- Todas ellas, así como un alto número de solicitudes de calificación provisional, se han visto frenadas en seco por mor de la demora de la DGV de la Comunidad de Madrid en publicar las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones. ¡Una demora de cinco años!

⁷⁸ Esto era así en 2008, cuando se hizo el trabajo de campo del estudio. En la actualidad, la situación habrá empeorado y mucho, de forma que el segmento a buen seguro ha crecido de manera alarmante.

⁷⁹ Algunas de las actuaciones sobre los edificios emprendidas en los años 2000 consistieron justamente en dividir viviendas existentes y obtener, de una, dos o más piezas habitables.

⁸⁰ ARI, ZRI, ARCH... son los acrónimos que han dominado en las políticas de rehabilitación hasta el presente. Incluso se han incorporado en el vocabulario habitual de los vecinos y vecinas y de los medios de comunicación. Ahora el *Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016* ha venido a cambiar la nomenclatura. Toda vez que, en realidad, el esquema que diseña no significa, por mucho que lo pretenda, un cambio sustancial respecto del pasado, aquí seguiremos prefiriendo el uso de las expresiones conocidas por todos y todas.

- La arbitraria decisión de la misma DGV de no dar el plázet a las áreas de rehabilitación del centro histórico (ARCH) de Santo Domingo, Toledo, Conde Duque y Salesas.
- El retraso persistente en el pago de las ayudas, así como en el otorgamiento de la calificación provisional (condición *sine qua non* para empezar las obras). Esta situación ha crispado enormemente los procesos en barrios como El Batán, San Ignacio de Loyola, Los Pinos de San Agustín, Entrevías, Los Álamos, Ciudad Pegaso...
- El cambio normativo y conceptual que significó el Decreto 88/2009, que regulaba el nonato Plan de Rehabilitación 2009-2012 de la Comunidad de Madrid. Éste, entre otras novedades, pretendía acabar con la rehabilitación integral.
- Y, por último, la guinda en el pastel o, mejor dicho, la estocada de muerte: el artículo 20 de la Ley 4/2012 de la Comunidad de Madrid, que, entre otras medidas de “racionalización” del gasto público, contempla:
 - A partir de la entrada en vigor no se concederán ayudas económicas a las viviendas ya rehabilitadas y que cuentan con la calificación provisional otorgada por la propia Administración regional. Mediante un galimatías jurídico se pretende privar a miles y miles de familias de unas subvenciones ya comprometidas⁸¹. Se vulnera incluso la irretroactividad de las leyes cuando afectan a los derechos de las personas.
 - La reducción del importe de la subvención a la instalación de ascensores de 50.000 euros a 15.000 euros, que es aplicable no solo a los que se instalen después de la aprobación de la ley, sino también a los instalados antes bajo el compromiso de la CM de que se les concederían 50.000.

Decisiones arbitrarias, vulneración de derechos adquiridos, ausencia de explicaciones, cambios sorpresivos de rumbo, agrias polémicas interadministrativas, ineptitud, dilaciones en las calificaciones, retraso en los pagos, tijeretazos en las partidas presupuestarias... se suman a las deprimentes consecuencias de la crisis económica sobre la capacidad y la disposición de las comunidades vecinales para embarcarse en proyectos de obras. Todo ello se combina y recombina para componer un panorama mediocre que ha llevado la rehabilitación integral a una situación de agonía.

Ahora bien, para un plan urbanístico que se pretende como un plan de reciclaje, la rehabilitación del caserío debe ser uno de los ejes vertebradores⁸². Luego entonces, una de las líneas prioritarias de desarrollo habrá de ser la **recuperación de la estrategia de la rehabilitación integral en abierta contraposición con la senda de desmontaje deliberado que se ha seguido en el pasado inmediato**, principalmente por la Administración regional.

A partir de esta premisa básica, volvemos sobre las propuestas vecinales a que hacíamos referencia al inicio del presente epígrafe. Avanzamos las siguientes sugerencias, cuya suma bien justifican la **elaboración y aprobación de un Plan de Rehabilitación de la Ciudad de Madrid** en el marco de la revisión del PGOUM:

- Prórroga de las ARI de Lavapiés, San Cristóbal de los Ángeles, Ciudad de los Ángeles⁸³ y Tetuán.

⁸¹ Amén de la decisión unilateral de incumplir el compromiso de subvencionar las obras con fondos propios, la Comunidad de Madrid adeuda decena de millones de euros a las mismas familias en concepto de las ayudas otorgadas por el Ministerio de Fomento, de las cuales la CM es un mero intermediario. Ha recibido el dinero pero no lo ha entregado a los destinatarios. La FRAVM apoya a las familias que están presentando los correspondientes contenciosos administrativos y que, cuando escribimos este texto, están evaluando las posibilidades de querrellarse penalmente con los responsables del desaguizado.

⁸² La legitimación de la estrategia de la rehabilitación tiene hoy un motivo añadido nada menor, cual es la creación de empleo. La debacle del sector de la construcción podría amortiguarse justamente promoviendo el subsector de la obra de reparación y reciclado de los edificios.

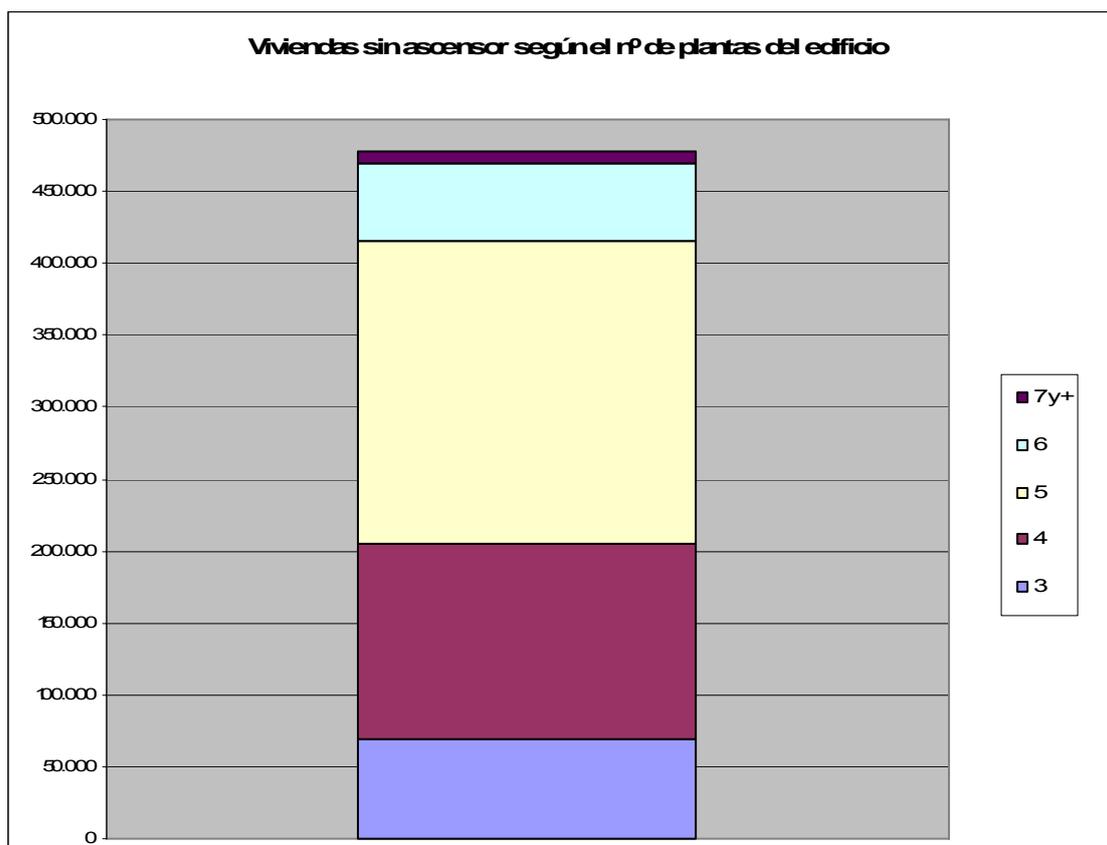
⁸³ El ARI de Ciudad de los Ángeles es la única que está viva en estos momentos, aunque finalizará próximamente de acuerdo con las estipulaciones del nuevo Plan Estatal, salvo que su continuidad sea acordada por la Admón. regional y el Ministerio de Fomento.

- Animación y/o puesta en marcha de los procesos en las ARI/ZRI de Meseta de Orcasitas, San Nicolás-Arechavaleta, Manóteras... En éstas, además, habrá que resolver un delicado asunto: ¿qué pasa con las subvenciones a las obras ya realizadas pero que no cuentan con la preceptiva calificación provisional? Se dirá que *no hay caso*, pero sí lo hay, pues lo que es inadmisibile es que la CM haya paralizado estas áreas y zonas por el sencillo expediente de no sacar la convocatoria de ayudas en el BOCM.
- Entrada del Ayuntamiento en las ZRI, poniendo fin al agravio comparativo respecto de las ARI⁸⁴.
- Remodelación del barrio del Aeropuerto en los términos en su día acordados con la asociación vecinal.
- Realización de estudios individualizados del estado de la edificación sobre una selección de barrios. Esa selección podría determinarse a partir de un examen de los resultados de la inspección técnica de edificios, identificando los ámbitos con mayores proporciones de ITES desfavorables. En ellos proponemos que se proceda a la declaración de ARI o, según la nueva nomenclatura, ARU.
- Además de la línea de acción anterior, proponemos la apertura de otros dos ejes de intervención sobre barrios enteros:
 - En los ámbitos con edificios de tres y más alturas sin ascensor.
 - La mejora de la eficiencia energética de los edificios y la incorporación de medidas de ahorro del consumo de agua y aprovechamiento de las aguas pluviales.
- Otras: véase el anexo que incluimos a continuación.

A mayor abundamiento sobre la cuestión, el Censo de Vivienda de 2011 cuantifica en 45.700 los edificios con viviendas con 3 y más alturas que carecen de ascensor. En ellos hay 478.000 viviendas. Miles de ancianos, más otras personas que sufren alguna discapacidad motora, afrontan todos los días graves dificultades para salir a la calle o incluso se hallan literalmente secuestradas en un cuarto o un quinto piso sin bajar a la acera durante meses.

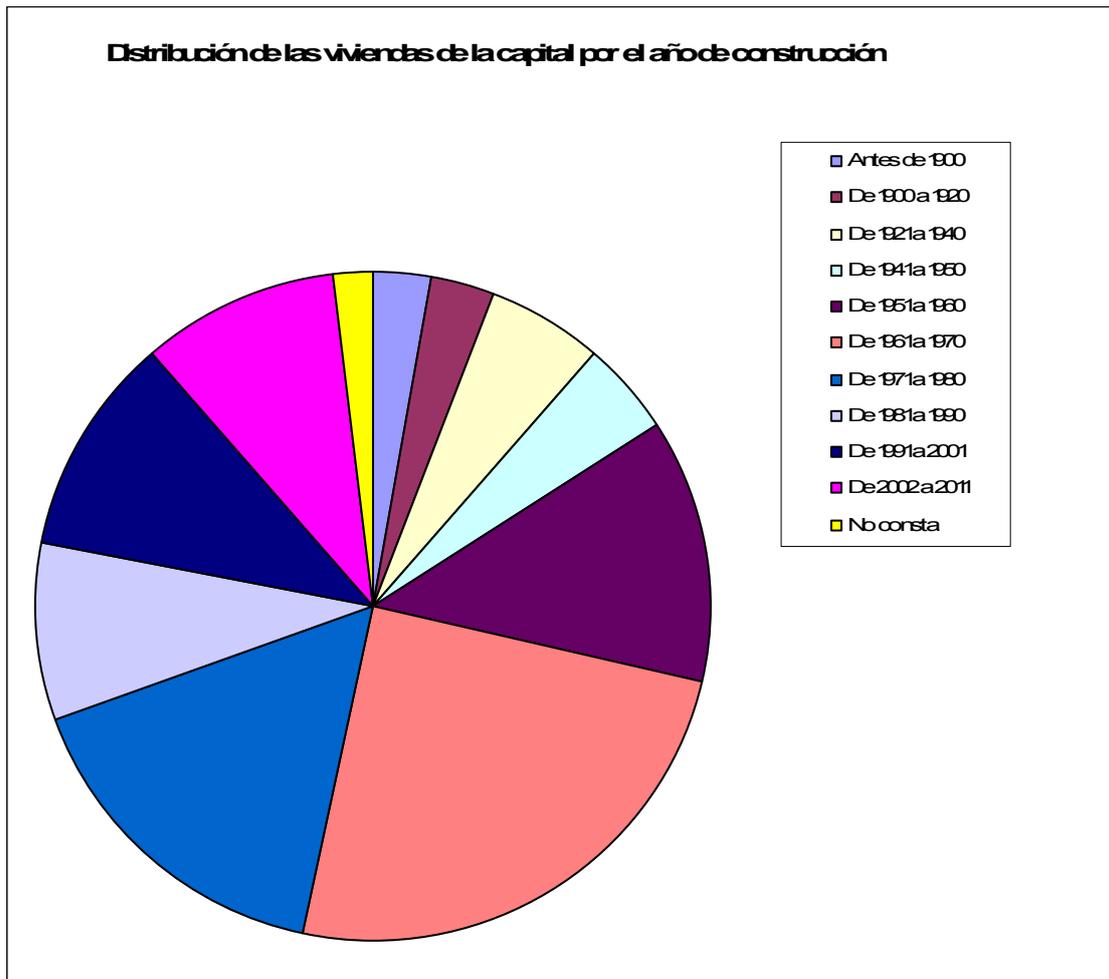
⁸⁴
ZRI.

En las ARI, el Ayuntamiento subvenciona a las comunidades de propietarios que hacen obras. No así en las



Fuente: Censo de la Vivienda de 2011 (INE) y elaboración propia.

Por otra parte, en 2011, según el Censo, algo más del 53% de las viviendas contaban con 30 y más años: del orden de 800.000 unidades en cifras absolutas. De ellas, la mayoría fueron construidas en los 50 y los 60.



Fuente: Censo de la Vivienda de 2011 (INE)

Unos 10.000 edificios, con unas 80.000 viviendas, tienen deficiencias de conservación o se hallan en mal estado o incluso se encuentran en ruina. Estos datos, no obstante, debemos tomarlos con precaución, pues el Censo no es una buena fuente para evaluar el estado de conservación de los edificios. En todo caso, atendiendo a la fecha de construcción, tenemos un paquete de 800.000 viviendas presumiblemente con severas deficiencias y lagunas en sus instalaciones y servicios.

ALGUNAS SUGERENCIAS PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE REHABILITACIÓN DE LA CIUDAD DE MADRID A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA DEL ARI DE LAVAPIÉS⁸⁵

Rehabilitación privada con ayudas públicas

El modelo de intervención seguido en Lavapiés es el de una rehabilitación privada con ayudas públicas, encomendando la gestión de las actuaciones a un organismo con personalidad jurídica propia, la Entidad Gestora de Lavapiés, flanqueada por el Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda y por la EMVS.

En este esquema la implicación de la Administración entraña un perfil político alto, muy superior a la mera tramitación de las subvenciones y la ejecución de las obras de urbanización.

En concreto, la materialización de ese perfil pasa por asumir por parte del Ayuntamiento las funciones del liderazgo promotor según el enfoque de la nueva *gobernanza*.

En ella son centrales:

- La definición de escenarios futuros, estratégicos, en que se materializa el proyecto de lograr un centro más habitado, habitable, sostenible...
- La coordinación horizontal y vertical entre los diferentes sectores temáticos de la Administración (vivienda, servicios sociales, economía, movilidad...) y con los otros dos escalones, la Administración central y la Comunidad de Madrid.
- La exploración y potenciación de las complementariedades y sinergias de las acciones considerando que se trata de una intervención integral e integrada.
- La promoción de la participación ciudadana, tanto en las comunidades de propietarios como en la vida del barrio y velando por la buena salud de las redes sociales.
- La creación de espacios de encuentro y negociación entre todos los agentes que juegan algún papel en el proceso, activando los contrapesos precisos a fin de evitar que los perjuicios caigan sobre la población residente.
- La producción de transformaciones sobre:
 - El caserío, cuyos logros más destacados deben ser la realización de las obras de conservación exigidas por el estado de las construcciones y la eliminación de la infravivienda.
 - El espacio público, tanto sobre los aspectos físicos (renovación, supresión de barreras arquitectónicas, funcionalidad...) como sobre la imagen (mejora de la escena urbana: limpieza, introducción de nuevas arquitecturas respetando la tradicional, creación de centralidades...), cuidando con esmero las formas de ocupación (un barrio para todos y todas).
 - El equipamiento: creación de la red local acorde con las necesidades y expectativas de la población residente.
 - Las zonas verdes.
 - El tejido de actividades económicas con el fin de crear empleo e impulsar la localización de negocios que contribuyan a la revitalización del barrio, sin generar relaciones conflictivas con la función residencial dominante.
 - Los problemas sociales enunciados por la gente: inseguridad ciudadana, colectivos sociales desfavorecidos...
- La protección del uso dominante: la residencia de familias con rentas bajas y medio bajas.

⁸⁵ Lo que sigue es un extracto literal del capítulo 7 de Recomendaciones del informe elaborado por Vicente Pérez Quintana para la EMVS/Entidad Gestora: "Lavapiés. Intervención y Rehabilitación (1998/52008)". Este capítulo no fue incluido en la edición del estudio, más arriba citada. Algunas de las ideas han quedado desfasadas por la evolución de los acontecimientos, pero la mayor parte conservan toda la actualidad.

- Para asegurar el liderazgo promotor del ayuntamiento parece conveniente que en el organigrama exista un espacio o varios que asuman la responsabilidad de la intervención global.

Rehabilitación integral

La rehabilitación para ser integral debe incluir la rehabilitación social y económica. Incluir no significa que las Administraciones, en paralelo, desarrollen programas sociales y económicos. Significa, antes bien, que dichos programas estén enlazados con las actuaciones sobre los edificios y sobre el espacio público, formando todos ellos el programa de la rehabilitación. De ahí que debamos hablar de integral e integrada.

La articulación de la *pata social* requiere la elaboración de un plan de revitalización social. Para ello se podría contemplar:

- Elaboración de un diagnóstico específico, aprovechando los estudios ya existentes y ampliándolos con las aportaciones del tejido social organizado, los técnicos de los Servicios Sociales del Ayuntamiento y de la Comunidad de Madrid y los propios vecinos y vecinas.
- Diseño participativo de medidas y acciones a partir de los resultados del diagnóstico, concretándolas en un plan concertado con las organizaciones más representativas radicadas en el barrio.
- Creación de una mesa de seguimiento del plan concertado.
- Mejora y ampliación de los equipamientos y servicios existentes, prestando particular atención a los déficit dotacionales en materia de atención a la tercera edad (centro de mayores, centro de día, ayuda a domicilio, pisos tutelados...), población indigente (sin techo...), drogodependientes, mujeres que sufren malos tratos...
- Atención específica de los casos de desahucio y embargos, sea por impago de las hipotecas, sea por impago de las derramas.

La integración de la población española, autóctona o no, y de la población extranjera debe ser una prioridad.

La mejora de la escena urbana es esencial.

La potenciación de la actividad económica reviste una importancia estratégica. En la actualidad, además, la creación de empleo se ha de plasmar como la primera prioridad política y social. Por tanto:

- Concreción de un plan de empleo destinado a la población residente desempleada.
- Desarrollo de un plan específico de rehabilitación y adaptación de locales de negocio.
- Apoyo a la modernización (tanto de las instalaciones como de los equipos) y a la innovación mediante la incorporación de las nuevas tecnologías y en las formas de gestión.
- Promoción del barrio y de su imagen externa, en colaboración con los comerciantes en él radicados.
- Fomento del asociacionismo entre los negocios, así como la cristalización de las fórmulas de intercooperación (centrales de compra, creación de servicios e infraestructuras compartidas, celebración de eventos...).
- Desarrollo del concepto de centro comercial abierto.

Rehabilitación participada

El desarrollo de la participación es condición *sine qua non*. Para ello:

- Apoyo al tejido social existente mediante:
 - Estudio de los recursos con que se cuenta y diseño consensuado de un plan de fomento y consolidación, que reúna desde ayudas económicas hasta la puesta a disposición de espacios para la realización de actividades.
 - Creación de un plan de desarrollo comunitario.
 - Puesta en marcha de alguna experiencia de autogestión o cogestión de equipamiento social.
 - Apertura de una mesa conjunta entre las organizaciones sociales radicadas más representativas y las Administraciones para estudiar las formas y posibilidades de implicar en la vida del barrio a los grandes equipamientos existentes.

- Apoyo a las comunidades de propietarios a través de:
 - Edición de materiales útiles: argumentario de la rehabilitación, guía de las ayudas, folleto sobre la Ley de Propiedad Horizontal, recomendaciones sobre cómo hacer reuniones eficaces...
 - Difusión de buenas prácticas de rehabilitación, casos ejemplares...
 - Direcciones útiles.
 - Formación de las personas que desempeñan los cargos de responsabilidad (presidentes, secretarios... y otras que quieran asistir a los cursos) sobre los temas más relevantes: cómo hacer un contrato, qué es un baremo, cómo negociar con los proveedores, nociones de rehabilitación...

- Generar, en el marco de las relaciones de colaboración entre las Administraciones, la FRAVM y otras entidades y organismos (por determinar), el diseño (para su posterior materialización) de un dispositivo de gestión del conocimiento especializado en rehabilitación de viviendas. El mismo serviría para:
 - Generar nuevo conocimiento (por ejemplo, relativo a los materiales constructivos empleados en la edificación original).
 - Captar el conocimiento ya existente (por ejemplo, relativo a los métodos de muestreo para la realización de calas de exploración del estado de conservación de los inmuebles).
 - Sintetizar dichos conocimientos y empaquetarlos en soportes materiales (escritos, digitales, multimedia...).
 - Difundirlos (libros, artículos en revistas, DVD, vídeos, material didáctico...), prestando especial atención a los medios más accesibles a los vecinos y vecinas (contando entre ellos, las acciones formativas *ad hoc*, las jornadas públicas, las conferencias, las reuniones organizadas e incluso las informales y los encuentros casuales).

La cuestión normativa

La normativa existente exige ajustes en orden a favorecer la realización de obras de conservación y rehabilitación sobre los edificios. Así:

- Aprobación de una Ley de Rehabilitación de la Comunidad de Madrid o, en su caso, modificación de la vigente Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid a fin de:
 - Definir los deberes de los propietarios de los edificios de conservarlos en las debidas condiciones de habitabilidad y uso y de hacer las obras de rehabilitación necesarias.

- Clarificar y superar las incertidumbres jurídicas que crean los instrumentos coercitivos de que dispone la Administración para obligar a los propietarios a cumplir con sus deberes o, en su defecto, para intervenir mediante las órdenes de ejecución, la ejecución sustitutoria y, llegado el caso, la expropiación por incumplimiento del fin social de la propiedad.
 - La regulación de las obligaciones de la Administración en relación a la actividad inspectora y sancionadora y, de otro lado, a la aplicación de medidas de estímulo.
- o Delimitación de las ARI a los efectos del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto sobre las ventas de terrenos e inmuebles. La duración de dicha delimitación se ha de extender a toda la duración de la intervención, por lo que se hace preciso modificar la acotación a ocho años prevista en el artículo 182.3 de la Ley del Suelo.
 - o Los beneficiarios de las ayudas a la rehabilitación habrán de devolverlas en el supuesto de venta.
 - o Aplicación de los procedimientos de venta forzosa o expropiación a los solares y edificaciones declaradas ruinosas cuando incumplen los plazos de demolición y construcción.
 - o Modulación –en la Ley del Suelo y, en la práctica- de la aplicación de las órdenes de ejecución, las ejecuciones sustitutorias y la ITE en los ámbitos declarados como ARI a fin de que no interfieran la marcha de la rehabilitación, sino que, antes bien, la dinamicen.
 - o Suspender la ITE en los edificios que están realizando (o se disponen a hacerlo) obras de rehabilitación.
 - o Modificación de la Ley de Propiedad Horizontal en orden a rebajar los umbrales de voto aplicables en los supuestos de instalación de ascensor y realización de obras de reestructuración con supresión de la infravivienda, especialmente en los casos en que a) media la existencia de ayudas públicas, o b) los propietarios que se oponen a la decisión favorable lo hacen para obtener ventajas oportunistas, o c) el resto de los propietarios asumen la inversión, o d) cuando la unanimidad es imposible al estar afectada por problemas de titularidad alguna vivienda. En el supuesto de instalación de ascensor se habría, además, de ponderar el derecho a la movilidad de las personas que sufren una discapacidad motora.
 - o En los supuestos de declaración de herederos abintestato en que la herencia corresponda al Estado, la Administración central, si no comparece, podría renunciar en favor del Ayuntamiento.
 - o Modificación de la Ley de IRPF para incluir en la relación de supuestos de exención del artículo 33.4 las subvenciones a la rehabilitación, así como las subvenciones al alquiler de vivienda de realojo provisional (mientras duran las obras).
 - o Aplicación rigurosa de la normativa referida a las ventas fraudulentas a la tasación de los inmuebles y, en su caso, endurecimiento de la misma.
 - o Prohibición de los pisos patera y las camas calientes, estableciendo un riguroso sistema sancionador. Esta medida habría de acompañarse de otras que incrementen la oferta de alojamientos dignos en alquiler a los inmigrantes extranjeros. No sería aceptable que fueran éstos los que acabaran pagando las consecuencias.
 - o Reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 en orden a establecer un sistema de derechos y deberes de los inquilinos en la realización de obras de conservación de los edificios y que incentive su papel como potenciales promotores de las obras. Al menos, la reforma habría de servir para remover los factores que operan como rémoras de la rehabilitación en los edificios en que el número de inquilinos es alto.

Buena parte del éxito de la rehabilitación de una finca depende de las relaciones entre la comunidad de propietarios, el administrador de la finca, el arquitecto y la constructora.

Ayudas públicas a la realización de obras de conservación

Consideramos aquí recomendaciones relativas a la Entidad Gestora y a las ayudas mismas.

- Creación de la ventanilla única, de forma que se gestione todo el papeleo en la oficina.
- Agilización de los trámites, evitar la petición reiterada de la misma documentación, creación de un mecanismo (base de datos) que permita conocer en cada momento dónde y en qué fase está cada expediente...
- El vecino debería acceder a esta información a través de internet.
- Abono puntual de las ayudas e incluso estudio de la posibilidad de librar las cantidades por certificación de obra.
- Realización de un estudio de las ayudas concedidas en la década a partir de la documentación recogida por la Entidad Gestora: características de los beneficiarios, de los edificios, de las viviendas...
- Incremento hasta el 100% de los porcentajes máximos de las ayudas concedidas a las familias con muy bajos ingresos (por debajo de 2,5 veces el IPREM).
- Aumento anual en la cuantía que lo haga el IPC de los límites absolutos máximos para todas las categorías.

4.6. INTERVENCIÓN EN LOS MERCADOS DEL SUELO Y LA VIVIENDA

Los datos que estructuran la burbuja inmobiliaria de la primera década del XXI son de sobra conocidos. Valga aquí subrayar un único hecho: las Administraciones públicas (central, autonómica y municipal) pudieron evitar su creación, pudieron una vez formada pincharla. Pudieron, pero no lo hicieron. Antes al contrario, la cebaron, toda vez que las propias Administraciones eran beneficiarias directas de la dinámica enfurecida de los precios: cobro de impuestos, tasas y licencias, ventas de suelo público... A los ayuntamientos les cabe una alta responsabilidad en lo ocurrido entonces y lógicamente en el desastre ulterior. El planeamiento urbanístico no anticipó, ni previno, ni corrigió el cambio de escenario. Bien al contrario, los ajustes, revisiones y modificaciones que registró el planeamiento en aquellos años fue en la dirección de exprimir más y más la economía de casino. De aquellos barro, estos lodos.

En realidad, las Administraciones renunciaron a aplicar los instrumentos que la legislación les reconoce para tener incidencia en el mercado inmobiliario. Es verdad que la Ley 9/2001 es parca al respecto, pero el caso es que los poderes públicos ni siquiera acudieron a los exiguos medios regulados en los artículos 173 y siguientes.

El PGOUM debe dotarse de una **estrategia que permita al Ayuntamiento intervenir en el mercado**, especialmente en aquellas coyunturas en que los precios amenazan con dispararse. En esa dirección sugerimos:

- La modificación en profundidad de la financiación local de forma que disminuya sustancialmente la dependencia de los ingresos provenientes del *ladrillo*: ventas de suelo, promoción directa de vivienda libre, licencias de la construcción, ICIO, IBI, IIVTNU...
- Asimismo, la modificación de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid y, en su caso, de la Ley estatal en orden a, entre otros objetivos, fortalecer los poderes de intervención de la Administración municipal en los mercados de la vivienda y del suelo. En particular, es importante introducir modificaciones en la regulación de las figuras de la expropiación (supuestos, justiprecio, derechos de los reversionistas...) y del tanteo y retracto

(alargamiento del plazo máximo de la sujeción, sobre todo a propósito de las áreas de rehabilitación).

- Mantenimiento del patrimonio municipal de suelo, cuya finalidad fundamental es (artículo 173 de la Ley 9/2001) “crear reservas de suelo para actuaciones públicas y facilitar el cumplimiento de los fines de la ordenación urbanística”. El artículo 176, letra f, 1º, apunta además el destino de “incidir en el mercado inmobiliario, preparando y enajenando suelo edificable”. Se contradicen estas metas cuando la venta de terrenos se convierte en una fuente regular de ingresos, por lo que la lógica urbanística cede la primacía a los criterios recaudatorios. En tal sentido, cuestionamos, por ejemplo, la venta de los suelos del Plan 18.000, cedidos en su día en derecho de superficie.
- En lugar de seguir menguando ese patrimonio, debiera ser ampliado, tanto más cuanto que en los próximos años es previsible se contraigan las entradas de terrenos en virtud de las cesiones obligatorias y de la participación en el aprovechamiento urbanístico de los sectores y unidades de ejecución. Señalamos dos vectores en los que incidir para obtener nuevos suelos:
 - La negociación de cesiones por parte de la Administración central a la municipal, especialmente los Ministerios de Defensa y Fomento, así como empresas públicas como ADIF/RENFE. Alternativamente o de manera complementaria podría crearse un banco público de suelo, de gestión conjunta (Ayuntamiento y Ministerio de Fomento), en el que se integren los terrenos propiedad de los ministerios y otros organismos de la Administración central que en la actualidad se encuentren sin uso o que soportan usos obsoletos. Para ello sería oportuna la elaboración de un censo-mapa de terrenos disponibles.
 - La delimitación de las reservas de terrenos, construidos o no, de posible adquisición.
- La concesión del derecho de superficie a entidades sin ánimo de lucro para la promoción de viviendas protegidas en régimen de alquiler.
- Declaración de áreas en las que la transmisión de bienes inmuebles (terrenos, construcciones o edificaciones) esté sujeta al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por el Ayuntamiento. Entre ellas, por descontado, figurarán todas las ventas de viviendas protegidas mientras se mantenga la calificación, así como todas las ventas en ARI/ZRI, ARCH, ARC, en los suelos clasificados como SNUP, en los urbanizables no sectorizados y en los urbanizables sectorizados en los que todavía no esté aprobado el plan parcial.
- Al objeto de aumentar la transparencia del mercado de suelo y combatir tanto las prácticas especulativas como las conductas corruptas hacemos una propuesta muy trascendente en el epígrafe 1.2.
- Establecimiento de un impuesto municipal que grave la retención especulativa del suelo (en los suelos urbanizables sectorizados y en el urbano consolidado o no consolidado), complementaria a la facultad de aplicar la expropiación por incumplimiento de los deberes del propietario relativos a la ejecución del planeamiento (por ejemplo, la inobservancia de los plazos).

5. RED DE ZONAS VERDES

5.1. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

Madrid es una ciudad con un importante patrimonio verde, como lo manifiesta la ratio de 22,8 m² de zona verde por habitante y ser una de las capitales del mundo con más árboles de alineación por habitante. No obstante, observamos una enorme desproporción en el reparto territorial, que se plasma en la variación de la ratio entre un máximo de 162,8 m²/hbte en Moncloa-Aravaca y un mínimo de 1,2 m²/hbte en Chamberí.

Seguidamente y sin más preámbulos listamos los principales objetivos en materia de zonas verdes que planteamos:

- La mejora de los índices de densidad (verde/habitantes y árboles/habitantes) con la creación de nuevos ámbitos vegetados.
- La priorización del objetivo anterior en los distritos centrales, más Ciudad Lineal, que sufren un acusado déficit⁸⁶.
- El mantenimiento del verde existente, acompañado por la ejecución de actuaciones correctoras de gran calado, entre otras, en los parques urbanos y periurbanos.
- La configuración del anillo verde de Madrid.
- La articulación de las zonas verdes en una red digna de tal denominación.
- La reposición del verde eliminado (o evitado su formación) por una excesiva pavimentación o incluso, sin pavimentación, por la impermeabilización del suelo debida a la compactación.
- El tratamiento y vegetación de las zonas terrazas, descampados, cubiertas desiertas de los aparcamiento entre bloques, azoteas de los edificios, fachadas, muros, verjas...
- La recualificación del paisaje urbano.
- La extensión y animación de la iniciativa ciudadana, que poco a poco se está abriendo camino en la creación y cuidado de los huertos urbanos.
- La adecuación del verde existente (y la aplicación en las áreas verdes de nueva creación) a criterios de diseño más acordes con las características del clima madrileño y las peculiaridades de los terrenos y de la vegetación autóctona.

A continuación nos detenemos en algunos de los principios y/o preliminares a tener en cuenta a la hora de desplegar los objetivos que hemos enunciado en un cuadro coherente de actuaciones⁸⁷:

- En el extrarradio: conservación al máximo de los restos de los ecosistemas naturales, así como de los ecosistemas determinados por la ordenación agrícola y forestal del suelo.
- En las zonas centrales: preservación y potenciación de las áreas naturales, guardándolas del avance de la urbanización.
- Mantenimiento de la variación local, adaptación a las características propias y rasgos distintivos de cada zona (flora, fauna, relieve).
- Promoción de la variedad, protección de las especies estenóicas, raras o en peligro de extinción, exigentes en términos ecológicos, estrategias de la K...
- Defensa de la flora espontánea, silvestre y ruderal, aunque con cautela frente a la proliferación de las *malas hierbas*.
- Principio de continuidad histórica: los hábitat primarios o de larga tradición son especialmente valiosos, por lo que es esencial su identificación.

⁸⁶ Si tomamos el índice de 15 m²/hbte como el satisfactorio, también presentan déficit moderados Latina, Carabanchel, San Blas-Canillejas, Usera y Villaverde.

⁸⁷ En lo que sigue nos basamos en H. Sukopp y P. Werner: *Naturaleza en las ciudades: desarrollo de flora y fauna en áreas urbanas*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid, 1991.

- Control y limitación de las especies foráneas, exóticas, invasoras, en particular de las que pueden ejercer una influencia negativa sobre la flora y la fauna existentes.
- Defensa a ultranza de las grandes piezas verdes, tanto las interiores como las periféricas.
- Unión de las zonas verdes, de forma que conformen una red o estructura: articulación de las áreas y elementos de distintos tamaños e importancia mediante pasillos y corredores verdes, escalones intermedios... Reducción del efecto isla.
- Incorporación de los edificios y las construcciones a través del aprovechamiento de las cubiertas, fachadas, muros...
- Siempre que sea posible, evitar la nueva pavimentación del suelo y despavimentar. Incluimos aquí los suelos impermeabilizados debido a la compactación.
- Creación de biotopos en que las plantas y los animales puedan completar sus ciclos vitales. Para ello es esencial el desarrollo de cadenas tróficas, en las cuales deben jugar un papel primordial los detritívoros y los consumidores de primer orden.
- Prevención y reducción de las causas de muerte de los animales en el medio urbano: tráfico, tendidos aéreos, contaminación, aguas residuales...
- Aplicación de tres guías en la construcción y el mantenimiento de las zonas verdes: eficiencia energética, ahorro de materiales y uso preferente de materiales naturales y gestión eficiente del ciclo del agua.

5.2. CLASIFICACIÓN DE LAS ZONAS VERDES

El PG97 establece la siguiente clasificación de las zonas verdes:

Nivel básico	Nivel singular
Zona verde de barrio Parque de distrito	Parque urbano Parque metropolitano

En nuestra opinión, esta es una división que peca de ser demasiado simple. De hecho apenas ha sido operativa.

En su lugar, el Avance se inclina por establecer una clasificación del espacio libre:

Usos rurales	Uso superpuesto
Natural Periurbano	Corredor urbano ambiental <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tipo 1: calles de prioridad peatonal ▪ Tipo 2: paseos y bulevares ▪ Tipo 3: corredores paisajísticos ▪ Tipo 4: corredores periurbanos
Usos urbanos	
Parque urbano <ul style="list-style-type: none"> ▪ > 100 ha ▪ > 30 ha y < 100 ha ▪ > 3 ha y < 30 ha ▪ > 1 ha y < 3 ha 	
Área estancial <ul style="list-style-type: none"> ▪ > 5.000 m² ▪ < 5.000 m² 	
Viario	

También en la red ambiental de espacios libres, el Avance contempla los equipamientos extensivos.

Nosotros sugerimos otra clasificación más exhaustiva, en la que cada elemento componente es susceptible de una línea de actuación específica dentro de la estrategia global:

- Espacios naturales protegidos, campos de cultivo.
- Los cursos y láminas de agua: ríos, arroyos y lagunas, más las aguas subterráneas.

- Parques: metropolitanos, urbanos, de distrito y de barrio.
- Parques históricos: El Retiro, El Capricho, Quinta de los Molinos, Fuente del Berro...
- Cementerios
- Otro dotacional extensivo
- Bulevares, paseos, calles, arbolado de alineación
- Plazas y otros espacios representativos
- Corredores viarios y ferroviarios
- Solares, zonas terrizas y descampados
- Huertos urbanos
- Pequeños jardines privados o comunitarios, parterres, zonas verdes adosadas a los edificios, patios interiores
- Elementos construidos: azoteas, fachadas, muros...

En las páginas que siguen desarrollamos estas figuras y, a continuación, aprovechamos para examinar en detalle las propuestas del Avance relativas a las condiciones particulares de la regulación de los usos dotacionales públicos.

5.3. ACTUACIONES EN MATERIA DE ZONAS VERDES

Normativa

La revisión del PGOUM debería establecer la elaboración de una ordenanza municipal que fije las directrices básicas de las zonas verdes de la ciudad. El documento *Criterios para una jardinería sostenible en la ciudad de Madrid*⁸⁸ es una herramienta útil, con su centenar largo de recomendaciones. Se cuenta, asimismo, con las normas contenidas en la Ordenanza de Gestión y Uso Eficiente del Agua en la Ciudad de Madrid.

Espacios naturales, campos de cultivo

Esta categoría estaría conformada por todos los suelos que sugerimos clasificar como SNUP y otros ámbitos afectados por la sentencia del TS que previsiblemente no serán objeto de urbanización en las próximas décadas. Delimitan el anillo verde posible: Monte de El Pardo, Monte del Pilar, Valdelatas, ensanche de Campamento, sur de Villaverde, Valdemingómez...

Aparte las áreas ya forestadas, una extensión muy amplia de los suelos aquí considerados se halla en una situación precaria, incluso infame: eriales abandonados, depósitos de escombros, mortero y todo tipo de basuras urbanas, explotaciones mineras finalizadas sin que el terreno haya sido restaurado, extracciones de minerales y áridos cuyos titulares hacen más o menos caso omiso de las prescripciones de protección del medio ambiente, actividades clandestinas, pistas de motocross, poblados chabolistas y hasta pequeñas urbanizaciones de segunda residencia, naves de almacenaje, cementerios de coches, chamizos industriales, aparcamientos de camiones y maquinaria pesada...

