

## **APORTACIONES DE LA FRAVM AL ANTEPROYECTO DE LA NUEVA LEY DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

Nos encontramos ante el enésimo intento de la Comunidad de Madrid de elaborar una nueva LS. Ya en 2004, apenas 4 años después de la aprobación de la Ley 9/2001, se formó una Comisión de Expertos, que llegó a presentar un texto articulado, junto con un diagnóstico. En todas las ocasiones, la voluntad reformadora hizo agua, sin que nunca se proporcionara una explicación de cada desistimiento.

No obstante, lo cierto es que la ley vigente ha registrado un sinnúmero de modificaciones, a veces de uno o unos pocos artículos y a veces -sobre todo en los últimos tiempos- de paquetes amplios. Durante un largo periodo, el texto se modificaba año tras año, de manera torticera, aprovechando la Ley de acompañamiento de los Presupuestos.

Todas las reformas -las aprobadas y las que no han pasado de mera tentativa- se han soportado sobre un mismo argumento, a modo de leitmotiv: la necesidad de simplificar los procedimientos, abreviar los plazos, agilizar los trámites, flexibilizar el contenido y así un largo etcétera de términos sinónimos.

En realidad, la mayoría de las reformas se han resuelto en desregulaciones y recortes de los aspectos más progresivos de la Ley 9/2001, todo en beneficio de los propietarios del suelo y de los promotores inmobiliarios. En última ratio, las diferentes medidas siempre se han justificado apelando a la marcha de la economía, la creación de empleo, la necesidad de abaratar los precios de las viviendas... Son argumentos aparentemente irrefutables, que sirven para acallar las voces críticas o simplemente discordantes.

Por otra parte, la historia de la Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, aunque menos procelosa y abigarrada que la de la Ley del Suelo, ha sufrido un patrón de conducta similar: un rosario de modificaciones puntuales al calor de los acontecimientos. Merece la pena recordar a este propósito el affaire del Eurovegas de la mano del magnate Adelson, en 2013. El instrumento más importante de la ley, el Plan Regional de Estrategia Territorial, ha permanecido nonato y con él cualquier estrategia coherente de ordenación del territorio y de la actividad.

La Comunidad de Madrid anuncia su voluntad de poner fin a sendas leyes -la 9/2001 y la 9/1995-. Inicia el trámite de consulta pública con una "Memoria" (sic) de tan solo ¡cinco páginas! Bueno, cinco es un decir, pues si se prescinde de las reiteraciones y bucles de la redacción, la extensión se podría comprimir en una página. El contenido propio de una memoria digna de tal nombre (desde el análisis crítico de las leyes vigentes, el señalamiento de sus puntos fuertes y débiles, la identificación de los aspectos en los que es disfuncional... hasta el análisis de la estructura y dinámica de los mercados de suelo e inmobiliario, de las demandas de la sociedad madrileña...) se ha esfumado. La mera enumeración de los plazos que lleva la aprobación de los distintos instrumentos de planeamiento no constituye un diagnóstico, menos aun cuando algunas de las reformas de la Ley 9/2001 (véase al respecto la famosa ley ómnibus) ya pretendía corregir el problema. Tampoco forma un diagnóstico decir sin más consideraciones que las dos leyes no están preparadas para acoger el crecimiento demográfico y económico de la región.

Menos aun se puede tomar como un diagnóstico el uso de datos fuera de contexto. Así, por ejemplo, en la página 1 de la Memoria leemos: "... debemos establecer un régimen urbanístico y de ordenación del territorio más moderno, más estratégico, más ágil, que permita adaptarnos a la región metrópoli a la que nos dirigimos con un crecimiento de más de 100.000 personas al año...". Lo cierto, sin embargo, es que la Comunidad de Madrid, según el Instituto Nacional de Estadística,

en los últimos 10 años creció un promedio anual de 64.000 residentes, algo menos de 70.000 en el primer cuarto de siglo o unos 60.000 entre 1971 y 2024. Por lo demás, el dato hiperbólico no sería más que una anécdota si no fuera porque pasa por alto algunas cuestiones esenciales, tales como ¿qué tipo de crecimiento queremos, a qué ritmos, con qué costes? El crecimiento por el crecimiento solo lo defiende un discurso mediocre y acomplejado.

