

Análisis de los instrumentos de intervención urbanística en suelo urbano

PATRICIA MOLINA COSTA
Madrid (España), 2007.

Marco general: la intervención urbanística en suelo urbano	63
Problemas del planeamiento en suelo urbano	63
Acciones comunitarias para la mejora del medio ambiente urbano	63
Sobre la necesidad de generar instrumentos innovadores de planeamiento	64
Método de trabajo	65
Legislación estatal del Suelo. Análisis	65
Ley de 12 de mayo de 1956 de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.	65
Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.	66
Real Decreto 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Este RD fue derogado parcialmente por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.	67
Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, modificada por el RD 4/2000 y la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.	69
Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo.	70
Legislación autonómica del Suelo. Análisis	71
MADRID. Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, modificada en su Disposición Transitoria 6ª por la Ley 2/2005, de 12 de abril.	71
Cuadro comparativo de la legislación del suelo	77
Entrevistas a expertos	83
Entrevista a FERNANDO ROCH: 21 de febrero de 2007	83
Entrevista a CRISTÓBAL CORRETJE: 12 de junio de 2007	86
Entrevista a JOSÉ IGNACIO DEL FRESNO MARTÍN: 14 de junio de 2007	92
Entrevista a JESÚS GAGO DÁVILA: 12 de julio de 2007	93
Conclusiones	98
Sobre la legislación del suelo	98
Sobre las perspectivas de futuro	99
Bibliografía	100

Marco general: la intervención urbanística en suelo urbano

Problemas del planeamiento en suelo urbano

El llamado suelo urbano en el ámbito del planeamiento urbanístico no es otra cosa que la ciudad propiamente dicha, la ciudad que ya existe, que engloba tanto la ciudad histórica heredada como los recientes desarrollos urbanísticos. Es, por tanto, un espacio complejo compuesto de muchas realidades, donde se encuentran áreas con problemas de índole muy diversa y a veces incluso contrapuesta. En cualquier caso es un espacio habitado, donde se producen relaciones sociales e intercambios económicos; es el soporte físico de la vida urbana, por lo que debe proporcionar la suficiente calidad ambiental para que ésta se pueda desarrollar. Además, contiene las áreas más antiguas, sobre las que se ha ido superponiendo por capas la herencia construida de las sucesivas sociedades que las han habitado y, por tanto, tienen un determinado valor patrimonial, histórico y cultural para la sociedad actual. Las partes más antiguas de la ciudad presentan problemas de envejecimiento del entorno construido, de concentración de población con problemas económicos y sociales, así como de falta de equipamiento comunitario y espacios libres. Otras partes sufren el abandono de esos espacios públicos o la falta de usos complementarios a la vivienda. Las partes más nuevas se encuentran con el problema de la falta de vitalidad urbana, que provoca calles desiertas de peatones y parques sin uso.

El planeamiento de estas áreas debe por tanto responder a problemas muy diversos, y necesita de enfoques e instrumentos específicos para cada uno de ellos. Como decíamos, la característica básica del

suelo urbano es que está habitado, por lo que el planeamiento debe realizarse teniendo en cuenta a esa población que lo habita. Esto marca una diferencia fundamental respecto al suelo del resto de territorios que se vayan a ordenar: tanto en el suelo que se prevea urbanizar, como en aquel que se vaya a preservar, no existe una sociedad previa, por lo que los problemas que se presentan son de otro orden.

Las preguntas que se plantean entonces son: ¿qué enfoque han dado las leyes españolas al suelo urbano? ¿En qué se diferencia del tratamiento dado al suelo urbanizable? ¿Se han diseñado herramientas específicas para abordar los problemas del suelo urbano? ¿Cómo han evolucionado las leyes en este aspecto?

Como trataremos de comprobar, desde que se aprobara la primera ley del suelo en 1956, la legislación española en esta materia se ha caracterizado por una dedicación casi exclusiva a los mecanismos de extensión urbana, de creación de nueva ciudad, definiendo escasamente los instrumentos de actuación en el tejido existente. En este contexto, la intervención urbanística en suelo urbano se vuelve complicada y a menudo se hace casi imposible, por lo que el planeamiento general en suelo urbano se ve, en muchos casos, limitado al establecimiento de alineaciones y a la redacción de ordenanzas.

Sin embargo, desde finales de los años setenta se viene manifestando en España una conciencia de la necesidad de rehabilitar la ciudad consolidada. La *teoría de la austeridad*¹ marcó una forma de abordar la intervención urbana en los años ochenta, dando lugar a múltiples experiencias; en Madrid, inspiró el *Avance del Plan General de 1983*, que se aprobó finalmente en 1985 y que apostaba por la intervención en suelo urbano, delimitando multitud de ámbitos de ordenación, para llevar a cabo operaciones de sutura, de remate y de reequipamiento de los barrios que habían crecido a gran velocidad en las décadas anteriores.

Acciones comunitarias para la mejora del medio ambiente urbano

A partir de los años noventa la Unión Europea (UE) comienza a impulsar políticas en materia de sostenibilidad. La rehabilitación urbana es uno de los pilares de la sostenibilidad en materia urbanística, dado que se basa en la adecuación de un suelo ya edificado para volver a dotarlo de usos o mejorar las condiciones en las que éstos se realizan; significa, por tanto, la reducción de la necesidad de consumo de suelo para la urbanización, así como un ahorro energético y material al reutilizar infraestructuras existentes.

La iniciativa comunitaria *URBAN* se puso en marcha en 1994, dentro de la política de cohesión de la *Unión Europea*; su objetivo era «la revitalización económica y social de las ciudades y de las periferias urbanas en crisis con vistas a promover un desarrollo urbano sostenible», puesto que se había comprobado que es en las áreas urbanas donde mayores desigualdades se producen. Se trataba de permitir a los núcleos urbanos con problemas económicos y sociales optar a subvenciones de los Fondos Estructurales europeos para desarrollar medidas orientadas a la mejora de la calidad de vida en las ciudades. Entre sus objetivos específicos se encontraban el fortalecimiento de la competitividad de las ciudades europeas, la lucha contra la exclusión social y la regeneración física y ambiental para incrementar el atractivo de las ciudades y explotar su patrimonio cultural y arquitectónico. Las medidas subvencionables incluían la renovación de edificios², la creación de espacios verdes, la integración de las clases desfavorecidas en los sistemas educativos, la creación de empleo, la mejora de las condiciones ambientales, el fomento del uso de energías renovables, etc. La primera fase de la iniciativa (*URBAN I*) se desarrolló entre 1994 y 1999, y en ella participaron 118 municipios de la *Unión Europea* (29 de ellos españoles). En 2000 se inició una segunda fase, que finalizó en 2006, en la que se pusieron en marcha 70 programas (10 españoles).

