

# El Proyecto de Ley de medidas de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid

JOSÉ M.<sup>º</sup> EZQUIAGA  
DOMÍNGUEZ

56

## La necesidad de nuevos instrumentos de política territorial

La Comunidad de Madrid se ha planteado la necesidad de reformar el marco legislativo vigente en materia de Ordenación del Territorio, Suelo y Urbanismo, como instrumento clave para racionalizar e impulsar la Política territorial, desde las instancias municipal y regional.

La creciente complejidad de la problemática metropolitana suscita la necesidad de un nuevo enfoque de la Política Territorial regional. El gobierno del territorio no puede limitarse a constituir una mera racionalización del ejercicio de la tutela administrativa sobre la actividad urbanística de los municipios, por el contrario demanda desde las diversas instancias administrativas una acción territorial positiva dirigida a la vertebración de la región metropolitana, es decir, una acción de fomento orientada tanto a promover las oportunidades de un desarrollo sostenible, como a corregir los desequilibrios ambientales, sociales y territoriales existentes.

Por otro lado, la práctica de la gestión urbanística municipal evidencia un de-

ficiente funcionamiento de los instrumentos de gestión disponibles, así como insuficiencias en el marco legislativo (estatal y regional) vigente:

- El Suelo No Urbanizable periurbano no es ya un suelo rural, ni un suelo rural, ni un suelo expectante, sino el soporte de muchas actividades innovadoras que no tienen cabida en el planeamiento tradicional: universidades, grandes equipamientos, complejos deportivos. Es necesario racionalizar estas instalaciones y proteger de manera efectiva los ecosistemas valiosos amenazados por la difusión del desarrollo metropolitano.

- El mercado de suelo no funciona con transparencia y agilidad y los instrumentos jurídicos disponibles son insuficientes para viabilizar las fórmulas más innovadoras de gestión urbanística.

- La acción pública de fomento ha dejado de ser meramente subsidiaria de la actividad privada para convertirse en un elemento clave del desarrollo urbano.

- La complejidad de la gestión urbanística y burocratización de los procedimientos formales de aprobación del planeamiento han sido con frecuencia obstáculos que han impedido que la voluntad planificadora incidiera sobre la sociedad en los tiempos adecuados.

Los problemas identificados demandan para su superación respuestas innovadoras desde las acciones de gobierno, pero también desde las instancias jurídicas sobre las que aquellas se sustentan. La opción de una Ley de Medidas como respuesta operativa a estas demandas sugiere un doble desafío: el acierto en la identificación de los problemas más relevantes y urgentes planteados y el acierto en el diseño de los instrumentos que, en orden a superar dichos problemas, puedan plantearse desde la instancia legislativa, en un contexto de innovación en el marco normativo estatal y de agitado debate acerca del mercado del suelo y del papel que en relación al mismo deban jugar las regulaciones urbanísticas.

Desde estas premisas el Proyecto de Ley de Medidas se concibe con la ambición de alcanzar tres grandes objetivos:

- Propiciar un incremento armónico de las competencias de los municipios y de la Comunidad de Madrid en materia, respectivamente, de urbanismo y ordenación del territorio, clarificando sus respectivos ámbitos de responsabilidad.

- Actualizar el perfil de la Política Territorial que, para la consecución de una más racional y equilibrada organización del territorio, deba desarrollar la

Comunidad de Madrid, estableciendo los vínculos entre Ordenación del territorio y actuación urbanística positiva de la Comunidad.

- Superar los estrangulamientos en la gestión urbanística que, hoy en día, constituyen el punto crítico del proceso de ordenación urbana, poniendo a disposición de los Ayuntamientos instrumentos más ágiles de gestión y, al mismo tiempo, desburocratizando aquellos aspectos de tramitación que no mermen las garantías de los ciudadanos.

## El Plan Regional de Estrategia Territorial

La Comunidad de Madrid tiene asumidas, en virtud de su Estatuto de Autonomía, las competencias legislativas en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. En el ejercicio de dichas facultades ha desarrollado hasta el momento dos líneas legislativas complementarias: la puesta en funcionamiento de medidas defensivas tendentes a atajar las situaciones más graves de irregularidad urbanística heredadas y la creación de nuevas figuras de planificación y ordenación del territorio regional.

La Ley 10/1984, de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid, fue concebida en su día como alternativa a la inadecuación de figuras de planeamiento supramunicipal previstas en la Reforma de la Ley del Suelo de 1975 (los Planes Directores Territoriales de Coordinación) para afrontar los problemas de organización de un territorio metropolitano. La aportación más significativa de la Ley regional consistió en entender que la planificación espacial y la asignación finalista de recursos económicos responden a demandas y escenarios temporales diversos y, por tanto, era oportuno diferenciar en figuras específicas la formulación de los marcos de ordenación territorial (Directrices) y el establecimiento de los programas de inversiones (Programas coordinados

de Actuación), criterio que continúa siendo válido hoy en día.