La Memoria sintetiza la principal motivación de la elaboración de una nueva ley en los siguientes términos: “Esta norma no solo persigue esta citada agilización y simplificación, sino una flexibilización de las herramientas disponibles y una mayor coordinación del sector público, entre las diversas administraciones, y de este con el sector privado, para lograr este fin”. Repite, pues, el hilo trillado de todas las reformas anteriores: simplificar, agilizar, flexibilizar... Después de tantos y tantos intentos, ¿aún no se ha logrado el objetivo?

Tales términos operan como significantes vacíos. De puro genéricos no dicen nada. ¿Quién puede discrepar de que los trámites se abrevien, se simplifiquen, sean expurgados de una carga burocrática innecesaria? Pero cuando el argumento se reitera incesantemente se vuelve manido, tópico y suscita la sospecha de que esconde algo. La experiencia muestra que las reformas anteriores han servido para reducir las cesiones obligatorias de suelo a las administraciones, para disminuir los porcentajes de vivienda protegida en los suelos urbanizables, para computar como zona verde los jardines privados interiores, para permitir usos urbanos en suelos protegidos, para incrementar los supuestos en que se requiere declaración responsable en lugar de licencia...

La justificación de abaratar los precios de las viviendas o de, al menos, sosegar su crecimiento se queda en eso. Los precios siguen creciendo de manera desbocada y cebando la formación de la burbuja inmobiliaria, que adquiere caracteres de estructural. Se dice que no hay suelo suficiente disponible para edificar por culpa de una normativa que demora los procedimientos, complejiza los trámites, impone restricciones a la iniciativa de los promotores... Entonces se modifica la norma para abrogar tales obstáculos. Pero el problema continua, nunca se resuelve. ¿No será que falla la medicina, el tratamiento?

La respuesta, sin duda, es afirmativa. Falla, en primer lugar, el diagnóstico. Sin negar la incidencia de las variables burocráticas (normativa, funcionamiento de las administraciones...) en la dinámica inflacionaria, aquella tiene un peso menor. Las causas principales, a nuestro juicio, son el funcionamiento monopólico de los mercados del suelo y la vivienda, sobredeterminados, además, por la financiarización del *negocio del ladrillo*, de un lado, y la inacción de las administraciones, principalmente de los ayuntamientos grandes y de la Comunidad de Madrid, en tanto titulares del grueso de las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, de otro.

El hecho esencial es que, como ya sucedió a propósito de las burbujas de la segunda mitad de los años 80 y de la primera década del XXI, el mercado de la vivienda (y, por extensión, oficinas, hoteles, comercios...) busca el equilibrio antes por la vía de los precios que por la vía de las cantidades. Ese comportamiento sería atípico en un mercado perfectamente competitivo. Por otra parte, tenemos que el tirón de los precios inmobiliarios está alimentado, de un lado, por la consolidación de las edificaciones como bienes de inversión en una economía altamente financiarizada y, de otro lado, está condicionada por el tirón de los precios del suelo edificable. Los precios de este se forman, al ser mínimos o nulos los costes de construcción y mantenimiento y al ser un bien raíz irreproducible, por referencia a los precios de los productos que sustenta (valor de anticipación), dando lugar a una especie de círculo cerrado de retroalimentación. Visto desde la lógica del sistema no es extraño, sino que es racional, que los propietarios de esos suelos administren su salida al mercado creando una escasez artificial de suelo barato (retención especulativa).