En 2006 se redactó la *Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano*, en desarrollo de lo estipulado por el *Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente* (2002–2006). En ella se destacan los principales retos ambientales a los que se enfrentan las áreas urbanas y el decisivo papel que juegan las administraciones locales a la hora de mejorar el medio ambiente urbano. La estrategia describe una serie de medidas cuyo objetivo es «contribuir a una mejor aplicación de la actual política y legislación medioambiental de la *Unión Europea* a nivel local prestando apoyo y animando a las autoridades locales a adoptar un enfoque más integrado de la gestión urbana». Entre estas medidas se encuentran la orientación sobre la gestión integrada del medio ambiente y sobre planes de transporte urbano sostenible, el apoyo al intercambio de buenas prácticas en la UE, etc. Esta estrategia, de carácter transversal, trata de incidir en diversos campos, entre ellos, el cambio climático, el medio ambiente y la calidad de vida, el uso sostenible de los recursos naturales y la planificación urbana sostenible. Con respecto a esta última afirma:

La planificación urbana sostenible (utilización adecuada del suelo) contribuirá a reducir la expansión incontrolada y la pérdida de hábitats naturales y de la diversidad biológica. La gestión integrada del medio urbano deberá propiciar políticas de utilización de suelo sostenibles que eviten el crecimiento urbano desordenado y reduzcan el

¹Campos Venuti, G. (1981) *Urbanismo y austeridad*. Editorial Siglo XXI, Madrid.

²Excluyendo la vivienda, que quedó fuera del programa URBAN.

sellado del suelo. (...) La estrategia temática para la protección del suelo, en curso de elaboración, tratará con probabilidad la rehabilitación y reutilización de las zonas industriales abandonadas así como la planificación del ahorro del espacio con el fin de aminorar el sellado de suelos y asegurar un uso racional.

Asimismo, las propuestas de la *Comisión para el Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales* en el periodo 2007–2013 suponen una oportunidad de financiación para tratar las prioridades ambientales de las zonas urbanas, entre ellas las estrategias integradas para la regeneración urbana.

Sobre la necesidad de generar instrumentos innovadores de planeamiento

A la vista de este contexto, cabe preguntarse si la reciente legislación española sobre suelo y urbanismo ha recogido esta preocupación por la rehabilitación y la regeneración urbana. Parece que no ha sido así, por lo que, aunque el contexto social, político e incluso económico³ es, en principio, propicio a la rehabilitación urbana, es difícil llevarla a la práctica porque, entre otras causas, faltan los instrumentos de planeamiento y gestión adecuados. Hasta el momento, en general los municipios españoles han apostado por una rehabilitación basada fundamentalmente en la dimensión física del problema, es decir, basada en el fomento de la rehabilitación de la edificación (normalmente a través de subvenciones a la propiedad) y la reurbanización de los espacios públicos⁴. Es necesario plantear instrumentos de intervención que permitan incluir las dimensiones social, económica y ambiental en el planeamiento.

Actualmente los principales problemas que se plantea la disciplina ante la cuestión de la intervención en el suelo urbano son de diversa clase. En primer lugar, la dificultad de obtener los terrenos necesarios para dotar al suelo urbano de los equipamientos y espacios libres que demanda el nuevo modelo de vida y los actuales estándares de calidad de vida. La gran compacidad del suelo urbano hace muy difícil su adaptación a las exigencias normativas que se imponen en la ciudad de nueva creación, no sólo en cuanto a dotaciones y espacios libres, sino también en cuanto a las condiciones de habitabilidad de las viviendas (soleamiento, ventilación, etcétera).

Existe, asimismo, un problema de carácter instrumental cuyas causas se encuentran en los principios fundamentales sobre los que se ha apoyado la regulación urbanística española a lo largo de su historia. Se trata de la dificultad de introducir en la ciudad consolidada los mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas que se aplican en el suelo que se encuentra aún en proceso de transformación. Como veremos, se han adoptado dos posturas diferentes para dar solución a este problema: bien se ha evitado la necesidad de redistribución, limitándose la intervención a la aplicación de las ordenanzas de edificación, o bien se ha tratado de realizar una equidistribución llevada hasta sus últimas consecuencias, unificando el aprovechamiento unitario de cada solar, independientemente de su localización, valor de mercado, etc.

Dada la complejidad que presentan las intervenciones en suelo urbano, por las limitaciones físicas del tejido, la implicación de multitud de propietarios en situaciones muy diversas y la necesidad de atender problemas sociales de toda clase (población envejecida, arrendamientos ilegales, hipotecas, herencias no resueltas, hacinamiento de población inmigrante, etc.), estas actuaciones requieren en muchas ocasiones que sea la administración pública quien tome la iniciativa. Sin embargo, esto requiere una apuesta política por este tema que de momento no se ha generalizado. Por el contrario, las administraciones públicas han tratado en los últimos tiempos de incentivar la participación de la iniciativa privada en los procesos de rehabilitación de las áreas consolidadas.

Resulta pues necesario revisar nuestra forma de intervenir en la ciudad para encontrar los instrumentos adecuados para ello. Como señala ROCH: «Esa naturaleza evolutiva y compleja del espacio considerado como suelo urbano requeriría un reconocimiento específico en el sistema de regulaciones, que le diferenciaría radicalmente de los instrumentos destinados a la producción de suelo nuevo»⁵.

Método de trabajo

Este trabajo consta de dos partes diferenciadas. La primera se centra en el análisis del cuerpo jurídico en materia de suelo y urbanismo, concretamente en la parte referente a planeamiento y gestión del suelo urbano. Para ello, se han seleccionado los artículos que están más directamente relacionados de las cinco leyes del suelo estatales que se han aprobado en España y de la ley del suelo vigente en la Comunidad

³En cuanto que existen subvenciones destinadas a tal fin.

⁴Como se aprecia en el hecho de que la medida Mejora del Medio Ambiente Urbano es la que ha recibido mayores subvenciones por parte de la iniciativa URBAN, en la mayoría de los casos en las intervenciones realizadas en los cascos históricos españoles, con un promedio del 37 % y hasta del 81 % en Málaga. Esta medida incluye la mejora del espacio público e infraestructuras, las mejoras medioambientales y la recuperación de la memoria histórica a través del patrimonio (Molina, 2004).