La figura de las Directrices de Ordenación del Territorio tuvo su antecedente inmediato en las Directrices Metropolitanas elaboradas por el Gobierno en 1981, antes de la constitución jurídica de la Comunidad Autónoma de Madrid en 1983. La necesidad de disponer de un cierto marco de referencia para los Planes municipales parecía ineludible, una vez adoptada la decisión política de proceder a la Revisión del Plan Metropolitano de 1963 como sumatorio de los Planes elaborados autónomamente desde cada uno de los municipios del Área Metropolitana.

Dada la dificultad política de que ese marco se definiera con un planeamiento jerárquicamente vinculante, como los Planes Directores Territoriales de Coordinación o los Esquemas Directores, se diseñó una figura innovadora, inexistente en la legislación urbanística: las Directrices. Su objeto no se orientaba a definir un modelo territorial sino que se limitaba a formular una estrategia en base a criterios y objetivos, reservándose la concreción espacial de estos a los planes municipales.

El proceso de «compatibilización» negociada entre los municipios metropolitanos de los contenidos propuestos desde cada uno de sus Planes introdujo la idea de «concertación», como condición necesaria de cualquier proceso de ordenación del territorio. La compatibilización «desde abajo» se mostró como un instrumento válido para conseguir unos mínimos de coherencia entre las piezas del Área Metropolitana —especialmente en cuanto a infraestructuras y dimensionamientos básicos de los usos del suelo— aunque insuficiente para producir, como sumatorio de las piezas municipales, un proyecto de organización y transformación del territorio regional.

Las Directrices diseñadas en la ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid fueron concebidas co-

mo instrumentos normativos de los que se deducen criterios para programar, pero sin primacía jerárquica sobre los Programas Coordinados. Su objeto se centraba en la regulación directa de los problemas y procesos que afectan al conjunto de la Comunidad, o a subregiones, tales como: las áreas de protección especial que deban quedar sustraídas al desarrollo urbano, la localización de infraestructuras y equipamientos supralocales o los criterios de financiación y localización de los programas de vivienda social.

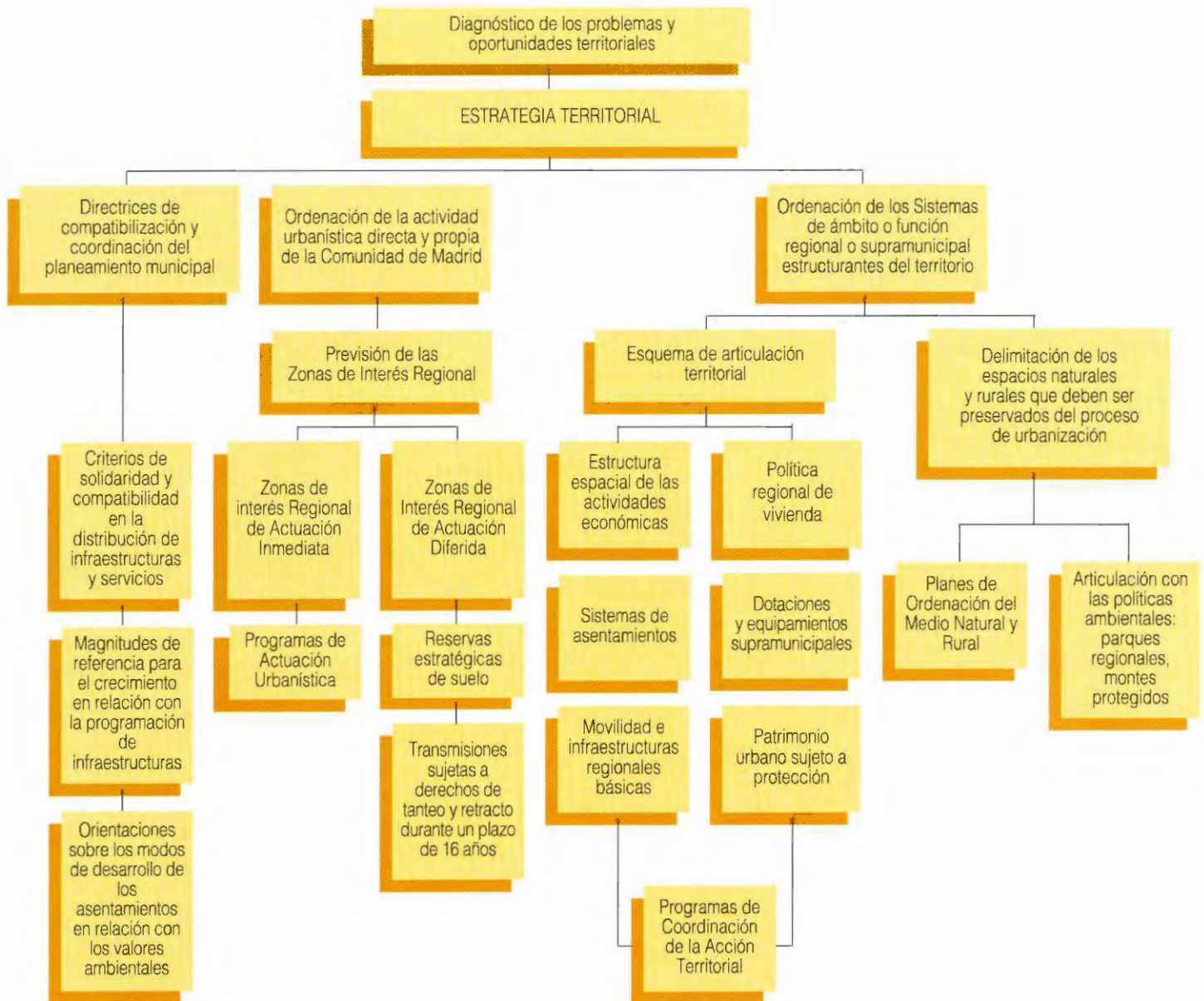
Los primeros documentos de Directrices elaborados en el período 1984-85 estuvieron marcados por la crisis económica y el enfoque defensivo, dominante asimismo en el planeamiento municipal. Sus determinaciones se orientaron por ello, prioritariamente, al establecimiento de una estrategia de conservación del medio natural y del espacio rural, y al diseño de las infraestructuras y servicios regionales, comenzando por los más elementales: agua, saneamiento, vertidos y transporte.