El contrapeso al carácter monopólico de los mercados inmobiliario y de suelo lo han de oponer los poderes públicos. Para ello no están desarmados, sino, bien al contrario, poseen diversos instrumentos con un gran poder de regulación del mercado. Así, en primer lugar, son –las tres administraciones juntas- los mayores propietarios de suelo apto para la edificación, de modo que pueden –hasta cierto punto- determinar la cantidad de terreno disponible a corto y medio plazo. La gestión eficaz de los bancos públicos de suelo, unida a la constitución de los mismos, debe ser una estrategia indiscutible y prioritaria. Por otra parte, los poderes públicos poseen muy significativas facultades –respaldadas y auspiciadas por la propia Constitución Española- para intervenir en el mercado del suelo: desde la regulación de los deberes y derechos de los propietarios de suelo hasta la delimitación de las áreas de ejercicio del tanteo y retracto sobre las transmisiones de solares y edificaciones, pasando por la aplicación de la disciplina urbanística ante los reiterados incumplimientos de las determinaciones del planeamiento en materia de plazos, la expropiación por interés general, la fijación de porcentajes mínimos de promoción de VPO, la ejecución sustitutoria... Los poderes públicos, asimismo, están investidos de amplios poderes para intervenir sobre el mercado de la vivienda: desde la promoción directa de viviendas protegidas hasta la regulación de los incentivos fiscales a la compra y el arrendamiento, pasando por el fomento de la rehabilitación o la movilización de las viviendas vacías. Todas esas amplias facultades son ineficaces cuando los poderes públicos desvían o desvirtúan el sentido originario de la intervención sea por razones ideológicas, sea porque apuestan por subirse a la espiral de los precios y así beneficiarse de las ventas de suelo público, la concesión de licencias, la recaudación de tributos y tasas... No es posible ser juez y parte al mismo tiempo.

La nueva ley del suelo (comprensiva de la ordenación del territorio), a nuestro juicio, debe partir de los problemas claves que aquejan al modelo de región y de ciudad vigentes:

El calentamiento global. Aquí la aportación del urbanismo y la ordenación del territorio tiene una doble vertiente. Se trata, por una parte, de reducir los impactos de la actividad humana sobre el medio y, en su lugar, contribuir a integrar la naturaleza y la biodiversidad en la ciudad: el impulso de la energías renovables, de la eficiencia en el consumo energético; la reducción del tráfico privado y el fomento del transporte público, en medios no contaminantes y peatonal; la reducción de la generación de residuos, unida a la promoción del reciclaje y la gestión sostenible de los desechos; la creación-recreación de ciudades compactas, razonablemente densas, con mezcla de usos (ciudad mediterránea)... Por otra parte, hay que prevenir las consecuencias del calentamiento (incendios, fenómenos climáticos extremos, sequías...).

La carestía de la vivienda. En la Comunidad de Madrid estamos asistiendo a una situación de emergencia habitacional (desahucios, retraso de la edad de emancipación de los y las jóvenes, hacinamiento, proliferación de formas intolerables de residencia -alquiler de habitaciones, camas calientes...-, familias que destinan al pago de la vivienda y los servicios básicos mucho más de un tercio de los ingresos...). A la par, se está produciendo una masiva transformación de viviendas en alojamientos turísticos, alquileres de corta duración... más la existencia de alrededor de 200.000 viviendas vacías, de ellas la mitad en Madrid capital.

La obsolescencia del parque residencial. Según el Censo de 2021 (INE), más de la mitad de las viviendas familiares de la región (1.580.000) son anteriores a 1980. La mayoría de ellas son energéticamente ineficientes. Diferentes encuestas cuantifican en más de un 70% las viviendas que no son plenamente accesibles, buena parte de ellas por hallarse en edificios de 2 y más alturas sin ascensor. Un número desconocido -pero significativo- de las construcciones residenciales tienen amianto en las cubiertas, fachadas y/o bajantes.