⁵ROCH PEÑA, F. (2002) El suelo urbano, en «La aplicación de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid en el planeamiento urbanístico». Ed. Marea, Madrid.

de Madrid, agrupándolos bajo los siguientes epígrafes: 'Concepto y delimitación', 'Derechos y deberes', 'Instrumentos de Planeamiento', 'Sistemas de actuación y gestión' y 'Realojos'. A partir de su lectura y de la bibliografía relacionada, se ha realizado un análisis de cada ley en lo que respecta a la intervención sobre el suelo urbano. Este análisis se ha completado con la realización de una tabla comparativa de las seis leyes, en la que se ha organizado la información agrupándola según los siguientes temas: 'Definición', 'Categorías', 'Delimitación de ámbitos de intervención', 'Aprovechamiento', 'Cesiones', 'Instrumentos específicos' y 'Realojos'.

La segunda parte del trabajo consta de cuatro entrevistas realizadas a personas que, de una forma u otra, conocen la problemática de la intervención en Suelo Urbano y han podido observar su evolución a lo largo de su carrera profesional. La selección de entrevistados se ha realizado buscando la diversidad de enfoques: desde la práctica profesional independiente, a las diferentes administraciones públicas y al ámbito académico. Las experiencias se centran básicamente en la región madrileña, ya que todos ellos realizan su actividad mayoritariamente en Madrid.

Legislación estatal del Suelo. Análisis

Ley de 12 de mayo de 1956 de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Se trata de la primera ley de suelo aprobada en España, orientada a fundir en un solo texto la legislación anterior, constituida básicamente por la *Ley de Ensanche y Extensión de 26 de julio de 1892*, la *Ley de Saneamiento y Reforma Interior de 18 de marzo de 1895*, la *Ley de Solares de 15 de mayo de 1945* y la *Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955*.

Esta ley se redacta en un contexto de gran crecimiento de las áreas urbanas, básicamente debido al fuerte flujo migratorio del campo a la ciudad y al comienzo de la recuperación económica tras la Guerra Civil. Se aprecia en la ley que la principal necesidad en ese momento era ordenar y planificar el desarrollo urbano, por lo que se articularon mecanismos adecuados para ello («La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados»⁶). Se confiaba en el planeamiento como «la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana»⁷ y para ello se definieron los tipos de planes y proyectos, su gestión, los sistemas de actuación, los plazos de ejecución, tipos de iniciativa, etc. Por otra parte, trataba de acabar con la especulación del suelo regulando el régimen jurídico de éste mediante el establecimiento de clases según su situación y destino: Rústico, de Reserva Urbana y Urbano.

En el suelo urbano, establecía la redacción de Planes Especiales de Reforma Interior cuando fuera necesario actuar sobre el casco urbano, sanear barrios insalubres, resolver problemas de circulación o de estética y mejorar los servicios públicos. Sin embargo, la ley se limitaba a definir este instrumento, sin llegar a desarrollarlo.

Los deberes de los propietarios consistían en ejecutar la urbanización y ceder suelo para viales y jardines, en «justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles (...) del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los Planes» (art. 114.1). En actuaciones de reforma interior, cuando los beneficios que se fueran a obtener fueran inferiores a los costes de la operación, la *Comisión Provincial de Urbanismo* podía autorizar la disminución de dichas obligaciones.

Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

Esta ley «repite las mismas técnicas de planeamiento y gestión que para el Suelo Urbano contemplaba la del 56, vuelve a inhibirse del problema básico del suelo urbano y reconduce la corrección de sus conflictos internos a la periferia»⁸. Se trata pues de una nueva ley de ensanche, si bien surge en un contexto político, social y económico bien diferente al de 1956. En este momento, los centros de las ciudades acusaban problemas de congestión, terciarización, escasez y progresiva desaparición de los espacios destinados a equipamientos públicos y zonas verdes, así como abandono, destrucción y sustitución del patrimonio urbano. Además, la defensa de la ciudad y el patrimonio, así como la exigencia de equipamientos públicos, se convirtieron en esos años en el eje central de las reivindicaciones de los movimientos vecinales y sociales.

⁶Exposición de motivos de la Ley de 1956.

⁷Exposición de motivos de la Ley de 1956.

⁸GARCÍA-BELLIDO, J.; ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, L.; RUSSINÉS, X. (1979) Transferencia del aprovechamiento urbanístico, en Ciudad y Territorio. Revista de ciencia urbana, nº 3 (1979) Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Por primera vez la Ley, y el Reglamento de Planeamiento que la desarrollaba, determinaban los estándares de equipamiento comunitario y zonas verdes necesarios y preveían los mecanismos adecuados para su obtención. Pero lo hacían sólo para el Suelo Urbanizable. Así, el artículo 13.2 de la Ley del Suelo de 1976 señalaba que los Planes Parciales, instrumento para el desarrollo del Suelo Urbanizable Programado y de los Programas de Actuación Urbanística en Suelo Urbanizable No Programado, deberían reservar al menos 18 m²/vivienda para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, así como 10 m²/vivienda para centros culturales y docentes públicos y privados. Por el contrario, en el suelo urbano sólo se determinaban algunos de estos conceptos (art. 12.2.1) pero no se cuantificaban, dejándose al ambiguo criterio de las «características socio-económicas de la población». En cuanto al sistema general de espacios libres, el art. 12.1 de la Ley del Suelo establecía que el Plan General debería integrar como elementos determinantes del desarrollo urbano «los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción no inferior a 5 m²/habitante». Al no establecerse en la ley que una parte de esa reserva deba localizarse en suelo urbano, esos sistemas generales tendieron a centrifugarse hacia la periferia, hacia el suelo urbanizable, donde existían mecanismos sencillos para su obtención.

La diferente redacción de los artículos que establecían los deberes de los propietarios de Suelo Urbano (art. 83.3) y de Suelo Urbanizable Programado (art. 84.3) hace patente el desigual tratamiento que recibían ambos suelos, lo cual dejaba en clara desventaja a los habitantes de la ciudad consolidada frente a los de las nuevas áreas urbanizadas, a los que trataba de garantizar una mejor calidad urbana.

83.3. Los propietarios del suelo urbano deberán:

Primero. Ceder gratuitamente a los ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o la unidad de actuación correspondiente.

Segundo. Costear la urbanización.

Tercero. Edificar los solares cuando el Plan así lo estableciera dentro del plazo que éste señale, o, en su defecto, en los plazos fijados en el Capítulo primero del Título IV de la presente ley.