El inicio de la recuperación económica suscitó la necesidad de un cambio de enfoque. A partir de 1988 la ordenación territorial de la región fue planteada como un proceso incremental, construido a partir del diseño de «estrategias territoriales» de ámbito subregional sobre los grandes ejes del desarrollo metropolitano. Estas «estrategias» adoptaron una posición más comprometida en la reestructuración del territorio, orientándose a la priorización de la acción positiva pública. Asimismo, asumieron un enfoque selectivo que es también el rasgo característico de la etapa de madurez de los planes urbanísticos municipales. En consecuencia, abandonaron el tratamiento extensivo de la totalidad del territorio, en favor de la detección de las oportunidades y el diseño de las políticas de fomento capaces de inducir su transformación real.

La experiencia adquirida en la promoción de grandes proyectos regionales a partir de 1988:( PAU del Arroyo

---

## El Plan Regional de Estrategia Territorial



del Culebro, Centro de Transportes de Coslada, Parque Empresarial de las Rozas, Área de Centralidad de Alcorcón, Ciudad de la Imagen, etc) puso de manifiesto las disfunciones existentes entre el marco legislativo y las nuevas estrategias operativas. Por una parte, las Directrices estaban concebidas como un referente de compatibilización, con vinculaciones básicamente indirectas sobre el planeamiento municipal, a excepción de la regulación normativa de los espacios naturales y de la localización de las infraestructuras y servicio supramunicipales. Por otro lado, la utilización de la legislación del suelo vigente para viabilizar, a través de mecanismos de concertación entre la Comunidad y los Ayuntamientos, los planeamientos necesarios para el desarrollo de operaciones regionales ha funcionado allí donde el grado de precisión, tiempos y contenidos urbanísticos era grande. Sin embargo, la carencia de instrumentos jurídicos de vinculación de las determinaciones de los documentos de «estrategias territoriales» ha generado eventualmente expectativas y movimientos especulativos indeseados sobre los suelos afectos a operaciones previstas a medio o largo plazo. Se hacía, por ello, necesaria una reforma que completara la legislación de ordenación del territorio vigente en un doble sentido: el diseño de los nuevos instrumentos de ordenación o gobierno del territorio necesarios para la definición de la «estrategia territorial» de la Región y la ordenación de la actividad urbanística que, en ejecución de estas estrategias, debiera desarrollar la Comunidad de Madrid.

El Plan Regional de Estrategia Territorial es el instrumento de ordenación del territorio concebido para completar y reemplazar la figura de las Directrices en el cometido de establecer los elementos básicos para la organización y estructura del conjunto del territorio de la Comunidad, constituyendo el referente de los demás instrumentos del planeamiento y ordenación del territo-

rio. Como innovación más relevante la nueva figura amplía el enfoque predominantemente normativo y compatibilizador de las directrices con una perspectiva de «estrategia», orientada a sistematizar e integrar la actividad urbanística regional en un proyecto territorial coherente.

El objeto del Plan Regional es por tanto triple:

- Formulación de una estrategia general de organización y estructura del territorio de la Comunidad de Madrid, coherente con el marco de política económica general y autonómica.

- Ordenación de la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad, necesaria para la materialización de la estrategia territorial.

- Formulación de normas directrices y recomendaciones para la armonización y coordinación del planeamiento municipal y los planes y programas sectoriales con incidencia territorial.

Como instrumentos complementarios del Plan Regional se contemplan las figuras ya contenidas en la ley 10/1984, si bien ampliando y flexibilizando sus objetivos y contenido:

- Programas de Coordinación de la Acción Territorial, llamados a articular sobre ámbitos territoriales concretos actuaciones públicas con relevante incidencia territorial, priorizando y programando las inversiones necesarias.

- Planes de Ordenación del Medio Natural y rural, concebidos para precisar la estrategia ambiental del Plan Regional en cuanto a protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales de manifiesto interés y/o complejidad.