Así pues, las circunstancias dictarán la conducta a seguir en cada caso⁸⁹, desde el restablecimiento de la legalidad urbanística y medioambiental (a propósito, p. ej., de las explotaciones mineras y de las escombreras) hasta la relocalización de determinadas actividades en ámbitos más adecuados (respecto, p. ej., de las industrias y naves de almacenaje), pasando por la ordenación de algunos poblados o, en su caso, el desmantelamiento de otros unido al realojo de las familias que acrediten el derecho.

⁸⁸ Documento de las direcciones generales de Patrimonio Verde y Sostenibilidad y Agenda XXI, en www.madrid.es.

⁸⁹ El Programa de Acciones del PGOUM debería listar las actuaciones a emprender. Por lo demás, nótese que un buen número de las diferentes situaciones se debe a una insuficiente actuación de la disciplina urbanística.

En la mayoría de los terrenos, no obstante, procederá:

- La creación de grandes áreas forestales: en la Mina del Cazador (ampliación de la Casa de Campo), terrenos adyacentes al Monte de El Pardo (creación de la Casa de Campo del Norte), sur de la M-45 hasta Getafe, áreas exteriores de la M-50 en Valdemingómez, remate de Campamento...
- El fomento de la agricultura periurbana mediante el apoyo a los escasos cultivos subsistentes y, sobre todo, al desarrollo de programas de huertos familiares y sociales. Entre las distintas alternativas nos inclinamos por actividades cuyos fines sean los cultivos intensivos de hortalizas y frutales, productos autóctonos y la cría de pequeños animales domésticos para el autoconsumo y la comercialización en el municipio y el entorno metropolitano.

Entre otros objetivos más o menos obvios, aquí propugnamos los relacionados con la seguridad alimentaria, sobre todo de las familias más vulnerables. En este sentido, se ha de contar con el aporte de vegetales a los comedores solidarios, a los bancos de alimentos y a otros comedores colectivos, si bien la agricultura periurbana no ha de quedarse en un mero proyecto de emergencia social. También es un fin la limpieza, recuperación y regeneración de los terrenos baldíos y contaminados y la lucha contra la erosión hídrica y eólica de los suelos y contra la desertización. La mejora del paisaje, sin duda, es una meta esencial, igual que la reducción de las necesidades de transporte. La **creación de empleo** es, tanto más en la actualidad, un objetivo prioritario y junto con ello el fortalecimiento de la economía social y cooperativa (artículo 129.2 de la CE). En ese marco destacamos las extraordinarias posibilidades que se abren a la formación del vínculo cliente-proveedor, entre las prácticas agrícolas periurbanas y las redes (listas, cooperativas) de consumo. El fortalecimiento de las iniciativas de participación ciudadana no es una meta menor aquí, desde luego. Dos de los resultados principales de la agricultura periurbana son, y deben ser, el fomento de la biodiversidad y de los cultivos ecológicos o, al menos, de los que minimizan la utilización de agroquímicos. En fin, otro objetivo que merece la pena enfatizar es el de las puertas que se abren a la colaboración entre el mundo académico y las actividades agrícolas: funciones de asesoría, I+D+i, pedagógicas...

En el diseño de los programas será esencial determinar cómo asegurar el acceso de las familias, asociaciones y cooperativas a los terrenos baldíos: a qué instrumentos será necesario acudir para lograr la entrega franca de los terrenos por parte de los propietarios que ellos mismos no quieran explotarlos, qué incentivos, qué rentas...

- La adecuación de terrenos ruderales, en los que se favorecerá el crecimiento de leguminosas, gramíneas, flores ornamentales, medicinales, plantas descontaminantes por su capacidad de absorción de los metales...

Cursos y láminas de agua, aguas subterráneas

Las riberas de los ríos y arroyos, así como las orillas de los estanques y lagunas, definen una de las zonas de vegetación más ricas e interesantes. Como espacios de transición entre el agua y la tierra alojan gran número de especies amenazadas.

Excepción hecha del enorme acuífero terciario detrítico de Madrid y cuyo cogollo ocupa justamente el municipio, es verdad que Madrid es una ciudad con un patrimonio escaso de ríos y humedales: el curso del Jarama apenas pisa el municipio y lo hace de manera fragmentada, hay pocos arroyos (algunos canalizados, otros secos, un tercer grupo eliminados, de los que no queda ni el recuerdo...), no hay pantanos, lagunas o charcas naturales de importancia. El recuento de elementos se agota enseguida: el Manzanares, el Meaques, los arroyos de Tejada, de la Vega... Justo por eso sorprende que se pretenda crear dos grandes zonas verdes en que se rinde homenaje al agua, como el parque de la Gavia y la Casa de Campo de Valdebebas, y, sin embargo, en ambos los arroyos están canalizados, al tiempo que en la segunda la posibilidad misma de recuperación del antiguo arroyo se ha sepultado bajo unas cuantas

toneladas de hormigón⁹⁰. Más sorprende que sobre el Manzanares se cierna la amenaza de enormes impactos como la construcción del canal de remo⁹¹ o las infraestructuras del trazado del AVE a Valencia.

En consonancia con estos sucintos comentarios, sugerimos:

- Extensión del urbanismo de los tres niveles a la ordenación de las aguas subterráneas. La oportunidad de esta medida es tanto mayor cuanto que la venta (a la que nos oponemos) del Canal de Isabel II supone la mercantilización y privatización del agua.
- Realización de un mapa exhaustivo de los arroyos y lagunas que existen en la ciudad y sus inmediaciones, incluyendo los cursos canalizados y los subterráneos y, asimismo, los cauces secos y las lagunas y charcas surgidas en las explotaciones mineras.
- Recuperación, hasta donde sea posible o viable, de los antiguos lechos y riberas y de sus afluentes respectivos. Integración de los mismos en los parques que correspondan: concretamente de los arroyos ya mencionados de La Gavia y Valdebebas.
- Reposición, hasta donde sea posible o viable, de los márgenes naturales de los ríos, arroyos y láminas de agua, retirando pavimentos y obras de refuerzo, de forma que retomen sus funciones de espacios de transición y hábitat de animales y plantas.
- Regulación de estas cuestiones en la Ordenanza que sugerimos más arriba.
- Ejecución del tramo sur del parque lineal del Manzanares. En el segundo volumen recogemos por extenso las sugerencias de las asociaciones vecinales del distrito de Villaverde sobre esta actuación. Las suscribimos en su totalidad, por lo que nos remitimos al texto citado. Solo añadimos que esta operación la consideramos estratégica en el marco de la revisión del PGOUM y por encima, en el orden de prioridades, a cualquier intervención ulterior en Madrid Río. Esta última ha sido una de las operaciones estrella del consistorio en los últimos años, pero, en buena medida, es una operación ya acabada. No puede ser un saco sin fondo donde se echa dinero sin fin, en detrimento de otros espacios de la ciudad, como ya ocurrió en la distribución de la inversión proveniente de los fondos FEIL y FEESL.

Parques: metropolitanos, urbanos, de distrito y de barrio

Las actuaciones que consideramos prioritarias en este apartado tienen que ver con, por un lado, la terminación de varias grandes piezas que, en la actualidad, están inconclusas (cuña verde de O'Donnell, parque de La Gavia, Casa de Campo de Valdebebas...) y, por otro lado, la creación de nuevos grandes parques, entre los que destacan la proyectada Casa de Campo del Norte y la ampliación de la Casa de Campo mediante la absorción de los terrenos de la Mina del Cazador. Asimismo, subrayamos la importancia de la ejecución de proyectos de rehabilitación en diferentes parques, tales como Plata y Castañar, Tierno Galván, algunas zonas del cerro del Tío Pío o de Pradolongo.

El Avance no contempla, en momento alguno, la creación de la Casa de Campo del Norte. No lo hace, ni siquiera, para descartarla. Sin embargo, esta fue uno de los compromisos electorales más destacados del PP, tanto en las municipales de 2003 como en las de 2007. La web del Ayuntamiento daba la noticia, el 5/4/2007, siguiente: "La Casa de Campo del Norte será el segundo parque más grande de la ciudad". En el cuerpo de la nota de prensa se añadía que el nuevo parque tendría más de 1.000 ha de superficie y se daba cuenta de que el consistorio había iniciado los trámites para hacerse con los terrenos, para lo cual había destinado un crédito extraordinario de 2,5 millones de €. Compartimos las metas que entonces se enunciaban: "La mejora ambiental del territorio, mediante la reconstrucción de los ecosistemas

⁹⁰ Véanse las declaraciones del arquitecto responsable del diseño, Miguel Oliver, en el diario El Mundo (tomado de la web del periódico): el arroyo muere "porque no tiene naturaleza en sus márgenes que le den vida, declives y cascadas que lo oxigenen, árboles y arbustos cuyas raíces consoliden sus márgenes, sino algo como el cemento armado que evita que el agua de los márgenes de la solana del encinar y de la umbría del propio parque vaya en busca de su cauce, cauce ahora muerto". Lo más grave del asunto es que la obra de urbanización no respetó el proyecto, según denuncia el arquitecto, y no pasó nada.

⁹¹ Esta amenaza, por ahora, ha pasado con el proyecto olímpico.

similares a los existentes en el colindante Monte de El Pardo, será el principal objetivo del proyecto de creación de la Casa de Campo del Norte, un parque que, sin duda, reforzará la protección de esa zona especial para las aves que es el Monte de El Pardo". Por lo demás, tal y como ya lo hizo al presentar alegaciones, el Ayuntamiento de Madrid se debe oponer frontalmente al trazado de cierre de la M-50 (rebautizado como M-61) propuesto por la Administración regional, toda vez que parte el parque por la mitad en sentido este-oeste y, además, perfora el Monte de El Pardo a través de un túnel de 10 Km de largo.



(Fuente: Google)

En el segundo volumen recogemos las sugerencias de las asociaciones vecinales acerca de otros muchos parques de la ciudad: así, p. ej., las relativas a la Casa de Campo (véanse las sugerencias de las AA VV del distrito de Latina). Como quiera que las suscribimos completamente, no las reproducimos aquí y nos remitimos a lo allí dicho. Valga con subrayar aquí que dichas sugerencias apuntan cinco temas principales:

- La elaboración de un Plan Especial, previsto en el propio borrador de las NN UU.
- La recuperación del Ferial para usos dotacionales.
- El desplazamiento fuera del recinto de los usos extraños: parque de Atracciones, aparcamientos, circulación de vehículos, eventos, tendidos de alta tensión...
- La recuperación, mantenimiento y protección del rico patrimonio histórico, artístico y arquitectónico que aloja.
- El impulso de los valores naturales: vegetación, recursos hídricos...

Otro asunto de gran importancia en relación a los parques es la obtención de suelos en los distritos céntricos para crear zonas verdes. En el segundo volumen adelantamos algunas ideas al respecto. Por lo demás, no es comprensible que en un distrito tan infradotado como el de Chamberí una parte significativa de la superficie del parque Santander se la coma, literalmente, un pseudocampo de golf.

Valga añadir varias sugerencias, antes de concluir este apartado:

- Debe ser prioritaria la eliminación de los tendidos de alta tensión en todos los parques: de las Cruces, cuña verde de Latina, Casa de Campo...
- A medio plazo, en los casos en que los viales no son piezas relevantes en la red, se deberían eliminar los trozos de carretera que cruzan y rompen los parques: Olof Palme (en Usera), la Alcazaba (barrio del Pilar), Rodríguez Sahagún (Tetuán)... De tal modo, ganaríamos en zona verde, al tiempo que se erradica un elemento de disturbio. En los supuestos en que la supresión sea inviable, se habría de estudiar la oportunidad de aplicar medidas alternativas como la conversión en calles residenciales de acceso restringido o calles reservadas solo a emergencias.
- Igualmente, de manera paulatina, se habría de desarrollar un programa de, por así decirlo, *despavimentación* de los parques. Las sendas, caminos y plazoletas interiores se han de erigir sobre suelos permeables.
- Sustituir paulatinamente el césped ornamental por praderas extensivas y superficies cubiertas de plantas tapizantes y rastreras, con las debidas cautelas en la localización, dada su capacidad colonizadora.
- Acondicionamiento, en general, de las infraestructuras relacionadas con el agua de los parques: red de riego con agua regenerada, recogida y distribución del agua de lluvia, control de la escorrentía, sistemas de drenaje, fuentes de agua potable, fuentes ornamentales... En este punto, revisten una importancia singular las láminas artificiales de agua (lagos, estanques, rías, acequias...), cuya función ecológica (hábitat de flora y fauna específicas, transición entre el agua y la tierra...) suele pasar desapercibida o, mejor dicho, suele estar indefinida, mientras que se sobredimensiona la función decorativa.

Parques históricos

De las sugerencias incluidas en el segundo volumen sobre los parques históricos entresacamos dos:

- Rehabilitación y puesta en uso de los edificios de los diferentes parques (p, ej, los palacios del Capricho y la Quinta de los Molinos).
- Desbroce y realización de las obras de jardinería necesarias para la inmediata apertura al público de la finca de Torre Arias. Asimismo: rehabilitación y puesta en uso de los edificios de la finca. Tanto la FRAVM como las asociaciones vecinales de los distritos de San Blas-Canillejas, Barajas, Hortaleza y Ciudad Lineal nos oponemos radicalmente a que los mismos sean entregados a la Universidad de Navarra del Opus Dei para que instale un campus desde el que proseguir sus planes de expansión.

Dotacional extensivo

Somos partidarios de segregar los cementerios de la categoría genérica de dotacional extensivo, toda vez que aquéllos encierran un enorme valor ecológico, artístico, histórico... Todos ellos habrían de formar parte del catálogo de protección. ¿Qué tiene en común la sacramental de San Isidro o el cementerio de Fuencarral con el campo de golf de La Moraleja?

Por otra parte, somos contrarios a la inclusión de los campos de golf en cualquier categoría de suelo que, a su vez, sea susceptible de ser integrada (aproximada, asimilada...) en la red de zonas verdes. Clasifíqueselos en la casilla que les corresponde: instalaciones deportivas.

No nos embarga aquí ningún prurito de perfeccionismo léxico, sino que, a nuestro juicio, sería un error descomunal hacer pasar por *más o menos verde* unas dotaciones que contradicen, casi punto por punto, una estrategia creíble de sostenibilidad de las zonas verdes de la ciudad: vastas extensiones de césped, siegas repetidas, consumo excesivo de agua...

Atendiendo a las sugerencias de las AA VV de Latina sobre la Casa de Campo, igualmente discrepamos de la inclusión en esta categoría de los espacios del recinto de la feria del campo y el parque de atracciones. El primero habría de consolidarse como un espacio dotacional, mientras que el segundo, a medio plazo, debiera abandonar el parque más importante y valioso de la ciudad, retornando el ámbito a la categoría de zona verde.

Por lo que respecta a la finca de Vista Alegre sugerimos la elaboración y desarrollo de un plan especial de recuperación física y optimización de los usos que aloja: véanse las propuestas de las AA VV de Carabanchel en el segundo volumen, las cuales vienen a enfatizar, con justo criterio, las características de la pieza como zona verde.

De tal modo, después del rápido repaso que acabamos de hacer, bajo la categoría de dotacional extensivo apenas nos quedan los campus universitarios. De ahí que en el capítulo correspondiente sugiramos que, cuando menos, esta categoría de suelo, según el uso, deba ser reestudiada, si no eliminada.

Bulevares, paseos, calles, arbolado de alineación

Esta es una de las actuaciones estrella de la presente revisión del PGOUM. Tal como está planteada entraña mejoras en el paisaje urbano y en la movilidad, así como en el patrimonio verde. Sin perjuicio de que más adelante, en el capítulo de movilidad, volvemos sobre ella, valga aquí que subrayemos varios apuntes, casi a título de prevención:

- Muchos de las calles consideradas coinciden con los llamados ejes de centralidad y comerciales. Quizá se esté centrando en demasía la atención en una selección minoritaria de calles. La propuesta podría fácilmente degenerar en una operación de relumbrón más o menos epidérmica. Sirvan como aviso los antecedentes de Madrid Río.
- Concebimos la actuación en el marco del objetivo de articular la estructura verde de la ciudad enlazando las diferentes piezas mediante corredores, pasillos y escalones. Pero aquí debemos producir un concepto riguroso de *continuidad*, huyamos de las simplificaciones del tipo: el Retiro y la Casa de Campo están unidos por el arbolado de alineación del eje transversal de las rondas, que enlaza con el Campo del Moro, que se liga con Madrid Río. En la formación de ese concepto será pertinente considerar cuestiones como la densidad de vegetación en el eje, las rupturas intermedias y el modo de abordarlas (p. ej., en el cruce de las calles), la variedad tipológica del arbolado, la edad, el tamaño, la lógica de las interrelaciones entre las unidades, en su caso, las cadenas tróficas que definen, la fauna que se extiende por la línea... En conclusión, no se trata de generar una continuidad formal, sino de producir una contigüidad estructural, esto es, la conexión entre biotopos por medio de un eje lineal que el mismo es (o tiene pretensión de ser) un biotopo.
- La actuación de los bulevares, así pues, no cabe concebirla de espaldas o haciendo abstracción de la vegetación del resto de las calles/paseos de la ciudad. En tanto que el elemento central de esa vegetación es el arbolado, éste habría de sujetarse a algunas reglas:
 - Variedad: en la actualidad, según el inventario del Área de Medio Ambiente, solo 4 especies (plátano, sóphora japónica, ulmus y robinia pseudoacacia) suman el 60% del total de árboles existentes en el viario madrileño.
 - Plantar especies autóctonas, sobre todo en aquellas zonas sometidas a menos tensiones o estrés ecológico.
 - Permitir el crecimiento espontáneo de otra vegetación en los alcorques.
 - Atender y equilibrar los diversos requerimientos que recaen sobre el arbolado: ecológicos, paisajísticos, invitación al paseo...

Plazas y otros espacios representativos

Grandes espacios, como la plaza de Ventas, y pequeños espacios, como la plaza de Callao, desprovistos de vegetación. ¡Qué horror! Proponemos:

- No más remodelaciones de plazas y otros espacios públicos cuyo saldo final es la disminución de la superficie verde.
- El desarrollo de un programa de reverdecimiento de las plazas y espacios representativos de la ciudad, mediante la retirada del pavimento o, en su defecto, la colocación de jardineras...

Por lo demás, este programa, que bien podría llevar la marca “bajo el asfalto está el huerto”, sería un instrumento adecuado para la obtención de suelo en los distritos céntricos.

Corredores viarios y ferroviarios

El Preavance contempla “no solo reconocer sino también potenciar y consolidar el papel como corredores paisajísticos de las siguientes vías: Calle 30, M-40, M-500 o carretera de Castilla”⁹². Es una información demasiado escueta para hacerse una idea cabal de qué se pretende hacer.

En todo caso, nos congratula la inclusión de este conjunto de actuaciones en la revisión del PG. Sugerimos:

- La consideración de todas las radiales y orbitales, así como los tramos a cielo abierto de las líneas férreas.
- La vegetación de las medianas y laterales de acuerdo con criterios paisajísticos (una imagen amable a quien entra/sale de la ciudad), pero también con criterios ecológicos; pues estos corredores, a su vez, sirven para unir diferentes biotopos y, en particular, las áreas urbanas con las áreas perimetrales más o menos rurales. Nos encontramos de nuevo con la necesidad de producir un concepto estructural, no formalista, de continuidad, si bien aquí, tal vez, el asunto es bastante más complejo. En este sentido, es esencial resolver cuestiones muy delicadas como los impactos que las grandes infraestructuras ejercen sobre las piezas más valiosas de la red verde: efecto ruptura, efecto barrera, troceamiento de los hábitat, ruido, humos, contaminación del suelo, pavimentación o compactación de los márgenes, mortandad de los animales...
- Abundando en este último punto, señalamos varios temas de gran relevancia sobre los que, a nuestro juicio, el PGOUM debe tomar posición:
 - Oposición al cierre norte de la M-50 conocidas sus graves afecciones sobre el Monte de El Pardo y la Casa de Campo del Norte.
 - Estudio del trazado de la eventual R-1 al objeto de prevenir nuevas afecciones sobre la Casa de Campo de Valdebebas y otras áreas naturales.
 - Salvaguarda del río Manzanares en su tramo sur, tremendamente castigado por los trazados ferroviarios.
 - Oposición a la ampliación de la M-40, invadiendo las zonas verdes y dotacionales adyacentes.
- Favorecer la vegetación espontánea y la movilidad de los animales.

Solares, zonas terrizas y descampados

La suma de los terrenos baldíos da lugar a una superficie de suelo más que significativa. En realidad, sería útil contar con ese dato. En muchos barrios de bloque abierto absorben buena parte del espacio público, los famosos interbloque. En los barrios céntricos proporcionan magníficas oportunidades para generar pequeñas zonas verdes y esponjamientos. Con frecuencia, estos espacios ofrecen una vegetación y una fauna más variada que las piezas regulares y formales de la red verde, dependiendo de las características del terreno, el grado de erosión, la humedad, la etapa de sucesión ecológica...⁹³. Esta constatación es paradójica a

⁹² Preavance: *Propuestas de Ordenación*, pág. 86.

⁹³ En solares de cierta antigüedad en Madrid, algunos naturalistas han llegado a contar más de 400 especies de plantas: desde las ortigas hasta las adelfas, pasando por las cebadillas de ratón, margaritas, amapolas, habas, cardos, dientes de león, rábanos, coles, lechugas silvestres, avena, mostaza, malvas, setas, zarzas, romero, retama,

propósito de unos lugares que nadie valora en términos ecológicos, que habitualmente son vistos como vertederos, como aparcamientos o en función de las expectativas de edificación.

Nuestras sugerencias a este respecto, así pues, empiezan con la reivindicación de la dignidad de los suelos baldíos como zonas verdes potenciales (o como localización provisional de otras actividades deportivas, culturales, de ocio y tiempo libre). Más sugerencias:

- Recuento y caracterización de los espacios.
- Solares: modificación del artículo 2.2.6 (apartado 4, letra c)) de las vigentes NN UU: “El solar deberá estar permanentemente limpio, sin ningún resto orgánico o mineral que pueda alimentar o albergar animales o plantas portadoras o transmisoras de enfermedades o producir malos olores”. Suprimimos el párrafo que exige que los solares estén “desprovistos de cualquier tipo de vegetación espontánea o cultivada”. En lugar de esta redacción proponemos añadir otro párrafo en el que, bien al contrario, se mandate a los propietarios a tomar las medidas oportunas para favorecer el crecimiento de vegetación silvestre y la fauna asociada.
- El reverdecimiento de los solares podría ir parejo o integrado con programas escolares de reconocimiento del medio. Es esencial, en todo caso, que la opinión pública asuma y defienda el valor ecológico de estos espacios: los solares, antes que el soporte de un edificio, son cronológica y lógicamente suelos. La expectativa inmobiliaria no agota su realidad.
- Lo mismo que decimos a propósito de los solares sería extensible a las zonas terrazas y descampados. No obstante, como quiera que éstos son un elemento central de los interbloque de los barrios periféricos, especialmente en los tejidos de bloque abierto, desarrollamos un conjunto de propuestas más adelante a la actuación singular de los planes de mejora de la calidad ambiental.

Huertos urbanos

Sobra que nos detengamos en exponer el argumentario a favor de los huertos urbanos. Permitásenos tan solo enfatizar el componente nuclear de la participación ciudadana que los envuelve, tal como ya lo hacemos en el capítulo 1.

La figura, con el paso del tiempo, se viene complejizando, de manera que la noción abarca diferentes realidades. Merece la pena que avancemos tentativamente una clasificación:

- Huertos temporales/provisionales
 - En espacios públicos
 - En solares privados
- Huertos estables
 - En equipamientos comunitarios
 - En parques urbanos
 - En otros espacios públicos (interbloque, descampados...)
 - En otros espacios privados

El primer grupo abarca los casos de solares y espacios, públicos y privados, con un destino urbanístico definido que no se prevé desarrollar próximamente. Se trataría de unos terrenos no utilizados o infrautilizados. En ese supuesto, para cada caso en que exista una iniciativa ciudadana organizada sería factible promover un huerto urbano bajo unas determinadas

helechos... También hay árboles como el alianto, la higuera, el ficus, hasta encinas y olivos. Más, obviamente, pájaros, insectos, ratones, gatos... Esa gran riqueza se explica en tanto que al aumentar el grado de madurez ecológica aumenta la diversidad, la estabilidad del ecosistema y las probabilidades de las especies k estrategias.

reglas⁹⁴. A continuación establecemos un esbozo de las que se podrían requerir cuando se manejaran terrenos de titularidad municipal⁹⁵:

- El uso calificado del suelo será el de uso provisional.
- La autorización tendrá carácter gratuito (artículo 92.5 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas).
- Tiempo: 4-5 años, prorrogables indefinidamente. La adjudicación finalizará, aparte de otras causas, en el momento que el Ayuntamiento precise recuperar el terreno para desarrollar la actuación prevista en el planeamiento (p. ej., para construir un equipamiento).
- Obligaciones de los adjudicatarios:
 - Practicar la agricultura ecológica, incluida la producción de especies que sirvan para el control de plagas (medicinales...). Estará prohibido el empleo de semillas transgénicas, herbicidas o fertilizantes químicos.
 - Usar agua del Canal de Isabel II, para lo que se dispondrá de una red de riego o, en su caso, de alguna fórmula satisfactoria de acarreo del agua. La explotación de pozos subterráneos será posible de manera excepcional y deberá ser expresamente autorizada.
 - Estará prohibida la producción de césped y especies que exijan mucho consumo de agua, así como árboles frutales y otras especies forestales o leñosas arbóreas.
 - Se prohibirá también la construcción de obras de fábrica, casetas, vallados y otros elementos, excepto semilleros, bancos o casetas desmontables para guardar las herramientas.
 - No se permitirán las actividades de venta de productos obtenidos en el huerto, ni el almacenaje, la pernoctación, la cría de animales y otras que sean molestas para el vecindario.
 - El cultivo continuado del huerto: el abandono será causa de resolución de la adjudicación.
 - Adecuada gestión de los residuos. No se permitirá la quema de rastrojos.
 - La iniciativa adjudicataria deberá desarrollar un proyecto de participación ciudadana, de forma que el vecindario pueda acceder y disfrutar de la actividad.
- Iniciativas adjudicatarias: asociaciones sin ánimo de lucro, así como, en terrenos municipales adosados o próximos a edificios residenciales, las respectivas comunidades de propietarios y juntas administradoras.

Aquí, asimismo, es necesario modificar las vigentes NN UU, concretamente el artículo 2.2.7, añadiendo una letra d) a los usos que se podrán autorizar con carácter provisional en los terrenos que tengan la consideración de solar. El texto añadido sería: "Creación de huertos urbanos".

Hasta aquí, digamos, hemos canalizado la posibilidad, pero sería oportuna una actitud proactiva por parte del Ayuntamiento. La misma se plasmaría en dos registros: de un lado, ofreciendo los terrenos propios y animando la formalización de iniciativas ciudadanas y, de otro lado, incentivando a los propietarios privados a sumarse a los programas de reverdecimiento de los solares⁹⁶.

⁹⁴ Se produce un cierto debate acerca de la oportunidad o no de generar una regulación precisa de la actividad. Con bastante razón, algunas personas temen que la misma sirva para imponer una asfixiante supervisión municipal o un conjunto de normas que ahogue la espontaneidad de las iniciativas. El miedo a la *domesticación* está latente. Las resistencias se justifican especialmente por cuanto las iniciativas han nacido y prosperado de espaldas a las Administraciones, en una situación de alegalidad e incluso, en ocasiones, frente a las presiones y órdenes administrativas para desalojar los terrenos. A nuestro juicio, sí es oportuno que haya una mínima regulación o reglas del juego, pero siempre que 1) se evite el paternalismo institucional, 2) se huya del burocratismo y los excesos reglamentistas y 3) las reglas estén muy consensuadas y surjan de procesos participativos amplios y abiertos.

⁹⁵ Muchas de estas reglas serían aplicables también si se tratara de un solar privado. En tales casos, debería haber un contrato o acuerdo escrito entre el propietario y la entidad o grupo de personas que vayan a desarrollar el huerto. También debería existir una comunicación formal a la junta municipal de distrito correspondiente y/o al área de gobierno competente. El Ayuntamiento podrá prohibir la actividad solo cuando exista justa causa.

⁹⁶ No pensamos en subvenciones ni en bonificaciones fiscales. El incentivo esta vez va de la mano de la obligación de los propietarios de mantener y conservar los terrenos limpios, seguros y **vegetados**. Ellos quedan

Los huertos estables, en otro orden de cosas, pasan a ser piezas regulares de la red de zonas verdes de la ciudad. En algunos casos, sería indicado incluso que los terrenos sean calificados como zona verde. Se diferencian básicamente de la categoría anterior en la duración indefinida y en su ubicación en ámbitos libres de edificación presente y futura, tales como parques de barrio y distrito, patios escolares, jardines de un recinto hospitalario, zonas de césped de un polideportivo municipal, contornos verdes de un centro de mayores o de un centro cultural. Aquí, en general, las iniciativas procederán de los usuarios de la dotación y/o del personal de la misma. En la mayoría de los supuestos, las iniciativas estarán imbricadas con la actividad general de la institución: formará parte del proyecto educativo de un colegio, del plan de terapia del centro de salud, de los programas de mantenimiento del centro de mayores...

No parece necesario que el PG vaya más allá en la regulación de este tipo de huertos, salvo el reconocimiento de la categoría y tal vez algunas directrices muy someras. Más importante es que el PG determine una línea de conducta municipal orientada a fomentar estas actuaciones, tanto el desarrollo de huertos como, en general, la creación de estructuras vegetales ajustadas a las características de la institución y del terreno. Con demasiada frecuencia las zonas verdes de los colegios, hospitales, polideportivos... pecan de triviales o banales, agotándose en praderas de césped, salpicadas con algunos árboles, y setos de aligustre o similares en los bordes de los caminos y en los cerramientos de la parcela.

En cambio, los huertos en parques urbanos sí sería necesaria una más estricta regulación, siendo de aplicación las reglas arriba enunciadas y algunas otras, tales como:

- Acotación de la posibilidad a los parques de barrio o distrito⁹⁷.
- Exigencia de proyectos respaldados por una amplia participación ciudadana.
- Coherencia y perfecta integración del huerto con y en el resto del parque.
- Identificación del *valor añadido* que aporta el huerto en *ese* parque.

Finalmente, por lo que respecta al desarrollo de huertos estables en espacios interbloque y similares nos remitimos al epígrafe 5.5.

Pequeños jardines privados o comunitarios, parterres, zonas verdes adosadas a los edificios, patios interiores

En realidad, en este apartado estamos pensando en dos clases de barrios muy concretos: los céntricos y los periféricos con predominio de la tipología de bloque abierto.

En los primeros, la ratio de superficie verde por habitante es muy baja, mientras que el grado de saturación en la ocupación del suelo por la edificación dificulta o impide la obtención de terrenos en los que promover nuevas piezas verdes. Puntualmente será viable realizar operaciones de esponjamiento, pero el número siempre será modesto⁹⁸. El incremento de la ratio debe venir, pues, de la maximización del aprovechamiento de lo que ya existe, aunque para ello a veces habrá que agudizar el ingenio. Así:

- Negociación con los propietarios privados de zonas verdes para abrirlas al público, sea manteniendo ellos la gestión, sea ensayando fórmulas mixtas (colaboración público/privado). Un buen ejemplo lo constituyen los jardines de libre acceso de la Fundación Lázaro Galdiano en la c/ Serrano.

exonerados de ese deber tan pronto como ceden el solar a entidades sin ánimo de lucro para que promuevan huertos urbanos.

⁹⁷

En los parques metropolitanos y grandes áreas naturales (Casa de Campo, Monte de El Pardo, Jardín Botánico...), la reserva de zonas ha de guiarse por otros objetivos: pedagógicos, investigación, protección de especies...

⁹⁸

Un ejemplo bien logrado: la apertura de una pequeña plazoleta en la c/ Ministriles aprovechando el derribo de un edificio en ruinas.

- En el centro de Madrid hay algunas piezas muy valiosas y con un tamaño interesante que serían susceptibles de incorporarse a la red de libre acceso o mejorar la accesibilidad, algunas de ellas son de titularidad pública y otras son privadas: palacio de Liria en Ventura Rodríguez, colegio de los Concepcionistas en la c/ Argumosa, Fundación Santamarca junto al parque de Berlín, antigua universidad de San Bernardo, monasterio de las Descalzas Reales, edificio del CSIC en la c/ Serrano...
- Otras posibilidades de obtención de suelo dotacional y para zona verde: el parque automovilístico de la guardia civil en Príncipe de Vergara, cocheras del metro de Cuatro Caminos y plaza de Castilla, terrenos del APR 2.14 junto a la estación de Atocha-Ciudad de Barcelona, eliminación de las instalaciones de golf del parque Santander⁹⁹, etc. Véase más arriba lo que planteamos a propósito de las actuaciones de transformación en suelo urbano de titularidad pública¹⁰⁰.
- Reverdecimiento de plazas y espacios representativos (véase más arriba).

En los barrios periféricos, por otra parte, será oportuno desarrollar planes especiales de mejora de la calidad ambiental, a los que dedicamos un epígrafe monográfico más adelante.

Elementos construidos: azoteas, fachadas, muros...

El desarrollo de un ambicioso programa de reverdecimiento de los tejados y paramentos verticales de los edificios y en el espacio público abre cuatro vectores de trabajo:

- La incorporación del urbanismo de los tres niveles en los criterios de revisión del PG.
- El engarce con otro vector-programa, que consideramos estratégico en nuestras sugerencias, cual es el del fomento de la arquitectura bioclimática, tanto en los edificios de nueva planta como en los existentes. Algunas líneas de acción que adelantamos (véase más abajo) son:
 - Programa de incentivos económicos y/o fiscales jerarquizado según que se trate, por ejemplo, de la colocación de macetas y jardineras para plantas de flor y arbustos o la creación de cubiertas ecológicas a modo de manto verde sobre el forjado o cubiertas-jardín.
 - Fijación en las NN UU de porcentajes de cubrición verde en los supuestos de nueva construcción, reestructuración, rehabilitación...
- La programación de actuaciones en los edificios de titularidad municipal.
- También, el engarce con la estrategia prevista en el Preavance de mejora del paisaje urbano.

5.4. LAS ZONAS VERDES EN LAS NN UU DE LA REVISIÓN

5.4.1 CONDICIONES PARTICULARES EN LOS ESPACIOS LIBRES

El borrador de las NN UU no regula los huertos urbanos, ni siquiera se refiere a ellos cuando habla de las clases, subclases y tipos de espacios libres. Es una laguna que debiera ser subsanada. Solo de pasada los menciona dentro de un batiburrillo en el que caben las terrazas de veladores, las instalaciones para ferias, los mercadillos... Poca cosa para una práctica que está adquiriendo una enorme relevancia en la sociedad civil madrileña.

Respecto de los usos en los SNUP y SUNS (en general, los ámbitos que conforman nuestra sugerencia del anillo verde) nos hemos pronunciado de manera reiterada más atrás, sobre todo en los epígrafes 2.3 y 5.3.

⁹⁹ Sobre las que hay una sentencia que las declara ilegales del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ratificada por el Tribunal Supremo.

¹⁰⁰ Véase epígrafe 2.4.

En relación a las condiciones particulares de aplicación en los parques urbanos, sugerimos, en primer lugar, en cuanto a los usos compatibles, la prevalencia de los usos dotacionales públicos sobre cualesquiera otros. No compartimos la igualación que hace el Avance de estos usos y los de actividad económica y complementaria. En segundo lugar, defendemos que se ha de tasar con mayor precisión la compatibilidad de los “usos de actividad económica, en las categorías de comercial, recreativos y usos de actividad complementaria”. Tal como está redactada la estipulación en el borrador de las NN UU, es muy genérica, dejando un margen amplio a la interpretación. En particular, se debe subrayar la subordinación de tales usos y la ausencia de impactos medioambientales negativos y detallar cuáles caben y cuáles no. Vemos, pongamos por caso, la admisibilidad de un bar-cafetería o de un quiosco, pero no la de un bazar o una gran pista de baile al aire libre. En tercer lugar, parece excesiva la ocupación por otros usos de un 25% de la superficie total en el caso de los parques de 1 a 3 ha.

En cuanto a las áreas estanciales, de igual modo, sugerimos la prevalencia de los usos dotacionales públicos sobre los complementarios y la necesidad de tasar los supuestos de admisibilidad de estos últimos. También apuntamos la fijación de una superficie mínima vegetada en las áreas de nueva creación y en las antiguas cuando sean objeto de actuaciones de remodelación o de reordenación. Por lo demás, la función esencial de estas áreas es la estancia, por lo que cualquier uso de nueva instalación deberá estar subordinado.

Por último, respecto de las áreas estanciales de carácter general o supramunicipal, las condiciones específicas de aplicación para la implantación de los usos compatibles se <<deberán>>, en lugar de “se podrán”, regular mediante la redacción de un plan especial. Proponemos que, además de cumplir las normas que define el borrador de las NN UU en las páginas 47-48, sea obligatoria la exposición del plan a información pública y la apertura de un periodo de recogida de sugerencias y alegaciones por parte de la ciudadanía.

En la última categoría entran espacios de la trascendencia histórica, artística, simbólica... de la plaza Mayor, Ópera, Colón... y, por supuesto, Sol. Los procedimientos de intervención sobre ellos han de estar bien definidos y, sobre todo, salvaguardados de las ocurrencias y frivolidades de cada cual en cada momento. La puerta del Sol se ha convertido en un magnífico motivo sobre el que polemizar sin fin. El *kilómetro cero* no se lo merece. Mientras, sin ruido, ligada a la remodelación no empezada del eje Recoletos-Prado, se cambia de sitio la estatua de Colón, aislándola en el centro de una glorieta con una altísima densidad de tráfico y alejándola de la contemplación.

5.4.2. ESPACIOS LIBRES VINCULADOS A LA EDIFICACIÓN Y EL FACTOR VERDE

Ambas figuras son novedades de esta revisión del PG. Sin duda, constituyen aportaciones interesantes. La una protege de transformaciones y ocupaciones indeseables el espacio público y privado libre de edificación pero próximo a las construcciones. El otro identifica los fragmentos de la ciudad consolidada ligados a las edificaciones deficientes o pésimamente vegetados. Sendas figuras, sin embargo, no están del todo elaboradas aun, tienen un perfil algo inmaduro. La regulación definitiva se remite a una futura ordenanza. No obstante, a nuestro juicio, ciertos extremos deben quedar resueltos ahora, en el trámite de la revisión, sin perjuicio de que una ordenanza municipal les dé forma completa.

Sobre los espacios libres vinculados a la edificación el borrador de las NN UU dice: “Las condiciones particulares, definidas por la ordenanza correspondiente, podrán establecer determinaciones complementarias para el tratamiento paisajístico y la urbanización (...)”¹⁰¹. La *Memoria* aclara qué significa la frase entrecomillada, pues ella por sí sola es demasiado abstrusa. Según ésta, la ordenanza podrá establecer detalles sobre la composición paisajística, los cerramientos de las parcelas, gestión del agua, sombreado, vegetación y arbolado, mobiliario urbano, pavimentación, itinerarios peatonales... Estaría bien que las NN UU definieran

101

Borrador de las NN UU, p. 30.

las directrices u orientaciones que informarán esos detalles, pues, tal como están redactados los documentos ahora, nos movemos en un terreno excesivamente vago.

Por otra parte, el borrador de las NN UU nos ofrece tres definiciones del factor verde: el existente, el normativo y el calculado. La primera y la tercera se estorban entre sí o, al menos, de la lectura del texto no logramos deducir para qué es útil cada una. La segunda obviamente fija el umbral mínimo deseable. Las otras dos sirven para hacer el diagnóstico y así evaluar si la situación es deficitaria o no. Pero no se pueden aplicar las dos medidas, o una u otra.