84.3. Los propietarios de suelo urbanizable programado deberán:

a. Ceder obligatoria y gratuitamente a favor del Ayuntamiento o, en su caso, órgano urbanístico actuante, los terrenos que se destinen con carácter permanente a viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y demás servicios públicos necesarios.

b. Ceder obligatoria y gratuitamente el diez por ciento restante del aprovechamiento medio del sector en que se encuentre la finca.

c. Costear la urbanización.

d. Edificar los solares, cuando el Plan así lo establezca y en el plazo que el mismo señale o, en su defecto, en los plazos fijados en el Capítulo primero del Título IV de la presente Ley.

La Disposición Final Tercera, por su parte, ponía de manifiesto que los propios redactores de la Ley fueron conscientes de la escasa atención prestada al tema de las cesiones en suelo urbano, por lo que establecieron la posibilidad de que el Gobierno estableciese a través de un decreto posterior «los criterios con arreglo a los cuales los Planes Generales hayan de fijar la cuantía de las reservas y previsiones aplicables al suelo urbano», cosa que nunca sucedió.

Sin embargo, es cierto que la ley permitía cierto margen de actuación. En la propia definición de Suelo Urbano (art. 78) se dejaba abierta la posibilidad de incluir en éste una tercera parte de suelo que, aun no estando consolidada por la urbanización, pudiera considerarse parte del conjunto urbano consolidado. Estas 'bolsas vacías' eran el lugar idóneo para localizar los suelos destinados a equipamientos y zonas verdes que tanto necesitan los núcleos urbanos. También mantenía la posibilidad de delimitar ámbitos sobre los que redactar Planes Especiales de Reforma Interior, pudiendo abarcar si se quisiera la totalidad del suelo urbano. Sin embargo, ninguno de estos mecanismos escapaba de la dificultad que suponía indemnizar o repartir las cargas que los equipamientos generan en zonas centrales de altísimos precios de suelo. Es decir, no establecía los mecanismos de gestión y ejecución para llevarlos a cabo.

A pesar de todo, el art. 83.3 exigía a los propietarios de Suelo Urbano la cesión de terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o la unidad de actuación correspondiente. Para ello sería necesario reparcelar para repartir las cargas que suponían estas cesiones. Pero, ¿cómo hacerlo en un suelo con edificación consolidada? Parece que sólo era posible a través de una *reparcelación económica*, consistente en aportaciones monetarias de los propietarios supuestamente beneficiados por la obtención del equipamiento. Pero, ¿cómo se delimitaban de forma justa esos polígonos o unidades de actuación que tendrían que cargar con esa obtención? ¿Quiénes eran los 'propietarios beneficiados' por la implantación de un equipamiento en el suelo consolidado? El único caso en que parece factible de llevar a cabo sería en una operación de Reforma Interior sobre un suelo sin edificación consolidada o demolida previamente, aunque incluso en ese caso es difícil que la operación

fuera lo suficientemente rentable como para llevarse a cabo sin que el Ayuntamiento tuviera que pagar el 50 % de su costo total (según los artículos 26.2 a y 29.2 del *Real Decreto 3250/1976 de 30 de diciembre*⁹).

Real Decreto 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Este RD fue derogado parcialmente por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.

El objetivo de este Real Decreto era refundir la *ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, con los diferentes textos normativos surgidos entre la fecha de aprobación de ambos, adaptándola al nuevo marco constitucional, que exigía imponer una regulación al suelo para impedir la especulación (artículo 47 de la Constitución Española), y a la nueva distribución de competencias, que transfería a las Comunidades Autónomas las relativas a ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3 de la Constitución Española). Esta ley es recurrida ante el *Tribunal Constitucional*, que finalmente la deroga casi en su totalidad mediante Sentencia 61/1997, de 20 de marzo. El motivo alegado para tal derogación es principalmente la invasión de competencias por parte del Estado al regular materias que la Constitución había transferido a las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con el artículo 47 de la Constitución, esta ley señala por primera vez que el suelo debe utilizarse en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad, y que la comunidad deberá participar en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (art. 3).

En esta línea, una de las innovaciones de esta ley es que entiende que los propietarios o promotores van adquiriendo sus derechos («facultades urbanísticas») de forma gradual, según van cumpliendo con los deberes que en cada etapa les impone la legislación. Esto supone que, de no cumplir alguna de sus obligaciones, no tienen derecho a ser indemnizados¹⁰. En resumen, las obligaciones de la propiedad son: ceder suelo para dotaciones públicas, ceder suelo donde se localice el aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento, costear y ejecutar las obras de urbanización, solicitar la licencia de construcción y edificar los solares en plazo. Por su parte, los derechos de la propiedad son: urbanizar los terrenos, apropiarse del aprovechamiento urbanístico que le otorgue el Plan, edificar (materializar el aprovechamiento urbanístico que le corresponde) y el derecho a la edificación (como patrimonio).

En lo que respecta a la intervención en suelo urbano, mantiene los instrumentos definidos por las leyes anteriores (Plan Especial de Reforma Interior, Plan Especial de Mejora del medio urbano, Proyecto de delimitación de Suelo Urbano, Estudio de Detalle) pero introduce una importantísima innovación técnica: la obligación del Plan General de delimitar *áreas de reparto* y de asignarles un *aprovechamiento tipo* (arts. 94 y 95).

Las áreas de reparto son ámbitos en los que se produce una equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios, y para las que se establece un aprovechamiento tipo. Éste se calcula de forma diferente en caso de que se trate de suelo urbano o urbanizable. En el suelo urbano (art. 96) el aprovechamiento tipo se obtiene dividiendo el aprovechamiento lucrativo total (incluido el dotacional privado), expresado en metros cuadrados construibles del uso y tipología característicos, entre su superficie total, una vez restadas las dotaciones públicas existentes. El uso y tipología característicos de cada área de reparto es el predominante según la ordenación urbanística que le corresponda. Por tanto, para poder calcular el aprovechamiento tipo es necesario que el planeamiento general establezca unos *coeficientes de ponderación* entre el uso y tipología característicos (al que se da el valor de la unidad) y los demás «en función de las circunstancias concretas del municipio y del área de reparto». En la práctica esto significa que el Plan puede fomentar un determinado uso en área de reparto mediante el establecimiento de dichos coeficientes, aunque habitualmente estos coeficientes se establecen a partir de estudios de mercado que indican la diferencia de precios unitarios entre los diversos usos.