El desequilibrio territorial. Madrid es una región poco cohesionada socialmente. Imperan distancias muy acentuadas entre las características de la población de los municipios metropolitanos del norte y oeste y las de los municipios metropolitanos del sur y este, más las de los municipios perimetrales (Sierra Norte, Sierra Oeste, Las Vegas). Contrasta la calidad urbana y los grados de equipamiento entre unas y otras. El caso de Madrid capital es especialmente paradigmático. Es de sobra conocida la diagonal de la desigualdad o el arco que delimita los distritos del sur este, desde la A-5 a la A-2, por fuera de la M-30. La renta media por hogar de los barrios privilegiados cuadruplica la de los barrios que cierran el ranking. Se trata de una división secular, muy arraigada. La brecha no tiende a desaparecer, sino que incluso se amplía. La crisis de 2008 y la pandemia tuvieron consecuencias nefastas en tal sentido.

La desigualdad social es moralmente ilícita y funcionalmente desastrosa. España es uno de los países con peores indicadores en la UE y, a su vez, la Comunidad de Madrid ostenta el dudoso honor de encabezar el listado entre las CC AA españolas. En 2023, solo Andalucía alcanzaba un índice de Gini más alto que el madrileño.

El mercado de la vivienda es un selector muy eficaz, un filtro, que determina la categoría socioeconómica de quiénes residen en cuáles lugares. Una renta alta otorga un elevado poder de elección de un sitio exclusivo. Una renta baja apenas permite conformarse con lo que queda. Pero, por así decirlo, la vivienda no va sola en el pack. No es casualidad que al sur de la mencionada diagonal de la desigualdad se hallen el complejo de Valdemingómez, las depuradoras, la mayoría de los vertederos ilegales, las viviendas de integración social, las viviendas de realojo, las plataformas logísticas, las industrias contaminantes que sobreviven, el hipermercado de la droga... En cambio, al norte están las sedes del poder político, judicial, legislativo, económico, las grandes universidades y centros de investigación, las empresas tecnológicamente avanzadas, los museos, el distrito financiero... En un lado la fachada, en el otro el patio trasero. Alguien tratará de quitarse la imagen de en medio tachándola de demagógica, no sería la primera vez; pero lo cierto es que ahí está, tozuda y contumaz.

La infradotación de los barrios y ciudades. Es manifiesto que hay determinadas líneas del equipamiento en las que impera el déficit. Tal ocurre, por ejemplo, en materia de residencias públicas de la tercera edad o de la red de plazas públicas de formación profesional y de educación infantil (0-2 años). La legislación urbanística debe asegurar, en los suelos urbanizables y en el urbano no consolidado, un volumen de cesiones obligatorias y gratuitas de terreno a los ayuntamientos para la cobertura de las necesidades de equipamiento y de zonas verdes de acuerdo con unos estándares puestos al día. También es preciso que la misma legislación prevea y regule mecanismos que permitan a los ayuntamientos la obtención de terrenos para dotaciones y espacios verdes en los ámbitos del suelo urbano consolidado deficitarios (centros de las ciudades, cascos antiguos...). En los nuevos barrios habría de asegurarse la existencia de un equipamiento básico una vez las primeras viviendas estuvieran listas para ser habitadas.

La protección del patrimonio. Pensamos en dos redes especialmente importantes. Primero el patrimonio verde, que debería estar integrado por los suelos no urbanizables de especial protección y por el no urbanizable común. Hay que restringir el crecimiento de la huella urbana e incluso, en su caso, favorecer el retorno de suelos ocupados por edificaciones e infraestructuras obsoletas a la categoría de no urbanizables. Sin duda, hay que apostar por eliminar la connotación de suelo residual que amenaza a aquellos espacios que no poseen grandes valores naturales y que, al tiempo, no están edificadas. No son terrenos en barbecho a la espera de que lleguen los ladrillos. Por otra parte, está el patrimonio histórico

en la amplia acepción que se plasma en el artículo 1 de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español: “los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico”. Más allá de lo que establece la legislación específica, la importancia del planeamiento urbanístico resalta en tanto regula la figura de los catálogos de protección y en cuanto debe frenar la fagocitación de los bienes relevantes que lo constituyen de hecho (con independencia de si están declarados BIC, BIP o catalogados), así como del paisaje urbano, por la expansión de la ciudad. Cabe entender el término fagocitar aquí en un doble sentido: cuando la edificación arrasa un edificio, un yacimiento... y cuando invade de tal manera su entorno que lo desvirtúa, lo anula.