En desarrollo de los objetivos antes señalados, las determinaciones del Plan Regional se estructuran en tres grandes conceptos: Ordenación de los sistemas de ámbito o función supramunicipal estructurantes del territorio; previsión de las Zonas de Interés Regional; directrices de coordinación y compatibilización del planeamiento municipal.

El Proyecto de Ley establece que el Plan Regional habrá de contener la for-

mulación de un esquema de articulación territorial integrado por los elementos y sistemas capaces de estructurar y organizar el territorio regional: Espacios naturales y rurales protegidos; sistema de asentamientos urbanos; sistemas de transporte e infraestructuras; estructura espacial de las actividades económicas y dotacionales regionales.

Estas determinaciones enmarcan la definición del planeamiento municipal y pueden ser objeto de ejecución directa a través de acciones sectoriales, Programas y Planes territoriales, complementándose con aquellas dirigidas directamente a la coordinación y compatibilización del proceso de planeamiento municipal. En este ámbito el Plan Regional pretende ser un instrumento no determinista que oriente, a través de directrices flexibles y recomendaciones, tres grandes temas:

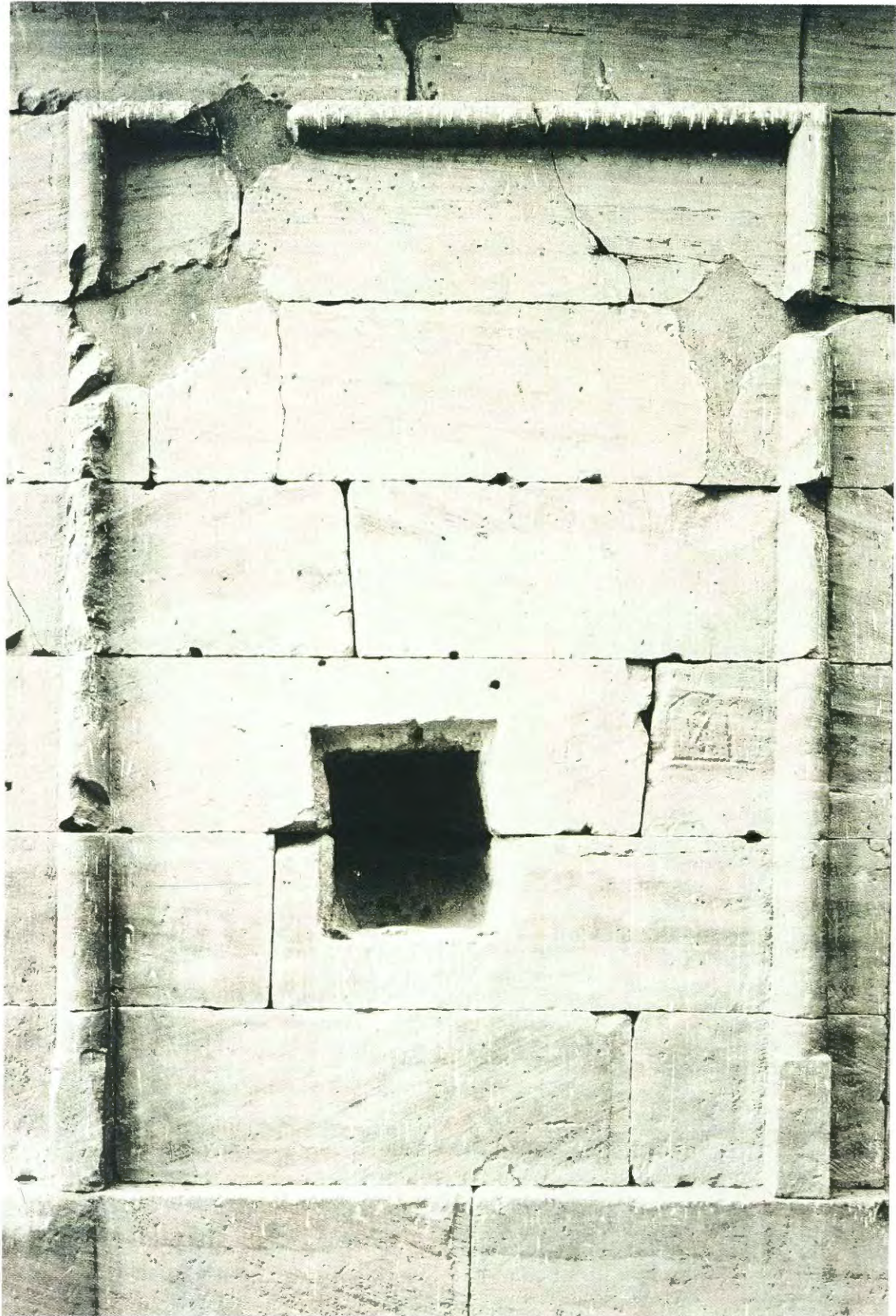
- La formulación de magnitudes de referencia para el crecimiento, buscando la correspondencia con la disposición de infraestructuras y servicios.

- El establecimiento de criterios de solidaridad y coherencia en la distribución espacial de las actuaciones de vivienda social, actividades económicas, infraestructuras y servicios de carácter subregional.