La ley establece una nueva técnica de gestión del planeamiento en el Suelo Urbano: las *Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico*¹¹, que se aplica en las actuaciones asistemáticas en suelo urbano, es decir, en aquellos suelos que no están incluidos en una unidad de ejecución. Tiene como objetivo repartir de forma equitativa los beneficios que genera el planeamiento y al mismo tiempo permitir al planeamiento establecer para cada parcela la intensidad y el uso que considere adecuados. Cada parcela tiene dos aprovechamientos diferentes: el que se obtiene aplicando a su superficie el aprovechamiento tipo del área

⁹Real Decreto 3250/1976 de 30 de diciembre, por el que se ponen en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local.

¹⁰Cuestión de gran importancia ya que, como señala Roch en su entrevista, esto descalza el sistema de garantías al crédito.

¹¹La utilización de la técnica de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico comenzó en España a finales de los años setenta. Javier García-Bellido, uno de sus principales impulsores, la puso entonces en práctica en algunos municipios alicantinos (Petrel, Ibi, Elda y Campello), con el objetivo principal de resolver el problema de la obtención de equipamientos en suelo urbano (ver García-Bellido et al., 1979).

de reparto en la que está incluida (aprovechamiento susceptible de apropiación) y el que el planeamiento le asigna en base a razones de ordenación, uso e intensidad (aprovechamiento real). Así, existirán parcelas en las que el planeamiento dicte un aprovechamiento superior al que su propietario tiene derecho a edificar, por lo que éste deberá ‘comprar’ aprovechamiento a otro propietario que se encuentre en situación inversa. De esta forma, los propietarios cuyas parcelas vayan a ser dedicadas a dotaciones públicas o zonas verdes, podrán ‘vender’ su aprovechamiento a quien lo necesite y así hacer efectivo su derecho al aprovechamiento urbanístico. De esta forma adquiere gran importancia la determinación del valor inicial y urbanístico de cada parcela, por lo que la ley dedica un título completo a este tema. Se trata básicamente de acabar con la ‘lotería’ que produce la ejecución del planeamiento, al castigar a unos propietarios localizando los equipamientos sobre sus parcelas y premiar a los del al lado, a los que se permite edificar y que además se benefician de la renta de localización que precisamente esos equipamientos han generado. Propone por tanto aplicar al suelo urbano la reparcelación mediante la concesión de un *aprovechamiento medio* que la ley del 76 ya establecía para el Suelo Urbanizable Programado.

Una de las críticas principales que se formulan a la técnica de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico es que crea un mercado paralelo de compraventa de aprovechamientos urbanísticos que complejiza y dificulta la intervención¹², así como que parte de un aprovechamiento de referencia que en realidad no existe, es únicamente estadístico, pues en la ciudad histórica cada parcela tiene un aprovechamiento diferente¹³.

Se puede afirmar que esta ley apostó decididamente por la intervención en la ciudad consolidada, para lo cual definió de forma exhaustiva una nueva técnica que permitía actuar de forma específica en cada ámbito, ya que en cierto modo desvinculaba la ordenación de la equidistribución, permitiendo así la obtención de suelo para dotaciones allí donde fuera necesario.

Por otra parte, y más allá de la cuestión del reparto de beneficios y cargas entre los propietarios, esta ley introduce por vez primera la cuestión fundamental del *realojo* de los residentes, incluyendo la dimensión social del problema de la intervención en la ciudad existente (Disposición Adicional Cuarta).

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, modificada por el RD 4/2000 y la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Esta ley recupera el esquema clasificación-régimen jurídico de la ley de 1976. Así, lo esencial es la clase de suelo en que se incluye un terreno, pues se le aplica el régimen de derechos y deberes del mismo. Esta es la estructura de los artículos 76 y siguientes de la Ley de 1976 y de los artículos 7 y siguientes de la Ley de 1998.¹⁴

Sin embargo, en esta ley se diluye la rígida distinción entre las tradicionales clases de suelo, ya que establece un suelo urbano puro, un suelo urbano asimilable al urbanizable, un urbanizable puro y un urbanizable asimilable al anterior no programado. Así, resultan fundamentales los criterios que diferencian una clase y categoría de suelo de otra, ya que su régimen de derechos y deberes varía considerablemente. En este sentido, las innovaciones más importantes de esta ley se producen en el suelo urbano.

Para distinguir las diferentes clases de suelo la ley acude al concepto de *transformación*, es decir, la mutación de un terreno natural, rústico, en un suelo dotado de servicios propios de los terrenos edificables. El suelo urbano es aquél que ya ha cambiado, el que ha sufrido la urbanización y ya no admite usos naturales. La ley añade un criterio para distinguir entre diferentes situaciones dentro del suelo urbano: la *consolidación* de esta transformación. Este criterio determinará la categoría del suelo y por tanto los derechos y deberes de los propietarios, ya que el suelo urbano no consolidado se adscribe a un régimen jurídico más propio del suelo urbanizable que del urbano.

Por ello, el concepto de consolidación adquiere gran importancia en la ley. Dado que, según el artículo 13, los propietarios tienen derecho a completar la urbanización para poder edificar, se entiende que, además de los servicios básicos exigidos a un suelo para que sea urbano, existen otros servicios complementarios que permiten que pueda adquirir la condición de solar y llegar a edificarse. Así, se podría afirmar que consolidar la urbanización es dotarla de estos servicios complementarios, es decir, tener o no esos servicios complementarios sería lo que distinguiría un Suelo Urbano Consolidado (SUC) de un Suelo Urbano No Consolidado (SUNC). Sin embargo, no parece que sea así, pues también en SUC los propietarios tienen el deber de completar a su costa la urbanización para que los terrenos adquieran la condición de solar (art. 14).

¹²Como señala Gago en la entrevista realizada para este trabajo.

¹³Como apunta Roch en su entrevista.

¹⁴Grau Ávila, S. El suelo urbano en la Ley 6/1998 sobre régimen de suelo y valoraciones.

En realidad parece que el SUNC debería ceñirse estrictamente a esa tercera parte no urbanizada que, desde la Ley de 1976, se permite incluir en el suelo clasificado como urbano, ya que en ese caso sí deben realizarse todas las obras de urbanización, y claramente se generan nuevas plusvalías, es decir, sí se transforma un suelo más o menos rústico en urbanizado. Aunque la distinción según si se generan plusvalías o no es muy dudosa, pues en SUC se están generando plusvalías constantemente, sin necesidad de que haya un ámbito de actuación ni una nueva ordenación física: por cambio en los parámetros de las ordenanzas, por cambios de uso, por aumento de la renta de posición al convertirse una zona en una nueva centralidad, etc.