El indicador preferible sería el del *factor verde existente*, en tanto que es un valor empírico, observable. El handicap de éste es que cabe dudar de su accesibilidad y disponibilidad en tiempo real ya que trabaja con “un índice normalizado de vegetación que representa la actividad clorofílica detectable por imagen de satélite”. De tal modo, parece más oportuno el empleo del *factor verde calculado*. Tal valor, no obstante, no está definido operativamente en el borrador de las NN UU, sino que la formulación es remitida a la ordenanza. Mientras, en la *Memoria* se hace una aproximación tentativa muy discutible¹⁰².

Por nuestra parte sugerimos un índice que es una medida ponderada del factor verde de cada ámbito (parcela, manzana...) considerando la superficie de suelo no edificada y la calidad de ese suelo en tanto que soporte de la vegetación.

$$\text{Factor verde} = \frac{\sum (\text{superficie categoría } i \times \text{ponderación de } i)}{(\text{Total suelo libre})}$$

Las categorías pueden ser las resultantes de una tipología formada a partir del cruce, por ejemplo, de tres clasificaciones: vegetación, permeabilidad y estado de conservación. Las ponderaciones varían entre 0 y 1; de forma que, v. gr.: la fracción de suelo bien vegetado, permeable y con una buena conservación tendría un coeficiente igual a 1; para la fracción de suelo con un pavimento impermeable sería 0; para la fracción de suelo terrizo mal conservado estaría cerca de 0; etc¹⁰³.

Por lo demás, preferimos esta formulación a la de *factor verde existente* del Avance, aún si no existiera el handicap a que hacemos mención arriba, por cuanto éste da lugar a unos resultados que avalan unas conclusiones que no compartimos, como veremos enseguida.

La cuestión fundamental es qué ocurre cuando el factor verde calculado (observado, existente, real o como se le quiera llamar) difiere del valor normativo. El borrador de las NN UU no dice nada al respecto, sino que la respuesta se difiere a la ordenanza. De nuevo es la *Memoria* la que avanza por dónde pueden ir los tiros: “esta propuesta implicaría por tanto mantener el factor verde existente en los casos que se considera aceptable, exigir un mínimo absoluto de 0,1-0,2 [m²/m²] en las situaciones de edificabilidad elevada y factor verde muy bajo, que se produciría fundamentalmente en áreas centrales, y permitir unas rebaja a 0,5-0,6 en las parcelas con un factor verde muy elevado y baja edificabilidad, como es el caso de los polígonos de bloque abierto de la periferia”¹⁰⁴. Más adelante añade:

“Se representan en rojo [véase en la figura que sigue el mapa de la derecha, el color marrón] las parcelas en que se podría disminuir el factor verde por tener un valor del FVE que supera 0,6, en verde las que deberían incrementar el factor

¹⁰² *Memoria. Tomo VI*, p. 94. El factor verde calculado es igual al “espacio libre ajardinado + 0,4* la superficie verde en edificio o parcela, no permeable pero vegetada”. Decimos que es muy discutible, entre otras razones, porque no entendemos la acotación <<no permeable>>.

¹⁰³ Como quiera que el índice que ofrecemos es solo a título de ejemplo, no consideramos necesario ni oportuno extendernos en más detalles. Merece la pena retener el concepto: un valor que resuma las características y potencialidades de vegetación de un determinado espacio.

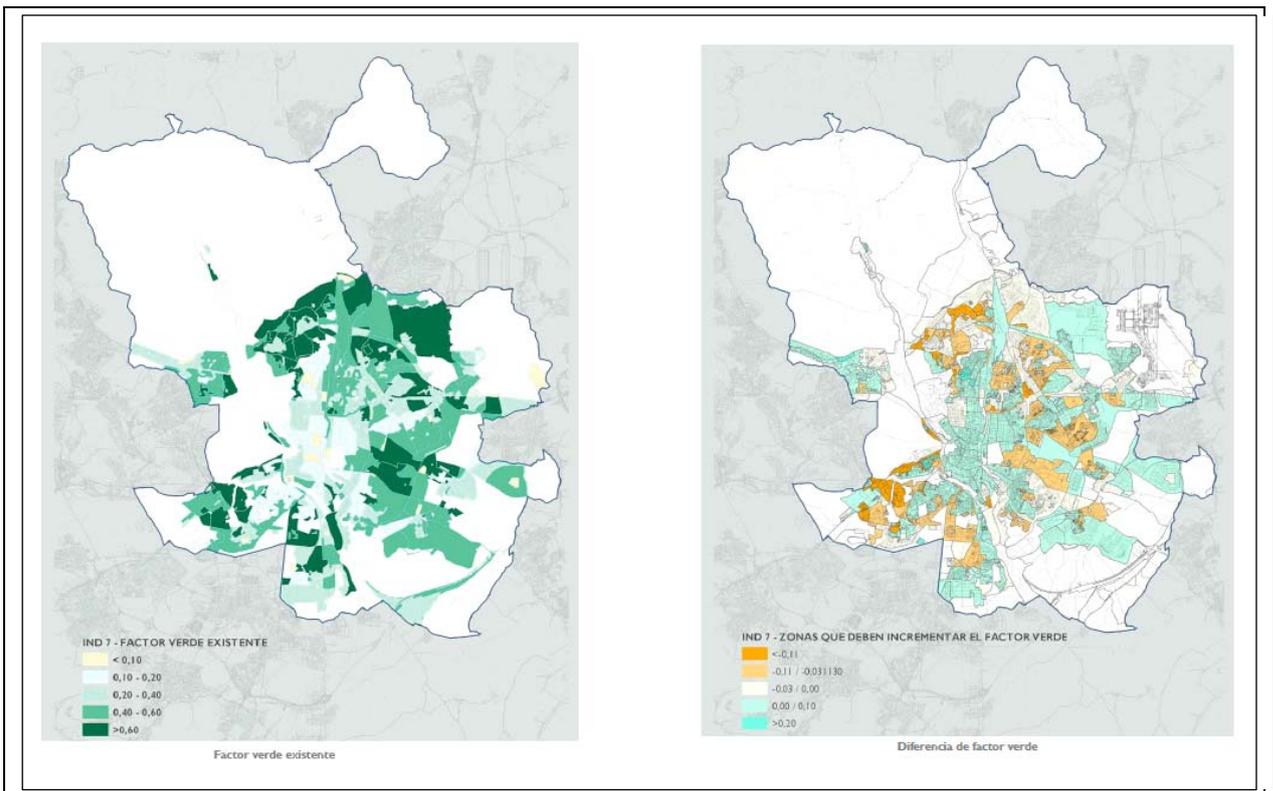
¹⁰⁴ *Ibid.*

verde por tener FVE < 0,1 o 0,2 según compacidad, y en neutro los que deberían mantener el valor existente al encontrarse comprendido entre 0,1 y 0,5.

“Exigir un FV superior al existente puede suponer el ajardinamiento de los espacios libres de parcela, incrementar la superficie total de espacios libres o incrementar la cubierta verde hasta alcanzar ese valor.

“Es esperable que en los procesos de renovación urbana, tanto a nivel de barrio como, sobre todo de forma dispersa, en las actuaciones de rehabilitación impulsadas bien por un cambio de uso, bien por las exigencias para la rehabilitación de edificios públicos y por medidas de fomento de rehabilitación de viviendas según los planes estatales, se vaya favoreciendo, mediante la regulación de ese factor, una mejora progresiva en el comportamiento ambiental de la ciudad”¹⁰⁵.

Las citas que transcribimos son demasiadas vagas, no perfilan una hoja de ruta, sino que más bien sugieren posibilidades. Por ello suscitan numerosas preguntas. Cuando una zona cae en el intervalo inferior, ¿qué ocurre? ¿Se obligará a los propietarios a ejecutar la intervención necesaria para ponerse en los parámetros medios? Si no lo hicieran, ¿lo haría el Ayuntamiento por la vía de la ejecución sustitutoria? La exigencia, en su caso, ¿se producirá únicamente en los supuestos de actuaciones de recuperación urbana? ¿Cómo se materializaría la posibilidad de permitir una rebaja del índice cuando se rebase un FVE de $0,6 \text{ m}^2/\text{m}^2$?



Fuente: *Avance*

La última pregunta es un tanto inquietante. De primeras, la intuición se muestra favorable a las actuaciones que lleven a una mejora del FV. Por lo mismo, la intuición se resiste a admitir que se puedan permitir medidas que supongan lo contrario. Una vez más parece que el

presentimiento no va descaminado. “Probamos por medio de la lógica, pero descubrimos por medio de la intuición”, dijo Henri Poincaré. Miramos el mapa y constatamos que las zonas que “pueden” ajustar a la baja el FV son áreas como el Gran San Blas, barrio Bilbao, San Juan (Vicálvaro), Moratalaz, Entrevías, Villaverde Bajo, las tres Orcasitas, margen occidental de la avda. Lusitana, Aluche, Lucero, barrio del Pilar, Virgen de Begoña, Parque de Santa María-San Lorenzo, UVA de Hortaleza... ¡Justo la zona sobre la que en el siguiente epígrafe defendemos la programación de un conjunto de planes de mejora de la calidad ambiental!

¿Cómo se puede dar tamaña contradicción? La discrepancia se produce en la definición del *factor verde existente*. El avance lo define como [1*espacio libre vinculado + índice de vegetación*(espacio libre de parcela – espacio libre vinculado)]. Basta con que el espacio libre vinculado sea superior al 60% (o incluso al 50%) del espacio total libre para que el FVE supere el umbral mínimo del intervalo de la conformidad y ello aunque el primer espacio esté formado por zonas terrazas abandonadas con la superficie erosionada, llena de surcos y riachuelos de agua. En los ámbitos con generosas dotaciones de interbloque, como suele ocurrir en los tejidos urbanos de bloque abierto, esa condición es fácil cumplirla. De ahí que el diagnóstico del Avance resulte, en este punto, tan paradójico. Es por ello por lo que arriba hemos defendido nuestra definición del factor verde frente a los FVE y FVC del borrador de las NN UU.

5.5. REGENERACIÓN URBANA Y PLANES DE MEJORA DE LA CALIDAD MEDIOAMBIENTAL

El presente epígrafe, en realidad, es una continuación del epígrafe 2.4.7, centrado en el tema de las actuaciones de recuperación urbana (las ARU). Si lo insertamos aquí es porque antes preferíamos tratar algunos asuntos pertinentes a lo que sigue: la rehabilitación integral y la recuperación de los espacios públicos mediante la vegetación, de donde la centralidad de los conceptos de espacio libre vinculado a la edificación y factor verde. Para evitar reiteraciones innecesarias, en las próximas páginas damos por supuestas las consideraciones y sugerencias hechas en el 2.4.7.

Insistimos, eso sí, en que, a nuestro juicio, la revisión del PGOUM debiera, en la fase de la Aprobación Inicial, cerrar un listado de barrios, colonias, polígonos... sobre los que intervenir en el marco de una estrategia de regeneración urbana, sin perjuicio de que más adelante ese listado sea objeto de modificaciones.

Las sugerencias que proponemos aquí están basadas en desarrollada en el informe que realizamos para la Dirección General de Revisión del Plan General, al cual nos hemos referido más atrás¹⁰⁶. Aunque allí nos restringimos a los ámbitos regulados por la NZ-3, las sugerencias son extrapolables a un área más amplia.

Delimitación del área objeto de la estrategia

El documento de *Diagnóstico de Ciudad* del Preavance identifica un total de 145 ámbitos vulnerables, que abarcan 620 secciones censales, en las que viven alrededor de 800.000 personas, con una superficie en torno a 2.300 has. En términos generales, el mapa a que da lugar esta identificación coincide, más/menos, con los resultados de otros estudios acerca de la segregación socioespacial de la población madrileña. Así, p. ej., con la delimitación de barrios vulnerables del Ministerio de Vivienda.

La detección está elaborada a partir de la comparación con las medias municipales respectivas de varios indicadores (sociales, económicos y residenciales) medidos en el nivel de las secciones censales. En el marco de los trabajos de la revisión del PG, echamos en falta en el elenco de indicadores empleados los relativos al espacio público. A este respecto, no obstante, contamos con la investigación realizada por el Departamento de Gestión Urbana y Estrategia Ambiental

¹⁰⁶

Definición de Criterios de Actuación en Espacios Interbloque en Tejidos de Bloque Abierto.

del Área de Urbanismo y Vivienda¹⁰⁷. En ésta, además del estudio de la segregación socioespacial, se hizo un diagnóstico sobre el estado de conservación de los espacios libres o de la sempiterna cuestión de los espacios interbloque. El cruce de la clasificación según el grado de vulnerabilidad socioeconómica y la clasificación según el grado de precariedad del espacio público arrojaba una treintena de polígonos problemáticos, en los que apuntaba la necesaria intervención municipal. A ellos se sumaba, en un segundo escalón, otro agrupamiento de polígonos menos urgentes, en los que apuntaba el desarrollo de actuaciones integrales compartidas (público/privado).

Tomando como referente la delimitación de ámbitos vulnerables del *Diagnóstico* e incorporándole otras áreas vulnerables, según otros estudios y según el conocimiento del terreno de las asociaciones vecinales, avanzamos la siguiente lista de barrios que podrían ser objeto de la estrategia de regeneración urbana¹⁰⁸, a título indicativo no exhaustivo:

Las Águilas, Campamento, Caño Roto, Los Cármenes, Los Olivos, San Francisco-La Prensa, Pan Bendito, Carabanchel Alto, colonias de San Vicente de Paúl y Velázquez, zonas de Opañel, Comillas, Zofío, zonas de Moscardó, Orcasur, Almendrales, Villaverde Bajo-Cruce, zonas de Los Rosales, zonas de San Fermín, Entrevías, sur de la Albufera, Vinateros, Artilleros, zonas de la parte más antigua de Villa de Vallecas, colonia San Juan en Vicálvaro, sur de Villablanca, Gran San Blas, Simancas, colonia de los Carteros en Canillejas, García Noblejas, La Elipa, barrio del Aeropuerto, Manteras, Virgen de Begoña, Valdezarza...

Como se observa, todos los ámbitos que figuran en el recuadro se hallan entre las orbitales M-30 y M-40 y la mayoría están reguladas por la NZ-3.1 y 3.2. Abarca un buen número de los barrios de promoción pública de los años 50-60 y de los de promoción privada de los años 60-70, así como varios de los poblados que fueron objeto de la Operación Barrios en Remodelación de los 80-90.

Problemática

En mayor o menor medida, estos ámbitos son polivulnerables, de modo que encontraremos en ellos en dosis variables los problemas que de manera esquemática mencionamos a continuación:

- Fuerte impacto de la crisis económica: elevadas tasas de paro, precariedad laboral, sobrerrepresentación de las ocupaciones menos cualificadas y adscritas a sectores de demanda débil...
- Frecuencia significativa de las situaciones de pobreza severa, pobreza energética...
- Altas tasas de morosidad en el pago a las comunidades de propietarios.
- Elevado número de procesos de desahucio hipotecario y por impago de las rentas de alquiler.
- Nivel educativo por debajo de la media.
- Pirámides de edad envejecidas.
- Elevadas proporciones de población inmigrante extranjera llegada en la última década.
- Tejidos sociales poco vertebrados, golpeados por la insuficiente integración de la población autóctona (española) y la extranjera y de ésta entre sí, entre las diferentes nacionalidades de procedencia.

¹⁰⁷ *Análisis de los polígonos de bloque abierto. Programa Municipal de Actuación para la Periferia*, no publicado, mayo de 2007.

¹⁰⁸ Esta relación de lugares es independiente de la propuesta de ARI y de barrios en que demandamos el desarrollo de planes de colocación de ascensores, si bien en muchos de los barrios que mencionamos a continuación también será necesario intervenir sobre el caserío. Asimismo la relación es independiente de los polígonos económicos sobre los que se haya de ejecutar programas de urbanización y reurbanización.

- En algunos barrios, peso muy alto de las viviendas pequeñas.
- Acumulación de deficiencias en las edificaciones, llegando en algunos casos a definir cuadros patológicos más o menos serios.
- Gran número de edificios de 3 y más alturas sin ascensor y/o con mala accesibilidad.
- Baja incorporación en los edificios de medidas de mejora de la eficiencia energética, ahorro del consumo de agua, recogida selectiva de basura...
- Elevados déficit de la red local de equipamientos.
- Desmantelamiento del comercio de proximidad.
- Transformación de comercios en planta baja en viviendas.
- Escasa vegetación y abandono de las zonas terrazas o no pavimentadas (cárcavas, erosión...).
- Deterioro del espacio público: suciedad de las calles, graffiti en las fachadas, viales mal asfaltadas...
- Aparcamiento de coches invadiendo las aceras, los descampados, las zonas verdes...
- Conflictos de convivencia en el uso de las canchas deportivas.
- Persistencia de algunos poblados chabolistas en la cercanía de determinados barrios y surgimiento de asentamientos efimeros (caravanas, parques...).
- Venta y tráfico de drogas.
- Zonas inseguras en los interbloque y otros lugares del espacio público.
- Indeterminación de la propiedad de los espacios interbloque.
- Etcétera.

Planes de mejora de la calidad ambiental (PMCA)

El PG97, al igual que el PG85, parte de la idea fundamental de que el ámbito regulado por la NZ-3 está acabado: apenas hay espacio vacante y el aprovechamiento urbanístico está agotado. El suelo correspondiente está ordenado y, por tanto, la prioridad es el mantenimiento de la edificación. Aun así, el PG97, a diferencia del PG85, introduce la idea de la renovación urbana y abre un marco más flexible en cuanto a la admisión de obras y usos. El PGOUM abordó la problemática de los polígonos de bloque abierto, aunque de un modo muy somero, remitiéndola a la elaboración de 21 planes de mejora de la calidad medioambiental (PMCA) en otros tantos barrios. Los objetivos de estos planes eran muchos; pero la verdad es que no se ha ejecutado ninguno y tan solo se ha redactado uno, el del polígono C de Moratalaz, y otro se estaba elaborando hace algún tiempo, el de la colonia Virgen de Begoña.

El nuevo PG, a nuestro juicio, debe retomar la figura de los PMCA, con ese nombre u otro y en todo caso con la categoría de los planes especiales (artículo 50.1, letras c y d de la Ley del Suelo). Gran parte de las actuaciones que proponemos caen dentro de la cuarta área de regulación de las condiciones de edificación, la *manzana cerrada*, y, sobre todo, la tercera, el *área de volumetría específica*. Son, las últimas, "áreas de morfología urbana consolidada, principalmente en polígonos de bloque abierto en los que con carácter general se considera terminado el proceso de edificación original"¹⁰⁹. Como se ve, pocos cambios respecto de las NN UU vigentes.

Objetivos, determinaciones... de los PMCA

En *Definición de Criterios de Actuación en Espacios Interbloque en Tejidos de Bloque Abierto* y en otros capítulos del presente escrito nos extendemos en los diferentes aspectos de los PMCA. En lo que sigue nos limitamos a hacer varias consideraciones suplementarias a fin de no ser redundantes.

¹⁰⁹

Borrador de las NN UU, p. 60.

Es obvio, en primer lugar, que muchas de las sugerencias que hacemos a propósito de los PMCA son generalizables a otros barrios periféricos, aunque no sean objeto de aquéllos.

Las ideas nucleares de reciclado y transformación de la ciudad existente adquieren en los ámbitos vulnerables su máxima expresión. Por ello, los planes han de articularse sobre los vectores de la compacidad, la complejidad, la eficiencia, la cohesión social y el reequilibrio territorial. El despliegue de los mismos se abre al abanico de sugerencias relativas a la puesta en uso de los espacios abandonados, la mezcla social y funcional, el desmontaje del modelo congestivo de movilidad para dar paso a un modelo sostenible, la ampliación de la cubierta verde, el ahorro y la eficiencia en el consumo de agua y energía, la creación de un modelo de gestión de las basuras menos impactante y que permita una mayor valorización y aprovechamiento de los RSU, la rehabilitación de las edificaciones, la supresión de las barreras arquitectónicas en el espacio público y en los edificios, la ampliación de la red local de equipamientos...

Sin duda, discrepamos, como ya hemos visto más arriba, del diagnóstico resultante de la aplicación del indicador del factor verde. Aquí éste no arroja superávit, bien al contrario, es deficitario. Para muestra algunos botones:



Barrio de Virgen de Begoña



Barrio del aeropuerto



Gran san Blas

La cuestión de la titularidad del espacio público es crucial, tanto más cuanto está en juego quién ha de hacerse cargo de las inversiones y de los gastos de mantenimiento del mismo y tanto más cuanto se contempla el eventual reconocimiento de derechos de edificabilidad. La casuística es abigarrada o, si se prefiere, laberíntica. En un buen número de casos, los interbloques no pertenecen a nadie o se descubre que el propietario es un fantasma; sea la

promotora o la constructora de la colonia, que después de 40-60 años es probable que haya desaparecido sin dejar rastro de la línea hereditaria; sea la promotora o la constructora, que sí existe, pero que no sabe que es la propietaria, ni la propiedad consta en los libros contables. En otros polígonos, el suelo es del vecindario, pero éste no lo sabe o, si lo sabe, repudia la titularidad y la atribuye al Ayuntamiento o al IVIMA. En un tercer grupo hallamos barrios en los que el terreno es privado de uso público, corriendo el vecindario con las inversiones y gastos, con el consiguiente agravio comparativo respecto de los ejemplos en que los interbloque son del Ayuntamiento y éste asume los desembolsos o, incluso, son privados, pero el Ayuntamiento igualmente es el que paga o, al menos, asume algunas competencias (limpieza, poda, alumbrado...).

En la mayoría o en todos los ámbitos que hemos identificado más arriba, con independencia de quién sea el titular de los suelos, las intervenciones habrán de ser públicas o no serán. En el marco de la revisión del PGOUM o en su desarrollo posterior, a nuestro juicio, se habrían de emprender cuatro tareas:

- Establecer de manera precisa la titularidad de los interbloque.
- Gestionar la cesión de los suelos privados al patrimonio municipal en los supuestos en que el vecindario no se haga cargo del mantenimiento, especialmente en los poblados en que el nivel económico de las familias imposibilita que éstas asuman las inversiones y gastos.
- Generar un modelo de gestión de los terrenos privados de uso público, en el que se regule un sistema equilibrado de derechos y deberes entre la propiedad y el Ayuntamiento.
- Acordar con el IVIMA un plan que permita en un plazo razonable la recepción por el Ayuntamiento de los polígonos pendientes.

Idealmente, en nuestra concepción de la ciudad, todo el espacio público deber ser eso **público**, en la doble acepción del término: de titularidad municipal y acceso universal sin cortapisas ni contraprestaciones. Se trata de aunar los dos aspectos de la propiedad, el jurídico formal y la posesión efectiva. En tal sentido, sugerimos que paulatinamente se vayan dando los pasos en esa dirección. En consecuencia, nos pronunciamos en contra de las propuestas consistentes en 1) ceder terrenos municipales a las comunidades de propietarios para que las usufructúen privadamente y 2) autorizar a las mismas comunidades a vallar-cerrar los interbloque de los que son titulares. Existen situaciones consolidadas que es muy difícil revertir por ahora, pero, cuando menos, demandamos que esas situaciones no se incrementen. Todo lo contrario. En la actualidad, dado el ahogo de las arcas municipales, nos encontramos con la tentación fácil de, por así decirlo, tirar lastre, reducir el gasto público por la vía de la cesión de derechos a los particulares a cambio de que ellos asuman el coste. Se resuelve un problema coyuntural, tomando decisiones irreversibles con consecuencias negativas por cuanto suponen de saturar la ciudad de condominios-fortalezas privadas.

Por otra parte, entre las condiciones urbanísticas de las actuaciones de regeneración urbana previstas en el borrador de las NN UU, el Avance considera la posibilidad de permitir el aumento de la edificabilidad (hasta un 15%). El incremento podría materializarse bien en ampliar la superficie de las viviendas, bien en ampliar el número de viviendas o implantando nuevos usos de actividad económica. La primera opción, sobre todo en barrios en que los alojamientos son de pequeño tamaño, nos parece muy oportuna. En ese supuesto habría que establecer determinadas pautas compositivas y estéticas a fin de encauzar las actuaciones. La segunda opción, en cambio, exige cautela. Sería viable en ámbitos con una baja densidad de viviendas/ha, pero la mayoría de los barrios de los que hablamos arrojan índices elevados, de modo que esta posibilidad sería o debiera ser impracticable. Pero, no seguimos con este asunto, pues ya lo hemos tratado en el epígrafe 2.4.7.

6. RED DE DOTACIONES

6.1. OBJETIVOS

Según nuestro análisis, Madrid es una ciudad francamente subequipada en dotaciones de la red local (ámbito: distrito/barrio). Por tanto, nos fijamos un único objetivo, él mismo, sin embargo, es tremendamente ambicioso, como no podía ser menos:

- La revisión del PGOUM debe incluir un **programa de equipamiento de la ciudad** cuya meta sea atender, en un plazo razonable, los déficit dotacionales en los diferentes renglones: educativo, sanitario, cultural, deportivo y bienestar social.

En honor a la verdad, la suma de las demandas de las AA VV que recogemos en el volumen segundo es un referente fundamental para la elaboración de ese programa. Cabe ampliarla con las propuestas relacionadas en los diferentes documentos de la Agenda XXI y con las reivindicaciones trasladadas por la FRAVM al Ayuntamiento con motivo de la formación de los proyectos municipales para concurrir al reparto del FEIL y el FEES¹¹⁰.

6.2. LAS DOTACIONES EN EL BORRADOR DE LAS NORMAS URBANÍSTICAS (NN UU)

El borrador diferencia entre los usos dotacionales públicos y los privados, a los cuales redenomina como actividades complementarias colectivas y prestacionales. Se advierte una clara voluntad de deslindar unos y otros con mayor precisión que la que el planeamiento anterior había contemplado. Nos parece correcta la afirmación de que “el necesario equilibrio entre la residencia y dotaciones debe asegurarse a través de las redes públicas de dotaciones”¹¹¹. El equipamiento privado, en realidad, es una actividad lucrativa.

No obstante, la frase entrecomillada se inserta en un texto enormemente farragoso que no podemos dejar pasar de largo: “El Avance opta con su regulación por separarse del criterio que vincula la cobertura de las necesidades colectivas de la población, que deben ser satisfechas a través de dotaciones públicas, a la invariabilidad, por interés público, de la calificación de las actividades complementarias, lo que implicaría, desde el punto de vista jurídico, a una vinculación singular. Por el contrario entiende, que la asignación del uso de actividad complementaria a una parcela puede variar a lo largo del tiempo hacia otros usos de carácter igualmente privados y que el necesario equilibrio entre residencia y dotaciones debe asegurarse a través de las redes públicas de dotaciones”¹¹². En esencia, el párrafo viene a ligar la cobertura de las necesidades de la ciudadanía a la oferta pública y a liberar el destino en cada momento de los suelos en que se asientan las dotaciones privadas. En ellos cabrá en cada lapso de tiempo lo que los propietarios decidan, aunque como es obvio ello estará sujeto a la fijación de “... nuevas determinaciones de carácter estructurante en relación a los usos, edificabilidades y cargas urbanísticas, por lo que en estos casos, la formalización del cambio de uso, si se produce, deberá materializarse a través de la tramitación de una modificación puntual de plan general, en los términos previstos en la legislación vigente”¹¹³.

Esta revisión del PG, en realidad, es bastante generosa en materia de cambios de uso de suelos dotacionales, tal como hemos analizado en el epígrafe 2.4.3. Allí hemos visto, entre otras situaciones, cómo Telefónica se beneficia de una masiva operación de recalificaciones y cómo la Comunidad de Madrid se apoya en otra gran operación para llevar a cabo su particular *proceso de desamortización*. Nos remitimos, pues, a lo que planteamos en el citado epígrafe.

110 En www.aavvmadrid.org.

111 *NN UU*, p. 79.

112 *Ibid.*

113 *Ibid.*

En conclusión, la revisión del PGOUM no debe amparar o dar lugar en modo alguno a *pelotazos urbanísticos*. En tal sentido, sugerimos:

- El cambio de uso de un suelo privado determinado en ningún caso supondrá perjudicar la cobertura previa de las necesidades básicas de la población.
- Los coeficientes de homogeneización para cuantificar las cargas urbanísticas deben reflejar la estructura de valores de mercado.
- En el supuesto de que los suelos en origen fueran públicos o hubieran sido obtenidos por expropiación, las cargas a favor de la comunidad habrán de ser mayores, sin perjuicio de los derechos que puedan corresponder a los reversionistas y sin entrar aquí en las numerosas dudas jurídicas que este tipo de operaciones nos suscitan.
- Las recalificaciones de terrenos de titularidad pública, en general, reconducirán los suelos afectados a nuevos usos dotacionales, zonas verdes o promoción de viviendas protegidas en alquiler.

En otro orden de cosas, el borrador de las NN UU establece en las parcelas calificadas como equipamiento social un régimen de compatibilidades demasiado generoso. Es verdad que exige que la implantación de usos compatibles no altere la funcionalidad del equipamiento, si bien esta restricción está formulada de manera muy genérica al concretarla tan solo en que no se vean impedidas o disminuidas las condiciones específicas del servicio. Pero, uno, se admiten como compatibles un abanico amplio de usos, que van desde los dotacionales públicos a las actividades complementarias y las actividades económicas en las categorías de comercial y recreativo. Y dos, se permiten unos porcentajes de participación en la edificabilidad total muy elevados: hasta un 30% (el 40% en equipamientos de la red supramunicipal y general).

A nuestro juicio, debe existir un vínculo *natural*, no estridente, entre el equipamiento y los usos compatibles. Esto es, en lugar de hacer una restricción en negativo (no impedir, no disminuir las condiciones del servicio); planteamos que al trazar la línea divisoria entre la compatibilidad/no compatibilidad se empleen restricciones en positivo, de modo que los otros usos estén *subordinados y coadyuven* al uso principal. Parece lógico, por poner un ejemplo, que en un museo haya una cafetería o un puesto de venta de libros de arte y *souvenirs*, pero chocaría con el sentido común que hubiera una discoteca, un bar de copas o incluso una tienda de venta de material de pintura. En consonancia con la doble acotación que proponemos es claro que los usos compatibles habrían de ocupar una extensión pequeña en el total. Aun más, si, v. gr., casi la mitad de un museo está ocupada por otros usos, ¿qué museo es ese?

Por tanto, sugerimos al respecto de las compatibilidades:

- El borrador debería ser más detallista en la relación de equipamientos y usos compatibles, subrayando la doble restricción de subordinación y aportación positiva de éstos al servicio específico que presta el equipamiento de que se trate.
- ¿Qué usos son compatibles y cuáles no con las actividades deportivas, con las culturales, con las educativas...? Quizá se nos objete que aquí se exige demasiada pormenorización. No, la cuestión es cortar de raíz la tendencia a convertir algunos equipamientos en comercios.
- La ocupación no debería rebasar el 10%-15% de la edificabilidad total.
- En casos debidamente justificados, la admisión de otros usos distintos de los regulados en las NN UU y/o la autorización de ocupaciones por encima del máximo habrían de requerir una autorización especial del Ayuntamiento.

Idénticas observaciones valen para el equipamiento privado. Sería un contrasentido que lo que no se permite en, pongamos por caso, el Prado, sí se admita en el CaixaForum o en el Thyssen-Bornemisza.

Por lo demás, en el epígrafe 2.4.4. fijamos nuestra posición contraria a la remodelación del Santiago Bernabéu. Una vez más insistimos en la exigencia de que las operaciones urbanísticas dejen de ser utilizadas para financiar *otras cosas*, sean fichajes galácticos, sean nuevas ciudades deportivas.

En cambio, no solo nos parece correcta la coexistencia en un mismo edificio de varios equipamientos públicos, sino que propugnamos la figura de los equipamientos polivalentes, así como el empleo de los mismos contenedores para diferentes usos o por distintos colectivos en franjas horarias sucesivas. Estas combinaciones dan lugar a numerosas sinergias y permiten notables ahorros al erario público. Un ejemplo singularmente ilustrativo a este propósito lo constituyen los centros educativos, cuyas canchas deportivas y salones de actos, e incluso los aularios en ciertas circunstancias, podrían ser utilizadas en el horario extraescolar. A su vez, las potencialidades difusoras de las instalaciones polivalentes son, bien manejadas, una excelente herramienta en las intervenciones públicas de reequilibrio territorial, de creación de centralidad y de regeneración urbana.

Cambiando de asunto, encontramos en el borrador de las NN UU algunas lagunas trascendentes. Señalamos tres muy significativas sobre las que no nos extendemos ya que las tratamos en otros lugares del presente escrito¹¹⁴: los dispositivos de recarga de los coches eléctricos, la regulación de la instalación de las antenas de telefonía móvil y el desmontaje de los tendidos aéreos de electricidad.

Por último, el borrador prevé la eventualidad de que los equipamientos sociales, las infraestructuras y servicios calificados como especiales sean objeto de la redacción de planes especiales orientados a obtener un mejor funcionamiento de la dotación. En los casos de la Caja Mágica y del Centro Acuático proponemos que donde pone “podrán establecerse” ponga “se establecerán”¹¹⁵.

La **Caja Mágica** es una suma de despropósitos, toda vez que, de un lado, se ha llevado una enormidad de recursos municipales y, de otro lado, apenas ha tenido y tiene uso, más allá de la celebración del Abierto de Tenis de Madrid. Como ha analizado la AV de San Fermín, el fracaso del contenedor obedece a la acumulación de errores de diversa índole¹¹⁶. En primer lugar, tenemos el error conceptual, al acotar la dotación como un equipamiento para “actividades emblemáticas a gran escala”, dando así la espalda a las iniciativas locales, de pequeña escala. En segundo lugar, se ha querido ignorar la ubicación y el entorno: el sur de Madrid, en las cercanías de varios ámbitos que el propio Avance define como polivulnerables. En tercer lugar, la falta de un plan B para el supuesto de que Madrid no fuera ciudad olímpica.

Defendemos que la presente revisión del PGOUM ha de ofrecer soluciones al estado de hibernación que sufren la Caja Mágica y otros macroequipamientos de la ciudad. Proponemos a propósito de ésta:

- Crear una oficina de gestión que articule, coordine, corrija, asesore, promueva, discuta y emprenda iniciativas locales a pequeña escala.
- Estaría formada por la Administración, las propias iniciativas locales, el tejido social del entorno, posibles mecenazgos y cuantos agentes se involucren en aportar a un proyecto colectivo.
- Establecer un marco estratégico que defina un espacio alternativo y singular, diferenciador de la Caja Mágica frente a otros equipamientos, tratando de cubrir huecos de actividad no

¹¹⁴ Véase el capítulo 8.

¹¹⁵ Idéntica sugerencia hacemos en otros epígrafes en relación a la Casa de Campo, aeropuertos de Barajas y Cuatro Vientos, Parque Tecnológico de Valdemingómez, estaciones de Atocha y Chamartín y el CIEMAT.

¹¹⁶ Lo que sigue es un extracto del escrito que insertamos en el segundo volumen referido a las sugerencias de las asociaciones vecinales del distrito de Usera.

atendidos en la ciudad. Esto pasa por entender y aprovechar la ubicación y el entorno actuales.

- Un primer boceto de la idea nos sugeriría, atendiendo a la localización en el parque lineal del Manzanares, una gran columna en torno al medio ambiente, rutas paleo-ecológicas, las energías alternativas, consumo nulo y pobreza energética, el agua, agricultura ecológica (cercanía a Mercamadrid), huertos de ocio, y aquellos emprendimientos económicos locales capaces de desarrollarlos.
- Otro gran bloque sería el cultural-artístico, buscando la conexión con el Matadero Madrid mediante el corredor verde del parque. Se abrirían oportunidades en torno a nichos como: exposiciones, cine, teatro, música, moda alternativa, mercados de intercambio, creatividad, eventos, arqueología...
- La tercera columna se alzaría en relación con la dimensión deportiva y, muy en particular, el deporte de base.
- El plan especial habría de incorporar un plan de movilidad, dada la gravedad que la situación reviste cada vez que se celebran eventos.

Las circunstancias que rodean al **Centro Acuático** guardan muchas similitudes con la Caja Mágica. A modo de sugerencias, algunas de las directrices a contemplar en la redacción del plan especial son¹¹⁷:

- Terminación del equipamiento en un plazo breve.
- Creación de una oficina de gestión que cuente con una amplia participación ciudadana: tejido social del distrito, asociaciones deportivas, mecenazgos...
- Elaboración de un plan de usos¹¹⁸.
- Vinculación a otras actividades a desarrollar en el anillo olímpico.
- Desarrollo del plan de movilidad y, en concreto, de las infraestructuras previstas en el planeamiento aprobado.

6.3. NUEVOS BARRIOS: LAS DOTACIONES DEBEN LLEGAR A TIEMPO

Como antaño, las viviendas llegaron antes que el equipamiento a Montecarmelo, Sanchinarro, Las Tablas, Ensanche de Vallecas, Las Rosas, Valderrivas, Butarque, Legazpi, Ensanche de Barajas o el PAU de Carabanchel. Todavía hoy, años después de que la primera familia fuera a residir a dichos barrios, la red de dotaciones básicas de los mismos no está completada. Aun más, el Ayuntamiento suscribió con la FRAVM planes de equipamiento en los tres primeros. No se han ejecutado. Igual ocurre con el Plan Especial de Inversiones y Actuaciones de Villa de Vallecas, que incluía diversas actuaciones en el ensanche.

Aparte de la provisión del equipamiento que falta en los nuevos barrios, la revisión del PGOUM debiera fijar algunas **reglas de simultaneidad** que aseguren que, en los futuros nuevos barrios, según las viviendas vayan siendo ocupadas, las dotaciones más elementales (colegios, centro de salud, canchas deportivas, líneas de autobús...) están disponibles. Quizá se podría condicionar la concesión de la licencia de primera ocupación al logro de determinadas ratios de realización de las dotaciones básicas.

6.4. EQUIPAMIENTO EDUCATIVO

¹¹⁷ Véase también el escrito de alegaciones de la FRAVM a la modificación del Plan Especial del AOE 00.08 Parque Olímpico Sector Oeste.

¹¹⁸ En la actualidad, un grupo de profesores y alumnos de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, junto con las asociaciones vecinales de San Blas-Canillejas, están reflexionando acerca del posible aprovechamiento de las instalaciones. El tema del agua centraliza la lluvia de ideas. Asimismo, las AA VV han buscado la implicación del Atlético de Madrid en el fomento del deporte de base de los alrededores, pero la respuesta que han recibido del club ha sido decepcionante; tanto más cuanto en la antigua Peineta eran centenares los chicos y chicas que practicaban deporte de manera asidua.

Habríamos preferido que el Avance hiciera un diagnóstico con la metodología clásica de comparación, nivel educativo a nivel educativo, de la demanda potencial y el número de plazas existentes segregadas por el tipo de red (pública, concertada, privada), tomando en cada caso el ámbito óptimo de cobertura (barrio o distrito). Así todos tendríamos una idea clara de la cuantía de los déficit y su localización¹¹⁹.

Por otra parte, es esencial que fijemos estándares de cobertura, lo cual supone asumir claros y concretos objetivos. Nosotros proponemos las siguientes tasas mínimas de escolaridad por grupos de edad:

- 0-3 años (EI-ciclo1º).....50
- 3-6 años (EI-2º ciclo).....100
- 6-12 años (Primaria).....100
- 12-16 años (ESO).....100
- 16-18 años (Bachillerato-FP).....80

Sea como sea, los problemas se acumulan en los niveles de educación infantil-primer ciclo y educación secundaria postobligatoria. En el primero, la tasa de escolaridad está todavía significativamente por debajo del estándar propuesto, entre otras razones por la fuerte insuficiencia de oferta pública, la cual además no es gratuita. En los próximos años descenderá la presión de la demanda debido a la disminución previsible del volumen de niños y niñas e incluso se liberarán plazas en el segundo ciclo y en primaria. Al horizonte de 2020, si nos trazamos la meta de lograr la escolarización del 50% de los niños y niñas de 0-2 años (ambos inclusive) y que, de ellos, al menos la mitad lo estén en centros públicos, con arreglo a los escenarios extremos de nuestras proyecciones demográficas¹²⁰, la oferta pública actual debería incrementarse en 36-70 escuelas infantiles, suponiendo un tamaño medio de 120 plazas.