- La formulación de recomendaciones de tipo urbanístico sobre los modos más adecuados de desarrollo de los asentamientos en consideración a sus características y a los valores ambientales de su entorno.

## Las Actuaciones de Interés Regional

El Plan Regional es, además, el instrumento para vincular y articular la estrategia general de ordenación del territorio y la previsión, en su caso, de una actividad urbanística regional directa en materia de preparación de suelo urbanizado, a través de las denominadas Actuaciones de Interés Regional. Conforme a su distinta finalidad estas Actuaciones se dividen en dos tipos de fi-



guras: las Zonas de Interés Regional y Proyectos de Alcance Regional.

Las «Zonas» son áreas delimitadas directamente desde el propio Plan Regional, o en desarrollo de los criterios de delimitación en el mismo establecidos, para servir de soporte a operaciones urbanísticas orientadas a la ordenación y gestión estratégica del territorio regional. Se dividen en «Zonas de Actuación Inmediata» y «Zonas de Actuación Diferida», según que su finalidad sea, respectivamente, constituir el soporte de operaciones urbanísticas regionales cuyo inicio de ejecución se programe en los siguientes cuatro años, o constituir reservas estratégicas de suelo para el desarrollo de operaciones urbanísticas regionales a medio y largo plazo. En ambos casos se prevé su gestión por el sistema de expropiación, ostentando la Comunidad de Madrid la condición de Administración actuante, si bien, los municipios afectados tendrán siempre la capacidad de asociarse voluntariamente a la gestión de la «Zona», operándose en este caso mediante Consorcios Urbanísticos.

La delimitación de una Zona de Interés Regional tendría el efecto de producir, por sí misma, la clasificación del suelo como urbanizable no programado, en el caso de las «Zonas de Actuación Inmediata», o de sujetar las transmisiones de los terrenos a los derechos de tanteo y retracto en favor de la Comunidad de Madrid, durante un plazo de dieciséis años, en el caso de las «Zonas de Actuación Diferida». Con esta distinción se persigue introducir la variable temporal en la ordenación estratégica del territorio, discriminando aquellas operaciones regionales que deben ser acometidas de inmediato, de aquellas otras previstas a medio plazo y sobre las cuales interesa sólo establecer unos criterios urbanísticos, y asegurar un control del suelo que haga posible la ejecución de la operación en el futuro.

A diferencia de las Zonas, que son

elementos integrantes de la estrategia territorial del Plan Regional, los Proyectos de Alcance Regional pretenden introducir, en el marco de coherencia establecido desde el Plan, un elemento de flexibilidad.

Los mencionados Proyectos son actuaciones territoriales concretas que ordenan y diseñan con carácter básico las obras de infraestructura, dotaciones e instalaciones en las que concurren los requisitos de interés regional, inmediatez de ejecución y resolución integrada de las infraestructuras y servicios precisos para su implantación. Pueden tener una doble virtualidad: viabilizar actuaciones de trascendencia supramunicipal que por su carácter excepcional no tengan previsión y acomodo en el planeamiento vigente —funcionando en este caso como alternativa regional al artículo 244 del vigente Texto Refundido— o bien ejecutar las obras de carácter inmediato que no estén previstas en las «Zonas de Interés Regional».

Dado que en el primer supuesto: acoger actuaciones imprevistas pero coherentes con el modelo territorial del Plan, los Proyectos carecerían de la legitimidad de constituir instrumentos de desarrollo de una figura previa de Ordenación del Territorio, el Proyecto de Ley prevé mecanismos adicionales de garantía para los municipios. Así se contempla la creación de una Comisión de Concertación de la Acción Territorial, de composición paritaria entre representantes de la Comunidad y de la Federación Madrileña de Municipios, con el objeto genérico de propiciar, a través del diálogo, el acercamiento de posiciones y criterios en situaciones de diferencia y conflicto entre las diversas instancias territoriales. Los dictámenes de esta Comisión serían de carácter vinculante para la Comunidad, cuando vinieran referidos a la viabilidad de los Proyectos de Alcance Regional.

## Fomento de la concertación social y cooperación interadministrativa en la actividad urbanística

El Proyecto de Ley plantea como elemento clave la integración del conjunto de las administraciones e instituciones en los instrumentos que diseña, fomentando la cooperación en el proceso de promoción pública y de formulación de los objetivos de planeamiento. Al mismo tiempo, considera como elemento fundamental fomentar la participación social y la iniciativa privada en la gestión de los asuntos urbanísticos. Para promover operativamente estos principios el Proyecto de Ley diseña órganos específicos para la concertación administrativa y social.

La reforma legislativa parte de la consideración del gobierno del territorio como una competencia compartida entre la Comunidad de Madrid y los municipios, en la que el reparto concreto de competencias administrativas opera —en expresión del Profesor Parejo— según la estructura de los intereses regionales y municipales implicados y relevantes en cada caso. La evaluación de la entidad e intensidad de estos intereses en frecuente fuente de conflictos interadministrativos, que suponen una pesada rémora para la acción urbanística. El Proyecto de Ley asume la realidad de estos conflictos y propone la institucionalización de la gestión cooperativa de las competencias y la solución acordada de las diferencias, a través de un órgano permanente de carácter deliberante y representación paritaria entre las Administraciones Regional y Local.