La participación ciudadana en las fases previas a la aprobación definitiva de las figuras del planeamiento regional, general y especial. En los tres supuestos está en juego la elección del modelo de ciudad, tanto de la estructura como de la forma urbanas. El conocimiento y la toma de postura sobre ambas por parte de la opinión pública es, a nuestro juicio, un derecho esencial de la colectividad. El *hacer ciudad* no puede consistir y quedar restringido a un mero juego de toma y daca entre los propietarios de los terrenos, las administraciones urbanísticas y los profesionales del sector inmobiliario; sino que debe abrirse a la participación de todos y todas. Por lo demás, entendemos la participación no sólo como la mera y pasiva posibilidad de que los ciudadanos y ciudadanas opinen y aleguen, sino como un reto que demanda de las administraciones la adopción de planes y medidas de fomento de la implicación de la opinión pública en el debate urbanístico.

La agilización, simplificación, flexibilización. ¿Cómo no estar de acuerdo con ellas? Eso sí, siempre que no sean meras coartadas para desregular o para dar manga ancha a los comportamientos que anteponen el interés particular al general.

De acuerdo con el anterior listado de asuntos trascendentes, nuestras propuestas para incluir en la nueva ley son las siguientes, en el bien entendido de que se trata de una relación esquemática de propuestas no exhaustiva:

La protección del suelo no urbanizable, también del común, estableciendo unos regímenes muy poco permisivos de compatibilidad con la instalación de usos diferentes de los propios del SNU. Aquí se debiera ser notoriamente menos tolerantes que el artículo 29 de la vigente Ley del Suelo. En cambio, defendemos de manera enfática el mantenimiento de la redacción del artículo 16 de dicha Ley, que prescribe la restitución medioambiental de los suelos protegidos que perdieran su valor como consecuencia de incendio o agresión y que prohíbe la reclasificación en otra categoría de suelo durante un periodo de 30 años. Asimismo, planteamos la creación de una figura especial que determine la restitución a la categoría de SNU de aquellos terrenos -sea cual sea su clasificación o calificación actuales- que soporten usos (edificaciones, infraestructuras, actividades) obsoletos y abandonados o que el planeamiento urbanístico considere, de manera justificada, que su incorporación a la huella urbana no es necesaria.

La erradicación de los asentamientos residenciales o de actividad en SNU, especialmente en aquellos casos en los que la ubicación se halle en zonas de riesgo ante catástrofes naturales (incendios, riadas, inundaciones...). Ello sin perjuicio, en los casos que proceda por razones sociales y humanitarias, del desarrollo de ubicaciones alternativas de realojo o incluso de la regularización de los asentamientos existentes cuando se hayan perdido

irremisiblemente los valores que hubiera que proteger y siempre que los mismos no se encuentren en zonas de riesgo.

La acentuación de los deberes de los propietarios de SNU y de suelos urbanizables de mantener los terrenos en las debidas condiciones de salubridad, higiene y seguridad, con particular atención a los supuestos en que la desatención de dichos deberes acrecienta los riesgos de incendio y otras catástrofes naturales. La ley en este punto debería, además, agravar las sanciones a los infractores, sean propietarios o no. Un vector que merece particular atención es el de los vertidos ilegales de escombros y todo tipo de residuos. Aquí deben ser sancionables tanto los comportamientos pasivos o permisivos como los vertidos. Se habría, en fin, de reforzar las competencias de los ayuntamientos en la vigilancia de la disciplina urbanística.

Determinar un periodo transitorio para la eliminación de actividades y usos impropios en el SNU, excepción hecha de las obras, instalaciones y usos que deban localizarse en dichos terrenos en razón de su naturaleza o características.