Por lo que respecta a la secundaria postobligatoria, es claro que debiera aumentar en general la dotación de centros de formación profesional, mientras que en bachillerato se producen déficit puntuales, sobre todo en los nuevos barrios (PAU, Butarque, Barajas, Las Rosas, Valderrivas, Legazpi...), algunos barrios periféricos consolidados (Canillejas, Aravaca, San Fermín...) y en los distritos de la almendra central. Ni que decir tiene que las medidas que viene adoptando la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid consistentes en el cierre diferido de IES suscitan tanta estupefacción como oposición vecinal.

6.5. EQUIPAMIENTO SANITARIO

La media observada de centros de salud por habitantes es de 1 cada 25.000; de forma que, en términos globales, nos movemos dentro de los estándares aconsejados. Sin embargo, el promedio encubre situaciones de manifiesto déficit, tal como se refleja en las demandas vecinales que recogemos en el segundo volumen. En siete distritos, la ratio está por encima de 1/25.000. De ellos, en dos, Retiro y San Blas, las carencias son muy evidentes. En el primero, tenemos que de los seis barrios administrativos que lo componen en tres no hay centro de salud, a pesar de que son barrios consolidados y, Pacífico y Niño Jesús, densos. En San Blas, justamente, no hay centros de salud en la zona más antigua, conformada por las promociones de la Obra Sindical del Hogar: Simancas y Gran San Blas. Además de los anteriores, también es

¹¹⁹ En la página 436 del volumen II del Diagnóstico leemos a propósito de la EI-primero ciclo: "Cuarenta y cinco barrios de Madrid carecen de ciclos educativos impartidos por centros públicos, lo que supone no dar atención pública a un total de 22.010 niños censados a 1 de enero de 2011. Únicamente los distritos de Latina, Puente de Vallecas, Villa de Vallecas y Vicálvaro cuentan en todos sus barrios con el primer ciclo de educación infantil impartida por centros públicos". Este diagnóstico hace abstracción de que algunos de los barrios que carecen de EI pública son muy pequeños o de que existen varias EI en los barrios del entorno. En el otro extremo, observamos que se hace abstracción igualmente del hecho de que algunos barrios son muy grandes, de forma que necesitan de 2 o más EI públicas. Según esto, el Casco Histórico de Vallecas es deficitario, toda vez que el PAU ha incrementado el número de críos de 0-3 años. En cambio, el barrio de Amposta, que, según el Diagnóstico, es deficitario tiene una EI a escasos metros en el vecino barrio de Arcos, en la propia calle Amposta.

¹²⁰ Véase anexo 1 del documento de Sugerencias al Preavance.

apretada la dotación en Tetuán y Moratalaz, más otros tres receptores de los PAU: Carabanchel, Hortaleza y Villa de Vallecas.

La cobertura de estos déficit, así como la previsión de las necesidades asociadas a los nuevos barrios, debe figurar entre las acciones prioritarias del plan de equipamiento.

Otras sugerencias en esta materia son:

- La reapertura del centro de especialidades de Fuencarral, sito en la c/ Olesa de Montserrat.
- La edificación del hospital de referencia de la zona este en los terrenos del antiguo hospital del Aire, en la c/ Arturo Soria. En todo caso, abogamos por el mantenimiento de la calificación del suelo como dotacional, frente a las presiones para recalificarlo para la implantación de usos terciarios.
- La edificación del hospital de referencia de la zona oeste.
- Destinar los terrenos del antiguo hospital Puerta de Hierro a la edificación de un nuevo hospital público de media-larga estancia para enfermos crónicos.
- Construcción del hospital comprometido por la CM en los terrenos de la cárcel de Carabanchel.
- La ampliación de la red de centros de atención a drogodependientes, los cuales son omitidos en el Avance.

Por último, la eventual absorción de los centros municipales de salud en la red regional en ningún caso debiera amparar la reducción de los servicios de atención a la ciudadanía. Existe la evidente tentación de reconvertir los CMS en centros de salud, enjugando así los déficit existentes en los segundos, pero desmantelando la oferta de los primeros.

6.6. EQUIPAMIENTO DEPORTIVO

EL Avance del PG97 establecía como estándares de referencia de suelo deportivo básico (dotación de barrio y distrito: pistas elementales y polideportivos) los de 1,6 y 0,8 m²/hbte en los distritos periféricos y los centrales, respectivamente. En la actualidad, la ratio media está en 1,12 m²/hbte, considerando solo las instalaciones municipales. Únicamente Retiro, en la almendra central, y Moncloa-Aravaca, Usera, Moratalaz, Hortaleza y Vicálvaro, en la periferia, alcanzan aquellos valores. La infradotación es grave en todos los distritos céntricos, salvo Retiro, así como en Carabanchel, Ciudad Lineal y Villaverde. El documento de *Diagnóstico de la Ciudad* cuantifica en 1,6 millones las personas residentes en barrios sin centro deportivo público y en más de medio millón el de residentes en barrios sin pistas deportivas¹²¹. No es extraño que el equipamiento deportivo básico concite un número alto de las demandas vecinales que relacionamos en el segundo volumen.

A dichas demandas sumamos la siguiente sugerencia: la regulación como uso provisional de la posibilidad de utilizar los solares existentes como canchas deportivas temporales hasta tanto la edificación prevista no sea desarrollada. Tal destino sería complementario con el de huertos urbanos.

Por otra parte, en la red de dotaciones deportivas singulares públicas advertimos varias *anomalías* cada día más chocantes. Es anecdótico el hecho de que el estanque del Retiro o el lago de la Casa de Campo formen parte de ella. Subrayamos:

- La infrautilización de grandes instalaciones y terrenos como la Caja Mágica, Madrid Arena, estadio de Vallehermoso... ¿Puede una ciudad como Madrid, deficitaria en materia de equipamiento deportivo, convivir con enormes espacios sin uso o casi? Cada uno de estos espacios debiera dotarse de un plan específico de explotación.

121

Diagnóstico de la Ciudad, vol. 2, pág. 425.

- La parálisis de las obras del centro acuático, cuya fecha de terminación se retrasa una y otra vez¹²².
- “En la ciudad existen actualmente más de 90 espacios deportivos privados que ocupan una superficie de 1.112 has de suelo, de las que únicamente el 23% son de titularidad privada, ya que las grandes instalaciones de uso extensivo, como los campos de golf de Puerta de Hierro o el Club de Campo o el reciente Club de Golf Arroyo del Fresno, aunque gestionadas por entidades privadas y de uso restringido se ubican en suelo de titularidad pública. Es decir, de las 1.523 has calificadas por el Plan General de uso deportivo, más del 70% se gestionan con unas condiciones de funcionamiento que limitan el acceso a una gran parte de los madrileños”¹²³. La línea de actuación que se desprende de este diagnóstico nos parece obligada:
 - Universalización efectiva del acceso de la ciudadanía a todas las instalaciones públicas, poniendo fin a privilegios anacrónicos y prácticas elitistas como las que se dan en el Club de Campo y, sobre todo, en el Club Puerta de Hierro.
 - Ídem respecto de los campos de golf.
- Por lo demás, sugerimos la oportunidad de hacer una auditoría del uso e impactos de todos los campos de golf existentes en la ciudad al objeto de reducir su número, así como someter los subsistentes a la aplicación de una ordenanza específica con un detallado cuadro de exigencias medioambientales.

6.7. EQUIPAMIENTO DE BIENESTAR SOCIAL

En la tabla siguiente resumimos los estándares de referencia.

<i>Estándares de equipamiento de bienestar social</i>			
Tipo	Ámbito	Estándar	Colectivo demandante
Hogares de mayores	Barrio	1/2.500	>65 años
Centros de día	Barrio/distrito	1 plaza por demandante	– 1% 65-79 años – 2% >79 años
Centros de SS SS	Distrito	1/75.000	Toda la población
Centros especializados no residenciales	Distrito	2	C. vulnerables
Pisos tutelados	Supradistrital	1 plaza por demandante	0,6% >65 años
Residencias de la tercera edad	Supradistrital	1 plaza por demandante	0,4% >65 años

La red de centros de mayores (hogares, clubes...) está integrada por unos 140 unidades. La mayoría de los primeros (89) pertenece al Ayuntamiento, más otros 16 de la CM. La ratio es de 4.400 personas de 65 y más años por centro, lejos, pues, del objetivo de 1 cada 2.500. El déficit, en realidad, está atenuado por la existencia, además, de un buen número de espacios sin clasificar vinculados a parroquias y otras dependencias privadas. La previsión de 13 nuevos centros, en otros tantos barrios, realizada por el Área de Familia y Servicios Sociales se queda corta¹²⁴, pues tan solo sirve para mantener la situación como está al horizonte del año 2020, según nuestras proyecciones demográficas. Para lograr que todos los barrios tengan al menos un centro, la red habría de incrementarse en unas 55 instalaciones.

Probablemente donde más se nota el desequilibrio entre la demanda potencial y la oferta es en la red de centros de día (atención a personas dependientes). Según los datos del Anuario Estadístico Municipal, el número medio de usuarios/mes de los centros de día municipales y

¹²² En su día, el Ayuntamiento se negó a incluir una piscina en el polideportivo Pepu Hernández alegando que el centro acuático estaría pronto disponible y que estaría abierto al público.

¹²³ *Diagnóstico de la Ciudad*, pág. 427.

¹²⁴ *Ibid.*, pág. 467.

concertados está alrededor de 7.000 personas. A éstas habría que añadir las personas atendidas en los centros de la CM, además de los privados. Estamos hablando, pues, de una tasa de cobertura algo superior al 1,1%, cuando debiera superar el 1,3%. El Área de Familia y Servicios Sociales cuantifica en 21 los centros nuevos precisos, en otros tantos barrios¹²⁵, que más o menos sí atenderían la brecha existente.

El documento de *Diagnóstico* no menciona el resto del equipamiento de bienestar social. Nos remitimos a los estándares que recogemos en el cuadro que insertamos al inicio del epígrafe. Añadamos tres notas:

- Pisos tutelados: es una línea de actuación muchas veces considerada en los planes de los SS SS, pero casi nunca ensayada. Podría inscribirse en un marco más amplio que comprendiera la estrategia de aumentar la rotación en la ocupación de las viviendas a lo largo del ciclo de vida. Así, p. ej., sería factible favorecer programas de intercambio en los que las personas mayores se trasladan a viviendas pequeñas y/o en plantas bajas.
- Tal vez, una de las actuaciones prioritarias en materia de atención a la tercera edad sea la supresión de barreras arquitectónicas y, en particular, la dotación de ascensores a los edificios residenciales de tres y más alturas que carecen de él, tal como se plantea más atrás en el capítulo de vivienda.
- El llamado *sinhogarismo* está siendo una de las lacras más dramáticas de la crisis económica. El Ayuntamiento de Madrid dispone de un programa de emergencia social dotado con 200 viviendas para atender situaciones extremas, que es meridianamente insuficiente. Es prioritario incrementar la red de atención a las personas sin techo. Por lo demás, como ya hemos dicho, una de las más valiosas contribuciones que puede hacer la EMVS en este apartado es suspender los procesos de desahucio en su propio parque alquilado en los supuestos de impago de la renta por carencia de ingresos de las familias.

6.8. EQUIPAMIENTO CULTURAL

Habría que tender a lograr una dotación por barrio en cualquiera de las modalidades (centro cultural, sociocultural, jóvenes...) en orden a completar la red cultural de proximidad. En la actualidad, los déficit más notorios se producen en los nuevos barrios (Las Tablas, Montecarmelo, Ensanche de Vallecas, Sanchinarro...), Retiro, Salamanca, Ciudad Lineal, Palomeras, Simancas, Aravaca... Igualmente, el objetivo, en cuanto a bibliotecas públicas, sería llegar a la dotación de una por barrio.

6.9. OBTENCIÓN DE SUELOS

En el volumen segundo recogemos numerosas propuestas de actuación consistentes en la obtención de suelos en los distritos céntricos y algunos periféricos a fin de ampliar las redes de zonas verdes y dotaciones de proximidad, sin perjuicio de que en varios de dichos ámbitos puedan desarrollarse otros usos. Una muestra no muy larga de ellos es:

- Espacios interbloque de los polígonos de bloque abierto.
- Mercados municipales con numerosos puestos cerrados (Prosperidad, San Enrique, Marqués de Viana, Lavapiés...).
- Aparcamientos del IVIMA en los sótanos de muchos edificios de la Remodelación de Barrios.
- Auditorios en parques públicos: ronda Sur, Paraíso, Canillejas, paseo de Montjuic...
- APR 2.14.
- Traslado del Gobierno Militar del paseo de Reina Cristina.
- Cuarteles de la c/ Granada, nº 55.
- Mercado de Frutas y Verduras.
- Matadero.
- Conde Duque.

- Teatro Albéniz.
- Casa de la Carnicería en la plaza Mayor.
- Tabacalera.
- Solar en San Vicente Ferrer/San Bernardo.
- Torre Madrid.
- Edificio España.
- Balcón de Rosales.
- Estación del Norte.
- Faro de Moncloa.
- Esquina Alberto Aguilera/Vallehermoso.
- Casa de Baños de Tetuán.
- Cocheras del metro de la plaza Castilla.
- Cocheras de la EMT en la c/ Bravo Murillo.
- Cocheras del metro de Cuatro Caminos (APR 7.02).
- Instituto de Medicina Legal del Campus de la Justicia.
- Frontón Beti Jai.
- Club de Campo y Club Puerta de Hierro.
- Operación Campamento, concretamente edificios militares que no sean derribados e instalaciones existentes como los clubes deportivos la Dehesa y San Jorge.
- Cocheras del metro de la L-5 y de la L-10 (antiguas).
- Antigua cárcel de Carabanchel.
- Espacio resultante del enterramiento de las vías del metro en la L-5 en el distrito de Latina.
- Aeropuerto de Cuatro Vientos.
- Recinto ferial de la Casa de Campo.
- Palacete de los Vargas.
- Pasadizos subterráneos de la A-5, previo soterramiento de la autovía.
- Cuartel de Arteaga/cocheras de Buenavista.
- Antiguas piscinas de San Miguel, propiedad de las Hermandades del Trabajo, en Comillas.
- Terrenos de la Fundación Goicoechea Isusi en c/ General Ricardos.
- Finca de Vista Alegre.
- Terrenos del metro en General Ricardos con la c/ La Gaviota.
- "El Chalet", en la avda. de Carabanchel Alto.
- Antigua subestación eléctrica de Princesa.
- Solar en c/ Antonio López 109-111.
- Iglesia Rota (Maris Stella) en Pradolongo.
- Teatro de Almendrales.
- Caja Mágica.
- Hospital del Aire en c/ Arturo Soria.
- Edificios (conocidos como "los pabellones de RENFE") en c/ Eduardo Maristany (nº: 15, 17, 19, 21 y 23) y Miguel Solas.
- Centro de emisores de Vicálvaro.
- Plaza Cívica de San Blas.
- Cuartel de San Cristóbal en la avda. de Ajalvir-Vicálvaro.
- Palacetes de la Quinta de los Molinos, Capricho y Finca de Torre Arias.
- Centro Acuático.
- Nave Boetticher.
- Cuarteles de Villaverde.
- Etcétera.

En un reciente estudio, *El valor del vacío*, de la Escuela de Arquitectura de la Universidad San Pablo-CEU, se contabilizan en el interior de la M-30 hasta 421 edificios en los que la ocupación no llega al 25% del espacio útil. De ellos, medio centenar son de titularidad pública.

“Madrid se ha convertido en un enorme queso Gruyère. Decenas de miles de pisos y locales vacíos., multitud de solares disponibles en todos los distritos, incluido el centro, y espacios públicos huérfanos de afecto social, evidencian la enorme distancia que separa la administración municipal y su política sobre el suelo, con las necesidades primarias de diferentes comunidades ciudadanas como la creativa, la artística, la asociativa, etc. ¿Por qué no se cede y comparte lo que se utiliza? ¿Cómo podríamos tener acceso y utilizar espacios en desuso en Madrid? Aporta tus ideas para permitir el acceso ciudadano a los espacios en desuso en Madrid”¹²⁶. La idea ganadora fue la de crear un espacio de juego en la calle interior del frontón Beti Jai: “Planteamos llevar a cabo una acción fácil, primitiva y radical. Abriremos, con la llegada del buen tiempo, esta calle ahora cerrada, y la llenaremos de arena. Planteamos la construcción no-objetual de un gran playground urbano, mediante su conversión en una atmósfera alegre y festiva. Se trata de generar las condiciones para que los niños puedan jugar en Chamberí”¹²⁷.

Con independencia de la mayor o menor bondad de la idea, lo que nos importa resaltar aquí es que: 1) En Madrid existe mucho espacio sin uso o infrautilizado que podría servir para asentar actividades y dotaciones capaces de satisfacer multitud de necesidades ciudadanas no atendidas. Cuando se lamenta la falta de espacio, sobre todo en la almendra central, es verdad, pero ello no es óbice para reparar en que hay una vastísima extensión de espacio desaprovechada. 2) Sobran ideas, solo hay que invitar a los vecinos y vecinas a explicitarlas y prestar oídos para recogerlas. Aun más, tal como hemos planteado en el capítulo 1, la participación ciudadana no se agota en pedir y escrutar las propuestas de la opinión pública, sino que, cada día más, la gente quiere y está dispuesta a involucrarse en el desarrollo de sus propias ideas.

¹²⁶ 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.

¹²⁷ Andrés Carretero y Carolina Klocker, autores de la idea, en www.goethe.de.

7. MOVILIDAD Y TRANSPORTES¹²⁸

7.1. OBJETIVOS

Haciendo una síntesis muy apretada, tenemos que el modelo de movilidad madrileño se articula sobre las premisas de un número muy alto de desplazamientos obligados diarios, la acusada concentración horaria de los movimientos de ida y regreso, un muy pronunciado desequilibrio entre la localización de la residencia y la localización de los lugares de trabajo, estudio, ocio, compras ... y, por tanto, una enorme dependencia de los medios mecánicos, entre ellos del vehículo privado (especialmente en los desplazamientos hacia y desde el lugar de trabajo). El rápido crecimiento de la capacidad del sistema, medida en términos de infraestructuras y de medios, no resuelve el problema, pues entre la capacidad de aquél y la suma de las necesidades no se produce una relación causal directa en uno u otro sentido, sino una relación circular en la que sendas variables se retroalimentan la una a la otra.

La transformación de ese modelo estructuralmente congestivo, sin duda, exige una estrategia muy amplia en la que se instrumenten medidas de diversa índole, desde la fiscalidad del automóvil hasta la política tarifaria del Consorcio Regional de Transportes, pasando por el Código de la Circulación, el fomento de la vivienda en alquiler... La estrategia, en resumen, desborda el marco de la revisión del PGOUM. Restringiéndonos a ésta, lo cual no es fácil, cabe apuntar los siguientes objetivos:

- Materializar un sistema de desplazamientos rápidos, cómodos, seguros, fiables...
- Lograr un modelo de movilidad sostenible, esto es, compatible con la preservación y mejora del medioambiente natural y urbano, al tiempo que contribuye a la creación de riqueza, tanto por las actividades que induce directa e indirectamente como por lo que supone de formación de capital social fijo.
- Optimizar el gasto público en infraestructuras y transportes según un índice que prime la unidad de gasto por el volumen de viajeros, dadas unas condiciones suficientes garantizadas de comodidad, seguridad, fiabilidad...
- Hacer del transporte público el eje del modelo de movilidad.
- Disuadir el uso del vehículo particular.
- Potenciar los desplazamientos a pie y en bici.

Todo ello en el bien entendido de que la revisión del PGOUM¹²⁹ ha de contribuir a generar una especie de *metamodelo de movilidad* anclado en los vectores de la **complejidad y la compacidad**. Uno de los factores causales principales, si no el principal, de la movilidad congestiva de la ciudad es el muy acusado desequilibrio existente entre la localización de las residencias y la localización del empleo, los equipamientos, el comercio, los lugares de ocio... Una ilustración del modelo es el hecho de que en la almendra central, con solo un 0,5% de la superficie de la región, se concentra casi un quinto de la población, el 40% del empleo, la inmensa mayoría de los cines, teatros, museos, las principales discotecas y lugares de ocio nocturno, las embajadas, las sedes centrales de las grandes empresas públicas y privadas, la mayoría de los despachos profesionales, los almacenes populares, los ministerios, las consejerías, las grandes instalaciones del deporte espectáculo, buena parte de la red escolar de elite, la oferta hotelera...

La alternativa a la movilidad congestiva pasa, pues, en primer lugar, por romper el modelo territorial uninuclear y de grandes y profundos desequilibrios en la localización de las viviendas y las actividades, por la apuesta rigurosa y valiente por un modelo territorial metropolitano

¹²⁸ La información que sirve de apoyo al presente capítulo la exponemos en el segundo anexo del volumen tercero del presente documento.

¹²⁹ En pocos casos como en este se advierten los estragos que causa la ausencia de un Plan Regional de Estrategia Territorial.

polinuclear de ciudades liberadas de la cadena de dependencias respecto del centro. Ese objetivo (solo realizable a medio y largo plazo¹³⁰) supone, entre otras cuestiones:

- Favorecer la descentralización funcional.
- Potenciar áreas de centralidad periféricas.
- Reequilibrar la localización de la población y la localización de las actividades.
- Pensar y programar en términos regionales.

7.2. DISUASIÓN DEL USO DEL VEHÍCULO PRIVADO

7.2.1. REFLEXIONES PREVIAS

La potenciación del transporte colectivo estará coja si no va acompañada por medidas eficaces de disuasión del uso del vehículo privado. Nuestra hipótesis es que la eficacia de la primera es una variable, hasta cierto punto, dependiente de la eficacia de la segunda.

Permítasenos a modo de introducción a las sugerencias que siguen un breve excursio teórico que sirva para fundamentar la mencionada hipótesis. Esta se asienta en la predicción de que el juego de elasticidades es favorable al coche y desfavorable al transporte colectivo. Así:

- Elasticidad-renta: al aumentar los ingresos reales aumenta el uso del coche y disminuye el del transporte colectivo, si todas las otras variables permanecen constantes, y también: a mayores ingresos mayor propensión a hacer los desplazamientos en coche y menor a hacerlos en transporte colectivo.
- Elasticidad-precio: el usuario del vehículo particular valora relativamente poco el incremento del costo del uso y, por tanto, es poco probable su trasvase al transporte colectivo (el índice de elasticidad es inferior a uno) y, al revés, el usuario del transporte colectivo es sensible al incremento del precio de los billetes de viaje y, por tanto, es susceptible de trasvasarse al uso del vehículo (el índice de elasticidad es superior a uno).
- Elasticidad cruzada: si el precio del transporte colectivo aumenta, permaneciendo constantes los costes del uso del vehículo particular, tendrá lugar un trasvase de viajeros de aquél a éste; pero si aumenta el coste del uso del vehículo, permaneciendo constante el precio de los billetes, no tendrá lugar trasvase alguno o, en todo caso, será reducido. Luego el automóvil se comporta como un sustitutivo del transporte colectivo, pero la inversa es improbable.

Según esto, la desventaja del transporte colectivo frente al coche es indiscutible¹³¹. De ahí el fracaso sin paliativos de las políticas tibias y liberales. O bien se apuesta por el transporte colectivo acumulando sobre él significativos privilegios de orden cuantitativo y cualitativo o bien la batalla está perdida de antemano.

En el citado anexo segundo que insertamos en el volumen 3 tratamos de aportar alguna evidencia empírica al respecto. Allí demostramos, en efecto, que en un buen número de casos deja más cuenta viajar en coche que en metro o cercanías o, sobre todo, en autobús. Sencillamente ¡sale más barato! en términos monetarios y/o de tiempo.

¹³⁰ Incluso muy largo plazo, toda vez que no existe una correlación sencilla entre la localización de las actividades y de las residencias. En la CM ha tenido lugar en las últimas décadas una importante redistribución de los pesos demográficos de las diferentes áreas, que no se corresponde con la redistribución habida del empleo. La rigidez que introduce en el régimen de tenencia el bajo peso del alquiler, entre otros muchos factores, resta capacidad de ajuste al sistema.

¹³¹ Según la Encuesta del Barómetro de Consumo del Área de Gobierno de Economía y Empleo, la causa más veces citada para la no utilización del transporte público entre los usuarios frecuentes del vehículo privado es la comodidad/ahorro de tiempo.

Es verdad que en los últimos años ha disminuido el tráfico en la ciudad. Entre 2008 y 2012, la IMD (intensidad media diaria) se redujo en el interior de la M-30, en el exterior de la M-40, en el espacio comprendido entre ambos anillos, en ambas orbitales y en los accesos al municipio. En el mismo lapso de tiempo, a su vez, el transporte público también registró una muy significativa reducción del volumen de viajeros, incluso mayor en términos relativos que la disminución de la IMD. De 2007 a 2011, el metro perdió 53 millones, un 8%, la EMT perdió unos 56 millones, alrededor del 12%, la red de autobuses interurbanos perdió cerca de 33 millones, un 17%, y la red de cercanías decreció un 9%, perdiendo unos 19 millones de viajeros. Por tanto, estamos ante un hecho coyuntural derivado de la crisis económica que afecta tanto al transporte particular como al transporte colectivo público¹³².

En otro orden de cosas, las medidas de disuasión del uso del vehículo particular pueden actuar sobre el trayecto en algún punto del mismo y sobre el punto final o destino del desplazamiento. Por otra parte, en ambos casos, las medidas se ordenan, según el grado de presión que ejercen sobre el conductor, desde muy permisivas hasta muy restrictivas e, incluso, prohibitivas. La mejor combinación del tipo y grado viene dada por la gravedad y características de la congestión viaria según zonas. Cabe discrepar de las posiciones maximalistas que convierten la apuesta por el transporte colectivo en un no ideológico al coche. Pero con mayor razón y énfasis cabe discrepar de las posiciones minimalistas que reducen la disuasión a una especie de ruego angelical a los conductores para que viajen en metro o a las estériles campañas de sensibilización.

7.2.2. MEDIDAS DISUASORIAS

Finalización de la red viaria

En lo fundamental, la red viaria de gran capacidad está acabada. No cabe seguir aumentando *ad infinitum* las autovías, autopistas y orbitales que entran, salen, cruzan y rodean la ciudad. El cambio de modelo requiere, en primer lugar, cerrar esa vía de acción. Más grandes arterias suponen, antes o después, más coches por el efecto llamada. En consonancia con ello, nos pronunciamos contra el cierre de la M-50, tanto más cuanto que cualquier trazado del mismo tiene unas afecciones medioambientales intolerables. Somos contrarios, asimismo, a la construcción de la R-1, pues, de un lado, entraña igualmente afecciones medioambientales y, de otro lado, ¿no se ha aprendido nada del estrepitoso fracaso de las R-2, R-3, R-4 y R-5? La revisión del PGOUM sí debe pronunciarse sobre ambas actuaciones contrariamente a lo que se desprende del Preavance¹³³.

Las consideraciones anteriores no incluyen la ejecución de la Gran Vía del Sureste. La viabilidad de ésta depende enteramente de la materialización o no de los desarrollos inmobiliarios en el ámbito. Está claro que si la mayor parte de los terrenos se mantienen sin desarrollar, la arteria no tendrá razón de ser.

Cuestión bien distinta es la relativa al viario restante de la ciudad. En este caso, la malla no está completada. Aquí y allá faltan multitud de remates. En el segundo volumen recogemos numerosas sugerencias vecinales consistentes en prolongar, unir, ampliar, mejorar... calles y vías existentes o en abrir algunas otras. Destacamos:

- Propuestas de conexiones (entradas y/o salidas) con la M-40, muy demandadas en los distritos de Vicálvaro, San Blas, Usera y Villaverde.

¹³² Datos tomados del 5º Informe del Estado de la Movilidad en la Ciudad de Madrid, en www.madrid.es y de la web del Consorcio Regional de Transportes.

¹³³ Preavance: *Propuestas de Ordenación*, pág. 52: "... los trazados tanto de la radial R-1, en el noreste metropolitano, como el cierre norte de la M-50 (M-61) cuya competencia corresponde a administraciones supramunicipales y que, pon tanto, se incorporan como propuestas formuladas hasta la fecha por dichas administraciones con las reservas propias de su determinación, sin que ello deba suponer valoración municipal sobre la conveniencia o no de las mismas".

- *Pinchazo* sobre la M-40 para dar entrada al anillo olímpico y al futuro estadio del Atlético de Madrid (la Peineta).
- Accesos a la red de gran capacidad de los nuevos barrios: Sanchinarro, Butarque, Montecarmelo, Ensanche de Vallecas...
- Mejoras/remodelaciones de algunas arterias importantes como la avda. de Los Rosales, la Gran Vía de Villaverde, Gran Vía del Sureste...
- Los accesos al hospital de Vallecas.
- Conexiones transversales que salven heridas urbanas muy pronunciadas: conexión sur de San Cristóbal de los Ángeles, conexiones este-oeste sobre la playa de vías de la estación de Chamartín...
- Desmantelamiento de los pasos elevados de Pacífico y Puente de Vallecas.
- Soterramiento de la M-30 en el tramo colindante con el barrio Virgen de Begoña y de la M-40 en varios tramos comprendidos entre la A-1 y la A-5 en el sentido de las agujas del reloj, especialmente el tramo colindante con el barrio de San Luciano.
- Ensanchamiento del túnel de la c/ Embajadores.
- Remodelación de las grandes avenidas de los nuevos barrios (los PAU), algunas con hasta 10 carriles, en las que los coches alcanzan altísimas velocidades.
- Evitar la recaída en el mismo error en los futuros nuevos barrios.
- La total oposición vecinal a:
 - La eventual conversión de la avda. de Entrevías en una vía rápida o en un gran canal de penetración de vehículos desde la M-50 hacia el centro.
 - La avenida de 4 carriles entre la c/ Comercio y la rotonda del monumento del 11-M.
 - La densificación de la malla viaria en los alrededores de la futura actuación sobre la estación de Delicias.

Restricción del estacionamiento de los no residentes en la almendra central

Varias de las sugerencias que siguen son igualmente extensibles al resto de la ciudad, especialmente a las áreas más saturadas o densificadas¹³⁴.

- Supresión y, cuando no sea posible, reducción del aforo de los aparcamiento reservados de los edificios de las administraciones públicas. Esta medida, además, permitiría obtener suelos para ampliar la dotación de zonas verdes y estanciales.
- Establecimiento de un canon a los aparcamiento reservados (para los trabajadores y/o los clientes) de las empresas, de forma que paguen en función del aforo.
- Reducción del número de plazas de aparcamiento en superficie, supeditada a la construcción de plazas subterráneas, especialmente las incluidas en los PAR. Las plazas para residentes en funcionamiento en la almendra central suman unas 50.000, sólo el 14% del total de turismos cuyo titular es una persona física. En los distritos periféricos, la proporción es bastante inferior: un 5,6%. Es preciso, por tanto, dar un empujón a la promoción de nuevos PAR. Aquí, entre otras medidas, apuntamos como una de las prioridades la animación de la iniciativa ciudadana mediante la constitución de cooperativas promotoras y la concertación con las entidades financieras de una línea específica de préstamos cualificados.
- Penalización de las estancias de larga duración de no residentes, tanto en superficie como en los aparcamiento rotatorios.
- Conversión, total o parcial, de los aparcamiento municipales existentes en el distrito Centro en aparcamientos para residentes según vayan venciendo las concesiones.

¹³⁴

En la Encuesta del Barómetro de Consumo, la causa predominante de utilización del transporte público por parte de los ciudadanos que disponen de coche es la dificultad de aparcar o el hecho de que en destino el aparcamiento no es gratuito.

Ampliación de la red de aparcamientos disuasorios

Probablemente uno de los ejes con más capacidad para producir resultados en la desincentivación del uso del vehículo particular en los desplazamientos a Madrid es el impulso de un ambicioso plan de aparcamientos disuasorios. Ahora bien, éstos serán tanto menos eficaces cuanto más adentro de la ciudad se hallen. La localización idónea es en los municipios de origen de los viajes, así como en las entradas a Madrid (fuera y en torno al cinturón de la M-40), vinculados a los puntos de intercambio modal (preferentemente las estaciones de cercanías y de metro). Por ello, en la materialización de la presente medida se habrían de implicar desde RENFE hasta el Consorcio Regional de Transportes, más los ayuntamientos de los principales municipios de la corona metropolitana y el propio Ayuntamiento de Madrid.

Por otra parte, la funcionalidad de este tipo de aparcamientos aumentaría decisivamente si, en los casos que sea posible, estuvieran dotados de medios de vigilancia y tanto más si incorporaran servicios de reparación, puesta a punto, lavado... No se trata únicamente de habilitar una playa de coches, sino de producir una red de playas de elevada calidad en el diseño, ejecución y funcionamiento.

Corrección del *efecto borde*

Por tal entendemos la situación que se produce en los polígonos perimetrales a la M-30-final de la zona SER (p. ej., La Elipa o La Concepción) y los polígonos colindantes a zonas industriales y concentraciones de empleo terciario (p. ej., el barrio del Aeropuerto, Virgen de Begoña o Simancas) que soportan los días laborables la invasión de grandes volúmenes de coches de no residentes. El desbordamiento tiene, en la mayoría de los casos, fuertes e indeseables impactos negativos sobre la estructura urbana y el paisaje.

En estos casos sugerimos la adopción de medidas tales como:

- Mejora de la dotación de transporte público: itinerarios de bus, ampliación de la cobertura de metro (apertura de estaciones en líneas existentes, creación de nuevos accesos...).
- Exigencia de planes de movilidad a empresas y centros de trabajo de más de, por ejemplo, 10 trabajadores/as.
- Medidas efectivas de eliminación de las plazas no legales de aparcamiento.
- Calmado del tráfico: estrechamiento del viario, calles de sección única, áreas de 20 Km/h, incluso 10 Km/h.

Mejora de las operaciones de carga y descarga en la vía pública

Aparte la regulación de las operaciones de carga y descarga en la vía pública en la ordenanza correspondiente y de la creación de plazas reservadas en tramos horarios acotados, la revisión del PGOUM debiera abordar una medida de la que se habla mucho, pero que permanece inédita: la creación de muelles intermedios o de plataformas logísticas en las que depositar la carga para su posterior fraccionamiento y redistribución entre los comercios mediante carretillas y vehículos pequeños.

Corrección del efecto de atracción de viajes en vehículo particular asociado a determinados equipamientos

Pensamos en las aglomeraciones en los colegios a la hora de entrada y salida y en los hospitales (Ramón y Cajal, La Paz, Doce de Octubre...) en horario matutino y vespertino, así como en las invasiones que periódicamente reciben los barrios del entorno de los equipamientos en que se celebran espectáculos de masas (la Caja Mágica, el estadio Vicente

Calderón, el futuro estadio remodelado de La Peineta...) y en las invasiones de fin de semana que generan algunas grandes superficies comerciales (p. ej., el Plenilunio).

El diagnóstico de la revisión del PGOUM es una buena ocasión para dibujar el mapa de puntos negros.

En todo caso, algunas medidas de corrección que sugerimos son:

- Mejoras de la dotación de transporte público: itinerarios de bus, ampliación de la cobertura de metro (apertura de estaciones en líneas existentes, crear nuevos accesos...).
- Medidas efectivas de eliminación de las plazas no legales de aparcamiento.
- Aumento del grado de exigencia a los planes de movilidad que elaboran los macroequipamientos deportivos o de entretenimiento, grandes superficies comerciales...
- Desarrollo de proyectos de *camino escolar*.

7.3. POTENCIACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO

Dos propuestas para todas las redes

- Implantación inmediata del sistema tarifario integrado gestionado por el Consorcio Regional de Transporte.
- Aplicación de la estrategia de la *smart city* al sistema de transporte público: paneles informativos, aviso de tiempos de espera, definición de las mejores combinaciones, comunicación de incidencias en tiempo real...

Consolidación de la red de metro

Es verdad que en los últimos años se ha logrado una buena red de metro. En el futuro la prioridad debe ser el completado del mallado y la incorporación de mejoras puntuales. En tal sentido, sugerimos:

- Creación de la segunda circular de metro: el trazado propuesto (la nueva L-13, más la prolongación de la L-11) en el Preavance es, a nuestro juicio, bastante correcto.
- Prolongación: propuesta del Avance de la L-3 hasta El Casar.
- Actuaciones puntuales: unión de las L-5, L-7 y L-2 en la estación de Estadio Olímpico, unión de las L-5 y L-8 en San Severo o Los Coronales...
- Ampliación de la red a los nuevos barrios del sureste: en tanto sean desarrollados, cargando una parte de la inversión a las juntas de compensación respectivas.
- Supresión de barreras arquitectónicas: dotación de ascensor en todas las estaciones de la red.

Consolidación de la red de cercanías

El ferrocarril suburbano debe ser el modo principal de transporte entre Madrid y los principales corredores metropolitanos. El gran reto de futuro es la plasmación de una verdadera red regional constituida por el cercanías y, en su caso, las líneas de tren ligero.

En el marco de la revisión del PGOUM subrayamos:

- Una antigua reivindicación vecinal: el enlace del corredor del Henares con la zona norte mediante una línea que conecte el cercanías de Alcalá de Henares con Chamartín a través de la estación de O'Donnell.
- La creación de la transversal este-suroeste.
- La apertura de nuevas estaciones/apaderos en varias de las líneas existentes: en la c/ Sepúlveda, c/ Valmojado-Seseña...

- La supresión de barreras arquitectónicas y la apuesta por la accesibilidad universal a todas las estaciones de la red.

Mejoras en los servicios de autobús

- Creación de plataformas reservadas en las radiales de entrada/salida a Madrid o, en su caso, de carriles VAO. La revisión del PGOUM ha de manifestarse contra la decisión del ministerio de Fomento de suspender la creación de sendas plataformas en la A-5 y la A-1.
- Reordenación de las líneas de la EMT: véanse propuestas vecinales en el segundo volumen. Entre ellas destacamos dos conjuntos (por reunir las sugerencias que más se repiten):
 - Las conexiones con los equipamientos sanitarios, especialmente los hospitales y centros de especialidades médicas.
 - Las circulares distritales (en el exterior de la M-30).