Se ha mencionado ya el papel de la Comisión de Concertación de Acción Territorial como órgano para dirimir los conflictos en relación con la concurrencia del interés regional en la aprobación de los Proyectos de Alcance Regional. Sin embargo, no es éste el único

papel que el Proyecto de Ley atribuye a este órgano. La mencionada Comisión es también órgano consultivo para resolver mediante el diálogo y el acuerdo cuantos conflictos puedan surgir entre la Comunidad y uno o varios municipios, o entre ellos mismos, en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

La concertación social tiene por objeto asegurar la participación y adecuada valoración, por parte de las políticas públicas con incidencia territorial, de las necesidades y aspiraciones de los sectores de la vida social y económica más relacionados con la actividad urbanística. El Consejo de Política Territorial es un foro de debate en el que cualificados representantes de la sociedad civil y de las instituciones podrán conocer y debatir cuantos estudios, programas, directrices, estrategias o actuaciones establezcan las administraciones públicas de la Comunidad de Madrid y los municipios en materia de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y racional utilización de los recursos naturales. Es por tanto un órgano de participación que vendrá a complementar el papel que ya cumple la Comisión Regional de Urbanismo como órgano administrativo en el proceso de discusión y aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión.

Ambos órganos vendrán a enriquecer el tejido institucional de la Comunidad de Madrid, sin incrementar los costes o dimensión del aparato administrativo, por cuanto constituyen plataformas de encuentro y vehículos de expresión de los intereses locales y de la propia sociedad en el proceso de decisión urbanística.

## Planeamiento urbanístico

El planeamiento constituye un elemento esencial de la actividad urbanística ordinaria y, sin duda, uno de los aspectos que precisan una adaptación a las condiciones específicas de la Región Metropolitana madrileña.

Las innovaciones que introduce el Proyecto de Ley se sustentan sobre varias consideraciones previas. En primer lugar, un criterio de prudencia aconseja no perjudicar, con modificaciones gratuitas de la terminología y contenidos de las figuras de planeamiento, una cultura urbanística costosamente adquirida. En segundo término, ampliar el campo competencial de los municipios, acotando a la par la capacidad de actuación de la Comunidad en este campo. A este respecto puede señalarse que, tras la aprobación de la Ley de Medidas, Madrid será, junto con Andalucía, una Comunidad pionera en atribuir las competencias para la aprobación del planeamiento de desarrollo a los municipios de más de 15.000 habitantes. En tercer lugar, el Proyecto de Ley persigue mejorar la flexibilidad y agilidad en los procesos de planeamiento, incrementando de manera armónica la transparencia y las garantías jurídicas.

En relación con el acto de aprobación definitiva del planeamiento general, y en línea con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el Proyecto clarifica y acota las facultades de la Comunidad, ampliando, al tiempo, la competencia municipal. Así se plantea una distinción entre los elementos estructurales del Plan General o Normas Subsidiarias y aquellos otros que aun formando parte de su contenido corresponden por su naturaleza al nivel del planeamiento de desarrollo y cuya modificación podría ser aprobada definitivamente por los propios Ayuntamientos. Adicionalmente, el Proyecto simplifica la determinación del aprovechamiento tipo, en atención a la consideración del hecho de que existen municipios en la Comunidad de Madrid con escaso desarrollo urbanístico y una reducida capacidad de gestión técnica. Si bien, es objetivo del Proyecto favorecer la superación de esta situación a través de la constitución de mancomunidades voluntarias para el sostenimiento de servicios técnicos urbanísticos.

## Defensa del Suelo No Urbanizable

La importancia de la regulación del Suelo No Urbanizable parece evidente si consideramos que supone más del 80% de suelo regional, conforme a la clasificación establecida en el planeamiento vigente. La reforma legislativa planteada pretende dar respuesta a diversas cuestiones: a) Existe una tendencia creciente a la ocupación de esta clase de suelo con actividades urbanas debido a su menor valor de mercado, cesiones, e infraestructuras, con respecto a los suelos urbanos y urbanizables; b) la legislación vigente permite un amplio margen de discrecionalidad por parte de la administración regional en punto a la apreciación del «interés social» de usos, construcciones e instalaciones y; c) el procedimiento de concesión de las autorizaciones urbanísticas es complejo y no ofrece suficientes garantías a los interesados.

El nuevo régimen jurídico propuesto obedece a los siguientes objetivos:

- Establecer medidas de protección y regeneración del Suelo No Urbanizable; definiendo el sistema de facultades y deberes de los propietarios.

- Regular de manera ordenada aquellos usos que no tienen cabida en el contexto urbano y puedan situarse, excepcionalmente, en el SNU.

- Generalizar el principio constitucional de la necesaria participación de la Comunidad en las plusvalías urbanísticas generadas por la actuación pública, que en el momento presente, por imprevisión legal, no se aplica a las instalaciones de carácter lucrativo en el Suelo No Urbanizable.