En SUC los propietarios tienen derecho a completar la urbanización de los terrenos (si fuese necesario) para que adquieran la condición de solares, y a edificarlos (art. 13); mientras que los propietarios de SUNC deben asumir los mismos deberes que los de suelo urbanizable. Es decir, a efectos prácticos esta ley equipara la falta de consolidación de la urbanización a la falta de toda urbanización, equiparando así los deberes de los propietarios del SUNC con los de Suelo Urbanizable (de hecho, los artículos 14.2 y 18, que definen unos y otros, están redactados de forma casi idéntica). Se presupone así que tanto en uno como en otro caso se generan plusvalías de las que debe participar la comunidad y, por ello, en ambos casos se establece también la cesión de como máximo el 10% del aprovechamiento del sector.

Para que pueda producirse la reparcelación, cesiones y cálculo del aprovechamiento, debe delimitarse previamente un ámbito de desarrollo, es decir, un área física y jurídicamente homogénea que constituya una unidad de transformación. Esta denominación genérica se debe a que esta ley no podía definir instrumentos urbanísticos concretos (por no ser de competencia estatal sino autonómica), pero se refiere a las anteriores unidades de actuación (Ley de 1976) y unidades de ejecución (Ley de 1992). Es decir, si no existe un ámbito, nos encontramos ante obras complementarias en urbanización consolidada.

De esta forma, parece que si la urbanización está consolidada no es posible delimitar ámbitos de desarrollo. Entonces, ¿qué ocurre con la 'reforma interior', es decir, con las áreas consolidadas en las que se pretende intervenir para reordenarlas? ¿Se trata de SUC o de SUNC? Esta incógnita no parece resuelta en la ley, lo que dará lugar a interpretaciones diversas en las diferentes leyes urbanísticas autonómicas.

La falta de precisión de la ley en cuanto a los criterios de definición del suelo urbano consolidado y no consolidado ha dado pie a diferentes interpretaciones en las diversas leyes urbanísticas autonómicas, que en general han tendido a restringir lo que se entiende por suelo urbano consolidado para extender al máximo el suelo urbano no consolidado y el régimen de cesiones que la ley establece para éste. En muchos casos (Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Asturias y Andalucía), el reconocimiento de un suelo como urbano consolidado depende de que el Plan General asuma la ordenación preexistente del mismo, por lo que todas las operaciones de reforma interior se deben realizar delimitando un ámbito en SUNC, de forma que pierde todo su sentido la definición dada por la ley, basada en un criterio material (existencia de servicios urbanos).

Por otra parte, la *Sentencia 164/2001 de 11 de julio* determina que «los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece en los límites de la realidad cada comunidad autónoma. En consecuencia, serán éstas, al fijar los criterios de consolidación por urbanización, quienes determinen también qué suelo urbano soporta deberes de cesión y cuál no».¹⁵

Es por tanto de gran interés estudiar cómo han definido las diferentes legislaciones autonómicas el SUNC (ver parte III de este trabajo). Además, esta ley no define ni instrumentos urbanísticos ni formas de ejecución, al ser su definición competencia de las comunidades autónomas.

Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo.

En su *exposición de motivos*, la ley introduce de manera explícita la hipótesis de este trabajo:

En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La *Unión Europea* insiste claramente en ello, por ejemplo en la *Estrategia Territorial Europea* o en la más reciente *Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano*, para lo que se propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y prestación de servicios públicos. (...) Y el suelo urbano, la ciudad ya hecha, tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación,

¹⁵López Fernández, L.M. (2002) Los últimos acontecimientos relacionados con la gestión del suelo urbano, en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 191. Editorial Montecorvo, Madrid.

por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.

Esta ley establece dos situaciones básicas del suelo: el *suelo rural* y el *suelo urbanizado*, es decir, no diferencia la situación del suelo potencialmente transformable o urbanizable, sino que se atiende a la situación real de cada suelo en el momento presente. En realidad sí reconoce esta situación, pero la integra dentro del suelo rural hasta que, finalizado el proceso de urbanización, adquiera la condición de suelo urbanizado. Esto supone una diferencia fundamental respecto a las leyes anteriores, especialmente en cuanto a la valoración de los terrenos, que se realiza atendiendo a la situación actual del suelo (rural o urbanizado), y por tanto no contempla las expectativas de transformación que anteriormente influían en la valoración del suelo urbanizable. Como vemos, el suelo natural (rural, rústico o protegido) vuelve a adquirir la condición de 'resto', es todo aquello que no tenga condición de urbano, como sucedía en la Ley de 1956 y en los Textos Refundidos de 1976 y 1992. Es, por tanto, un posicionamiento opuesto al de la anterior Ley 6/1998, que consideraba todo el suelo urbanizable, salvo lo urbano o lo protegido.

Esta ley define el suelo urbanizado (art. 12) como el que se encuentra integrado en un núcleo urbano provisto de redes de dotaciones y servicios, de las características que establezca la legislación urbanística, estén o no edificadas las parcelas. También admite como suelo urbanizado aquellas parcelas que requieran obras de conexión a las infraestructuras ya existentes.

Resulta importante señalar la diferencia en el término utilizado para este tipo de suelo, que deja de ser urbano para pasar a llamarse urbanizado. De hecho, es difícil actualmente hablar de ciudad cuando nos encontramos más bien con un territorio salpicado de urbanización dispersa perfectamente dotada de redes de infraestructuras. Cabría preguntarse qué diferencia la mera urbanización de la condición de lo urbano¹⁶, si bien es cierto que las anteriores leyes tampoco incluían en su definición de suelo urbano más características que las estrictamente físicas, por lo que en realidad el término urbanizado parece más adecuado que el de urbano.

La ley establece que la posible edificabilidad que la legislación o la ordenación urbanística otorga a un terreno no queda directamente integrada en el contenido del derecho de propiedad de ese terreno, sino que está vinculada al cumplimiento de los deberes que fije la legislación urbanística para la clase de suelo en la que esté inscrito (art. 7). Recupera, de esta forma, la línea iniciada por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que establecía la progresiva adquisición de derechos por parte de la propiedad según iba cumpliendo con sus deberes.