7.4. PRIORIDAD PEATONAL

7.4.1. DIAGNÓSTICO

Madrid no es una ciudad cómoda o que invite al paseo. Las causas son muchas. Entre ellas, por lo que compete al planeamiento urbanístico más directamente, subrayamos la calidad mediocre de los itinerarios peatonales (aceras, sendas, calles...). A continuación apuntamos algunos rasgos que sirvan de referente para hacer un diagnóstico operativo de la situación¹³⁵:

- Anchura mínima: en torno a 1,5 m, para permitir el paso de un carrito de bebé o de un coche de discapacitado y de otra persona que camina en sentido contrario, sin que ninguna tenga que pasarse a la calzada. Mejor: 3 m, que facilitan el cruce de dos parejas que van al encuentro una de la otra, o que varias personas se paren a conversar sin estorbar a los demás viandantes.
- Altura libre mínima: por encima de los 2,10 metros que marca la legislación autonómica.
- Pendientes: los cambios de rasante se han de salvar con escaleras, dotadas de barandillas en los laterales, y con rampas o, cuando no haya otra solución, aparatos elevadores. En Madrid es demasiado frecuente la existencia de rampas con inclinaciones imposibles, intransitables, ni siquiera sirven para subir o bajar el carrito de la compra.
- Pavimentación: antideslizante, sin irregularidades del relieve, preferentemente ejecutada con materiales porosos y juntas permeables, con colorido y variedad, lejos de la mediocridad del predominio de los grises.
- Mobiliario urbano mínimo: bancos, papeleras, farolas y arbolado de alineación. En espacios más amplios y complejos (p. e., aceras de vías básicas), además: kioscos, marquesinas del autobús, postes con pantallas informativas, fuentes de agua potable... En plazas y nodos, además: mesas para el juego, elementos monumentales, aparatos de gimnasia de mantenimiento para personas mayores (itinerarios biosaludables), recintos de juegos para niños, fuentes ornamentales, diminutas láminas de agua... El mobiliario contribuye a estructurar el espacio en tanto responde a criterios de diseño, no a tales o cuales criterios, sino a algunos, lejos de la vulgaridad y la simple y monótona repetición de elementos estándares. Además, el mobiliario exige mantenimiento y reposición periódicos.
- Iluminación nocturna: no deben existir zonas oscuras, sin luz o mal iluminadas. Tampoco deben existir zonas con una luz estridente, que, p. ej., en vías de tráfico incitan a aumentar la velocidad. Los báculos y las farolas forman parte del mobiliario, por lo que les es aplicable lo dicho acerca del diseño.
- Arbolado: en el número necesario, según el tipo de calle y el porte del arbolado, para alcanzar, p. e., un mínimo de 6 horas diarias de sombra. Aparte las funciones reguladoras de la temperatura y, en particular, la lucha contra la formación de islas de calor, el arbolado

¹³⁵

Este y el siguiente epígrafe son sendos extractos del capítulo dedicado a la movilidad en el trabajo ya citado: *Definición de Criterios de Actuación en Espacios Interbloque en Tejidos de Bloque Abierto*, noviembre de 2011.

- desempeña otras funciones esenciales en el medio urbano, tal como la animación al encuentro social y el relajamiento psicológico.
- Ruido: la contaminación acústica disuade el paseo por determinados lugares. La misma se puede eliminar o atenuar mediante la colocación de pavimentos sonorreductores en las calzadas, la limitación de la velocidad del tráfico, el arbolado... En zonas con arbolado frondoso, altos, es posible la creación de agradables paisajes sonoros gracias a la población avícola.
 - Contaminación del aire: igualmente los malos olores y la contaminación acústica disuaden el paseo. En este apartado, gran parte de los logros que se puedan alcanzar depende enteramente de la reducción del tráfico. La vegetación de los polígonos, aparte su función biológica (absorción del CO₂, fijación del azufre...), sirve para perfumar la calle, cualidad que es especialmente interesante para la creación de determinados ambientes en el espacio público.
 - Cruces: los mejores son los que no existen, pues son el punto crítico del encuentro entre el peatón y los vehículos. Deben prolongar el curso natural del itinerario, no cortarlo de manera abrupta y desviar al peatón. Los cruces transversales, de una acera a la otra, han de ser numerosos, evitando así que los peatones crucen por lugares no señalizados o, en su caso, deban hacer largos recorridos para encontrar un paso de cebra o un semáforo. Han de estar bien señalizados para los vehículos y, asimismo, el trazado ha de ser claro para que los peatones no se *pierdan* en la travesía. Previo al cruce, en calles en que los coches tienden a ir a una velocidad excesiva, se deben colocar resaltes en la calzada u otros elementos que fuercen al conductor a pisar el freno. La superficie ha de ser continua y el pavimento adecuado. Se han de eliminar los obstáculos, tanto los que impiden el paso como los que dificultan la visión (la del conductor o la del peatón): mobiliario, ramas de los árboles, coches aparcados... Las aceras estarán rebajadas correctamente. Un cruce no debe ser demasiado largo; si lo es, se puede acortar dividiéndolo en dos, colocando refugios a mitad de camino.
 - Pasos de cebra: son aconsejables los que se forman con un resalte sobre la calzada, dando continuidad a la acera. Obligan a los conductores a reducir la velocidad, dificultan el aparcamiento, subrayan la continuidad del itinerario peatonal, dan más seguridad al peatón... La anchura puede oscilar entre 8 y 4 m, según el volumen de personas, y no deben tener una altura que ponga en riesgo los bajos de los automóviles y dificulten el tránsito de los autobuses.
 - Pasos con semáforo: es esencial cuidar la señalización y la visibilidad. Los tiempos de verde para el peatón deben medirse en función de la anchura del cruce y suponiendo la velocidad de paso de una persona mayor. La sucesión debe hacerse de forma que el peatón no deba esperar, por término medio, más de 60-80 segundos. Todos los semáforos han de estar dotados de sonido para las personas ciegas.
 - Orejas y salientes: son ampliaciones de la acera en las esquinas de las calles o a mitad de ellas. Sirven de plataforma para que los peatones esperen el verde del semáforo y contribuyen a reducir la velocidad de los vehículos.

7.4.2. ESPACIOS DE PRIORIDAD PEATONAL

Además de las acciones (de corrección y/o transformación) sobre el espacio público que habrán de desprenderse de un diagnóstico como el que sugerimos en el apartado anterior, marcamos el acento sobre un grupo de actuaciones cuyo hilo conductor es la creación de ámbitos concretos de la ciudad en los que la prioridad peatonal está especialmente subrayada.

Las áreas de prioridad residencial (APR)

A medio plazo, se habría de progresar en la declaración de diferentes APR en el distrito de Centro, siguiendo el camino iniciado en los barrios de Las Letras y Embajadores. Paulatinamente esta estrategia se habría de extender a otros barrios (o parte) interiores a la M-30, tales como Argüelles, Arapiles, Bellas Vistas, Almenara, Valdeacederas, Prosperidad, La Estrella...

También en los distritos periféricos

Aprovechando la morfología de muchos de los barrios de los años 50, 60, 70 y 80, sería factible, asimismo, generar ámbitos de prioridad peatonal en la franja existente entre la M-30 y la M-40. Así:

La mayoría de los polígonos periféricos se pueden conformar como supermanzanas o conjuntos de supermanzanas. Esta estructuración exige la clasificación jerárquica de la red viaria.

Vías básicas: canalizan el tráfico de paso, las conexiones entre las supermanzanas, los accesos y el enlace con el resto de la ciudad, el transporte colectivo de superficie y definen las arterias principales de distribución. Admiten uno o dos carriles en ambos sentidos, en ocasiones separados por una mediana. Están semaforizadas y/o cuentan con pasos de cebra y resaltes o badenes, siendo la velocidad máxima 50-40 Km/h. En general, también admiten aparcamiento en línea o en batería. Muchas vías básicas ejercen, además, como ejes comerciales, acceso a determinados equipamientos o incluso itinerarios peatonales.

El objetivo principal sería que este viario (más otro interior exclusivo reservado para el tráfico) no sume más del 25% del espacio no edificado. Del mismo habrían de colgar los aparcamientos subterráneos de residentes y, en su caso, las plataformas logísticas. Se ha de subrayar la limitación de velocidad aumentando la dotación de semáforos y la colocación de resaltes y badenes o, en su caso, la construcción de rotondas. Asimismo, se habría de someterlo a actuaciones específicas de mejora de la calidad ambiental: arbolado de alineación, medidas de reducción del ruido, etc., especialmente en las vías que, además de canal de tráfico, ejercen otras funciones. Por ejemplo, si el ancho de la calzada y el volumen de vehículos que la transitan lo permiten, caben actuaciones como la ampliación de las aceras o la creación de bulevares. También, en vías básicas con mucha IMD se habría de contemplar la viabilidad de disponer un carril reservado para buses, taxis y emergencias; aparte de los carriles-bici.

Vías secundarias: se organizan en una escala descendente según el grado de admisión de la circulación, desde las que no soportan el tráfico de paso, pero sí el resto, hasta las estrictamente peatonales, dejando entremedias las vías de acceso a los aparcamiento de los edificios, las habilitadas para el tráfico de emergencias, las que admiten carga y descarga... En general, son estrechas, de un solo carril, con aparcamiento a un lado o a ambos; en ocasiones son fondos de saco. Las aceras tienen anchos diferentes, desde minúsculos hasta generosos.

El objetivo principal para esta red es la paulatina devolución al peatón. No se trata de cerrarla completamente al tráfico, lo cual, salvo casos aislados, no es posible. La meta sería buscar la coexistencia del coche con la bici y con los desplazamientos a pie. El cierre parcial de la red secundaria, unas veces, se determinaría mediante medidas coercitivas (barreras, pivotes abatibles, prohibición del tráfico de no residentes...), en la dirección más o menos de las áreas de prioridad residencial (APR), y otras veces, se determinaría mediante el rediseño de las calzadas (estrechamiento de las zonas de rodadura y ampliación de las aceras, calles de sección única...) y, sobre todo, el rediseño de los sentidos de circulación buscando el efecto desincentivador y la limitación de velocidad a 30-20-10 Km/h.

Las supermanzanas, por tanto, no serían meras áreas peatonales, sino que definirían conjuntos funcionales (residencia, comercio, actividades económicas, equipamientos...) conectados entre sí y que en el interior de las mismas se apuesta decididamente por el peatón y la bici, mientras que se busca –hasta donde sea viable– dejar el coche fuera¹³⁶.

136

En algunas ciudades europeas se han desarrollado proyectos de “vecindario sin coches”, en los que los residentes adquieren voluntariamente compromisos relativos a la limitación en el uso y/o propiedad de vehículos

Asimismo en los nuevos barrios

Las vías muy largas y anchas de los nuevos barrios se compadecen mal con el objetivo de hacer ciudades a escala humana. La huella de asfalto es imponente. Amén de la remodelación de muchas de las avenidas a fin de reducir la velocidad de los vehículos y de ganar espacio para las bicis, estas vías se prestan al desarrollo del programa de bulevares del Avance. Por eso sorprende que éste sea poco incisivo en las propuestas en el ámbito de los PAU de Vallecas, Sanchinarro, Las Tablas... A este respecto llamamos la atención acerca de la propuesta de las AA VV de Villa de Vallecas consistente en añadir al listado de canales sobre los que trazar grandes sendas peatonales las avenidas de la Gavia y del Mayorazgo, más la Gran Vía del Sureste.

7.5. FOMENTO DEL USO DE LA BICI

Por lo que se refiere a la circulación en bici, el objetivo fundamental es lograr su completa normalización como un medio más de transporte, aparte su estatus, ya bien aceptado, como actividad de ocio y como actividad deportiva; aunque, sin duda, no existe contradicción entre unos y otros. En realidad, las dos facetas últimas en el uso de la bici saldrán beneficiadas de cualquier avance o mejora que se obtenga en la primera.

La normalización tiene una doble vertiente: la integración de la bicicleta en la calzada en vías de poco tráfico y/o con límites restrictivos de velocidad y la segregación de la bicicleta en carriles específicos en vías de mucho tráfico y/o en las que las velocidades máximas hacen peligrosa la convivencia. También se ha de considerar que, hoy por hoy, recién se empieza a utilizar la bici como medio de transporte. Mientras no esté consolidada en ese estatus y mientras no exista una cultura ciudadana arraigada, la planificación urbanística ha de anteponer los aspectos relativos a la seguridad y la comodidad, pensando de manera prioritaria en los ciclistas poco habituados. Ello plantea unas exigencias en los circuitos que no se requerirían en situaciones más maduras. Además de la seguridad y la comodidad, la red ciclista debe ser completa, al modo que lo es la red viaria, al objeto de permitir la continuidad en los desplazamientos. No vale crear carriles aislados, sin conexión, que rompen los recorridos...

Algunas sugerencias son:

- En el interior de las APR, supermanzanas y en muchas vías básicas, por descontado en las calles de coexistencia, la solución más razonable es que las bicis circulen por las calzadas, por lo que no se requiere una infraestructura específica. Las medidas precisas las resumimos a continuación:
 - Limitar la velocidad, según la jerarquía de vías, a 10-20-30 Km/h.
 - Señalizar, con insistencia, que la calle admite bicis y recordar la prioridad de éstas frente a los vehículos motorizados.
 - La anchura preferible de las calles de un solo sentido es la que no permite que los coches adelanten a las bicis; lo cual ha de simultanearse con calles con longitudes no muy largas o que se puedan dividir en tramos cortos. Se evita, de tal modo, una doble fricción: coches que aceleran para rebasar a las bicis y bicis que taponan la circulación de los coches.
 - Siempre que sea viable, se ha de permitir la circulación de las bicis por el carril reservado para transporte público. Esto es preferible a colocar un carril-bici entre el reservado y los carriles normales de tráfico. Pero la convivencia tiene que tener puntos de ruptura cercanos o que permitan que los autobuses hagan el adelantamiento, pues

- de lo contrario las bicis dificultarían el tránsito de los éstos, perjudicando las variables esenciales del servicio (frecuencia y tiempos).
 - Limitar la velocidad de las bicis a 10 Km/h en las calles de coexistencia y recordar la prioridad peatonal.
 - Muchos de los criterios analizados a propósitos de los itinerarios peatonales son aplicables aquí. Así, los relativos al mobiliario, el arbolado, la contaminación atmosférica, el ruido, la iluminación, el pavimento para evitar caídas, los cruces...
- A su vez, en el resto de la estructura viaria, el espacio de las bicis debe estar segregado. La diferencia de velocidades imposibilita la convivencia, salvo para ciclistas expertos y capaces de mantener un buen ritmo de pedaleo. Las medidas son:
 - El carril bici ha de ocupar parte de la calzada, no de la acera, a fin de evitar las fricciones entre peatones y ciclistas.
 - Los carriles deben ser de sentido único, con una anchura mínima de 1,5 m, estando siempre bien diferenciados de la carretera: color, señales... Caben varias posibilidades en función de las características de las vías:
 - En vías de doble sentido: un carril a cada lado de la calzada, previendo una banda de 80 cm de ancho para proteger al ciclista de la apertura de puertas, en el supuesto de que exista aparcamiento en línea.
 - En vías de doble sentido con mediana amplia: alternativamente, podría considerarse un carril bidireccional por la misma.
 - En algunos casos es viable (incluso se puede suprimir un carril o aparcamiento en línea) crear un carril bidireccional a un solo lado de la calzada.
 - Siempre que se pueda, los carriles deben ser protegidos mediante bolardos y/u otros elementos de separación.
 - En los cruces e intersecciones, la bici es el elemento más débil, por lo cual se ha de otorgarles prioridad en las maniobras, así como evitar sorpresas en los giros a la derecha. La visibilidad es la variable clave, tanto más puesta en relación con los tiempos de respuesta.
- La red de circulación de las bicis, sobre todo si consideramos los usos referidos al deporte y al ocio, se completa con otros canales, justo los que, hasta el presente, han recibido más atención. Tienen en común que en ellos confluyen peatones y bicis. En unos casos, la convivencia es fácil, mientras que en otros da lugar a todo tipo de reyertas. La experiencia demuestra que estos canales sirven solo de manera parcial como receptores de la bici-medio de transporte y, asimismo, que habría que abordar de manera muy concreta los conflictos que genera la convivencia: son bien conocidos los que se producen en los carriles que atraviesan el parque lineal de Palomeras y el parque de Aluche.
- Creación de aparcabicis en edificios oficiales, centros de enseñanza, bibliotecas, instalaciones deportivas, ejes comerciales, grandes superficies, áreas de entretenimiento, interiores de las manzanas... Las áreas pueden estar en la calzada u otros espacios reservados. Éstos son especialmente importantes asociados a las estaciones de metro y del cercanías y en los intercambiadores de transporte; pudiendo ser algo más que simples aparcabicis. Así, los biceberg: instalaciones automáticas bajo rasante, con capacidad para alojar hasta un centenar de bicis. También: hileras de bicis aparcadas en batería bajo un cobertizo que las resguarde de la lluvia y con una somera vigilancia (cámaras...) para evitar robos y actos vandálicos.

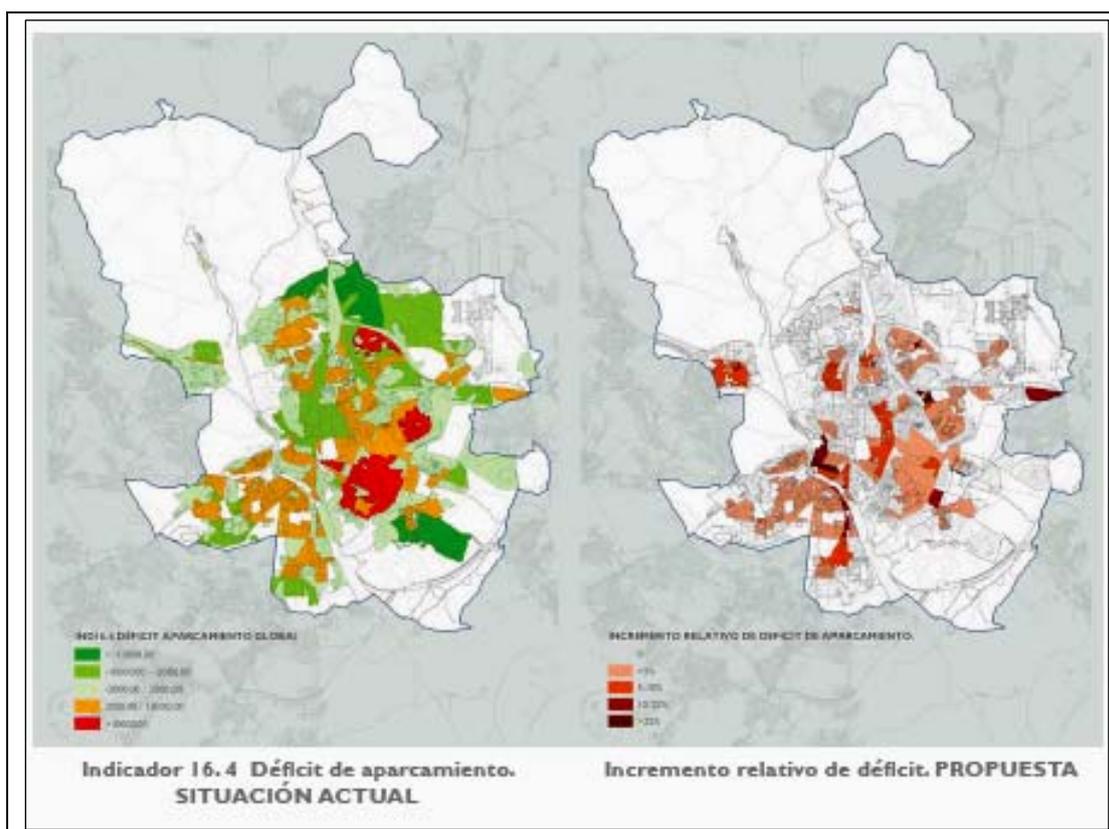
Finalmente, llamamos de nuevo la atención sobre las propuestas de las AA VV de Villa de Vallecas. Sobre plano las mismas muestran las enormes posibilidades que ofrecen los nuevos barrios para generar una red ciclista específica. Por otra parte, abordan un asunto importante cual es la conexión de la red municipal con los municipios limítrofes.

7.6. CONSIDERACIONES SOBRE LOS CORREDORES URBANOS AMBIENTALES

Los corredores urbanos y la recuperación de los bulevares constituyen una de las propuestas estelares de la presente revisión del PGOUM. Si nos atenemos al eco que la revisión ha tenido en los medios de comunicación, tenemos que esta es tal vez la actuación más destacada. Constituyen una propuesta que, según el Avance, refuerza la movilidad peatonal y en bici, mejora el medio ambiente y promueve el paisaje urbano. Comparadas con las sugerencias que hemos plasmado en los dos epígrafes anteriores y en el capítulo dedicado a las zonas verdes, las propuestas son bastante menos ambiciosas y, a nuestro juicio, sobreponen la dimensión estética.

Por otra parte, junto a lo anterior, en cuanto a la propuesta del Avance tenemos otras dos consideraciones que hacer. Una, acerca del impacto sobre la dotación de plazas de aparcamiento en superficie y otra, sobre la regulación en el borrador de las NN UU.

El Avance adelanta que la conformación de los corredores urbanos traerá la pérdida de plazas de aparcamiento en superficie. “En una primera estimación esto supondría afectar entre un 1-2% de la oferta actual en la vía pública en el conjunto del municipio. (...) el 51% de la reducción se produciría en la almendra central, un 36% en la primera periferia (M-30 y M-40) y solo un 13% se localizaría en la segunda periferia”¹³⁷.



Fuente: Avance

Observamos que la situación de partida es mala, con déficit de plazas extendido por toda la ciudad, aunque especialmente abultado en la almendra central y en el cinturón comprendido entre las dos orbitales. La supresión de plazas por la actuación de los corredores entraña

empeorar el desequilibrio justamente en las mismas zonas. Lógicamente la viabilidad de la estrategia está condicionada a la creación de aparcamiento subterráneos de residentes. Dada la situación económica de los hogares, aquélla no es abordable en los próximos años o, en su caso, si, no obstante, se porfiara por llevarla adelante, el conflicto social estaría servido. De tal modo, resulta que una de las líneas de trabajo más destacadas de la presente revisión del PGOUM está, por así decirlo, *atrapada a la mitad*. La documentación del Avance no ofrece la cifra agregada de plazas que se pierden y minimiza el problema cuantificándolas en un 1%-2% del total. Arriba/abajo, ¿estamos hablando de unas 15.000 plazas? ¿Del orden de 300 millones de euros en inversión de las familias? Es demasiado para una revisión que también reclama a los particulares que hagan cuantiosas inversiones en otros capítulos como la rehabilitación de los edificios, la recuperación de los espacios libres de edificación, la mejora del factor verde...

En todo caso, una actuación como la aquí considerada, que arrastra un fuerte desembolso de dinero de los hogares, requiere un alto consenso ciudadano o, de lo contrario, está condenada al fracaso. La participación de los vecinos y vecinas, de la población afectada, es condición *sine qua non* para producirlo.

Por otra parte, el borrador de las NN UU contempla lo que sigue: "En la superposición con viario y cuando se pretenda compatibilizar el carácter de Corredor Urbano Ambiental con un Eje Urbano de Actividad se permitirá, mediante la redacción de un Plan Especial, un régimen específico para la implantación del uso de actividad económica tanto en el espacio libre como en las parcelas del entorno. En este caso, a nivel del edificio, se podrá establecer un mayor nivel de compatibilidad de la actividad económica con el uso residencial, estableciendo un régimen específico diferenciado respecto del Área de Regulación de Usos en la que se inserte"¹³⁸. Se comprenderán aquí las prevenciones que exponemos en el epígrafe 5.3 y, en particular, la que se refiere al temor de que la actuación, en lo fundamental, derive en una operación de embellecimiento de algunas zonas y poco más, con el objeto de potenciar los ejes comerciales. Discrepamos de forma meridiana de que se expulse las funciones residenciales de las calles principales de la ciudad, sea dentro de la almendra central, sea en la periferia.

8. MEDIO AMBIENTE

8.1. OBJETIVOS

La revisión del PGOUM, siempre que persiga la mejora de los índices relativos a la huella ecológica o a la biocapacidad, debe incidir en el metabolismo urbano, esto es, en la entrada en el sistema y consumo de recursos naturales y en la salida de los residuos. En los apartados que siguen nos detenemos en la exposición de sugerencias justamente sobre el agua, la energía, los residuos sólidos urbanos y la contaminación.

El objetivo en todos los casos se resume en la **disminución tanto de las entradas como de las salidas, lo cual nos lleva a la búsqueda de procesos eficientes y ahorradores, a la búsqueda de procesos que permitan el cierre de los ciclos de materias y energías.**

Además, la planificación urbanística ha de incorporar tres principios: subsidiaridad (los problemas se han de resolver en el nivel más bajo, en la escala más próxima al origen), celeridad (los problemas se han de resolver en las primeras etapas de los ciclos) y **prudencia o precaución** (lo ideal es eliminar el daño medioambiental generado por los procesos de consumo de los recursos y gestión de los desechos y, si esto no es posible, minimizar los impactos; a la vez que debemos velar por operar con procesos conocidos, de manera que éstos se evitan o su aplicación se rodea de todas las cautelas precisas cuando no tenemos certeza de los daños que causan, pero cabe una duda razonable acerca de su peligrosidad para el medio y, sobre todo, para la salud de las personas).

Por lo demás, la mejora del metabolismo urbano, visto desde el planeamiento general, es una variable dependiente en alta medida de la articulación de un modelo de movilidad sostenible y de la creación de una potente red de zonas verdes y áreas naturales. A ambos asuntos hemos dedicado capítulos separados atrás.

8.2. EL AGUA

Los objetivos que planteamos en este apartado son los siguientes:

- Reducción del consumo agregado de agua.
- En particular, disminución de las entradas de agua potable y, por tanto,
 - de las pérdidas en las conducciones
 - y del consumo por los sectores de demanda (doméstico, dotacional, productivo y espacio público –baldeado de calles, riego de zonas verdes, etc.-).
- Disminución de las aguas residuales enviadas a las ERAR.
- Aumento de las aguas grises regeneradas directamente por los sectores.
- Incremento del consumo de aguas recicladas, sea las provenientes de las ERAR, sea las depuradas *in situ*.
- Optimización del aprovechamiento del agua de lluvia por los sectores, lo que entraña:
 - la ampliación del consumo de la misma sin tratamiento previo o con un tratamiento somero, incluyendo en este apartado la infiltración a los acuíferos subterráneos,
 - y la reducción de la cantidad que se dirige al alcantarillado o que forma escorrentía, así como la evitación del encharcamiento con la subsiguiente evaporación.
- Minimización de las pérdidas de agua no potable en las conducciones.

El logro de estos objetivos permite además un considerable ahorro en el consumo de los materiales y energía empleados en la obtención, almacenamiento, tratamiento y distribución del agua potable y en el tratamiento, transporte y eliminación de las aguas residuales.

En consonancia con los objetivos que acabamos de enumerar, sugerimos las siguientes líneas de actuación para el nuevo PG:

- Realización de una auditoría del grado de cumplimiento de la Ordenanza de Gestión y Uso Eficiente del Agua en la Ciudad de Madrid.
- Desarrollo de auditorías de los equipamientos públicos y edificios oficiales, que permitan la elaboración de planes individualizados de disminución del consumo de agua y reutilización de las aguas grises y de lluvia. Se prestará especial atención a los campos de golf.
- Requerimiento de elaboración periódica de auditorías y planes individualizados a las grandes y medianas superficies comerciales, edificios de oficinas, hoteles y otras localizaciones de actividad económica en edificio exento.
- Incorporar en el informe medioambiental de la inspección técnica de los edificios (ITE) la evaluación de las posibilidades de recogida y utilización de las aguas grises y pluviales.
- Exigencia de que los proyectos de rehabilitación subvencionados en las ARI/ZRI incorporen medidas de ahorro y mejora de la eficiencia, sea en las viviendas, sea en los edificios, para obtener la calificación provisional.
- Regulación en las NN UU de la obligación de incorporar medidas de ahorro y mejora de la eficiencia en los supuestos de realización de obras de rehabilitación, ampliación, sustitución y cambio de uso.
- También de los supuestos de obligatoriedad en otros casos tales como las piscinas privadas (rellenado del vaso, reutilización del agua), jardines particulares (superficies de césped, selección de plantas...).
- Regulación en las NN UU (o en la ordenanza) de la captación y utilización de aguas grises y de lluvia directamente por los sectores de demanda: normas de uso, especificación de las instalaciones (desagües, cubiertas, canalones, filtros, depósitos, bombas, tuberías, conmutación con el agua de red, vertido a la alcantarilla...), tratamiento de depuración previa –en su caso- a la utilización, control de la calidad, inspecciones...
- Inclusión de un artículo específico en las NN UU que regule la autorización de la localización, en el subsuelo de las fincas o, incluso, en el subsuelo del espacio público adyacente, de los depósitos de los sistemas de reutilización de las aguas grises y/o pluviales. En el supuesto de ocupación del espacio público, tal solo podría ser cuando constituya la única solución técnicamente viable y siempre que no suponga deterioro de la funcionalidad y estructura del espacio afectado ni de las redes e infraestructuras y servicios urbanos que discurran por la zona. Los aljibes preferentemente estarán enterrados a fin de evitar que la luz, el calor o la suciedad alteren la calidad del agua almacenada.
- Incorporación en la normativa de criterios de diseño de suelos permeables, desarrollando el artículo 8 de la ordenanza, e incluso aumentando el grado de exigencia. El sellado del espacio libre de edificación, tanto público como privado, habría de reservarse únicamente a las calzadas de tráfico rodado. En el resto de las zonas (aceras, plazas, patios, campos deportivos, sendas peatonales, aparcamientos en superficie...) se han de emplear pavimentos porosos: gravas, arenas, materiales cerámicos, así como adoquines, empedrados, losetas... separados por juntas de material permeable. Será preceptivo para la concesión de la licencia de nuevas obras y de obras de reurbanización que los proyectos indiquen los porcentajes mínimos que se prevén de suelos permeables y que justifiquen los acabados que se sellan no siendo viales.
- Generación de una red de recogida, depósito y reutilización *in situ* de aguas pluviales por el sector espacio público, evitando así el vertido a las alcantarillas o las pérdidas por la escorrentía y la evaporación.
- Aplicación de criterios de sostenibilidad en el diseño y mantenimiento de las zonas verdes. El ya citado documento *Criterios para una jardinería sostenible en la ciudad de Madrid* relaciona varias medidas que bien podrían traducirse en directrices.
- Mejora de la informatización de las redes de conducción de todo tipo de aguas a fin de optimizar la detección de averías y pérdidas y reducir los tiempos de respuesta.

8.3. ENERGÍA

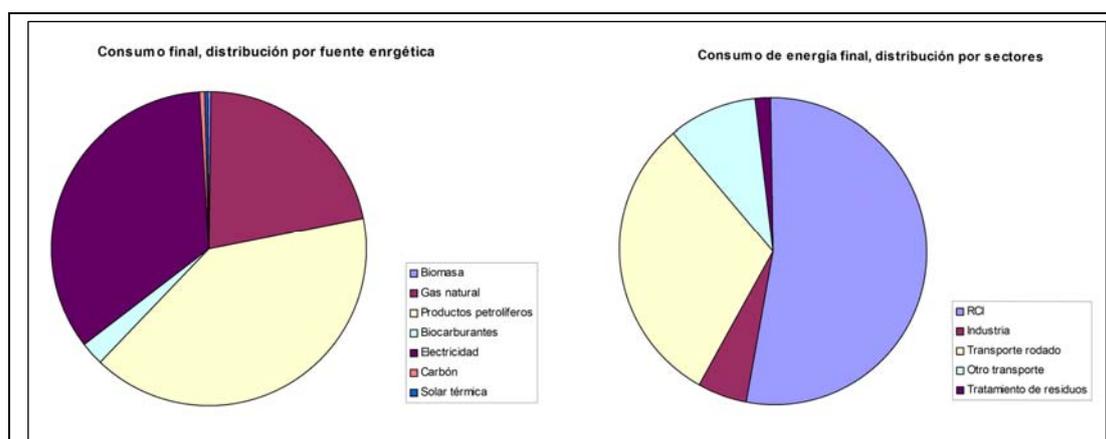
8.3.1. ALGUNOS DATOS: DEPENDENCIA ENERGÉTICA, PESO MUY ALTO DE LA ENERGÍA DERIVADA DE FUENTES FÓSILES...

Según datos de la Agencia de la Energía de la Ciudad de Madrid referidos a 2011¹³⁹, en dicho año la ciudad importó energía por un valor de 5.602,77 ktep, al que se añadieron los 156,13 ktep de energía primaria procedente de fuentes propias. La dependencia energética es apabullante (97%), tanto más si tenemos en cuenta que en el total nacional las importaciones representan un 75%, que también es indicativo de una alta dependencia del exterior. En el periodo 2008-2011 tuvo lugar una cierta reducción (-8%) de la suma de las importaciones y la producción propia, imputable a la crisis económica en su mayor parte y a las medidas de ahorro y mejora de la eficiencia energética¹⁴⁰.

El grueso de la energía importada pertenece a los productos petrolíferos (63%), que junto con el gas natural y el carbón totalizan el 80%. La electricidad representa un quinto, mientras que el resto de las fuentes tienen un peso casi anecdótico; si bien tanto los biocarburantes como la biomasa registran una evolución muy acusada entre 2006 y 2011. La dependencia respecto de las fuentes fósiles es, pues, también muy acusada. Lo es incluso si descontamos la cuota del keroseno debida al *efecto Barajas*: el porcentaje de los productos petrolíferos, el gas natural y el carbón asciende entonces al 62% sobre un valor de las importaciones de 3.241,69 ktep.

En cuanto a la generación de energía en el municipio algo más de la mitad se debe a la cogeneración acumulando la obtenida en el secado de lodos de las EDAR y en los sectores residencial, comercial e industria. La incineración de residuos constituye la segunda fuente, con una cuota en torno al 20%; seguida por el biogás (13%) obtenido en el vertedero y las EDAR. La solar térmica tiene alguna importancia (13%), mientras que la fotovoltaica apenas suma un 1%. Observamos, pues, la fuerte incidencia de la gestión de los residuos y, por tanto, del Ayuntamiento, en la producción propia. El peso de la solar es reducido y otras fuentes alternativas no existen.

El consumo de energía final en el municipio, en 2011, ascendió a 3.464,96 ktep. En el lado derecho del siguiente gráfico observamos que más de la mitad del consumo se debe al sector residencial/comercial, con el predominio del subsector doméstico; seguido por el sector del transporte rodado. Las viviendas, comercios, oficinas y tráfico rebasan el 80 del consumo



Fuente: Agencia de la Energía de la Ciudad de Madrid

¹³⁹ AECM: "Balance energético del municipio de Madrid. Año 2011", Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, Madrid, marzo de 2014, en www.madrid.es.

¹⁴⁰ En el total de la Comunidad de Madrid también se produce una reducción. Según la Fundación de Energía de la Comunidad de Madrid ello apuntaría a que se están aplicando con éxito medidas de ahorro y mejora de la eficiencia.

Resta en este rápido repaso por los datos que nos detengamos en dos indicadores. El de consumo per cápita: 1,06 tep/hbte en la ciudad, frente a 1,98 en España; y el de intensidad energética: 36,79 tep/millón de euros del PIB de 2000, frente a 119,8, respectivamente. Las diferencias entre el municipio y el Estado se explican en buena medida por el escasísimo peso de la industria (sobre todo la pesada) en la actividad de la capital. En el periodo 2006-2011 vemos que los dos índices, en sendos ámbitos, han experimentado una tendencia sostenida a la baja, que revela tanto el descenso de la actividad económica como el cambio de la composición sectorial de la estructura económica, más, probablemente, la incidencia de una mejora de las conductas de ahorro y eficiencia energética por parte de los agentes.

Tenemos, en otro orden de cosas, que con la crisis económica se ha abierto paso una dura realidad: la pobreza energética. No contamos con información estadística para Madrid. No obstante, podemos hacernos una idea de la envergadura del problema si reparamos en los datos de la región. La Encuesta de Condiciones de Vida del INE dice que, en 2012, alrededor del 8% de los hogares entrevistados en la Comunidad de Madrid declaraban que en los meses fríos no alcanzan una temperatura suficientemente cálida (el 17,9% en el total de España) y que alrededor del 27% declaraban que en los meses de verano no alcanzan una temperatura lo suficientemente fresca (el 25% en el total de España). Según esto, basándonos en la percepción subjetiva de las personas, en más de 100.000 hogares de la capital, del orden de 270.000 vecinos y vecinas de todas las edades pasan frío en invierno.

Por otra parte, con los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, en un estudio recientemente publicado¹⁴¹, la Asociación de Ciencias Ambientales, calcula que en la Comunidad de Madrid hasta un 13% de los hogares tienen un gasto desproporcionado en energía, entendiéndose por tales aquellos en los que la factura de la luz supone más del 10% del total de gastos. Es verdad que la Comunidad de Madrid arroja un porcentaje mejor que el resto de CC AA, excepto el País Vasco, pero en sí misma el volumen es enorme.

8.3.2. OBJETIVOS

Sin duda, un campo muy vasto de las actuaciones que se habrían de emprender para acercarse a los objetivos que acabamos de enumerar desborda el objeto del PG e incluso el abanico de competencias del Ayuntamiento. Trataremos de sujetarnos lo más posible a la dimensión urbanística y, desde luego, al marco de acción de la Administración local.

En esta segunda vertiente del metabolismo urbano avanzamos las siguientes metas:

- Reducción del consumo energético per cápita y por millón de euros del PIB, en una doble vertiente: ahorro y ganancias en la eficiencia.
- Disminución de la participación del petróleo y sus derivados en el mix a favor de las energías renovables, alternativas o nuevas.
- Mejora del balance energético de la ciudad gracias al aumento de la energía autogenerada, que se concreta en la captación de la energía solar, la cogeneración y el aprovechamiento de las basuras.
- Contribuir al objetivo del 20/20/20 en 2020 de la UE.
- Afrontar el efecto de la isla de calor, cuyas consecuencias sobre el efecto invernadero y el cambio climático pueden ser relevantes.
- Combatir las lacras de la pobreza energética.

8.3.3. SUGERENCIAS EN MATERIA DE ENERGÍA

141

Asociación de Ciencias Ambientales: *Pobreza Energética En España. Análisis de Tendencias*, Madrid, 2014.

En función de los objetivos anteriores y considerando la muy apretada síntesis de datos que hemos expuesto en el penúltimo epígrafe, parece claro que la estrategia se ha de centrar en cuatro grandes vectores.

En primer lugar, en el lado de la oferta, está el desarrollo de las fuentes primarias propias. Aquí se ha de hacer hincapié en el aprovechamiento de las enormes potencialidades de las construcciones existentes. La colocación de dispositivos captadores de la solar térmica y la solar fotovoltaica está todavía en mantillas y, por otra parte, la energía extraíble de los residuos por el sector doméstico ni siquiera ha nacido. Por lo demás, es verdad que, bajo la presión del lobby de las eléctricas, la política que viene siguiendo el Ministerio de Industria es tremendamente errática y no ayuda nada. La respuesta obviamente no puede ser la inhibición.

En segundo lugar, en el lado de la demanda, la disuasión del uso del vehículo particular y el apoyo al transporte colectivo y a la movilidad peatonal y en bici constituyen varias líneas fundamentales, sobre las que nos hemos explayado en el capítulo 7. También en este apartado debemos subrayar las oportunidades que ofrece el coche eléctrico. Hoy por hoy, y a pesar de los pronósticos, el coche eléctrico tiene una muy escasa penetración¹⁴². Con todo, en términos energéticos, presentan clarísimas ventajas respecto de los coches de combustión interna. A los 100 Km, uno de éstos consume alrededor de 7 litros de gasolina, el equivalente aproximado de 245 megajulios (Mj), mientras que un coche eléctrico en ciudad consume unos 14 kwh, 50,4 Mj. El eléctrico requiere entre un cuarto y un quinto de la energía que se come el convencional¹⁴³. Sorprende que la revisión del PGOUM no haga mención alguna al fomento de este tipo de vehículos.

En tercer lugar, la arquitectura bioclimática, aplicada sobre la edificación existente, conforma uno de los terrenos más prometedores. Se extiende desde la simple sustitución de los elementos de carpintería buenos conductores del frío y el calor, como los metales, por los malos conductores, como las maderas o la cerámica; hasta el doble acristalamiento de las ventanas o la colocación de persianas, toldos y otras protecciones; pasando por el aislamiento de la envolvente o la vegetación de las fachadas y las cubiertas; sin olvidar la incorporación de medidas de ahorro/eficiencia en la iluminación de las zonas comunes o en los ascensores.