El retorno a la comunidad de las plusvalías urbanísticas generadas gracias a la actuación de los poderes públicos. Proponemos que las cesiones obligatorias y gratuitas de suelo urbanizado a realizar por los propietarios a los ayuntamientos sean elevadas de manera que alberguen el 15% del aprovechamiento correspondiente, en vez del actual 10%, con una horquilla entre el 5%, en los supuestos en que la propiedad adquiera compromisos especiales en materia de promoción de viviendas sociales en arrendamiento u otros compromisos de índole social, y un 20%, en el supuesto de parcelas que tengan un valor claramente superior a la media. Asimismo, consideramos que los coeficientes de ponderación de los diferentes usos y tipologías edificatorias que deberá establecer el planeamiento general a fin de calcular el aprovechamiento unitario deben guardar entre sí una relación “justificada” por referencia a los valores de mercado, siendo revisables periódicamente de acuerdo con las variaciones experimentadas en el mismo mercado. Los suelos obtenidos por las administraciones por esta vía se integrarán en los respectivos patrimonios públicos de suelo, siendo inenajenables y cuyo destino será la construcción de viviendas sociales, preferiblemente en régimen de alquiler, u otros usos de interés social.

Las administraciones podrán otorgar el derecho de superficie sobre terrenos y sobre construcciones e instalaciones públicas únicamente a entidades sin ánimo de lucro y únicamente para la promoción de viviendas sociales, preferiblemente en alquiler, y para otros usos de interés social. El tiempo máximo de la cesión será de 75 años.

Los propietarios de terrenos en suelo urbanizable y urbano no consolidado entregarán gratuitamente a las administraciones, con destino a las redes dotacionales, 50 metros de suelo por cada 100 construidos. De manera excepcional y solo en casos bien reglamentados, la entrega podrá monetizarse.

En las promociones en suelo urbanizable se acompañará la evolución de la construcción de viviendas con la provisión de un equipamiento público básico, de tal modo que no se podrá otorgar la licencia de primera ocupación de las residencias si no se alcanzara el mínimo establecido de dotación por vivienda. Proponemos, por tanto, la regulación de la simultaneidad entre la edificación y la creación del equipamiento, por analogía con la simultaneidad entre la edificación y la urbanización. Habrá que determinar los estándares mínimos, entendiendo por equipamiento básico público el formado por plazas escolares de educación infantil y primaria, transporte colectivo, instalaciones deportivas, atención sanitaria, zonas verdes...

En suelo urbanizable y urbano no consolidado, al menos el 50% de la edificabilidad residencial se destinará a la construcción de viviendas protegidas y, de ellas, al menos la mitad serán para arrendamiento. Es manifiesto, por lo demás, que hoy el concepto de vivienda protegida se diluye en el de “vivienda con algún grado de protección”. Urge que la legislación específica de vivienda restituya el significado preciso de qué es una vivienda protegida, sin subterfugios que permiten colar una vivienda de promoción libre como vivienda con algún grado de protección. Sin entrar en más detalles, una VP debe ser aquella que tiene una superficie máxima y un precio o renta máxima, destinada a domicilio permanente de una familia cuyos ingresos sean bajos o medio-bajos, manteniéndose la calificación de protegida durante toda la vida útil del inmueble. Una vez fijado el marco, cabe establecer diferentes categorías de VP, acordes con el nivel adquisitivo de las familias, en el sentido de la antigua clasificación en VPT, VPO, VPP o similar. Por otra parte, el planeamiento urbanístico debe asegurar que en cada unidad, ámbito, sector se produce una mezcla de viviendas libres y protegidas, a fin de plasmar en el terreno el principio de la cohesión social y de prevenir la formación de guetos.

La *normalización* de los sistemas públicos de ejecución: expropiación, cooperación y ejecución forzosa... La elección del sistema es y debe ser una facultad de la administración actuante, que no puede estar condicionada a la iniciativa de los particulares, sean los propietarios, sean las empresas urbanizadoras; sino que la administración habrá de decidir en cada momento el sistema más adecuado en función de los intereses generales y de otras consideraciones relativas a la política urbanística de la mayoría de gobierno, la capacidad y medios de la propia administración, los objetivos de la operación... Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de cambiar de un sistema a otro cuando existan causas justificadas que así lo aconsejen. No compartimos en modo alguno la desconfianza hacia los poderes públicos que de manera reiterada destila el discurso neoliberal y, por lo mismo, tampoco compartimos la fe –más bien doctrinal o religiosa- que deposita en la iniciativa privada.