Entre las obligaciones de los propietarios de suelo urbanizado se encuentran la de conservación y rehabilitación, así como la obligación de edificar dentro del plazo marcado por la legislación urbanística (art. 9). En caso de no cumplirse estos deberes, y en defensa del cumplimiento de la función social de la propiedad, la administración correspondiente puede expropiar o aplicar la venta o sustitución forzosa (art. 31).

En el artículo 14 la ley diferencia dos tipos de actuaciones de transformación urbanística: las de urbanización y las de dotación. Entre las actuaciones de urbanización se encuentran, además de las de nueva urbanización, las que «tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado», es decir, las actuaciones de reforma interior. Por su parte, las actuaciones de dotación consisten en intervenciones que tengan como objetivo aumentar las dotaciones públicas de un ámbito ya urbanizado para compensar un aumento de edificabilidad o un cambio de usos en dicho ámbito, siempre que no suponga una renovación integral de la urbanización de éste.

Entre los deberes de los promotores de actuaciones de transformación urbanística¹⁷ se incluyen las cesiones en suelo para viales, zonas verdes y dotaciones incluidas en el ámbito de la actuación o adscritas a éste. En el caso de las actuaciones de dotación, estas cesiones de suelo se pueden sustituir por otras formas de cumplimiento del deber (entendemos que monetarias) que establezca la legislación urbanística. Resulta curioso que precisamente en las actuaciones llamadas 'de dotación' las dotaciones puedan no existir físicamente, si bien es cierto que la propia definición de este tipo de actuaciones plantea la incógnita de dónde se podrían materializar dichas dotaciones, dado que no contempla la posibilidad de reestructurar físicamente el ámbito.

Asimismo, se exige a los promotores la entrega a la administración pertinente de suelo libre de cargas y urbanizado correspondiente a un porcentaje entre el 5 y el 15 % de la edificabilidad media ponderada del ámbito. La cuantía exacta de este porcentaje la deberá fijar la legislación urbanística, admitiéndose excepcionalmente hasta un 20 % en las actuaciones en las que el valor de las parcelas sea superior al valor

¹⁶Entendido como la vida urbana, "la realidad social compuesta por relaciones a concebir, a construir o reconstruir por el pensamiento", concepto tomado de El derecho a la ciudad, de Henri Lefebvre (1969).

¹⁷Como vemos no se habla de propietarios sino de promotores, pues admite la posibilidad de que la legislación urbanística permita la figura del agente urbanizador (art. 6).

medio de las parcelas de su categoría de suelo. En el caso de las actuaciones de dotación, este porcentaje se aplica al incremento de la edificabilidad que se establezca.

Por último, se incluye dentro de los deberes de los promotores de actuaciones de transformación urbanística el *realojo* de los residentes del ámbito, así como su retorno en caso de que tuvieran derecho a él (art. 16).

En cuanto a la definición de los sistemas de actuación y gestión esta ley no tiene competencias para hacerlo, ya que corresponde a la legislación urbanística, que es competencia de las comunidades autónomas.

Legislación autonómica del Suelo. Análisis

MADRID. Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, modificada en su Disposición Transitoria 6ª por la Ley 2/2005, de 12 de abril.

Esta ley surge de la necesidad de adaptar la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid a la ley del suelo estatal, la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*. Hasta entonces, la actividad urbanística se regía en Madrid por la *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*. Este nuevo texto la deroga con excepción de los Títulos II, III y IV (Concertación en la gestión de los intereses públicos con relevancia territorial, Ordenación del territorio y planes que la definen, Actuaciones de interés regional).

Entre los fines de la ordenación urbanística (art. 3), esta ley señala «el uso racional del recurso natural del suelo de acuerdo con las necesidades colectivas, públicas y privadas, presentes y futuras previsibles, y en el marco de la ordenación del territorio», así como «la protección, rehabilitación y mejora del medio ambiente urbano y rural, así como del patrimonio histórico-artístico, cultural y arquitectónico».

Concepto y delimitación

La definición del suelo urbano que ofrece esta ley (art. 14) es heredera de la del Texto Refundido de 1976 y de la del Texto Refundido de 1992, e incorpora los suelos «que estén ocupados por la edificación o construcción al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma» (art. 14.1.c), extremo que no incluía la ley estatal de 1998. Sin embargo, sí que desarrolla las categorías que, sin definirse explícitamente, se establecían de hecho en la *Ley 6/1998*, al diferenciar dos situaciones en suelo urbano que generaban deberes muy diferentes. Siguiendo esa línea, se introducen dentro del suelo urbano dos categorías: el Suelo Urbano Consolidado (SUC) y el No Consolidado (SUNC).

En el consolidado se integran los solares y las parcelas urbanizadas que puedan adquirir la condición de solar mediante obras accesorias y simultáneas a las de edificación. Por el contrario, se incluyen en el suelo urbano no consolidado el resto de terrenos urbanos (en especial los que requieran de obras de urbanización a realizar mediante actuaciones integradas), las áreas de reforma y rehabilitación urbana y los ámbitos donde sea necesaria la equidistribución de beneficios y cargas. Sin embargo, dada la vaguedad al definir el grado de urbanización que se requiere para que un suelo sea considerado urbano consolidado, la ley se remite a un reglamento posterior que establezca los criterios de forma más precisa. Sin embargo, seis años después de la aprobación de la ley y con una nueva ley del suelo estatal en vigor, no se ha aprobado dicho reglamento ni parece que esté en vías de hacerse, por lo que los criterios de clasificación han sido determinados en cada caso por los redactores de los planes generales y supervisados según los criterios (variables) de la *Dirección General del Suelo* de la *Comunidad de Madrid*. Por su parte, la Disposición Transitoria Primera establece la aplicación de las categorías anteriores en el suelo hasta entonces clasificado simplemente como urbano.

Delimitación de ámbitos de actuación

La ley entiende que el SUC corresponde a la ciudad acabada, y por tanto, como regla general, no establece instrumentos de intervención. Sin embargo en el artículo 42.6.e (dentro del contenido sustantivo de los Planes Generales) la ley reserva la posibilidad de delimitar ámbitos de actuación en determinadas zonas de SUC donde el Plan General no establezca la ordenación pormenorizada y se remita a la redacción de un Plan Especial. Las zonas a las que se refiere son «conjuntos históricos o tradicionales sobre los que convenga formular un Plan Especial a fin de detallar la ordenación pormenorizada en aras a su protección patrimonial y recuperación funcional», «piezas concretas de suelo urbano consolidado, sean manzanas o incluso solares individuales, sobre las que se propone una ordenación singular» y «elementos calificados como integrantes de redes públicas supramunicipales o generales». Es decir, que en realidad sí existe la posibilidad de intervenir en gran parte del SUC mediante la redacción de Planes Especiales, si bien

no queda claro qué sucede en estos casos si resulta necesario realizar la equidistribución de cargas y beneficios.