En cuarto lugar, la reconfiguración de los espacios públicos-libres de construcciones (de titularidad pública o privada) se erige en otro de los ejes prioritarios. Pensemos en la eficacia de las medidas relativas a lo que más atrás, en el capítulo 5, hemos llamado *despavimentación* de las calles y las plazas o a la mejora del verde de los espacios vinculados a los edificios o a la creación de sombras mediante el arbolado de los paseos y aceras.

En definitiva, sugerimos:

- Redacción de la Ordenanza de Uso Sostenible de la Energía prevista en el Plan de Uso Sostenible de la Energía y Prevención del Cambio Climático de la Ciudad de Madrid o, en su defecto, desarrollo del poco ambicioso capítulo 5.4 de las vigentes NN UU.
- Muchas de las medidas contempladas en el documento *Guía de Buenas Prácticas para el Gestor Energético del Ayuntamiento de Madrid*¹⁴⁴ son susceptibles de ser incorporadas a la normativa (sea la ordenanza, sean las NN UU) y de ser extendidas a los edificios residenciales, comerciales, oficinas...
- Creación de incentivos económicos (subvenciones y otras) y fiscales (bonificaciones y otras) dirigidos a la promoción de la incorporación de medidas de ahorro y mejora de la eficiencia

¹⁴² En 2013, se vendieron tan solo 811 unidades en España, 437 en 2012. La cuota de mercado del coche eléctrico, más los híbridos, apenas llega al 1,5%. Son caros (entre 5.000 y 10.000 euros más), tienen menor autonomía de desplazamiento (150 Km), tardan en ser recargados (hasta 8 horas)... Por otra parte, estos vehículos, contrariamente a lo que dice la publicidad, no son 100% ecológicos, toda vez que, como cualquier otro automóvil, han de ser producidos y consumen energía que también es producida, en procesos que absorben recursos y segregan residuos contaminantes.

¹⁴³ En euros, tenemos que el coche eléctrico es unas cinco veces más barato: de 1,5-1,7 euros a 9-10 euros los 100 Km. También es más económico el mantenimiento, etc.

¹⁴⁴ En www.madrid.es.

- en las viviendas (arquitectura bioclimática pasiva), siempre que no sean exigibles por el Código Técnico de la Edificación (CTE) u otra disposición legal.
- En las ARI/ZRI, la concesión de ayudas de rehabilitación integral debe exigir que los proyectos incorporen la rehabilitación energética¹⁴⁵.
 - La Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones requiere la elaboración, en el procedimiento de la ITE, de un informe sobre el comportamiento térmico de los edificios, sin relevancia a efectos del resultado favorable o desfavorable, y cuya utilidad posterior es apuntar medidas de mejora. Proponemos que el informe sea más amplio de forma que interese los diferentes aspectos relativos al consumo energético y las diversas posibilidades de ahorrar/mejorar la eficiencia: iluminación, ascensores, captación...
 - Obligación de que los edificios dotacionales, comerciales y de oficinas realicen una auditoría energética y obtengan la certificación de eficiencia en un plazo de 4 años.
 - Creación de incentivos económicos y fiscales dirigidos al fomento de la instalación de captadores de energía solar térmica y fotovoltaica en los edificios. En la actualidad se aplica una bonificación del 95% en el ICIO.
 - Realización de estudios de viabilidad técnica y económica para la construcción de plantas comunitarias de producción de energía: termoeléctricas, de cogeneración, a partir de los residuos urbanos...
 - Realización de estudios específicos sobre el efecto isla de calor. Es un fenómeno poco conocido, pero que, dada la correlación directa entre el efecto y el tamaño de la ciudad, se calcula que aquél puede llegar a 9 °C en una urbe como Madrid.
 - Aumento y adecuación de la vegetación dada la capacidad de ésta para mitigar los cambios de temperatura y para generar refrigeración natural (sombras, humedad...).
 - Establecimiento de valores mínimos de suelo permeable, pavimentos con bajo poder de irradiación de los rayos solares...
 - Implantación de un modelo de movilidad sostenible.
 - Regulación de la obligatoriedad de la instalación de la infraestructura de recarga de los coches eléctricos en los garajes de nueva construcción y en los casos de realización de obras de modificación, ampliación, rehabilitación... de los existentes.
 - Delimitación de puntos de recarga en la calle.
 - Estrategia de desarrollo del coche eléctrico en las flotas públicas y de empresas grandes y medianas.

8.4. RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

8.4.1. EL MODELO DE GESTIÓN EXISTENTE

Según la Memoria de Actividades de la Dirección General del Parque Tecnológico de Valdemingómez (PTV) de 2011, la ciudad de Madrid produce diariamente del orden de 3,7 mil toneladas de basuras, que suman 1,35 millones de toneladas al año. Cada madrileño genera algo más de 414 Kg/año. De ellos, la mayor parte se debe a los residuos domésticos (83%), mientras que el resto procede de la actividad económica (hostelería, restauración, mercados...). En los últimos años, el volumen de basura producida se ha contraído a causa de la crisis.

Las ingentes cantidades anteriores se ven incrementadas por la producción de otros residuos (pilas, electrodomésticos, industriales, medicamentos...) de los que se hacen cargo los gestores autorizados o los propios productores.

Un sector generador de residuos particularmente significativo es el de las obras de construcción y demolición (RCD). En Madrid y en las afueras del término municipal nos encontramos con numerosos vertidos ilegales de escombros, sobre los que se acumulan muebles, neumáticos, chatarra, carrocerías de automóviles y todo tipo de basuras, incluso materia orgánica y

¹⁴⁵ Según el estudio citado de la Asociación de Estudios Ambientales, la rehabilitación energética genera 17 puestos de trabajo por cada millón de euros invertido o 47 puestos anuales por cada 1.000 metros cuadrados rehabilitados.

productos radioactivos y farmacéuticos. En los últimos años, bajo el peso de la crisis de la construcción, el panorama ha empeorado al decir de algunos expertos: “se ha retrocedido 20 años en el tratamiento de los desperdicios, porque ahora se echa todo directamente en el agujero”¹⁴⁶, mientras algunas plantas autorizadas de tratamiento operan bajo mínimos. Tales vertidos son una de las causas principales de la degradación de los terrenos periféricos del municipio y una viva amenaza contra la capa freática debido a la escorrentía superficial y a la lixiviación.

No deja de ser paradójico que esta situación sea utilizada por las autoridades urbanísticas para justificar que los suelos respectivos han perdido sus valores naturales y, por tanto, deben o pueden perder la condición de no urbanizables; siendo que su obligación, como responsables de la aplicación de la disciplina urbanística, es prevenir y, en su caso, perseguir las prácticas infractoras. La mayoría de los ámbitos que integran el *Informe de Sostenibilidad Ambiental-Anexo 4* del Avance presentan problemas más o menos agudos de este tipo: Valdegrulla, Mina del Cazador, Barajas Este, Valdemingómez, sur de Villaverde... La llamada ampulosamente Centralidad del Este no es solo un basurero, sino que el paso de las explotaciones mineras ha dejado detrás de sí un paisaje arrasado y un terreno salpicado de subsidencias, colapsos y peligrosas lagunas de agua en las que han muerto ahogados dos niños en los últimos años. Por supuesto, la acumulación de vertidos incontrolados es un elemento *normal* de los suelos urbanizables de Los Berrocales, Ahijones, Valdecarros... Con todo, la palma en cuanto a vertidos ilegales se la lleva la Cañada Real Galiana a pesar de las reiteradas y anónimas denuncias de unos amedrentados vecinos y vecinas.

M- 40

R-3

El modelo de gestión de los RSU se inicia con la separación en origen, en los hogares y otros centros productores, seguida por el depósito en los contenedores, el transporte a Valdemingómez y el tratamiento, valorización o eliminación.

La gestión actual de las basuras de Madrid presenta problemas y disfunciones en todas y cada una de las etapas. Así, la separación en origen es insuficiente. Según los datos del Ayuntamiento de Madrid¹⁴⁷, los residuos depositados de forma incorrecta en la bolsa de restos son el 44% y el 38% los depositados en la bolsa amarilla. Los grandes contenedores en la vía pública despiden malos olores y son una fuente de suciedad de las calles, arruinando la imagen de la escena urbana. El sistema paralelo de recogida en pequeños cubos de los que se deben hacer cargo las comunidades da lugar, asimismo, a varios problemas, entre los que sobresale el trato discriminatorio respecto del sistema alternativo. Además, la red de puntos limpios está infradotada e impone demasiadas restricciones y trabas para que los vecinos y vecinas entreguen los residuos. El transporte desde los cuatro puntos cardinales de la ciudad a un solo lugar de recepción en varios centenares de camiones, día tras día, produce una importante contaminación atmosférica y acústica, así como un voluminoso consumo energético: en 2011, Valdemingómez registró una media algo superior a 1.000 tránsitos/día, lo que supuso del orden de 382.000 entradas y salidas en el año. En el destino final, por último, tenemos que el grado de aprovechamiento es bajo: en 2010 fueron incineradas 315 mil toneladas de rechazos y en 2011 sumaron 307 mil toneladas, que viene a ser una cuarta parte de los residuos que llegan al PTV. Éste, a su vez, por sí mismo es un problema: malos olores en un amplio radio alrededor, emisión de partículas tóxicas al aire, dañinas para la salud como muestran recientes estudios científicos¹⁴⁸, que constatan un mayor riesgo de mortalidad por cáncer en ciudades próximas a incineradoras e instalaciones para la valorización y eliminación de residuos peligrosos. Muchas de las sustancias residuales se destruyen cuando se alcanzan temperaturas superiores a los 800 °C, pero, no es menos cierto, se vuelven a sintetizar al enfriarse.



Cornisa de Orcasitas



Gran San Blas

Por todo ello llama la atención la autosatisfacción que transmite el Ayuntamiento de Madrid a propósito de los beneficios del Parque Tecnológico. En realidad, ya la misma denominación peca de hiperbólica.

¹⁴⁷

Guía de buenas prácticas para reducir los residuos urbanos, en www.madrid.es.

¹⁴⁸

<http://ac.els-cdn.com>.

Beneficios ambientales del Parque Tecnológico de Valdemingómez (año 2009)					
El reciclaje de los materiales recuperados en las plantas de separación...	...permitirá reducir el consumo de materias primas ¹ en	224.724	t/año	t/año CO ₂ equivalente	MWh de E. eléctrica
	...evitará la emisión de gases de efecto invernadero en	158.530	t/año de CO ₂		
	...ahorrará	808.076	MWh de energía eléctrica		
	cantidad equivalente al consumo eléctrico anual de	252.524	viviendas		
El compostaje de la materia orgánica seleccionada en las plantas de separación...	...redujo el consumo de fertilizantes en	65.857	t/año	777.116	808.076
La valorización energética de residuos no reciclables...	...evitó el depósito en vertedero de	311.295	t/año de residuos	Ahorro emisiones:	Ahorro indirecto de
	...evitó la emisión de gases de efecto invernadero en	290.001	t/año de CO ₂ equivalente		
	...produjo	234.841	MWh de energía eléctrica		
	suficientes para abastecer el consumo de	73.388	viviendas durante un año		
El aprovechamiento del biogás del antiguo vertedero de Valdemingómez...	...generó	76.326	MWh de energía eléctrica	equivalente a la que consumen	252.524
	equivalente a la que necesitan	23.852	viviendas en un año		
	...evitó la emisión de gases de efecto invernadero en	300.317	t/año de CO ₂ equivalente		
Por biogás de biometanización	... evitó la emisión de gases de efecto invernadero en	17.680	t/año de CO ₂ equivalente	en un año gracias a la recuperación de materiales	311.167
La combustión del biogás del vertedero de rechazos del Centro Las Dehesas...	...evitó la emisión de gases de efecto invernadero en	10.588	t/año de CO ₂ equivalente	Producción de energía eléctrica:	97.240
Madera recuperada procedente de restos de poda					3.304 ton

Fuente: www.madrid.es.

Para ser fiel, a la tabla de beneficios le falta el otro platillo. ¿Cuáles son los perjuicios en términos de daños a la salud de la población del entorno a causa de los malos olores y de la emisión de dioxinas, furanos, micropartículas, aerosoles ácidos? ¿Cuáles son los gastos operativos del complejo? ¿Cuánta energía requiere el sistema para funcionar? ¿Cuánto contamina la flota de camiones de la recogida? ¿En qué situación se halla el suelo y el subsuelo en que está localizado el complejo?

Y en otro orden de cosas, ¿cuál es el rendimiento de las plantas? Valga un ejemplo. En 2011 se incineraron 307.000 toneladas de basura en el PTV, que rindieron una energía de 212.486 MWh (megavatios hora). Toda vez que conocemos el peso de los materiales que formaron la fracción quemada, podemos estimar su poder calorífico aproximado¹⁴⁹: alrededor de 800.000 MWh. Luego el rendimiento (trabajo útil/trabajo total) es un 26%. Como quiera que nuestro cálculo es más o menos grosero, preferimos, en lugar de dar una cifra, acotar un intervalo: la eficiencia de la incineración está entre un cuarto y un tercio. Sea como sea, nos movemos, así pues, en valores más bien reducidos, igual que ocurre en otras plantas de incineración.

Un estudio de Greenpeace¹⁵⁰, fechado en 2010, llega a conclusiones bastante aleccionadoras acerca de la rentabilidad económica y social de la incineración. Las instalaciones requieren muy altas inversiones con largos plazos de amortización. Los costes de operación son igualmente elevados, aunque en parte suavizados por la existencia de subvenciones de la Administración central. Los costes ambientales son evaluados en unos 44 €/tonelada de residuo incinerado. Los gastos de gestión de residuos de los municipios que queman sus basuras son un 20% más altos. El número de personas contratadas por tonelada tratada es entre 7 y 39 veces menor que el exigido en las tareas de reciclaje y recuperación de materiales.

El capítulo 9 de la Memoria de 2011 del PTV se dedica al tema del control y la vigilancia ambientales. La principal conclusión que expone es que "... las actividades que tienen lugar en

¹⁴⁹ Estimamos el poder calorífico inferior, que es igual a la cantidad total de calor desprendido en la combustión sin contar la parte correspondiente al calor latente del vapor de agua generado.

¹⁵⁰ Greenpeace: "La incineración de residuos en cifras. Análisis socio-económico de la incineración de residuos municipales en España", en www.greenpeace.org.

las instalaciones de este complejo no afectan a su entorno”¹⁵¹. A continuación desgrana en varios gráficos los resultados correspondientes a las mediciones. La consideración que merece la información proporcionada es que es escasa, abstrusa... No deshace las sospechas de secretismo. Una de las mediciones en particular deja perplejo al lector o lectora: la tabla 9.1 recoge las mediciones relativas a los contenidos de metales pesados por Kg de tierra en 10 zonas de los alrededores del PTV. Pues bien, respecto de 8 de los 10 puntos en que se han tomado muestras se nos advierte que los valores no son “... representativos por encontrarse en zona fuertemente antropizada o con condiciones ambientales alteradas (núcleos urbanos próximos, zonas con tráfico rodado, estaciones de depuración de aguas residuales...)”¹⁵². Entonces, ¿qué fiabilidad merece la vigilancia de la contaminación del suelo? ¿Cómo se puede afirmar tan a la ligera la benignidad del complejo si la información con que se cuenta no es representativa? La nota es tanto más extraña cuanto dos de los puntos de observación son las ERAR de Butarque y Suroriental.

8.4.2. POR UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN: *BASURA CERO*

Más importante que la comparación miscelánea de pros y contras, la principal crítica que merece el sistema de gestión de los RSU de Madrid es que se aparta de los modelos basados en el objetivo de *basura cero*. Ciudades como San Francisco, Canberra, Berkeley, Seattle Buenos Aires e incluso algunas zonas de Nueva York y Ontario han adoptado sistemas de gestión de este tipo. Lo de menos es que la meta sea probablemente inalcanzable, lo significativo es que esas urbes se han fijado un fin ambicioso y que, para lograrlo, se han trazado un camino determinado. Los resultados les avalan, pues en algunos casos se contabilizan reducciones del volumen de RSU superiores al 50% en un periodo de 10 años.

Los residuos son materias primas, no son basura en el sentido de desechos de los que hay que desprenderse. Es verdad que, en la actualidad, hay una cierta cantidad de residuos que no se pueden recuperar ni tratar o que reciclarlos es muy costoso económicamente o incluso entraña procesos muy contaminantes. Tenemos que contar con la fatiga de los materiales y los consiguientes fallos y roturas en el supuesto de utilizaciones repetidas. El destino de esa fracción de los residuos no puede ser otro que el vertedero, solo que esta vez con una composición muy seleccionada y expurgada de elementos nocivos. Como muestra un estudio de Ecologistas en Acción y Amigos de la Tierra¹⁵³, hecho público en noviembre de 2013, la mayor mina española de materias primas valiosas está en los vertederos, donde se calcula que hay del orden de 275 millones de toneladas de ellas, el equivalente a más de nueve millones de camiones de gran tonelaje. En España se ponen en circulación diariamente más de 50 millones de envases de un solo uso; de ellos solo se recupera un 30%; el resto, unos 38 millones, van a parar al vertedero, la incineradora o es abandonado en los campos y los parajes naturales.

El despilfarro de recursos que encierra el modelo dominante de gestión de los RSU alcanza el clímax en la incineración. La energía ni se crea ni se destruye, pero la combustión de las basuras elige la trayectoria más entrópica de aprovechamiento, a la vez que genera escorias y cenizas que deben ser tratados como residuos peligrosos y las chimeneas expulsan gases y sustancias dañinas para la salud de las personas y del medio ambiente. Aún más, en la mezcla que se lleva al horno se incluye mucha cantidad de papel, plástico, madera y otros materiales que son fácilmente reciclables por la exclusiva razón de que arden bien y facilitan la hoguera.

La clave del *basura cero* es, de un lado, apostar por la *producción limpia* y, de otro, devolver los residuos a la naturaleza, cuando no hay otra alternativa, en las condiciones menos agresivas. Lo uno y lo otro demandan la puesta en marcha de un conjunto de medidas que desbordan ampliamente el marco del PG e incluso el de las competencias de la Administración local. No

¹⁵¹ DG del PTV: “Memoria de Actividades del Parque Tecnológico de Valdemingómez 2011”, p. 114.

¹⁵² Ibid, p. 119.

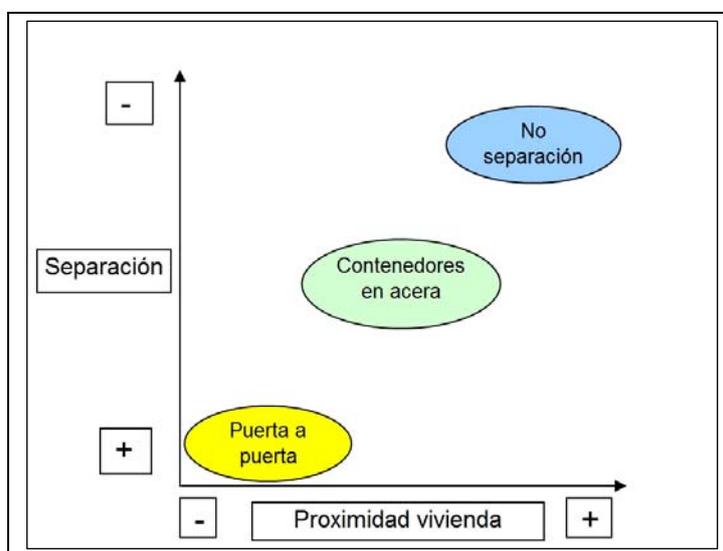
¹⁵³ Ecologistas en Acción y Amigos de la Tierra: “Un yacimiento en la basura. Análisis de los vertederos de residuos domésticos en España”, en www.ecologistasenaccion.org.

cabe, por tanto, que nos adentremos aquí en esa dirección¹⁵⁴. Donde los ayuntamientos sí son competentes es en la determinación de los modelos de gestión y, valga el juego de palabras, en la gestión del modelo elegido.

La espina dorsal del modelo que defendemos plantea los siguientes objetivos, con implicaciones en el planeamiento urbanístico:

- Disminuir la generación de basuras por habitante, apostando por la aplicación de la estrategia de la triple R (reducir, reutilizar, reciclar) en los hogares y en actividades económicas como la restauración, la hostelería y el comercio.
- Aumentar la separación en origen.
- Corregir los impactos generados por los actuales sistemas de recogida (contenedores, cubos...) e impulsar sistemas alternativos como la recogida neumática.
- Potenciar el *tratamiento y valorización distribuidos*, de manera que no sea necesario el transporte a Valdemingómez.
- Blindar y aislar las instalaciones del Parque Tecnológico de modo que se minimicen los efectos-impactos sobre las zonas habitadas próximas.
- Desarrollar la estrategia de la triple R en el caso de los desechos de la construcción.
- Erradicar los vertederos ilegales.

Tal vez la cuestión más delicada y polémica que suscita la redefinición del modelo de gestión de los RSU que estamos esbozando sea el sistema de recogida. En buena medida, el éxito del *basura cero* depende de la colaboración ciudadana y, concretamente, de la práctica de la separación en origen en cinco fracciones: orgánicos, envases, papel y cartón, vidrio y rechazo. Por lo que respecta a los residuos domésticos, en el día a día se observa que existe una correlación negativa entre el grado de separación en origen y la distancia a las viviendas del lugar en que se deposita la bolsa. De ahí que, en principio, el sistema de recogida *puerta a puerta* sea el que promete mejores rendimientos.



Este sistema, sin embargo, tiene numerosos detractores. Es tachado de autoritario y represivo, lesivo de la intimidad de las personas y las familias, antiestético y antihigiénico, incómodo, rígido, caro en función de los resultados obtenidos... En algunos casos ha provocado el *turismo*

¹⁵⁴ Habría que plantear cuestiones como el rediseño de los productos, el retorno de los envases, la responsabilidad de los productores sobre la vida entera de los productos, la racionalización de los estilos de consumo, la prohibición de la práctica de la obsolescencia planificada... Todas ellas son estrategias y medidas cuyo fin evidente es la reducción del volumen de los RSU. No es más limpio quien más limpia sino quien menos ensucia, como dice el refrán.

basuril, pues muchas personas boicotean la implantación llevando la bolsa a otros municipios. También es cuestionado señalando que “de todas formas siempre existe un cierto porcentaje de RSU que no se puede recuperar ni tratar”. Son razones que no podemos echar en saco roto ni ignorar mirando para otro lado. Es necesario evaluar los diferentes sistemas de recogida y buscar una combinación pragmática de ellos para una ciudad como Madrid.

SISTEMAS DE RECOGIDA: EVALUACIÓN COMPARADA										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
RECOGIDA NEUMÁTICA	BUZONES EN EDIFICIOS	?	?	↑	↓↓	↓↓	↓↓	↓	↓↓	↓
	BUZONES EN VÍA PÚBLICA	?	?	→	→	→	→	↓	↓↓	↓
RECOGIDA PUERTA A PUERTA		↑↑	↓	↑	↓	↓	↓	↓	↑↑	→
RECOGIDA EN CONTENEDORES EN SUPERFICIE		→	→	→	↑	↑	→	↑	↑	↑
RECOGIDA EN CONTENEDORES SOTERRADOS		?	?	→	→	→	→	→	↑	↑
Codificación		Muy alto ↑↑ Alto↑ Medio → Bajo ↓ Muy bajo ↓↓ No concluyentes ?								

Fuente: Agencia de Ecología Urbana de Barcelona.

- | | |
|---|---|
| 1. Resultados del sistema: % recogida selectiva | 6. Presencia de residuos en vía pública (desbordamientos/residuos fuera del contenedor) |
| 2. Cantidad impropios en el sistema de recogida | 7. Olores |
| 3. Proximidad al usuario | 8. Transporte de residuos |
| 4. Ocupación del espacio público | 9. Ruidos |
| 5. Impacto visual | |
- SISTEMA DE RECOGIDA

CONTENEDORES EN SUPERFICIE

VENTAJAS	INCONVENIENTES
<ul style="list-style-type: none"> - Es el sistema más conocido y sencillo. - Es el más económico de implantar. - Exige poco personal para la recogida, sobre todo el de recogida lateral dada la automatización. - Los grandes contenedores permiten reducir el nº de puntos de recogida. - Asimismo, permiten que los puntos estén en localizaciones periféricas de las supermanzanas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ocupan mucho espacio. - Tienen un gran impacto visual. - Si no están bien dimensionados o la recogida se demora, los alrededores del punto se llenan de basura. - Causan malos olores, sobre todo si es frecuente el desbordamiento. - Los camiones de recogida causan ruido, atascos de tráfico, emiten humo... - A veces, están a demasiada distancia de los usuarios, lo que dificulta la separación de basuras. - Facilitan el depósito de residuos especiales: escombros, muebles, electrodomésticos... - A veces, son objeto de actos vandálicos e incendios.

PUERTA A PUERTA

<ul style="list-style-type: none"> - Facilita la separación. - Obstaculiza el depósito de residuos especiales. - Evita el vandalismo. - Ocupa el espacio público solo un 	<ul style="list-style-type: none"> - Los camiones de recogida causan ruido, atascos de tráfico, emiten humo... - Supone mayores costes de explotación: personal, recorrido de los
--	---

<p>tiempo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minimiza el impacto visual y otros (malos olores, desbordamientos, basura en la calle...). - No se concentra en pocos puntos, con las consiguientes molestias y quejas del vecindario más cercano. 	<p>camiones...</p> <ul style="list-style-type: none"> - A veces, los cubos se sitúan en la acera y dificultan el paso. - A veces, los propietarios se demoran en la retirada de los cubos.
---	---

Fuente: Elaboración propia. En puerta a puerta incluye el sistema de los contenedores por fincas.

8.4.3. PROPUESTAS SOBRE LA GESTIÓN DE LOS RSU

Nos extendemos aquí únicamente en las propuestas que tienen alguna relevancia urbanística o sobre las que el PG puede incidir de alguna manera. Ni que decir tiene que la materialización de un modelo *basura cero* en el municipio de Madrid requiere la elaboración de un plan específico, en el cual tendría cabida un amplio abanico de aspectos ajenos al urbanismo. El nuevo PGOUM, eso sí, podría adelantar determinadas orientaciones y actuaciones. En todo caso, con y sin dicho plan, el nuevo PG debe abordar el asunto, corrigiendo la evidente laguna en que incurre el Avance.

En orden a caminar en la dirección del modelo *basura cero* planteamos las sugerencias que siguen:

- La suscripción de un acuerdo entre el Ayuntamiento y el comercio minorista (hipermercados, supermercados y tiendas) para que los negocios coloquen en sus instalaciones contenedores específicos para la recogida de aceite usado, CD, DVD, rotuladores, pilas, etc.
- Ídem para potenciar el uso de envases reutilizables mediante el establecimiento de sistemas de retorno.
- En defecto de sendos acuerdos o en el supuesto de que de ellos se deriven unos resultados nimios, regulación de las medidas oportunas mediante ordenanza municipal hasta donde lo permitan las competencias de la Administración municipal.
- Exigencia a los hoteles y sector de hospedaje de la elaboración de planes de separación en origen de los residuos que generan.
- Desarrollo del *urbanismo de los tres niveles*:
 - o Regulación de la posibilidad de instalar cuartos de basura y otras instalaciones relacionadas con la gestión de las basuras sobre rasante y en el subsuelo; incluso en el subsuelo de los interbloques como servicios infraestructurales a las viviendas y con el requisito previo inexcusable de que se elabore y apruebe un plan especial.
 - o Enterramiento paulatino de los contenedores situados en la vía pública.
 - o Instalación progresiva de un sistema de recogida neumática de basuras en determinadas zonas, lo cual mejoraría la recogida selectiva y reduciría las emisiones de CO₂ al disminuir el recurso a la flota actual de camiones.
- Creación de una red de centrales de recogida distribuidas por la ciudad, en las que los RSU se separarían convenientemente antes de ser trasladados al PTV, en cuyas instalaciones solo se tendría que hacer el tratamiento y no la separación de residuos. Esto mejoraría la gestión, al reducir tiempos entre la llegada y distribución de los RSU a las distintas plantas del complejo o a otros destinatarios. Esta medida reduciría enormemente la emisión de malos olores que en la actualidad genera el Parque en el proceso de recepción, almacenamiento, separación, distribución y tratamiento de los RSU.
- Fomento de los proyectos de instalación de pequeñas y medianas plantas de producción energética a partir de las basuras urbanas. Pensamos aquí en proyectos:
 - o Promovidos por las comunidades vecinales (en el interior de los espacios privados libres de edificación) y por las juntas de distrito o las áreas de gobierno y otros organismos y empresas municipales (en espacios públicos).

- También cabría considerar las iniciativas mixtas, previa elaboración de una norma reguladora de la colaboración público-privada en esta cuestión.
- Consistentes en la instalación de sistemas de aprovechamiento energético solventes técnica y medioambientalmente. Excluimos, por tanto, los sistemas de incineración y los de pirólisis, gasificación y plasma. Nuestra sugerencia, en particular, apunta a la digestión anaeróbica¹⁵⁵: proceso en el que se suministra materia orgánica y se obtiene metano (útil para la producción de energía eléctrica, calefacción y refrigeración) y fertilizantes (útiles como abono).
 - Basados en una experiencia tan amplia en el espacio como larga en el tiempo.
- Fomento también de las prácticas de la producción y consumo de compost, tanto en los jardines de los edificios residenciales como en los huertos y parques urbanos. La eventual creación de un gran anillo verde en la periferia de Madrid supondría, sin duda, un buen tirón del compostaje al proporcionar un segmento gran consumidor. Asimismo se habría de fomentar el uso del compost en las actividades paisajísticas y de restauración de suelos y control de la erosión.
 - Las normas urbanísticas del PGOUM deben determinar las condiciones particulares de las instalaciones correspondientes a las actuaciones anteriores: biodigestores y compostadoras. En su defecto, habrá que prever la figura en que serían reguladas tales condiciones o las que no tienen cabida en las NN UU: parcela (o, en su caso, ubicación en zonas verdes y en los espacios libres de parcelas residenciales, dotacionales...), tamaños, edificabilidad, características de funcionamiento, inspecciones, controles, clausura, infracciones...
 - Apoyo a la génesis y desarrollo de experiencias del tipo de los mercadillos de trueque de productos de segunda mano y de las redes solidarias de donación de ropa, zapatos, muebles, electrodomésticos...
 - Puesta al día del capítulo 5.5 de las vigentes NN UU. Éste se fijaba como objetivo "... contribuir a la reutilización de los residuos en el marco de las competencias de las normas del Plan General" (artículo 5.5.1). Luego anunciaba la formulación de un Plan Especial de Reutilización de Tierras y Escombros como colofón a la previsión "... de la utilización de materiales de tierras y escombros en la ejecución de la red viaria" (artículo 5.5.2). Por último, señalaba que "aquellas industrias cuya actividad contribuya de forma significativa a la reutilización de los residuos dispondrán de los incentivos y medidas de fomento que regule la correspondiente ordenanza fiscal" (artículo 5.5.3). El capítulo apenas ha tenido recorrido. Consideramos que este capítulo sigue siendo trascendente completándolo con:
 - La estricta exigencia de un plan de gestión de los RCD en las obras directamente contratadas por el Ayuntamiento, sus empresas y organismos autónomos.
 - Exigencia en las obras de rehabilitación de determinados compromisos relativos al tipo de materiales, empleo de materiales reciclados, reutilización de materiales en la misma obra...
 - Las últimas exigencias habrían de ser muy estrictas en los supuestos de rehabilitación con ayudas del Ayuntamiento.
 - Reforzar las medidas de disciplina y policía urbanísticas a fin de combatir las escombreras y depósitos ilegales. La verdad es que existe un marco jurídico extenso (desde el Real Decreto 105/2008 –estatal- a la Orden 2726/2009 –autonómica-, pasando por la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y Gestión de Residuos –municipal-) que regula la gestión de los RCD; pero, ¿de qué valen tantas normas si no funciona correctamente el aparato encargado de velar por su cumplimiento? Entre otras cosas, ¿cuál es la virtualidad de la norma si sale más barato infringirla que respetarla?
 - Elaboración, previo inventario, de un plan de sellado y erradicación de los vertederos ilegales existentes en el término municipal, algunos tan incrustados en el corazón de la

155

Nuestros limitados conocimientos sobre la materia no nos permiten enumerar otras alternativas tecnológicas. Probablemente una línea de trabajo como la que proponemos aquí debería ir complementada por el funcionamiento en el AG de Medioambiente o en el PTV de sendos departamentos u oficinas de I+D y de asesoría a los vecinos y vecinas.

ciudad como el asociado a la explotación de las minas de sepiolita, junto a la M-40, entre los distritos de San Blas y Vicálvaro.

Para más propuestas, véase también el epígrafe que dedicamos a los malos olores en el PTV en el epígrafe de la *Contaminación Atmosférica*. De las sugerencias que planteamos allí merece la pena destacar aquí la relativa a la desaparición paulatina de la incineración de Valdemingómez. Sin duda, la adopción del modelo *basura cero* es incompatible con ella.

8.5. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA¹⁵⁶

8.5.1. SOBRE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN GENERAL: OBJETIVOS Y ACTUACIONES

Las series estadísticas de los últimos 10 años, elaboradas con los datos proporcionados por el Área de Medio Ambiente, muestran una evolución favorable en los volúmenes de concentración de los principales contaminantes (gases, ozono y partículas). Sin embargo, la situación es francamente mala, tanto que el Ayuntamiento de Madrid ha tenido que solicitar a la Comisión Europea la prórroga del cumplimiento de los valores límite de dióxido de nitrógeno. En 2010, fueron 18 las estaciones, sobre 24, que registraron valores medios anuales de NO₂ por encima de 40 ug/m³, siendo la media de todas ellas 44. En 2011, los registros empeoraron: 17 estaciones arrojaron valores iguales o superiores a 40, sobre un total de 22. De ellas, además, en 11 el valor aumentó y en 2 se repitió. La media en 2011 subió a 45 ug/m³. En 2012, según un estudio realizado por la organización Ecologistas en Acción¹⁵⁷, fueron 11 las estaciones que rebasaron el umbral, a pesar de que la crisis ha supuesto un descenso de la actividad ciudadana en general y de que la climatología fue favorable. Observamos también que se han producido superaciones de los umbrales de concentración de ozono y de partículas.

Por otra parte, el dibujo adquiere tintes negros si, en lugar de los valores límite fijados por la normativa de referencia, tomamos los valores límite recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Así, por ejemplo, 20 ug/m³ para el SO₂, en vez de los 125 que establece la norma; 20 ug/m³ como valor límite anual para las PM₁₀, en vez de 40; 10 ug/m³, en vez de 25, para las PM_{2,5}, 100 ug/m³, en vez de 120, para el O₃. En este supuesto ocurriría que, en 2010, en 9 de las 12 estaciones en que se mide la concentración de las PM₁₀ se habría superado el umbral; mientras que en 2011 lo mismo habría sucedido en 11 de las 12 estaciones; y en 2012 en 10 estaciones. También se hubiera constatado un amplio rebasamiento a propósito de las PM_{2,5}: en 2011 y 2012 se superó el umbral en todas las estaciones.

El nuevo Plan de Calidad del Aire 2011-2015 (PCA) contempla 70 medidas para mejorar la calidad del aire de la ciudad. De ellas, tan solo una veintena tiene calado. En la página 74 del documento del Plan nos encontramos una preocupante declaración de intenciones: "Consecuentemente, el reto al que se debe enfrentar el Ayuntamiento se caracteriza tanto por la necesidad de tener que reducir aun más las emisiones de tráfico, como condición indispensable para cumplir los objetivos de la Directiva 2008/50/CE, como por la realidad de que el peso en las emisiones de los turismos de gasóleo no antiguos es muy elevado. Hecho que condiciona notablemente las medidas a tomar pues aquellas basadas en excluir o penalizar a los turismos más contaminantes afectarían a una mayoría del parque circulante y por tanto tendrían un coste económico y social del todo desproporcionado particularmente en el contexto socioeconómico actual". Al objetivo de combatir la contaminación atmosférica se anteponen determinados miedos y cautelas ante la eventual impopularidad de las medidas que se debieran adoptar.

Llegados a este punto, los objetivos que proponemos son los mismos que ya expusimos en las alegaciones de la FRAVM al PCA:

¹⁵⁶

Véanse las alegaciones de la FRAVM al Plan de Calidad del Aire 2011-2015, en www.aavvmadrid.org.

¹⁵⁷

En www.ecologistasenaccion.org.

- Lograr a medio plazo que Madrid sea una ciudad líder en los índices de calidad del aire.
- Para ello, perseguir valores reales muy inferiores a los fijados en la normativa de referencia en las mediciones de las concentraciones de gases, partículas y ozono troposférico.
- Vincular la lucha contra la contaminación atmosférica a consideraciones en que primen la lucha contra el cambio climático, la protección de la vegetación y, sobre todo, los criterios relativos a la salud de la población.
- Enfocar el asunto sobre el esquema de la economía ecológica, donde los *input* y los *ouput*, así como los residuos, se miden en recursos naturales y humanos, antes que en valores monetarios que desprecian las externalidades.
- Concebir las medidas tendentes a mejorar la calidad del aire como una inversión, no como un gasto.
- Integrar en el concepto de contaminación atmosférica el problema muy concreto de los malos olores.

Es cierto que la revisión del PGOUM tiene un alcance limitado en la estrategia de mejora de la calidad del aire de la ciudad, pero como el propio PCA admite tiene mucho que decir al respecto. Así, la medida 53, en concreto, se denomina *integración de las consideraciones relativas a la calidad del aire en el nuevo Plan General de Urbanismo*. La medida 54 aboga por la revisión del sistema viario en orden a mejorar la interconectividad interna y la 55 se refiere a la revitalización del centro urbano. Esta última avanzaba dos actuaciones concretas que han caído en el olvido: la transformación de la plaza de España en un gran parque urbano y la ampliación de la red de plazas que transcurre en paralelo a la Gran Vía.

A nuestro juicio, la mejor contribución que el nuevo PGOUM puede hacer a la mejora de la calidad del aire de Madrid consiste en el desarrollo de los vectores de la compacidad y la complejidad y, más en concreto, en la materialización de, uno, un modelo sostenible de movilidad, dos, una gran red de zonas verdes y, tres, la promoción de la arquitectura bioclimática. Todas ellas son cuestiones sobre las que nos extendemos en otros capítulos del presente documento, por lo que nos remitimos a ellos.

Solo nos resta tocar el tema de los malos olores. Propiamente éstos no están integrados en el concepto de contaminación atmosférica. El PCA omite el asunto.

8.5.2. MALOS OLORES

La contaminación odorífera es la cenicienta de la contaminación atmosférica ya que no está siquiera reconocida como tal. Los malos olores no son considerados como contaminante atmosférico en el anexo I de la Ley 34/2007, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera. En consonancia con ello, también están ausentes en el PCA del Ayuntamiento de Madrid.

En cambio, las legislaciones catalana y andaluza sí la contemplan, así como las ordenanzas municipales de muchos municipios españoles. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que los malos olores pueden lesionar el derecho a la intimidad domiciliaria en determinados supuestos. Países como Japón, Holanda, Alemania y Reino Unido disponen de normas específicas sobre este tipo de contaminación. En un escrito del 13/05/2013, el Adjunto Primero a la Defensora del Pueblo le dice al Ayuntamiento de Madrid que los malos olores del Parque Tecnológico de Valdemingómez pueden estar lesionando los derechos reconocidos en los artículos 33 (a la propiedad privada), 45 (a disfrutar de un medio ambiente adecuado) y 47 (a una vivienda digna) de la Constitución española.

Por olor se entiende la sensación resultante de la recepción de un estímulo por el sistema sensorial olfativo. Aunque la relación entre olor y molestia percibida es difícil de acotar, pues depende de un amplio abanico de factores físicos y químicos y, asimismo, de factores subjetivos, es indudable que la contaminación odorífera es un tipo de contaminación

atmosférica por cuanto provoca malestar en las personas y desencadena trastornos psíquicos, anímicos, insomnio, dolores de cabeza, irritación de las mucosas y cutánea, náuseas, problemas estomacales, episodios de asma... La sensación varía en función de la concentración, intensidad, carácter y tono hedónico. De donde surge la necesidad de que la normativa fije los umbrales de detección, reconocimiento y molestia.