- Reducir el margen de discrecionalidad en las autorizaciones, estableciendo una regulación precisa de los usos y construcciones admisibles y las compensaciones ambientales que en cuanto a reforestación o regeneración ambiental les sean exigibles.

- Atribuir mayores competencias a los municipios en las autorizaciones vin-

culadas al uso agropecuario o forestal, simplificar los procedimientos y sujetar las resoluciones al silencio positivo.

## Potenciación de los instrumentos de gestión urbanística municipal

En relación con la gestión municipal el Proyecto de Ley persigue mejorar el marco y los instrumentos legales a disposición de la Administración actuante y los ejecutores materiales del planeamiento al objeto de conseguir una mayor agilización de la actividad urbanis-

tica. Veamos muy brevemente las principales innovaciones aportadas.

En primer término se introduce claridad y precisión en relación con los deberes generales de los propietarios del Suelo Urbano y Urbanizable, cuando les corresponda la ejecución del planeamiento urbanístico. A tal efecto se precisan los conceptos cuyos costes integran los de gastos de urbanización que aquellos deben sufragar.

En segundo lugar, se clarifica, simplifica y flexibiliza el régimen de programación y ejecución del Suelo Urbanizable No Programado, a través de los Pro-

gramas de Actuación Urbanística, al objeto de favorecer la utilización de esta figura como instrumento del fomento de la concurrencia empresarial en la promoción de las actuaciones urbanísticas. Así se incide sobre la clarificación de los supuestos de formulación y ejecución por parte de la Administración o por urbanizador adjudicatario, estableciendo la expropiación como sistema general de actuación; se flexibiliza la gestión, al permitirse la celebración del concurso pertinente sobre las bases de un pliego de condiciones técnicas, económicas y jurídicas; se contempla el otorga-

### Instrumentos para la Concertación y Cooperación en la Gestión Urbanística





miento a los propietarios que representen el 60% del total de la superficie afectada del derecho de preferencia en la adjudicación del concurso, siempre que realicen una oferta equivalente a la más ventajosa de entre las presentadas, operándose en tal caso por el sistema de compensación; y se habilita la formulación y ejecución por los particulares de aquellos Programas que tengan por objeto la implantación y el desarrollo de usos y actividades productivas de carácter singular y relevante importancia, o la urbanización de áreas especialmente dotadas para servir de soporte a las actividades de producción y distribución y la prestación de servicios.

En tercer lugar, el Proyecto de Ley legaliza y regula la extendida práctica de los Convenios Urbanísticos, definiendo para los mismos requisitos de garantía de la transparencia y coordinación con el procedimiento de aprobación del planeamiento. Merece destacarse al respecto, la fijación de la regla de la publicidad de los convenios y del acceso de los ciudadanos a su contenido, mediante la creación del correspondiente registro administrativo. Por otro lado, al objeto de conseguir una gestión pública urbanística más eficiente y concertada, se autorizan y regulan los consorcios interadministrativos, con posibilidad de incorporar a los mismos la iniciativa privada y de utilizar las formas de gestión de servicios previstas por la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas. Además, se contempla la creación por tales consorcios, o directamente por las Administraciones interesadas, de entidades societarias de forma jurídico-mercantil y de capital integrante público o mixtas; clarificando que tales sociedades sólo pueden asumir contenidos de la actividad urbanística que no impliquen ejercicio de autoridad y deben actuar en todo caso en condiciones de plena concurrencia con las personas privadas.

El Proyecto introduce también varias novedades en relación con los sistemas

de actuación para la ejecución del planeamiento, a saber:

- Flexibilización de la elección por la Administración actuante del sistema de actuación a aplicar; elección, que se articula básicamente en torno a la distinción entre gestión pública y privada y se hace depender de una ponderación material de las circunstancias del caso;

- Mejora y precisión del régimen de la ejecución tanto sistemática por unidades, como asistemática en suelo urbano;

- Actualización del sistema de actuación por expropiación, con desarrollo de su gestión indirecta mediante concesión, a los efectos de hacer compatible su elección con la intervención de la iniciativa privada, contemplándose también el uso de la técnica de la liberación de la expropiación, cuando así proceda; y

- Introducción de un nuevo sistema de actuación, denominado de «Ejecución Forzosa».

Vale la pena detenernos brevemente en esta última técnica. El sistema de «Ejecución Forzosa» es un sistema subsidiario de los de compensación o cooperación mediante el cual la Administración actúa en sustitución de los propietarios, realizando materialmente la urbanización y distribuyendo entre éstos los beneficios y cargas, es decir, operando directamente como instancia de compensación. Su aplicación se prevé para los supuestos en los que se incumplan los deberes de gestión, transcurridos 18 meses desde la aprobación del Plan o Programa, o bien, cuando habiendo comenzado la ejecución se incumplan plazos o deberes y la Administración actuante no decida la expropiación. Los efectos más relevantes del nuevo sistema son los siguientes:

- La Administración actuante podrá ocupar inmediatamente los terrenos de cesión obligatoria y gratuita; podrá localizar los terrenos del porcentaje de cesión de aprovechamiento y ocuparlos inmediatamente para la construcción de viviendas sujetas a un régimen de

protección pública; y podrá formular y aprobar el planeamiento y proyectos de urbanización necesarios, así como los proyectos de reparcelación precisos para la distribución de cargas y beneficios, incluyendo los gastos de gestión del sistema.