La conservación y rehabilitación del parque de viviendas existentes. La austeridad urbanística es, en nuestra opinión, una sabia estrategia de *hacer ciudad*. Por ello siempre hemos defendido la prioridad de la actuación sobre el espacio urbano consolidado, antes que las políticas depredadoras y acrílicas de colonización del territorio virgen. Esa estrategia de la austeridad es, cada día más, una necesidad, cuanto que el desarrollo de un urbanismo sostenible forma parte de una estrategia más amplia y superior de supervivencia del medio ambiente. El deber de los propietarios de conservar y rehabilitar es el núcleo de la función social de la propiedad. Correlativamente es un deber de las administraciones –sobre todo de los ayuntamientos- asegurar que los propietarios cumplen de manera diligente con sus obligaciones al respecto y, en su defecto, es el deber de las administraciones actuar en un doble plano: en el de la disciplina urbanística, sancionando los incumplimientos y en el de la ejecución, asumiendo la realización subsidiaria de las obras por cuenta de los propietarios. La expropiación-sanción es una herramienta muy útil en los supuestos en que los propietarios simplemente *dejan morir* el edificio, para así ganar un solar. La intervención de los ayuntamientos debe ser, además, preventiva, de manera que se anticipe a la inminencia de la ruina, cuando ya no es posible salvar el edificio.

La programación de la rehabilitación. La misma debiera ser un capítulo obligado del Plan Regional de Estrategia Territorial, así como del planeamiento general de los municipios. En uno y otro o, en su defecto, mediante planeamiento especial habría de fijarse el cuadro de objetivos a corto, medio y largo plazo, el plan de actuaciones y el cronograma correspondiente, más la respectiva memoria económico financiera. Un instrumento esencial de la citada programación es la delimitación y declaración de las áreas y zonas de

intervención preferente. La nueva ley del suelo debe especificar y afinar los instrumentos de actuación en esta materia, tanto más cuanto, en el horizonte de 2050, la UE ha fijado el objetivo de que los edificios residenciales alcancen el consumo energético cero.

Por otra parte, la actual Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid regula las áreas de rehabilitación concertada (artículos 131 a 134). Es una figura nonata, como el PRET, más allá de los tímidos intentos que en la primera década de la presente centuria desplegó el Ayuntamiento de Madrid para declarar sendas áreas en los distritos de Centro y Tetuán. La actuación consorciada de la administración municipal con la administración regional y, en su caso, la nacional y, por otra parte, la disposición por parte de las administraciones actuantes en el ámbito delimitado de poderes especiales para desarrollar el planeamiento (derechos de tanteo y retracto...), hacen de las ARC un poderoso instrumento de intervención. Junto al refuerzo de la figura, proponemos que sea regulada la iniciativa ciudadana a efectos de solicitar de las administraciones competentes la delimitación y declaración de áreas y zonas de rehabilitación preferente o concertada.

La utilización efectiva por los poderes públicos de los instrumentos de incidencia en el mercado inmobiliario. Estas forman parte de cualquier ley del suelo que se precie, aunque, luego, pocas veces las administraciones hacen un uso sistemático y racional de ellas, sino que, más bien, las aplican de manera caprichosa. La regulación de tales instrumentos y, por supuesto, la gestión valiente y efectiva de los mismos es esencial para desarrollar un gobierno real del proceso de *hacer ciudad* y que el mismo se corresponda con los intereses, necesidades y expectativas de la mayoría de la población, frente a los intereses de la minoría privilegiada. La alternativa al escaso uso de unos instrumentos de actuación no es la supresión de su posibilidad misma, sino, antes bien, la eliminación de los obstáculos que puedan entorpecer su empleo razonable y la *normalización* de la figura, restándole la supuesta excepcionalidad y dramatismo. Así, defendemos, dicho sea a modo de ejemplo, no de forma exhaustiva:

La cesión del derecho de superficie a entidades sin ánimo de lucro para la edificación de equipamientos, obras de interés general y viviendas de protección pública (no para viviendas con *alguna* protección pública).