El artículo 19 del Decreto 239/2011 de la Junta de Andalucía es un buen referente del camino a seguir: "1.- Las personas o entidades titulares de actividades que generen emisiones susceptibles de ocasionar molestias por olores podrán ser requeridos, tanto con carácter previo, como una vez iniciada la actividad, para que evalúen la incidencia, afectación e impacto generados por los olores en su entorno. 2.- En estos supuestos, el órgano ambiental competente podrá requerir a los titulares de estas instalaciones para que elaboren un estudio en el que se identifiquen y cuantifiquen las sustancias generadoras de molestias por olores, así como para que implanten las medidas correctoras adecuadas".

En Madrid existe un caso muy particular de emisión de olores pestilentes, del cual es directo responsable el Ayuntamiento: el Parque Tecnológico de Valdemingómez (PTV). Las fuentes municipales se niegan a reconocer que hay un problema; antes bien, tratan de desacreditar las denuncias en contrario con declaraciones como "la concentración de malos olores se ha reducido un 80% en el área de influencia del vertedero" gracias a que "se ordenó la supresión de la única actividad que se hacía al aire libre, que era la de compostaje en el área de Las Lomas, y se suprimió efectivamente a finales de 2011"¹⁵⁸. De manera no menos sorprendente, el documento del Avance califica como "condiciones atmosféricas buenas" las de la zona, haciéndose eco de las mediciones de la estación del Ensanche de Vallecas, si bien admite que hay numerosas quejas ciudadanas contra los malos olores¹⁵⁹.

En abril de 2013, sin embargo, la Asociación Vecinal del PAU del Ensanche de Vallecas hacía públicos los resultados del estudio que había encargado a una empresa consultora experta en la medición de los malos olores¹⁶⁰. El trabajo de campo se realizó entre julio y noviembre de 2013, después de las declaraciones que hemos transcrito arriba y casi un año después de la supresión del compostaje a cielo abierto en Las Lomas. La conclusión final del informe no deja lugar a dudas: "La contaminación odorífera actual en el PAU del Ensanche de Vallecas ni es mínima, ni es inevitable ni es asumible y por tanto, es inaceptable porque provoca incomodidades en periodos del día en que se ve afectado el desarrollo de las actividades de los vecinos"¹⁶¹. El detalle de las 696 mediciones realizadas es el siguiente:

"En el 65,5% de los 29 controles horarios realizados se han detectado olores con una duración considerable: cuatro han durado de 25 a 30 minutos ininterrumpidamente, seis de 15 a 20 minutos, seis de 5 a 10 minutos y tres de 1 a 5 minutos. En el 31% de las mediciones se han detectado hasta cuatro tipos de olores procedentes del PTV: basura como mayoritario, aceitoso, biogás y quemado-ceniza, lo que supera ampliamente el 10% considerado como aceptable para zonas residenciales o incluso el 15% de zonas urbanas/industriales. (...). Globalmente, el 62,2% de los promedios horarios han superado $1,5 \text{ uo}_E/\text{m}^3$ y el 31,1% $3 \text{ uo}_E/\text{m}^3$, por lo que se exceden significativamente los valores límite existentes.

"Dado que los resultados corresponden a 12 días en cinco meses diferentes, si los extrapolamos a base anual, asumiendo estos valores como el mínimo, 547 horas al año superarían $1,5 \text{ uo}_E/\text{m}^3$ y 273 horas al año superarían $3 \text{ uo}_E/\text{m}^3$, con lo que se

¹⁵⁸ Intervención del Delegado de Medio Ambiente, Seguridad y Movilidad en el pleno municipal del 30/05/2012.

¹⁵⁹ *Informe de sostenibilidad ambiental. Tomo III*, p. 181.

¹⁶⁰ Socioingeniería: "Contaminación Odorífera Procedente del Parque Tecnológico de Valdemingómez en el PAU del Ensanche de Vallecas", www.paudevallecas.org.

¹⁶¹ *Ibid*, p. 66.

exceden las 175 horas al año (percentil 98 o 2% del tiempo) y por tanto, se incumplen las prescripciones ambientales de funcionamiento sostenible del PTV. El promedio olfatómico global ha sido $2,8 \text{ uo}_E/\text{m}^3$ y el percentil 98 global de $5,8 \text{ uo}_E/\text{m}^3$, valores que demuestran una contaminación odorífera frecuente, significativa, persistente e inaceptable en dos receptores residenciales: UE-5 y UE-6 del PAU del Ensanche de Vallecas¹⁶².

En mayo de 2012, el Ayuntamiento contaba con otro informe¹⁶³, que llegaba a resultados muy benignos. Era en éste en el que se cuantificaba en un 80% la reducción de la concentración de olor en inmisión en la planta de Las Lomas. El estudio concluía: "En inmisión, las concentraciones de los compuestos químicos muestreados han resultado por debajo del límite de cuantificación del laboratorio. (...). El análisis químico en emisión ha dado concentraciones por debajo del límite de cuantificación del laboratorio, a excepción de tolueno y el ácido sulfhídrico"¹⁶⁴. Respecto del primero se observaba que el PTV no era la fuente emisora, mientras que del segundo los focos emisores eran Las Dehesas y el vertedero.

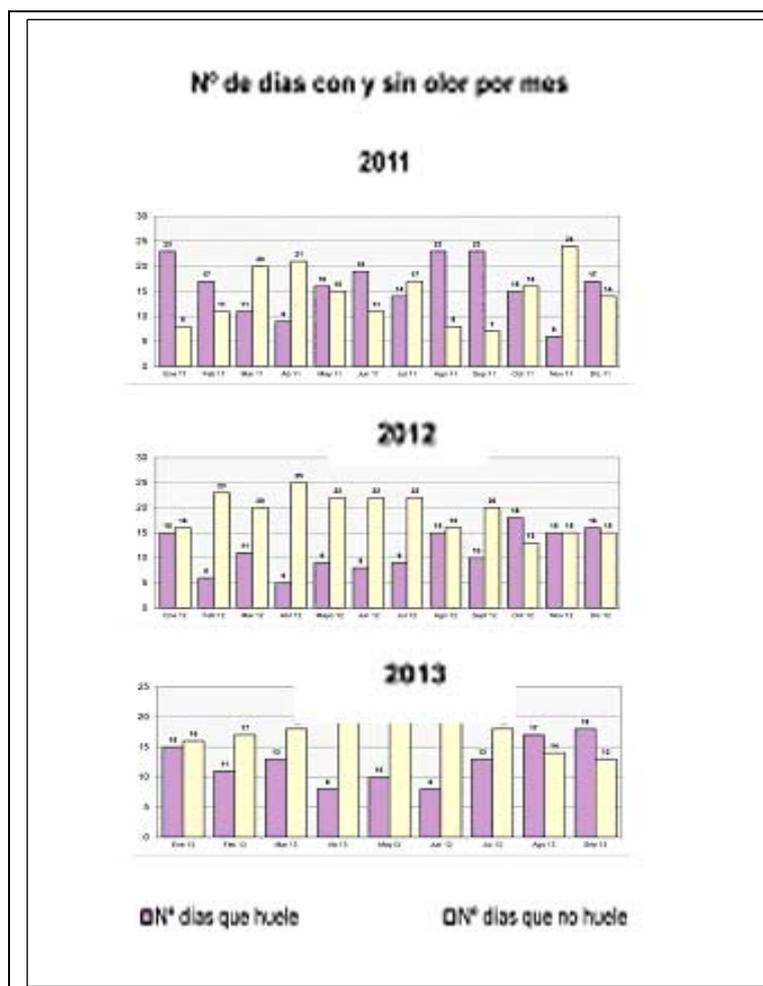
¿Cómo es que sendos estudios realizados en fechas próximas dan resultados tan disímiles? Podríamos invocar la tesis conspirativa. Pero no vamos a seguir ese camino, que probablemente nos llevaría a un escenario poco interesante. La explicación más plausible está en que uno y otro aplican metodologías diferentes. El estudio del Ayuntamiento utiliza la modelización, que es el método más empleado para medir la contaminación por olores generada por una fuente. Contando con la información meteorológica del entorno (vientos, temperatura...) y con los datos orográficos, se emplean modelos matemáticos de simulación de la dispersión de contaminantes. Así se obtiene la concentración de olor en inmisión. El estudio de la asociación vecinal utiliza la olfatometría de campo, basada en la observación sobre el terreno y la captación de los olores en equipos portátiles que manejan varios panelistas y que permiten valorar la intensidad, duración y frecuencia de los episodios de olor. El segundo procedimiento, en principio, es más fiable y certero, pues entre ellos hay la distancia propia entre una medición directa y una medición estimada.

Por otra parte, la web de la AV del PAU Ensanche de Vallecas incluye un formulario para registrar los días y horas que huele mal en el barrio, según las denuncias de los vecinos y vecinas. En el gráfico siguiente observamos que mes a mes, por término medio, viene oliendo mal entre 11 y 16 días; si bien constatamos una mejora en el paso de 2011 a 2013.

¹⁶² Ibid, p. 64. La uo_E/m^3 es la unidad de olor europea por metro cúbico. Los valores de 1,5 y 3 son los apuntados en el informe como, respectivamente, umbrales de detección y reconocimiento, mientras que el de 5 señala el umbral de molestia.

¹⁶³ URS España: "Estudio Olfatómico en el Parque Tecnológico de Valdemingómez 2012". Se puede consultar en www.paudevallecas.org. Por lo demás, cabe retener el dato de que este informe fue hecho público después de que el Adjunto Primero a la Defensora del Pueblo le recordara al Ayuntamiento la obligación de hacerlo de acuerdo con los artículos 6 y 7.5 de la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

¹⁶⁴ Ibid, p. 34.

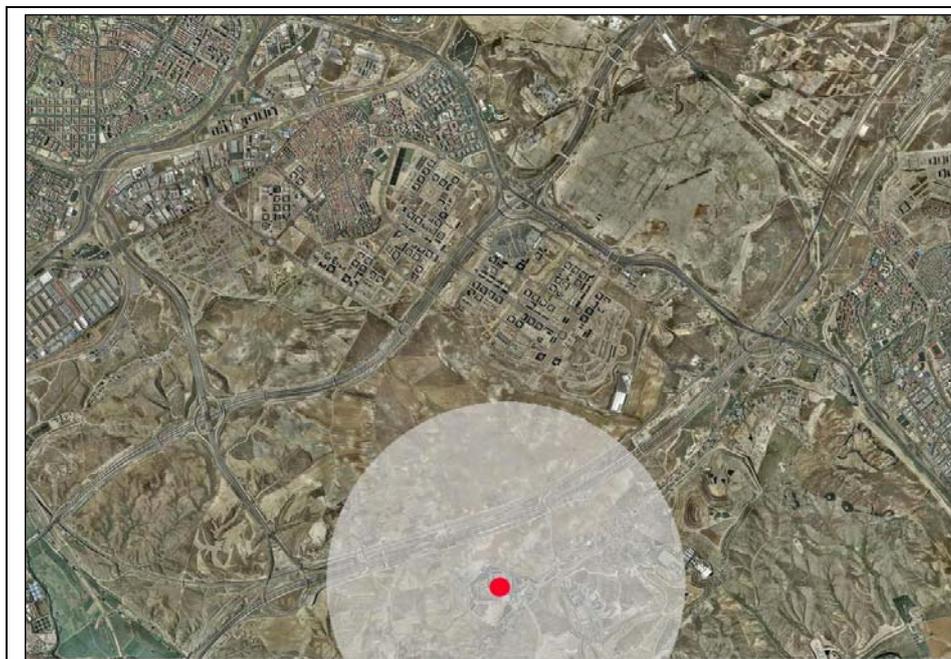


Fuente: AV PAU Ensanche de Vallecas

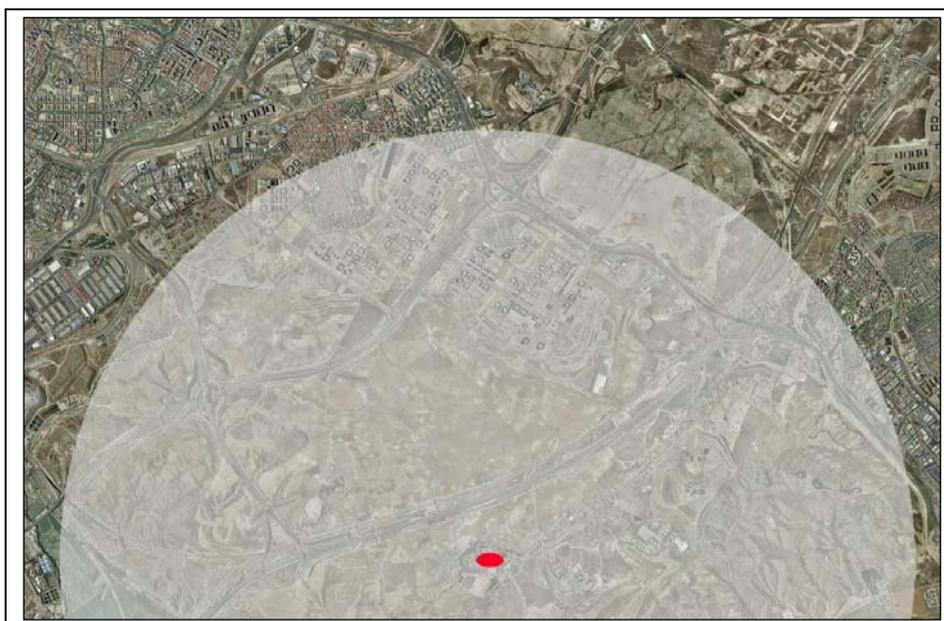
Al llegar a este punto no nos cabe duda alguna acerca de que el PTV constituye un problema de contaminación odorífera sobre el que el PGOUM puede y debe pronunciarse. En tal sentido, planteamos:

- La realización de los pertinentes estudios epidemiológicos que establezcan la incidencia de los malos olores sobre la salud física y psíquica de la población que reside dentro de un radio de 5 Km a la redonda.
- La elaboración del mapa de incidencia o de la huella de los malos olores que desprende el PTV.
- La creación de un sistema de evaluación y control continuos de los malos olores aplicando una combinación eficiente de las diferentes metodologías, desde la olfatometría de campo a la modelización. Entre esas metodologías enfatizamos sobre la aplicación sistemática de dos de ellas: la apertura de un registro público de las quejas ciudadanas y la obtención periódica de las tablas FIDO (frecuencia, intensidad, duración y carácter agradable o desagradable de los olores).
- El sistema de evaluación y control debe contar con la participación del tejido social organizado del ámbito y, concretamente, de las asociaciones vecinales y ecologistas. A tal fin proponemos la creación de una comisión mixta integrada por las personas responsables del PTV y representantes de las citadas asociaciones.
- La redacción de un **plan especial del PTV** centrado en la corrección de los impactos de todo tipo que el mismo genera en el entorno, especialmente en las áreas habitadas vecinas: malos olores, emisión de sustancias y partículas contaminantes, tráfico de camiones... Uno de los aspectos a tomar en cuenta en el plan debe ser el cierre paulatino de la planta de incineración, compaginándola con la mejora de los rendimientos en la aplicación de las tres

- erres: reducción, reutilización y reciclaje. El PTV es un caso claro para acogerse a la posibilidad que contempla el Avance de “que las condiciones urbanísticas de estos Elementos Especiales puedan ser modificadas mediante un Plan Especial que establezca un régimen diferenciado respecto a la regulación normativa de carácter general”¹⁶⁵.
- La determinación de las distancias mínimas a las viviendas de nueva construcción. Antes que fijar un radio preciso, las actuaciones anteriores (estudio epidemiológico, huella de olores, sistema de evaluación y control, plan especial) darán una mancha graduada que justificará la escala de severidad de las normas a aplicar: zona de exclusión de nuevas viviendas, zona en que las nuevas residencias (y la edificación existente) es posible a condición de incorporar medidas precisas... Por lo demás, aunque aquí enfatizamos la protección de las viviendas y sus residentes, las actuaciones deben contemplar asimismo los impactos sobre la población que trabaja en el ámbito y, en tal sentido, habrá que considerar las especificaciones de la vasta legislación existente sobre salud e higiene en el trabajo y sobre prevención de los riesgos laborales.
 - La reconsideración de la viabilidad de la ZI.341 Valdecarros, pues la totalidad del ámbito cae dentro del radio de 5 Km de influencia del complejo de Valdemingómez. La restricción de la prohibición de construir viviendas a un radio de 2 Km a la redonda es hoy por hoy muy insuficiente a tenor de los datos de calidad del aire en la corona exterior de ese círculo. Cuando menos, gran parte del área localizada al sur de la M-45 (a unos 3 Km) debería ser terreno vedado.
 - Con estos mismos criterios habría que reconsiderar la capacidad de acogida de usos del ámbito de suelo no sectorizado de Valdemingómez. En la ficha correspondiente se contempla la potencial localización de actividades económicas, equipamientos y actividades complementarias sea como actividades vocacionales, sea como actividades compatibles sin o con limitaciones, en la mayor parte del área acotada.



Incineradora de Valdemingómez: radios de 2 km



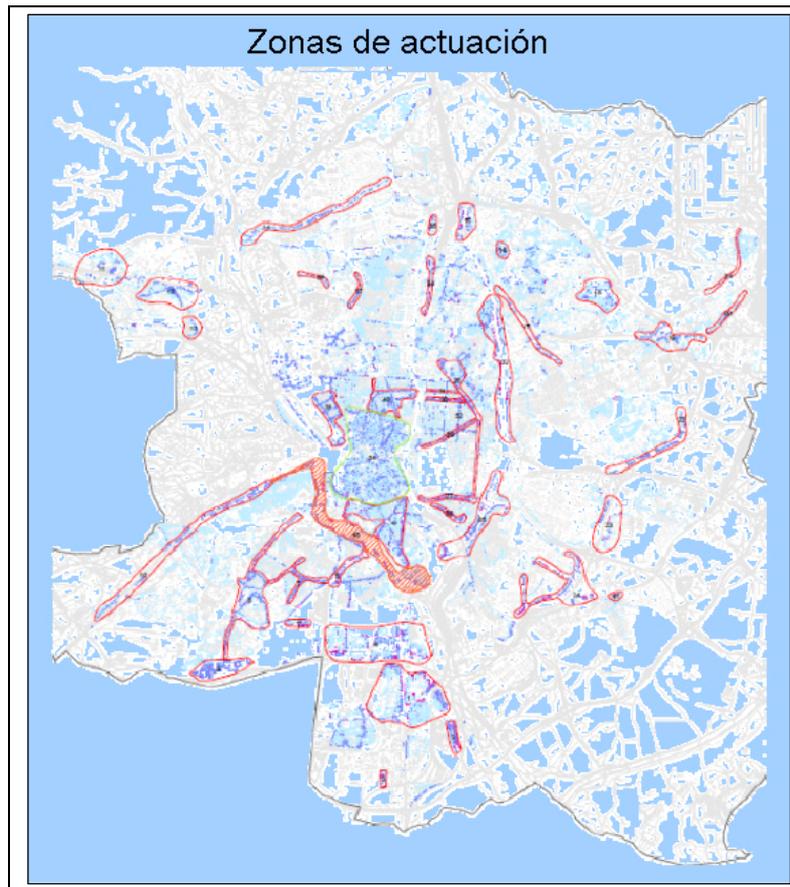
Incineradora de Valdemingómez: radios de 5 km

Por último, no podemos por menos que compartir y aplaudir la sugerencia que la Defensora del Pueblo ha hecho al Ayuntamiento de Madrid, la cual transcribimos a continuación, según el texto de la carta de 29/01/2014 que el Adjunto Primero ha dirigido a la AV del PAU del Ensanche de Vallecas: “En atención al Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid de 2004: tratar sin demora, con una representación de la asociación vecinal y de la empresa de ingeniería a la que aquella encargó el estudio olfatométrico, las discrepancias sobre los respectivos informes con la Dirección del Parque Tecnológico de Valdemingómez, posiblemente en una sesión extraordinaria y monográfica del Consejo Territorial del Distrito de Villa de Vallecas; y seguidamente hacer públicos los resultados, todo ello a cargo del Ayuntamiento”.

8.6. CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2012 (INE), el 14% de los hogares de la región dicen sufrir problemas de ruidos causados por los vecinos o provenientes del exterior. Lamentablemente este dato no está desagregado para Madrid capital, ni por estratos de tamaño del municipio, ni separa los ruidos generados por los vecinos de los originados fuera de las partes residenciales de los edificios. No es exagerado suponer que el porcentaje en la ciudad se irá por encima del 20% y que en determinadas áreas (de la almendra central, próximas a las autopistas...) se disparará por encima del 50%. Nos hallamos, pues, ante un problema que afecta severamente la calidad de vida de mucha gente y con importantes repercusiones sobre la salud física y psíquica de las personas.

Siguiendo las instrucciones del Real Decreto 1367/2007, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid aprobó, en 2009, la delimitación de las áreas acústicas de la ciudad, entendidas como los ámbitos con un objetivo común en materia de ruidos en función de los usos predominantes (sanitarios-educativos-culturales, residenciales, terciarios, recreativos, industriales). No es este el lugar para detenernos en la división resultante; aunque no podemos pasar por alto datos como que los grandes hospitales están pintados en el área de predominio residencial, cuando debieran estarlo en el área de predominio de los usos sanitarios, obviamente. La superposición sobre esta delimitación del mapa de ruidos arroja el saldo de 44 zonas de conflicto, es decir, espacios concretos en que el ruido existente supera el objetivo del área correspondiente.

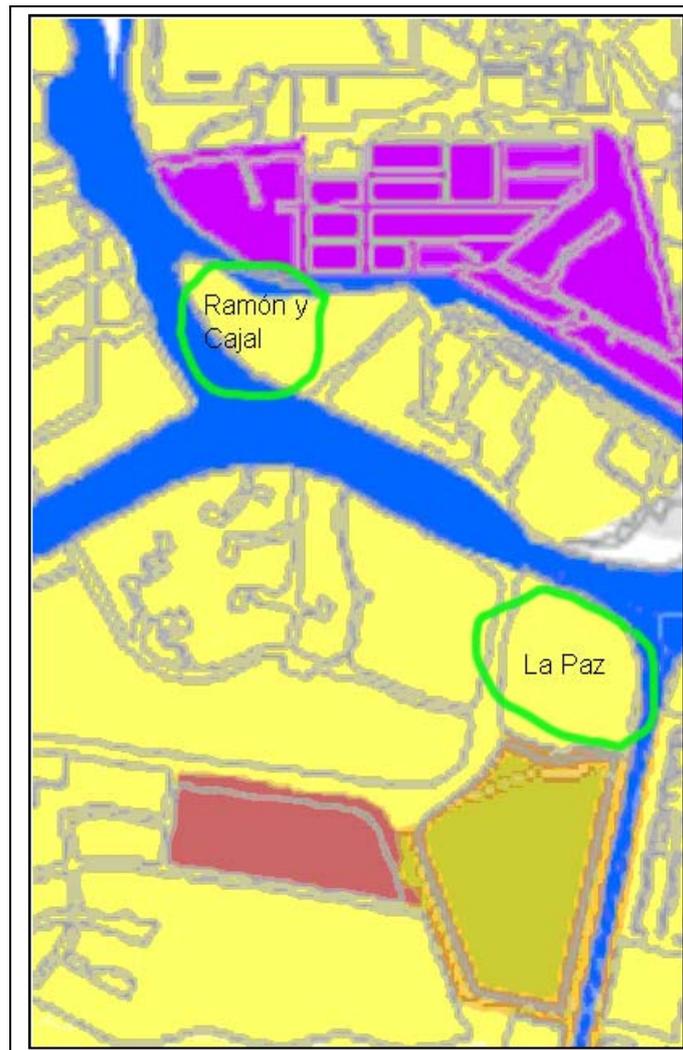


Fuente: Ayuntamiento de Madrid

Observamos que las zonas están asociadas especialmente a las dos grandes orbitales (M-30 y M-40), algunos tramos de las autovías de entrada y salida, varias calles de intenso tráfico, diversos lugares con alta concentración de locales de ocio nocturno y unos pocos polígonos industriales. La movilidad y el ocio nocturno, por tanto, sobresalen como fuentes de ruido.

Una vez identificadas las zonas conflictivas procede, de acuerdo con la Ley del Ruido (37/2003), la declaración de las zonas de protección acústica especial (ZPAE) y de las zonas de situación acústica especial (ZSAE). Hasta la fecha se han aprobado tan solo dos ZPAE, la del distrito de Centro y la de Aurrerá; a la vez que está prevista la delimitación de otras dos, en Azca y la avda. de Brasil. Como vemos, el foco de atención se ha centrado en atajar el ruido generado por el ocio nocturno; aunque con poca efectividad hasta la fecha a tenor del malestar y las quejas de los vecindarios respectivos, de las que nos hacemos eco en el segundo volumen¹⁶⁶.

La inacción, la ausencia de respuesta, es lo que nos encontramos a propósito de los ruidos en la periferia. No solo esto, sino que si volvemos sobre el mapa que insertamos arriba, advertimos sin esfuerzo que no están representadas zonas evidentemente conflictivas como las huellas acústicas de los aeropuertos de Barajas y Cuatro Vientos ni los entornos de los grandes centros hospitalarios. Tales puntos se han *esfumado* bien porque no se ha medido el ruido procedente de la fuente (aeropuertos), bien porque la delimitación de las áreas acústicas, como hemos visto, es deficiente (hospitales). En el siguiente detalle del mapa de las áreas acústicas de Madrid se puede ver que los espacios en que están ubicados el Ramón y Cajal y La Paz están pintados en color amarillo (área con predominio de los usos residenciales), cuando deberían estarlo en verde (área de predominio de los usos sanitarios). Ambos hospitales están *pegados* a la M-30 y a la M-607 y, además, el primero lo está también a un polígono industrial y, sobre todo, a una vía férrea.



Delimitación de las áreas acústicas

Por último, tenemos que la Ley 37/2003, en su artículo 6, establece: “Corresponde a los ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con las materias objeto de esta ley. Asimismo, los ayuntamientos deberán adaptar ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las disposiciones de esta ley y de sus normas de desarrollo”. Pues bien, en los materiales del Avance esta cuestión está muy periclitada, excepción hecha de las *fichas de ámbitos de suelo urbano y de suelo urbanizable* en que sí es tratada. Así, en particular, la presente revisión del PGOUM insiste de manera reiterada en la flexibilización de los usos, pero no somete ni el sistema de la compatibilidad de los usos ni el mecanismo de las horquillas al filtro de los impactos que ellos tendrán sobre el diagnóstico del ruido, y esto a pesar de que el artículo 13.2 del Real Decreto 1367/2007 dice: “Las sucesivas modificaciones, revisiones y adaptaciones del planeamiento general que contengan modificaciones en los usos del suelo conllevarán la necesidad de revisar la zonificación acústica en el correspondiente ámbito territorial”. Recordemos, por lo demás, que el mismo Real Decreto admite que la delimitación de las áreas acústicas puede ser objeto del propio PG.

Hacemos hincapié en las siguientes sugerencias:

- El nuevo PGOUM (en sus NN UU, planes de acción, remisión a nuevas ordenanzas o modificación de ordenanzas existentes...) debe incluir el concepto fundamental de la rehabilitación acústica de la ciudad consolidada en una doble vertiente: preventiva y correctiva. Las sugerencias que siguen apuntan en esa dirección.

- Elaboración de sendos planes especiales de amortiguación del ruido causado por los aeropuertos de Barajas y Cuatro Vientos. Sin perjuicio de que, tal como ya hemos planteado en el capítulo 2, el mejor destino del segundo sería su desmantelamiento.
- Lo mismo en relación a los hospitales de la ciudad y a otros equipamientos de carácter educativo y cultural.
- Soterramiento de la M-40 en los tramos más próximos a las viviendas: barrio de San Lorenzo, Las Rosas, nudo Supersur, PAU de Carabanchel...
- Rechazo total de la ampliación de la autopista en los mismos ámbitos, toda vez que, al suponer el acercamiento a las viviendas colindantes, determinaría el agravamiento de una situación que ya es grave.
- Túnel en la A-5 a su paso por la llamada recta de El Batán o, en su caso, completarlo entre la M-30 y la M-40.
- Plan especial de amortiguación de los ruidos causados por la M-30 en el nudo Norte (barrio de Virgen de Begoña), tramo Este (barrio de La Concepción, Parque de las Avenidas - también afectado por la A-2-...), paseo de Monistrol (barrio de San Antonio)...
- Generalización de las superficies sonoredutoras en el viario.
- Plan especial contra el ruido causado por el ocio nocturno en las zonas conflictivas y en los ámbitos que podrían llegar a serlo por el traslado de la *movida*, con la adopción, entre otras, de medidas como:
 - Restricción de la implantación, ampliación o modificación de las actividades de ocio (salas de fiesta, discotecas, bares de copas...).
 - Seguimiento de la caducidad de las licencias de los locales más molestos.
 - Limitación de las terrazas veladores.
 - Aplicación de la disciplina urbanística en los supuestos de infracción (actividades sin licencia, no insonorización de los locales...).
 - Puesta en marcha de una Mesa del Ocio Nocturno con presencia de las asociaciones vecinales y otros agentes sociales implicados en el asunto, más las Áreas de Gobierno competentes en la materia (Medio Ambiente, Urbanismo, Seguridad y Economía), más las juntas municipales de los distritos más problemáticos (Centro, Chamberí...). La Mesa funcionaría como un espacio de estudio, reflexión... y sería preceptivo consultarla sobre la aprobación de medidas con incidencia en el tema.
- Implantación de un modelo de movilidad sostenible.

8.7. CONTAMINACIÓN ELECTROMAGNÉTICA

En este apartado consideramos la contaminación achacable a los cables de alta tensión y a las antenas de la telefonía móvil.

Respecto de la primera tenemos que, en 2002 y 2003, el Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad de Madrid suscribieron con Unión Fenosa e Iberdrola, respectivamente, sendos convenios para 1) desmontar las líneas aéreas de alta y su enterramiento o desvío a pasillos eléctricos y 2) el blindaje y compactación de las subestaciones. La financiación de las actuaciones, según los acuerdos, corre a cargo de los promotores en los ámbitos urbanísticos de iniciativa privada y a dividir entre el Ayuntamiento, la CM y las empresas en los ámbitos de iniciativa pública, mientras que en el caso de las subestaciones el coste es asumido por las empresas.

Pues bien, en 2012, 10 años después de la firma, el grado de ejecución era bajísimo, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro. Entre las dos compañías habían de desmontar 281,65 Km de tendidos. En 2012, solo habían desmontado unos 120 Km, no llega al 42%. Quedaban pendientes unos 91 Km, alrededor de un tercio del total. También observamos que el ritmo es superior en los ámbitos públicos que en los privados.

DESMONTAJE DE LAS LÍNEAS DE ALTA TENSIÓN, ESTADO EN 2012 POR KM			
	Público	Privado	Total
Iberdrola	70,26	55,58	125,84
-Pendiente	17,34	24,54	41,88
-En obras	27,12	25,05	52,17
-Hecho	25,80	5,99	31,79
Unión Fenosa	67,13	88,68	155,81
-Pendiente	13,51	36,09	49,60
-En obras	2,62	15,10	17,72
-Hecho	51,00	37,49	88,49

Fuente: Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda

Mientras, en cuanto a las subestaciones, las compañías se han mostrado claramente más diligentes. También, como hemos visto más atrás, en el capítulo 2, las Administraciones han correspondido mediante las oportunas modificaciones puntuales del PGOUM por las que se recalifican los terrenos y se autoriza la promoción de usos lucrativo residenciales y terciarios.

Por otra parte, en este apartado, más que en ningún otro, invocamos la aplicación del principio de precaución.

Sugerencias:

- Finalización en el próximo cuatrienio del enterramiento (o traslado al pasillo eléctrico) de las redes de alta tensión.
- Mapa de ubicación de las antenas de telefonía móvil en cada polígono o área territorial, estableciendo de manera muy concreta las distancias respecto de centros escolares y centros hospitalarios.
- Elaboración de una ordenanza reguladora de la instalación de antenas de telefonía móvil (véase siguiente anexo).

ANEXO AL EPÍGRAFE 8.7

PROPUESTAS PARA LA REDACCIÓN DE UNA ORDENANZA MUNICIPAL EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS RADIOELÉCTRICAS DE COMUNICACIONES¹⁶⁷

Primera: Condiciones y prohibiciones de los equipos de telecomunicaciones:

- Además de las establecidas en la Ordenanza para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y de las Tecnologías relacionadas en la Ciudad de Madrid y normativa que la sustituya o complemente, se excluye la posibilidad de instalar elementos radiantes en los siguientes edificios:
- Los destinados total o parcialmente a centros educativos para menores de edad y al menos a una distancia de 100 metros de los mismos.
- Los destinados total o parcialmente a centros de salud (hospitales, centros de atención primaria etc.) y al menos a una distancia de 100 metros
- Los destinados total o parcialmente a residencias para la tercera edad y a una distancia de 100 metros.
- Los edificios protegidos y viviendas unifamiliares.

¹⁶⁷

El presente anexo fue elaborado por el abogado Agustín Bocos e incluido en el informe *Definición de Criterios de Actuación en Espacios Interbloque en Tejidos de Bloque Abierto*, op. cit.

- Tampoco se permitirá la instalación de equipos de telecomunicaciones en los espacios verdes, jardines y otras zonas de especial protección que así se consideren.
- En todo caso los equipos se deberán adaptar a las características urbanísticas y estéticas de las zonas donde se vayan a implantar y garantizar mediante el correspondiente informe técnico el cumplimiento de la normativa urbanística de manera especial en lo referente a alturas, volumen y usos así como el cumplimiento de las normas técnicas de seguridad del edificio y de las redes de telecomunicación.

Segunda: Control municipal previo.

Los titulares de los equipos de telecomunicaciones que pretendan instalarse o iniciar o ampliar su actividad en el término municipal de Madrid deberán con carácter previo presentar en el Ayuntamiento un plan de implantación donde se contemplen al menos tres alternativas de instalación, además de las correspondientes licencias urbanísticas y ambientales.

El plan de implantación, además de cumplir los requisitos previstos en el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre y en la Orden CTE/23/2002, de 11 de enero y normativa que la sustituya o complemente deberá ser suscrito por técnico competente e ir acompañada de la siguiente documentación:

1. Memoria descriptiva de los servicios a prestar, soluciones constructivas ejecutadas o proyectadas y medidas previstas para la minimización de la potencia de emisión y del impacto paisajístico y ambiental.
2. Memoria justificativa de los emplazamientos propuestos y de la necesidad de las instalaciones previstas.
3. Título habilitante para la implantación de las telecomunicaciones.
4. Planos del esquema general de las infraestructuras radioeléctricas con las instalaciones existentes y las que se pretenden instalar, con la localización exacta en coordenadas UTM, cota alimétrica de cada ubicación y código de identificación para cada instalación.

Los planos deberán presentarse:

- A escala 1:25.000 para las instalaciones que se emplacen en suelo no urbanizable o urbanizable sin ordenación detallada.
- A escala 1:2.000 para las instalaciones que se emplacen en suelo urbano o urbanizable con ordenación detallada.
- Referenciados al sistema GIS con representación expresa de los lóbulos de emisión e inmisión y las áreas a cubrir por cada sistema radiante.

5. Documentación técnica de las instalaciones:

- Para cada instalación y en su caso sector de radiación se indicará:
- Descripción del tipo de servicios que se van a prestar.
- Enumeración de los elementos y equipos que constituyen las instalaciones y zona de servicio.
- Zona de cobertura, indicada mediante la descripción precisa del lóbulo principal de radiación y de las zonas que se pretenden cubrir.
- Características del sistema radiante a instalar.
- Frecuencias de transmisión.

- Abertura horizontal del haz (grados).
 - Abertura vertical del haz (grados).
 - Inclinación del haz sobre la horizontal (grados).
 - Azimut de máxima radiación (en grados)
 - Número de portadoras transmitidas y frecuencia de cada portadora.
 - PIRE máxima por portadora.
 - PIRE máxima total.
 - Indicación en los mapas de cobertura definidos en niveles $\mu\text{W}/\text{cm}^2$ estimados según modelo
 - Medida de los niveles de emisiones radioeléctricas previas y posteriores a la instalación efectuadas por técnicos no relacionados con la empresa operadora de la licencia.
6. Programa de ejecución de las nuevas instalaciones y/o modificación de las existentes que incluya, al menos, la siguiente información:
- Calendario previsto de implantación de las nuevas instalaciones.
 - Fechas previstas de puesta en servicio.
 - Fechas previstas de retirada de instalaciones que hayan quedado o queden en desuso.
7. Programa de mantenimiento de las instalaciones, especificando la periodicidad de las revisiones (al menos una anual) y las actuaciones a realizar en cada revisión.
8. Estudio de emisión radioeléctrico, incluyendo diagramas de emisión conforme al Real Decreto 1066/2001 y Orden CTE/23/2002, tanto de nueva instalación como de remodelación de las existentes.

Autorización del plan de implantación:

El Ayuntamiento deberá autorizar el plan de implantación con carácter previo a la instalación de los equipos, comprobando en todo caso:

- a) La coordinación de todos los planes de implantación y desarrollo presentados por los operadores.
- b) La conformidad de las previsiones de los planes de implantación y desarrollo con el planeamiento general y con esta Ordenanza.

Tercera: Régimen jurídico de las licencias.

1.- Los titulares de equipos de telecomunicaciones que pretendan implantarse e iniciar o ampliar su actividad en el término municipal de Madrid deberán sujetarse al régimen de licencias establecido en la Ordenanza de Gestión y Control del 29 de junio de 2009 y de Tramitación de Licencias Urbanísticas del 23 de diciembre de 2004 o normativa que lo sustituya, con las siguientes especialidades:

Las autorizaciones municipales se tramitarán en un solo procedimiento administrativo que se integrarán en la correspondiente licencia municipal y se tramitará previa solicitud que deberá de ir acompañada de un proyecto técnico de la instalación con definición detallada de los elementos y el equipo completo de telecomunicaciones, en triplicado ejemplar, suscrito por técnico competente, con el siguiente contenido mínimo:

- 1. Memoria, comprensiva de:
 - 1.1. Descripción detallada de la instalación.

- 1.2 Cálculos y diseño de los elementos estructurales.
- 1.3. Condiciones para la revisión periódica y el mantenimiento.
- 1.4. Documentación técnica referida al impacto ambiental en el entorno de la instalación, conforme a la Ley 7/2002.
- 1.5 Cumplimiento de la normativa urbanística y de las normas técnicas de seguridad del edificio y de las redes de telecomunicación.

2. Planos:

- 2.1 Planos de emplazamiento y situación de la instalación, con representación de la construcción o elemento sobre la que se sitúa.
- 2.2. Planos detallados y acotados, a escalas 1/20 ó 1/10, de planta, alzados y secciones, reflejando en ellos el conjunto de la instalación y, en su caso, los equipos y la estructura individuales.
- 2.3. Planos de detalle de puestas a tierra, a escala 1/20, y planos de detalle, a escalas 1/2 ó 1/1, reflejando las características del anclaje o la sujeción a la construcción o edificio.

3. Presupuesto por capítulos, incluyendo valoración a precios de mercado de las obras de instalación y de los aparatos o máquinas y demás elementos del equipo de telecomunicaciones emplazado, así como, en su caso, de la servidumbre utilizada.

4. Estimación de la cobertura o área de servicio del equipo o de sus elementos objeto de la instalación.

5 Documentación gráfica ilustrativa del impacto visual de la instalación desde el nivel de la vía pública, y justificativa del emplazamiento y de la solución de instalación elegidos, incluyendo los siguientes fotomontajes: frontal, lateral derecho y lateral izquierdo, desde la acera contraria o punto más visible de acceso público.