- La gestión de la ejecución urbanística corresponde a una Comisión Gestora integrada de manera paritaria por los propietarios y por la Administración actuante. El pago de la urbanización podrá efectuarse mediante la enajenación en pública subasta de suelos de la propia actuación.

- El aprovechamiento lucrativo o la edificabilidad no adjudicada a los propietarios adheridos se liquidarán proporcionalmente al resto de propietarios y las diferencias entre costes previstos y reales de planeamiento, gestión y urbanización podrán cubrirse mediante enajenación en pública subasta del suelo resultante.

Finalmente, en relación con la institución de la Expropiación Forzosa el Proyecto establece nuevos supuestos expropiatorios por razón de urbanismo: la inadecuación de los inmuebles urbanos a las condiciones mínimas de salubridad y habitabilidad legalmente establecidas y la declaración o catalogación administrativas formales, del valor cultural, histórico, artístico o medioambiental de terrenos o edificios.

Asimismo, establece los requisitos para la declaración de urgencia en la ocupación de los bienes de dicho sistema, la introducción de la técnica de la bonificación en un diez por ciento del justiprecio y la ampliación de las posibilidades de pago de éste en especie para fomentar el mutuo acuerdo en la relación expropiatoria. Merece destacarse la creación y organización de un Jurado Territorial de Expropiación Forzosa propio de la Comunidad Autónoma, en ejercicio de la competencia de autoorganización de sus instituciones. Dicho Jurado intervendría en los procedimientos expropiatorios cuando las Administraciones actuantes fueran la pro-

pia Comunidad de Madrid o los municipios comprendidos en su territorio.

## Dinamización del mercado de suelo y de la vivienda

El mercado inmobiliario madrileño experimentó en la segunda mitad de los ochenta una dinámica especulativa particularmente aguda, lo que ha dado lugar al nivel de precios más altos de todo el territorio nacional. Precios que, en materia de vivienda, se han alejado de forma preocupante de los niveles de renta de la población y que al afectar también al mercado de oficinas y de suelo industrial han incidido de forma negativa en las oportunidades de desarrollo económico de la Región.

Al objeto de completar la legislación básica del Estado en la materia y de propiciar la formación de precios inmobiliarios ajustados a las características de las demandas reales, el Proyecto de Ley plantea tres tipos de medidas tendentes a articular la intervención pública en el mercado inmobiliario y de la vivienda: las dirigidas a la disposición pública del suelo necesario para alcanzar los objetivos de desarrollo regional y urbano; aquellas destinadas a facilitar la transparencia del mercado inmobiliario y la adquisición pública de bienes inmuebles; y finalmente, las dirigidas a asegurar la vinculación de las calificaciones urbanísticas que se otorguen a las necesidades sociales de vivienda que las motiven.

Así, se complementa la regulación estatal de los derechos de tanteo y retracto, determinando con precisión los bienes sujetos a las Administraciones titulares de los mismos. Se crean los registros administrativos autonómico y municipales (actuando el primero de supletorio de los segundos, para el caso de que los Municipios no quieran o no puedan establecer el propio). Se establece, además, la obligación a la Comunidad de Madrid de destinar los bienes adquiridos por este medio al cumpli-

miento de los objetivos urbanísticos establecidos para las Zonas de Interés Regional correspondientes.

En relación con los Patrimonios Públicos de Suelo, la suficiente y adecuada regulación en la legislación urbanística estatal de los patrimonios municipales exime de la necesidad de su tratamiento específico en el Proyecto. Por ello, la aportación innovadora es la creación de un Patrimonio Público Regional o autonómico de suelo, con un régimen equiparable al de los municipales y con carácter de patrimonio separado y vinculado a sus fines específicos: prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la ordenación del territorio y el crecimiento y la transformación urbanos, así como la regulación del mercado inmobiliario.

Finalmente, el Proyecto de Ley de Medidas, plantea una opción decidida por vincular la política de vivienda social y el planeamiento municipal. Para ello, se establece que los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Subsidiarias de Planeamiento de los municipios de población superior a 25.000 habitantes deberán asegurar el destino para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública de suelos en cantidad suficiente para cubrir las necesidades razonablemente previsibles en un período de ocho años, en función de los niveles reales de renta de la demanda y, como mínimo, del cincuenta por ciento de la superficie del suelo clasificado como urbanizable. A esto se añade la previsión de fijar las relaciones de equivalencia oportunas para el caso eventual de la transformación de la calificación a vivienda libre, con la prescripción de la cesión obligatoria y gratuita a la Administración actuante de los eventuales excesos de aprovechamiento lucrativo. ■

**José M<sup>a</sup> Ezquiaga Domínguez**  
*Doctor Arquitecto.*  
*Director General de Planificación*  
*Urbanística y Concertación*  
*de la Comunidad de Madrid*