La constitución de patrimonios públicos de suelo por la administración regional y los ayuntamientos. A tal fin habrán de destinar anualmente al menos un 2% del capítulo de ingresos, salvo los ayuntamientos pequeños, que destinarían un 1%. Tales suelos únicamente podrían dedicarse a la edificación de equipamientos, obras de interés general y viviendas de protección pública.

El planeamiento regional y el general de los municipios o, en su caso, mediante planeamiento especial podrán establecer por un tiempo cierto reservas de terreno para la posible adquisición destinada a la ampliación del patrimonio público de suelo.

Igualmente el planeamiento regional y el general de los municipios o, en su caso, mediante planeamiento especial deberán delimitar espacios dentro de los cuales y por un tiempo indefinido todas las ventas de terrenos e inmuebles estarán sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. Por definición, sin necesidad de delimitación previa y por tiempo indefinido estarán sujetas a dicho derecho todas las transmisiones de viviendas de protección pública mientras no obtengan la desclasificación, las ventas de terrenos y elementos contenidos en el SNU y en las reservas de terrenos, así como los terrenos y elementos contenidos en los suelos urbanizables en los que todavía no esté aprobado el plan parcial. La administración regional y los ayuntamientos constituirán un fondo a fin de



ejerger efectivamente el derecho. El fondo se dotará anualmente con un 1% del capítulo de ingresos de la administración regional y de los ayuntamientos de los municipios mayores de 15.000 habitantes.

La nueva ley debería incluir un capítulo centrado en el fomento de la participación ciudadana en el urbanismo, sin constreñirla a los momentos puntuales de presentación de alegaciones a tal o cual figura de planeamiento. En tal sentido, habría de regular los derechos de información, audiencia e iniciativa. Una de las innovaciones principales que cabe introducir en este asunto es el de la información pública de la titularidad de los terrenos en suelos urbanizables y urbanos no consolidados. Por lo demás, una medida de este tipo contribuiría a dotar de transparencia al mercado de suelo, a combatir el fraude fiscal y a frenar los supuestos de corrupción.

Sin perjuicio de las menciones que se han hecho arriba al PRET, uno de los objetivos y ejes vertebradores del mismo debe ser el reequilibrio territorial. El reequilibrio territorial ha de constituir un objetivo normativo, vinculante y evaluable de la ordenación del territorio y del urbanismo en la Comunidad de Madrid. La ley debe traducir ese objetivo en principios, estándares y herramientas operativas que obliguen a todas las administraciones y condicionen la implantación de los usos del suelo, la programación de inversiones y la localización de equipamientos y actividades. Al menos estas cinco líneas deberían incluirse:

- Cohesión social y justicia territorial. Reducir de forma medible las brechas socio-territoriales (renta, acceso a empleo, dotaciones, calidad ambiental, esperanza de vida) entre los ámbitos más y menos favorecidos.
- Discriminación positiva suficientemente sostenida en el tiempo. Prioridad de inversión pública y de actuaciones urbanísticas en los ámbitos vulnerables hasta alcanzar estándares mínimos de convergencia.
- Difusión de centralidades urbanas. Generar y consolidar polos tractores de actividad económica, conocimiento, cultura y empleo de calidad en los corredores Sur y Este y en las comarcas periféricas.
- Mezcla social y funcional. Prevenir la segregación residencial y el monocultivo de usos; garantizar mezcla de tipologías, tenencias y rentas en cada actuación.
- Equidad ambiental. Reparto justo de las cargas (instalaciones molestas, infraestructuras) y de los beneficios (zonas verdes, equipamientos estratégicos) entre territorios.

Madrid, 8 de octubre de 2025