II.- Los servicios municipales emitirán a continuación los informes técnicos ambientales y urbanísticos, incluidos los referentes a la compatibilidad de usos y el impacto ambiental y visual. En caso de ser desfavorables se remitirán al órgano municipal competente para la resolución que proceda, que podrá conceder un plazo extraordinario para la subsanación de los defectos y errores apreciados o denegar la solicitud.

III.- En caso de ser favorables los anteriores informes, se abrirá un período de información pública con remisión a las organizaciones vecinales de la localidad y a los vecinos e interesados a los que pudiera afectar la actividad.

IV.- La licencia se otorgará conforme a las condiciones impuestas en los informes técnicos y atendiendo a las alegaciones de los vecinos e interesados o desestimándolas motivadamente.

Cuarta: Previsiones preceptivas de los Planes Parciales de Ordenación.

Para la adecuada satisfacción de la demanda futura de servicios de telecomunicaciones derivada del desarrollo urbano, los Planes Parciales de Ordenación cuyo ámbito supere la superficie de 25 Ha o cuyo techo de desarrollo supere las 1.000 viviendas o los 100.000 m² construidos con independencia de la calificación o del uso a que estén destinados, deberá complementarse con:

- a) Estudio justificado de la demanda de telecomunicaciones derivada de los usos previstos y de su respectiva intensidad.
- b) Previsiones relativas a la urbanización: reservas de espacio para el tendido subterráneo de cables en galerías de servicio; dependencias subterráneas para la instalación agrupada de equipos; conductos específicos requeridos en su caso, que pudieran estar regulados por esta normativa.

Quinta: Previsiones preceptivas de los proyectos de urbanización.

Todos los proyectos de urbanización que se redacten para la ejecución de la totalidad o parte del ámbito de los Planes Parciales de Ordenación a que se refiere el artículo anterior deben complementar su documentación propia, regulada con carácter general, con la específica

precisa para el proyecto de las infraestructuras requeridas para la satisfacción de las demandas derivadas de la prestación de los servicios de telecomunicaciones y, como mínimo y además de la telefonía convencional, de la telefonía móvil y la televisión digital, comprendiendo:

- a) Memoria de cálculo de las necesidades específicas.
- b) Planos de trazado de líneas y conductos (a escala correspondiente con la requerida en el proyecto de viales).

8.8. CIEMAT

Tal como recogemos en las propuestas vecinales de las AA VV de Moncloa- Aravaca, las sugerencias referidas a la única instalación radioactiva existente en Madrid (una ciudad con más de 3 millones de habitantes) se sintetizan en dos propuestas tan sencillas como plenas de sentido común:

- Desmantelamiento del cementerio nuclear, traslado y limpieza del suelo y cierre de las instalaciones de investigación con material radioactivo o peligroso.
- Realización de un estudio epidemiológico (uno, realizado en 1996, mostró una proporción anormalmente alta de la incidencia del cáncer entre la población residente en las proximidades).

La decisión corresponde a la Administración central. No obstante, defendemos que el Ayuntamiento de Madrid está política y moralmente obligado a pronunciarse en contra de la permanencia del centro en el término municipal. De ahí la pertinencia de que el PG se posicione al respecto.

Además, proponemos que el Ciemat sea considerado como *equipamiento social especial*, distinto y separado de las dotaciones de la Ciudad Universitaria, contrariamente a lo que determina el documento del Avance. Sus condiciones urbanísticas se establecerán (sin condicional) mediante la redacción de un plan especial, tal como se prevé en el borrador de las normas urbanísticas para el equipamiento de esta categoría. Entendemos que las características muy singulares de las instalaciones referidas justifican plenamente el tratamiento segregado y excepcional que sugerimos aquí.

9. ACTIVIDAD ECONÓMICA

9.1. REFLEXIONES PREVIAS

El planeamiento general ejerce una enorme influencia en la actividad económica. La cadena de consecuencias empieza con las actividades de clasificación y calificación del suelo, la regulación de los usos y la acotación de las intensidades de los aprovechamientos lucrativos. Continúa con la sobredeterminación del planeamiento de desarrollo y la conformación del programa de actuaciones, así como con la interiorización de los planes con contenido económico directo y/o indirecto provenientes de las otras Administraciones y de los municipios limítrofes.

Así, el PG crea las condiciones, más o menos favorables, de despliegue de los negocios, influyendo en la atracción de inversiones y empresas y en las dinámicas de emprendimiento e innovación. Incide en la variable estratégica de la demanda efectiva agregada, pública y privada, toda vez que el plan desencadena, de manera más o menos directa, más o menos remota, decisiones trascendentes en términos de inversión, consumo y renta de los diferentes agentes. Muy en particular, el planeamiento muestra su relevancia por la capacidad de condicionar las decisiones de inversión y gasto del propio ayuntamiento y las otras Administraciones en materia de formación del capital social fijo (infraestructuras, dotaciones...), capital social variable (educación, sanidad...) y gasto social (mayores, infancia, servicios sociales...).

A pesar de las evidentes relaciones circulares causa-efecto entre la actividad económica y el planeamiento urbanístico, la teoría y la praxis del urbanismo carecen de un análisis consistente de aquéllas. Sería oportuno que la revisión del PGOUM abordara la cuestión.

Por otra parte, la inclusión de la actividad económica en la revisión requiere de un análisis en profundidad de la estructura productiva. El mismo no se agota, en modo alguno, en el estudio de la información referida al consumo del suelo calificado y a la edificabilidad industrial y terciaria materializada. En el tercer volumen de nuestras sugerencias al Preavance insertamos un anexo relativo al análisis de la estructura sectorial de la economía de la Comunidad de Madrid¹⁶⁸. Algunos rasgos pertinentes de ella podemos resumirlos como sigue:

- Profunda crisis de 2008 en adelante, que, entre otras muchas lacras, se revela en una vastísima superficie construida sin actividad (naves vacías, edificios de oficinas vacantes, locales en planta baja cerrados...).
- Elevada concentración espacial de la actividad: en la almendra central (sobre todo, en los distritos de Salamanca, Chamartín y Centro) y difusión muy filtrada a la periferia (a los corredores de la A-6, la A-1, la A-2 y algunos enclaves como el Distrito C de Telefónica, la nueva sede del BBVA, Julián Camarillo, Campo de las Naciones...) y a Méndez Álvaro.
- Modelo económico quebrado e inviable, pues se basaba en el gigantismo de sectores como el inmobiliario, la construcción y el financiero: la economía de casino.
- Tremenda terciarización, reducción a la mínima expresión de las actividades industriales.
- Papel preponderante en esa terciarización del aeropuerto de Barajas, IFEMA, Mercamadrid, las actividades logísticas, el transporte terrestre...
- Acusada incidencia del hecho de la capitalidad política y económica, que condiciona la localización de las sedes centrales de las grandes empresas, principales divisiones públicas y privadas de I+D, universidades, hospitales vanguardistas, embajadas, sedes de las Administraciones, servicios a empresas, agencias de publicidad, actividades informáticas, escuelas de negocios...

¹⁶⁸ Vicente Pérez Quintana: *Actividad Económica en la Comunidad de Madrid*, Fundación de Estudios Ciudadanos, julio de 2012, en www.aavvmadrid.org. Véase también el estudio *Crecimiento de la huella urbana de la Comunidad de Madrid: 1987-2006*, incluido en el tercer volumen del presente escrito de sugerencias al Avance.

- Débil articulación entre los sectores y las empresas, mostrada por las flojas ligazones de las cadenas proveedor-cliente: baja *clusterización*.
- Fuerte desarrollo de los sectores de consumo final gracias a la proximidad de un mercado de más de 6 millones de personas.
- Muy dilatada dependencia del sector exterior: importamos muchas materias primas y productos acabados, así como energía, y exportamos servicios, a la vez que reexportamos bienes producidos fuera.

Es con ese entramado con el que la revisión del PG ha de contar. En una situación en la que la economía de la ciudad, de la región y del país está hecha jirones somos escépticos respecto de la presentación de escenarios futuros brillantes: Madrid como "la tercera metrópoli de Europa", Madrid como centro del talento y las nuevas tecnologías, Madrid en la vanguardia de la sociedad del conocimiento, Madrid como centro decisional contrapunto de las chimeneas decimonónicas... Sea como sea, Madrid habría de ser una *ciudad global y terciaria*, que diría Saskia Sassen, como si esto fuera el *súmmum* en la evolución de la urbe. Cuando de industria se trata, algunos discursos parecen haberse quedado anclados en la denuncia de la ciudad paleoindustrial de Lewis Mumford.

Debemos apostar por las nuevas tecnologías y el conocimiento, no cabe hacer escorzos para evitar la globalización y, por tanto, estar en la red mundial de ciudades. Debemos y no podemos, respectivamente, porque otra cosa sería un suicidio. Madrid debe correr para, sencillamente, no quedarse atrás. Ahora bien, la idea de correr para liderar, para estar a la altura y competir con París, Londres, Nueva York o Tokio es un sueño o, mejor dicho, una pesadilla. La meta cuadra poco con las fortalezas, capacidades y recursos de la ciudad, de la región y del país. Pero, en el supuesto de que fuera realizable, entonces habría que cuestionarse si es deseable, si no existen otros referentes de comparación más ventajosos en términos medioambientales, de justicia social y condiciones de vida. El planeamiento estratégico ha hecho de la *idea*, que no de la realidad, de Silicon Valley un tópico, no hay PE que se precie que no la sugiera o invoque de alguna manera.

Si nos remontamos en el tiempo, encontramos que la idea de Madrid como un gran nodo en la red mundial de ciudades y todo lo que ello entraña viene de lejos. El discurso está en la Memoria del PG97 y está, p. ej., en los numerosos trabajos que en los años 80 y 90 desarrolló la Administración regional con el fin de configurar las directrices de ordenación del territorio. El planteamiento no es inocuo, sino que se convierte en problemático tan pronto da cobertura a unas determinadas estrategias y decisiones. La desindustrialización de Madrid obedece a muchas causas, sin duda: tasa de cambio poco competitiva, nuevo modelo de la *fábrica mundial*, competencia de las economías emergentes con bajos salarios, altos costes energéticos... Entre las causas, y no la menor, está también el referido discurso, que dio amparo a la deslocalización de numerosas fábricas, así como a la elaboración de una normativa que no solo permitía, sino que fomentaba, la sustitución de los usos industriales en los enclaves regulados por la NZ-9.

Pero, hemos de preguntarnos, ¿es bueno que la industria se vaya? ¿Dónde se dan las tasas de paro más bajas de España? En Navarra y País Vasco. ¿Dónde se dan las mayores proporciones de ocupados en la industria? En Navarra y País Vasco. Cuando menos, estas correlaciones deberían hacernos reflexionar. En Madrid y en el resto de la región, la desindustrialización ha significado, entre otras lacras, más desempleo, descualificación de la fuerza de trabajo, aumento de la capacidad instalada ociosa, incremento del déficit con el exterior, desproporción entre los sectores con un tamaño excesivo, p. ej., de los transportes, impacto negativo sobre el medio ambiente...

En esa línea, manifestamos nuestras reservas ante frases como las tres que reproducimos a continuación: "Madrid no debería forzar sus políticas para competir por atraer toda una gama de actividades (industria tradicional, almacenaje y distribución mayorista de escalas medias y grandes, etc.). (...) Ello no significa en absoluto que deba rechazar, a priori, las demandas que

puedan surgir de este tipo de funciones en enclaves con suelos vacantes, sino que las ventajas comparativas de la centralidad de Madrid posicionan su nivel de competitividad en el de las actividades económicas avanzadas¹⁶⁹. Más aun: "... sería necesario favorecer la salida de aquellas actividades cuyo rendimiento no se optimiza en sus ubicaciones actuales, ya sea por su consumo extensivo de espacio o por sus demandas técnicas y de movilidad"¹⁷⁰. "Madrid requiere de un modelo distinto a otras regiones y ciudades, debiéndose orientar a empresas de carácter servindustrial y hacia aquellas que generan la sociedad del conocimiento, es decir, empresas intensivas en talento. Este replanteamiento deber formar parte de la estrategia de renovación en la ciudad, un nuevo modelo urbano, la respuesta a una necesidad: la economía del conocimiento"¹⁷¹.

9.2. OBJETIVOS

La definición de una estrategia urbanística en relación a la actividad económica en la ciudad debe, aquí y ahora, a nuestro juicio, encarar dos cuestiones cruciales. En primer lugar, destacamos la necesidad de dar respuestas, soluciones, empuje... a un aparato económico muy castigado por la crisis; una crisis, por lo demás, en la que los excesos previos del *ladrillo* han hecho estragos. En segundo lugar, subrayamos la necesidad (y la oportunidad) de impulsar el cambio del modelo económico hacia otro en el que ganen peso las actividades vinculadas a la producción de energías renovables, tratamiento de los residuos, agricultura ecológica, reciclaje, rehabilitación... Es verdad, a propósito de esto último, que las cosas serían más sencillas si ese nuevo modelo fuera formulado y promovido por el Gobierno y que el camino que muy timidamente atisbó la Ley de Economía Sostenible se trunció casi desde el inicio.



Polígono industrial de Villaverde

Los objetivos que enumeramos son:

- Defensa del empleo existente.
- Promover la creación de nuevo empleo.
- Proteger la industria existente.
- Generar respuestas al problema de la bolsa gigante de superficies de actividad económica hoy abandonadas o cerradas.
- Promover la regeneración de los espacios de actividad económica obsoletos o degradados.
- Favorecer el reequilibrio territorial y apoyar la difusión de la centralidad.
- Asociar el desarrollo del nuevo PG a la dinamización de la actividad económica.
- Impulsar nuevas (o no) actividades como la agricultura ecológica, la rehabilitación de los edificios, las medioambientales, las energías renovables...

169 *Propuestas Estratégicas de Ciudad*, pág. 42.

170 *Ibid.*

171 *Ibid.*, pág. 52.

- Fomentar la innovación, las nuevas tecnologías, la I+D, la localización del terciario avanzado y las industrias punta...

Esta relación de objetivos es más amplia, al tiempo que más concreta, que el enumerado de “principios generales relacionados con la creación de oportunidades económicas” que propone el Avance. En todo caso, aquella hace especial hincapié en una problemática que la revisión o no tiene en cuenta o apenas considera, la existencia de una bolsa enorme de metros cuadrados de suelo productivo sin uso.

Por otra parte, el Avance destaca entre los principios “la mezcla equilibrada de usos en las áreas residenciales, potenciando la implantación y compatibilización de actividades económicas”. Como ya hemos dicho, este es un tema recurrente, asociado a la cuestión de la flexibilización. Sin perjuicio de que aquí hacemos alguna reflexión adicional sobre el asunto, nos remitimos a lo que decimos en el capítulo 3.

9.3. ACTUACIONES

Regulación del uso de la actividad económica

El Avance, siguiendo la tradición del PG97, opta por fusionar las diferentes actividades con contenido económico en una sola clase: así, entre las áreas de regulación de las condiciones de edificación, se crea la sexta, el área de actividad económica/productiva, que se corresponde con la NZ-9 (grados 2º a 5º) del PG vigente. Por otra parte, el borrador de las NN UU clasifica, “a efectos de determinar el grado de compatibilidad del uso de actividades económicas con otras clases de usos u otras actividades económicas”, las actividades productivas en seis categorías: hospedaje, admón. y servicios, comercio, recreativo, industria y garaje. Cada una de ellas, a su vez, es subdividida en 8 tipos según el tamaño.

Impera en este proceso de delimitación la noción de impacto o, si se prefiere, el enfoque de la interferencia funcional de unos usos sobre otros. De aquí se deduce una especie de graduación de la convivencia, que va desde la compatibilidad plena hasta la incompatibilidad, pasando por los supuestos de coexistencia con determinadas restricciones. Entre ellas, el Avance destaca los casos en que se requiere que el uso compatible disponga de acceso independiente o en los que está sujeto a control de concurrencia o a control de movilidad.

Aparte las consideraciones que hemos hecho en el capítulo 3, aquí enfatizamos la importancia de completar el concepto de impacto o de interferencia funcional con un enfoque de economía política: el de *las afecciones socioeconómicas sobre el tejido de actividades existentes*, especialmente en áreas que se quiera proteger el uso existente (*usos pobres*) y en áreas que se quiera evitar una especial concentración o saturación de un determinado uso (v. gr., locales de ocio nocturno). Subrayamos aquí de nuevo la pertinencia y trascendencia de regular la figura de los usos protegidos.

Protección de la industria

La citada figura es muy oportuna o, mejor dicho, necesaria a propósito de los usos industriales. En los polígonos subsistentes en que la industria sea todavía dominante o, en su caso, en áreas concretas de polígonos en los que la industria ha venido extinguiéndose la revisión debe ser muy conservadora o incluso ha de desandar el camino abierto por el PG97. En tales casos, se habrá de cerrar la espita de las compatibilidades y mantener (o adecuar) los



¿Cuánto tiempo le quedan a los dos pequeños talleres en Julián Camarillo?

parámetros acordes a la actividad industrial relativos a la parcela, separación a linderos, altura, edificabilidad, estética...

En tal sentido, sugerimos que la división en grados o niveles del área sexta de regulación de las condiciones de edificación acote los espacios en que la industria tiene un peso significativo y que se establezca un régimen de compatibilidades muy severo en orden a preservar los usos industriales.

Por otra parte, el nuevo PG ha de yugular desde el inicio y de manera taxativa las expectativas de apropiación privada de plusvalías gracias a los procesos de deslocalización o desmantelamiento del tejido industrial. En particular, bajo el prisma han de colocarse los terrenos de Standard, Aristrain, Peugeot y otras muchas naves en los polígonos de Villaverde, Vicálvaro, Vallecas o Fuencarral.

El Programa de actuación del PGOUM habría de contemplar una estrategia de rehabilitación de los polígonos industriales de Madrid. Los ejes principales de las intervenciones serían la realización de obras de conservación de los edificios y mejora de la funcionalidad, incorporación de medidas que aumenten la eficiencia energética, urbanización y reurbanización de las viales, creación de instalaciones de uso común, accesos y conexiones con la red de viaria...

En los supuestos en que sea inevitable o existan razones fundadas que aconsejen el desplazamiento de determinadas industrias habrán de existir localizaciones alternativas disponibles. En esta situación se hallan las actividades diseminadas en suelos no urbanizables o urbanizables no desarrollados.

Ocupar productivamente las superficies cerradas por la crisis económica

El Avance estima que en los próximos decenios, con el año horizonte de 2031, la ciudad requerirá del orden de 350.000-400.000 m² anuales de superficie construida para actividades económicas¹⁷². En total, unos 5.600.000 m². Estas cantidades resultan de suponer una tasa de crecimiento del PIB en torno al 1,7% anual, alineada con las proyecciones para la economía española de los organismos internacionales, y un parámetro de 20 m² de superficie media por empleo generado. Se espera alcanzar los 2.000.000 de puestos de trabajo en 2028 y acercarse a los 2.160.000 en 2031.

No merece la pena que nos detengamos aquí en el análisis de las estimaciones precedentes¹⁷³. Baste observar que el propio Avance calcula la edificabilidad disponible para usos económicos en más de 21.000.000 de m², casi 4 veces más que la previsiblemente demandable.

<i>DISPONIBILIDAD DE LA EDIFICACIÓN PARA ACTIVIDADES ECONÓMICAS, EN M²</i>	
Edificación desocupada	1.984.192
Remanente en suelo urbano común	12.000.476
Suelo urbano con actuación incorporada	3.010.552
Suelo urbanizable con actuación incorporada	4.126.176
Total	21.121.396

Fuente: Avance

Sea en los polígonos industriales (Villaverde es un caso extremo), sea en las plantas bajas de los barrios residenciales, encontramos una enorme superficie construida de naves industriales, talleres, tiendas, oficinas... con el cierre echado, por así decirlo. Muy probablemente suma una

¹⁷² Estas cifras y las que siguen las tomamos de *Estudio de viabilidad y sostenibilidad económica*.

¹⁷³ Permítasenos, no obstante, apuntar que parecen algo exageradas. Así, p. ej., el Avance espera romper hacia el final del periodo el techo de los 2.000.000 de empleos radicados en la ciudad, igualando la marca de los años 2007y 2008. Lo cierto, sin embargo, es que la capital nunca ha llegado a esa cifra.

extensión muy superior a los casi 2.000.000 de metros cuadrados que refleja el cuadro anterior¹⁷⁴. No es racional que la huella urbana se extienda cuando en el interior del recinto ya artificializado existen numerosos huecos vacantes edificables. De ahí que defendamos, p. ej., el mantenimiento de los terrenos situados al sur de la M-45, en Villaverde, como SNUP.

La revisión del PGOUM debe preservar la función productiva de esas superficies, excepción hecha de los casos en que las mismas vayan a ser destinadas a incrementar la red de equipamientos o a zonas verdes. Aquí la medida fundamental consiste en frenar la conversión de los locales en planta baja en viviendas. Estas sustituciones empobrecen la complejidad de los barrios y dan lugar, a menudo, a alojamientos precarios.

Sin duda, la reocupación productiva de los locales, naves... pasa por la reactivación económica. La cuestión excede al PGOUM. Éste, no obstante, puede aportar alguna contribución. Así, algunas líneas de trabajo que apuntamos son¹⁷⁵:

- La potenciación de la figura de los *centros comerciales abiertos*, entendidos como el comercio de un barrio agrupado, cooperativizando determinados instrumentos: centralización de las compras, venta *on line*, publicidad, tarjeta de crédito o débito común... El refuerzo urbanístico puede consistir en la reurbanización de los ejes comerciales, la mejora y ampliación del mobiliario, la instalación de postes informativos con el directorio de las tiendas, la supresión de barreras arquitectónicas, la creación de itinerarios peatonales, el incremento de la vegetación y del arbolado difusor de sombras, la solución de la carga y descarga, el tratamiento paisajístico del ámbito...
- Sería muy conveniente explorar las potencialidades de crear *viveros horizontales*, esto es, manteniendo la idea de los centros integrados de empresas, puede plantearse, por barrios u otro ámbito, la agrupación en unidades de gestión de los locales vacíos en planta baja destinándolos a alojar -temporalmente o no- pequeñas empresas y trabajadores autónomos. La cuestión jurídica cabría abordarla desde dos opciones, entre otras.
 - Bien cada vivero se constituye como entidad independiente y alquila los locales para su posterior realquiler a los negocios o, al modo de las agencias públicas de alquiler, media entre los propietarios de los locales y los negocios, ofreciendo determinadas seguridades a los primeros y servicios e infraestructuras compartidas a los segundos.
 - Bien una renacida Agencia Madrid Emprende opera directamente sin intermediarios. En este supuesto la gestión concreta de cada unidad puede ser encomendada a, p. ej. , la asociación de comerciantes del distrito o, mejor, a diferentes organizaciones del tercer sector y universidades públicas.
- El hecho de negociar con múltiples propietarios el arrendamiento de los locales introduce una complicación relevante en la gestión de los hipotéticos viveros horizontales. Bien podría iniciarse, a modo de experiencia piloto, el programa con las decenas de locales vacíos que el IVIMA posee en los poblados de la Operación Barrios en Remodelación y en otras promociones.
- También, cabría fomentar la instalación de negocios no alimentarios en los puestos vacíos de los mercados municipales, previa readecuación de éstos. En realidad, esta red de mercados exige una estrategia específica que los reflote¹⁷⁶. En esa estrategia debe entrar la creación de los mercados comprometidos en La Cebada, Las Tablas y Sanchinarro.

¹⁷⁴ Dicha cifra es tomada de varios estudios sobre el mercado inmobiliario de Aguirre Newman. El desglose es el siguiente: 1.422.371 m² de oficinas y 561.821 m² de naves industriales y logísticas.

¹⁷⁵ Lo que sigue está extractado de *Definición de Criterios de Actuación en Espacios Interbloque en Tejidos de Bloque Abierto*, ya citado.

¹⁷⁶ Entre 2003 y 2012, según datos publicados por el diario *El Mundo* (08/05/2013), la capital perdió 833 puestos, un 27%. Antes, entre 1998 y 2003, las pérdidas habían rebasado el millar, de 4.383 puestos a 3.058.

En conclusión, la estrategia de atraer nueva actividad y mantener la existente exige crear condiciones propicias. Las líneas de trabajo que sugerimos arriba y otras similares apuntan en esa dirección. Se trata de proveer localización, infraestructuras y servicios empresariales... Complementariamente, habrá que apoyar las iniciativas emprendedoras mediante subvenciones, incentivos fiscales y facilitando el acceso al crédito financiero. Las consecuencias esperadas de ésta panoplia de medidas es la disminución de las necesidades de inversión y de los gastos de funcionamiento, la generación de economías de escala y de aglomeración, una mayor densificación del tejido que sirva para incrementar la afluencia de potenciales clientes, así como la consolidación de las relaciones interempresariales en redes proveedor-cliente.

Cabe esperar que las empresas de la economía social (cooperativas y sociedades laborales), las familiares, los trabajadores autónomos... sean especialmente sensibles a una estrategia de este tipo, toda vez que son fórmulas muy intensivas en mano de obra y sub o menos capitalizadas. Por otra parte, este tipo de empresas responde mejor que otras a los programas de regeneración urbana, ya que se amoldan a la lógica de ésta. Así, p. ej., una cooperativa o un pequeño comercio explotado por una familia son factores de fijación del capital en tanto los promotores de las iniciativas, en realidad, lo que hacen es invertir en crear su propio puesto de trabajo. En las experiencias de otros países se constata: "Inicialmente, estos grupos se utilizan para la puesta en marcha de algunas de las actuaciones de regeneración, en particular para la prestación de servicios sociales. Su proximidad al terreno y su capacidad de adaptación las han convertido en un intermediario imprescindible entre las administraciones (...) y los destinatarios de los programas de regeneración. Así ha ocurrido, por ejemplo, en Estados Unidos y Reino Unido"¹⁷⁷. La regeneración de Coin Street, en Londres, es un ejemplo de fuerte implicación en el desarrollo de las entidades sin ánimo de lucro¹⁷⁸.

Difusión de la centralidad hacia el sur, reequilibrio territorial

Según los datos de distribución del VAB municipal de la Dirección General de Estadística del Ayuntamiento, los ocho distritos con menor producción son de menos a más: Vicálvaro, Moratalaz, Usera, Latina, Villa de Vallecas, Puente de Vallecas, Carabanchel y Villaverde. Conforman el arco sur-este exterior a la M-30. La relación entre el que más (Salamanca) y el que menos es 13 a 1. El VAB acumulado por los 8 distritos que encabezan el ranking (Salamanca, Chamartín, Chamberí, Ciudad Lineal, Tetuán, Fuencarral-El Pardo, Centro y Moncloa-Aravaca supera 5-6 veces el de los 8 últimos. La dicotomía centro+norte/sur+este es meridiana.

La descentralización de actividad que ha tenido lugar en los últimos años se ha dirigido hacia los corredores de la A-6, A-1 y A-2. Los proyectos de futuro igualmente se concentran en esos ámbitos: la operación Chamartín, Valdebebas, polígono de Iveco-Pegaso... Una estrategia de difusión de la centralidad que busque el reequilibrio territorial –de acuerdo con los vectores de mejora de los indicadores de la complejidad, la movilidad sostenible y de la cohesión social– necesariamente ha de mirar a la periferia sur-este. Esto entraña subrayar el carácter estratégico de:

- Polígono Tecnológico de Villaverde y revitalización de los polígonos ya existentes en el distrito (La Resina, zona del paseo de los Talleres-c/ Cifuentes, zona de San Dalmacio...).

¹⁷⁷ Ángel Aparicio y Roberta di Nanni: *Modelos de Gestión de la Regeneración Urbana*, SEPES, Madrid, 2011, p. 29.

¹⁷⁸ Véase Isabela Velázquez y Carlos Verdaguer: *Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Île de Nantes, Coin Street y barrio de La Mina*, SEPES, 2011, Madrid, pág. 50 y ss. Esta experiencia, a veces, es presentada como un ejemplo del potencial de la sociedad civil frente a la Administración. Sin embargo, la misma hubiera sido imposible sin la aportación directa/indirecta de recursos públicos. Así, en primer lugar, el Greater London Council vendió a un precio casi simbólico el suelo a la empresa social Coin Street Community Builders (CSCB) e incluso le hizo un generoso préstamo para que lo pudiera adquirir. En segundo lugar, el proyecto ha recibido una importante corriente de subvenciones públicas de la Administración local y central. Por otra parte, la CSCB ha debido promover viviendas libres y dotaciones de lujo para financiar las operaciones, lo cual ha levantado numerosas críticas entre grupos de vecinos.

- Creación del polígono tecnológico de Cuatro Vientos, tanto más si va asociado a la erradicación del aeródromo.
- Transformación de Abroñigal-Santa Catalina, prolongando el parque empresarial de Méndez Álvaro¹⁷⁹.
- Ampliación de Mercamadrid.
- La Atalayuela.

Por otra parte, la difusión de la centralidad hacia los distritos del sur-este no se agota en las actuaciones que acabamos de mencionar o en otras parecidas. Más aun, estas mismas serán inviables si no van comprendidas en un planteamiento más global. De ahí, a nuestro juicio, el carácter estratégico también de:

- La rehabilitación integral de barrios y la regeneración de barrios vulnerables, como sugerimos en los epígrafes 2.4.7. y 5.5.
- El desarrollo del anillo verde en los suelos no urbanizables, así como el impulso de la agricultura ecológica con un componente paisajístico.
- La realización del plan especial del tramo sur del parque lineal del Manzanares y la terminación del parque de la Gavia.
- La solución o, al menos, la atenuación de los impactos medioambientales del Parque Tecnológico de Valdemingómez.
- El aprovechamiento de la capacidad motora para generar tejido alrededor de algunos equipamientos y organismos públicos, siguiendo el ejemplo de la ubicación de la Asamblea de Madrid en Vallecas. Ahora bien, estas actuaciones pueden ser inanes y reducirse a decisiones puramente testimoniales si se quedan solo en eso. A este respecto contamos con el mal ejemplo de la localización del Servicio Regional de Empleo en la Vía Lusitana, junto al barrio de Pan Bendito. Durante mucho tiempo fue un edificio solitario en medio del desierto y ahora ha devenido en el mismo edificio solitario y descontextualizado en medio de edificios residenciales. En tal sentido, enfatizamos la trascendencia de dotar a instalaciones como la Caja Mágica¹⁸⁰ o el centro acuático del parque olímpico de planes de uso acordes con los entornos respectivos. También destacamos las grandes posibilidades que ofrecen los cuarteles subsistentes en Villaverde y que el Avance señala como ámbitos en suelo urbano con actuación nueva.
- Por lo demás, la descentralización significa que la periferia sur-este recepciona actividades cualificadas y con capacidad de irradiar dinamismo en el tejido próximo, y también que los distritos centrales pierden actividades. A este respecto, estamos muy en desacuerdo con la línea de acción que se desprende de la siguiente conclusión recogida en el documento de *Evaluación del Plan General de 1997*: "La creciente terciarización de las áreas centrales de las grandes ciudades es una realidad constatada, lo cual plantea la duda en la ciudad de Madrid sobre si ha de mantenerse el objetivo propuesto en el Plan General de 1997, o bien admitir la terciarización del centro, pero controlándola y dirigiéndola..."¹⁸¹. Es prioritario defender y promocionar las funciones residenciales del centro de Madrid. A este propósito nos remitimos al alegato de las AA VV del distrito de Centro, el cual insertamos en el volumen segundo.

Polígono Tecnológico de Villaverde

Esta actuación lleva años serpenteando sin llegar a puerto. El Preavance primero y ahora el Avance apenas le dedican media página. En realidad, todo el espacio industrial del distrito,

¹⁷⁹ Véase epígrafe 2.4.6.

¹⁸⁰ La Caja Mágica, hasta el presente, aparte la infrutilización, ha suscitado numerosas quejas de los/as vecinos/as de San Fermín, toda vez que, cuando se realizan eventos en la instalación, las calles del barrio sufren literalmente la invasión de una marabunta de coches. Muchas molestias, pocos beneficios, ¿qué difusión de la centralidad es ésta?

¹⁸¹ *Evaluación*, pág. 43.

como hemos visto arriba, exige ser pensado detenidamente y reordenado. Habría que prestar especialísima atención a los terrenos y naves vacantes en suelo urbano.

En todo caso, algunas líneas de trabajo que sugerimos respecto del PTV son:

- Poner sobre la mesa toda la información relevante que permita a la opinión pública hacerse una idea acabada del estado de la cuestión. A día de hoy, sabemos que el Área de Economía y Empleo lleva años trabajando la actuación, pero, ¿qué realidades hay?
- Mantenimiento del suelo al sur de la M-45 como SNUP, a fin de desarrollar una gran área forestal integrada en el anillo verde.
- Vinculación de la actuación con la universidad Carlos III y con la posible localización de alguna universidad pública en alguno de los cuarteles situados en el eje de la avda. de Andalucía. Asociación también con la oferta de actividades que se desarrolle en la remodelada nave Boetticher.

10. CATÁLOGO DE PROTECCIÓN

10.1. OBJETIVOS

Además del objetivo obvio de la protección de los bienes y espacios que presentan valores (históricos, artísticos, paisajísticos, arquitectónicos, paleontológicos, etnográficos...) que les hace merecedores de una especial atención en orden a preservarlos, la política de protección que ha de conformar la revisión del PGOUM, a nuestro juicio, pasa también por:

- Recuperar aquellos bienes y espacios que están deteriorados o incluso, con el paso del tiempo, se aproximan a la ruina definitiva si nadie lo remedia.
- Frenar los ataques de que por acción o por omisión son víctimas.
- Promover y fomentar las actuaciones públicas y privadas dirigidas a la conservación y mantenimiento o, en su caso, restauración y rehabilitación de los elementos incluidos en el Catálogo.
- Abrir e incrementar la participación ciudadana en las políticas de protección.

Por otra parte, una estrategia decidida y consecuente de protección del patrimonio cultural de la ciudad hoy ha de ser tanto más beligerante cuanto que la Ley 3/2013, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, ha venido a rebajar y recortar los grados de protección, por lo que ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional¹⁸². Abogamos por un Catálogo que, hasta donde sea posible, enmiende el expolio al que la ley expone al patrimonio.

10.2. ESTRATEGIAS

La documentación del Avance en esta materia está aun poco desarrollada. Nos movemos en un terreno que insinúa, anuncia, apunta; pero que todavía concreta pocas cosas. Las cuestiones más trabajadas son las metodológicas. Por ello, las sugerencias también se colocan en un marco muy inicial.

El Avance detalla varias estrategias. La primera es la relativa a las políticas de actuación. Aquí considera dos líneas de trabajo. La primera: "Se promoverán la conservación y revitalización de las áreas centrales y periféricas históricas de la ciudad, así como acciones puntuales de regeneración urbana, que impidan la desaparición, degradación o transformación inadecuada de áreas y elementos urbanos con valores relevantes a preservar"¹⁸³.

En los capítulos 2, 4 y 5 nos extendemos en relación a las actuaciones de recuperación urbana (ARU), la rehabilitación integral (ARI), la eliminación de la infravivienda (Lavapiés...) y los planes de mejora de la calidad ambiental en los tejidos de bloque abierto y otros. Nos remitimos a las reflexiones y sugerencias que proponemos en los epígrafes respectivos.

La segunda línea que propone el Avance se refiere al régimen de usos de los bienes protegidos. En general, el tema se resuelve con la remisión a la "filosofía general" de la revisión: la flexibilización de los usos. La idea dominante es la de independizar el destino final de los bienes del hecho de la protección. Igualmente, para fijar nuestra posición, nos remitimos a lo que decimos en el capítulo 3.

¹⁸²

En efecto, la ley ataca, ya en el artículo 2, cuando requiere que para ser declarado BIC un elemento ha de tener un "valor excepcional", en lugar, como decía la legislación precedente, de un valor *destacado* o *relevante*; libera de la obtención de autorización administrativa la realización de determinadas obras en conjuntos y jardines históricos declarados BIC; permite –previa autorización de la Consejería competente– el desplazamiento de un inmueble declarado BIC, así como la alteración de alineaciones, rasantes y características volumétricas de monumentos y jardines históricos y la colocación en las fachadas de los mismos de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones visibles; no contempla el patrimonio arqueológico oculto...

¹⁸³

Catálogo de bienes y espacios protegidos, p. 17.

No obstante, en este punto el Avance añade una acotación importante, que transcribimos: “Las únicas limitaciones para todos los bienes catalogados son, por una parte, aquella que prescribe la legislación sectorial de patrimonio histórico referida a aquellos usos que no sean compatibles con los valores a preservar en los mismos y por otra a los usos cuya implantación implique una transformación que altere los valores explícitos a proteger en cada bien”¹⁸⁴. Aparte la existencia de eventuales razones de índole moral o política, la antítesis *uso-protección* puede suceder sea porque el uso determinado entraña impactos que antes o después quiebran la estructura, la forma y/o la materia del bien, sea porque el uso determinado exige adaptaciones y modificaciones en uno o varios de esos aspectos. Tal ocurre, p. ej., cuando se requiere el vaciado de un edificio o la reestructuración parcial de los interiores (forjados, tabiquería, cubierta, número de plantas, patios...). Tenemos un caso muy actual: Canalejas. El próximo Catálogo habrá de ser muy exigente en estas cuestiones a fin de evitar el *fachadismo* o la pura sujeción de la política de protección a las operaciones de mercantilización del patrimonio cultural.

Falta una tercera línea en la estrategia: la de recuperación de los bienes y espacios de gran valor cultural que por acción o por omisión están degradados o que incluso están amenazados con una más o menos próxima desaparición.

Sin más preámbulos, nuestras sugerencias se resumen en lo que sigue:

- Con ser muy importante, la política de protección no se agota en la elaboración de un inventario de conjuntos edificados, sitios históricos, parques y jardines, espacios singulares... que se deben proteger y el complemento de unas normas que regulan el régimen de obras e intervenciones sobre tales elementos.
- Cuando menos, el Catálogo de Protección ha de ir flanqueado por otros ejes de actuación, tales como:
 - La creación de un sistema de medidas de ayuda con cargo al presupuesto municipal, ampliando el sistema previsto en el artículo 34 de la Ley 3/2013:
 - Subvenciones.
 - Asesoramiento y asistencia técnica.
 - Beneficios fiscales.
 - Dación en pago de impuestos.
 - Uno por ciento cultural.
 - La exigencia a los propietarios del cumplimiento del deber de conservar y, en su defecto, la ejecución sustitutoria, según viene establecido tanto en la Ley de Patrimonio Histórico (artículos 12 y 39) como en la Ley del Suelo (artículos 168 y siguientes).
 - La elaboración de sendos planes de:
 - Conservación y mantenimiento de los elementos protegidos cuyo titular es el Ayuntamiento de Madrid. En un buen número de casos, el proyecto respectivo se habrá de acompañar de otro referido a la puesta en uso o a la mejora de los índices de utilización. Pensemos, p. ej., en el mercado de Frutas y Verduras de Legazpi, algunas naves del Matadero...
 - Recuperación de los elementos que se hallan en situación de acusado deterioro o en peligro de desaparición: frontón Beti Jai, palacio de la Música, Tabacalera, palacete de los Vargas, Iglesia Rota (Maris Stella), cines y teatros, Canalejas, estación del Norte...
- Instar la declaración de BIC de la Dehesa de la Villa.
- Generar, hasta donde sea posible, las normas y procedimientos precisos para mantener el grado de protección de los bienes y espacios anterior a la Ley 3/2013.
- Participación ciudadana: el borrador de la normativa del Catálogo contempla la creación de una Oficina del Patrimonio Urbano de la Ciudad de Madrid. Se debe detallar cuál es la

composición. Proponemos la presencia en dicho órgano, entre otras entidades, de la FRAVM.