Para la intervención en SUNC, el Plan General debe delimitar Ámbitos de Actuación—equivalentes a los sectores en suelo urbanizable— para establecer la ordenación pormenorizada y llevar a cabo la equidistribución de beneficios y cargas. Como veremos más adelante, estos ámbitos pueden a su vez dividirse en Unidades de Ejecución. El Plan General puede establecer la ordenación pormenorizada de estos ámbitos o remitir su desarrollo a un Plan Parcial posterior.

La ley no contempla la posibilidad de delimitar ámbitos *a posteriori* de la aprobación del Plan General. En cualquier caso sería imposible hacerlo, ya que la delimitación de un ámbito de actuación en SUC conllevaría un cambio en la clasificación del suelo, ya que debería pasar a ser SUNC, cosa que sólo se podría realizar revisando el Plan General. Esto da lugar a una gran rigidez en la actuación sobre suelo urbano, ya que sólo cuando se aprueba un Plan General puede decidirse qué áreas de la ciudad deben ser reformadas.

Derechos y deberes

Los propietarios de suelo urbano consolidado tienen el deber de realizar y costear las obras de urbanización necesarias para adquirir la condición de solar y, en caso necesario, de ceder los terrenos destinados a viales. Asimismo, se establece la obligación de edificar de acuerdo a los usos permitidos y a los plazos exigidos, y a conservar la edificación.

La ley supone que en ningún caso se producen plusvalías en esta categoría de suelo, por lo que no exige otras cesiones ni se realizan repartos de aprovechamiento. Por tanto, cierra la puerta a la posibilidad de obtener cesiones gratuitas en este suelo.

También es importante señalar que de esta forma la ley asume la situación inmobiliaria existente, no contemplando la modificación del derecho de aprovechamiento que se pueda producir por cambios en las ordenanzas de edificación y en los usos. Es decir, que «se acepta la presencia de un espacio urbano maduro y diferenciado desde el punto de vista social y económico cuya variedad de precios no es más que la expresión de esas diferencias que en todo caso son anteriores al Plan, renunciando a forzar la igualdad de los precios unitarios de unos solares cuyo valor está históricamente determinado junto con la división social del espacio»¹⁸. Este aspecto marca una diferencia fundamental respecto al sistema establecido por el Texto Refundido de 1992 que, como hemos visto, establecía un sistema de transferencias de aprovechamiento para equiparar los derechos de todos los propietarios de una misma área de reparto.

Por su parte, los propietarios de Suelo Urbano No Consolidado pueden requerir la delimitación de un ámbito de actuación con su correspondiente sistema de actuación, así como la aprobación del planeamiento necesario para establecer la ordenación pormenorizada de éste. Asimismo, pueden participar en la ejecución del ámbito y en la equidistribución de beneficios y cargas, asumiendo la obligación de realojar a los ocupantes legales que se encuentren afectados por la actuación. Se encuentran obligados también a costear la urbanización del ámbito, ceder en solares el 10% del aprovechamiento del ámbito al municipio y efectuar las cesiones de suelo reservado para las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos. En este aspecto (art. 36), tal y como establecía la Ley 6/1998, el SUNC queda prácticamente equiparado al suelo urbanizable sectorizado, debiendo ceder 70 m² de suelo por cada metro cuadrado edificable (de cualquier uso) para redes generales y 30 m² de suelo por cada metro cuadrado edificable para redes locales. En el caso de las locales, no se establece su obligación según la clase de suelo, sino que se vincula a la existencia de un ámbito de actuación o sector, por lo que el SUC queda directamente excluido, puesto que en principio la delimitación de ámbitos de actuación sólo es posible en SUNC. Por tanto, la única diferencia en cuanto a cesiones del SUNC con el urbanizable sectorizado es que no tiene obligación de ceder suelo para redes supramunicipales.

Al describir el régimen del SUNC (art. 20.2) la ley introduce una novedad que podría generar aprovechamiento sin fin para la administración pública: «Cuando la superficie total de los terrenos con destino o uso público y carácter dotacional previamente existentes en la unidad de ejecución sea igual o superior a la que deba resultar de la ejecución del planeamiento urbanístico, se entiende sustituida una por otra, percibiendo la Administración el exceso, si lo hay y en la proporción que corresponda, en terrenos con edificabilidad». El sentido de este párrafo se refuerza en la Disposición Transitoria Sexta, que aclara que cualquier elemento dotacional o infraestructural existente incluido en un ámbito de actuación entra a participar en el reparto de aprovechamientos a favor de la administración titular. Esto significa que cualquier dotación que se incluya en un ámbito genera aprovechamiento para la administración, sin que esto revierta en los propietarios originales (que hubieran cedido el terreno o a los que se hubiera expropiado) y sin que se fije el número de veces que una dotación puede ser incluida en ámbitos de actuación. Sin

¹⁸Roch Peña, F. (2002) El suelo urbano, en La aplicación de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid en el planeamiento urbanístico. Ed. Mairela, Madrid.

duda es un mecanismo extraño, aunque puede tener el efecto beneficioso de disuadir a la administración de enajenar sus bienes para obtener ingresos, por lo que se frenaría la privatización de espacios públicos.

En cuanto al reparto de aprovechamientos en SUNC, la ley establece que se realizará en proporción al *valor* (cualidad) de los terrenos aportados por cada propietario (art. 20.2.d), diferenciándose así de la equidistribución que se establece para los sectores en suelo urbanizable, donde los propietarios perciben aprovechamiento en proporción a la *superficie* (cantidad) de terreno aportado (art. 23.1). Esta diferencia añade una fuente de conflictos en la intervención en SUNC, ya de por sí compleja, puesto que obliga a valorar previamente los terrenos, sin que la ley establezca criterios de valoración específicos. Además, cabe preguntarse si realmente existen diferencias de precio entre suelos que carecen de ordenación pormenorizada y que han de ser objeto de reparcelación.

Instrumentos de Planeamiento

Tratando de «defender retóricamente la racionalidad del Planeamiento»¹⁹ la ley diferencia entre condiciones de ordenación estructurantes y pormenorizadas (art. 35). Son *condiciones estructurantes* «aquellas mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo objeto del planeamiento general, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro». En concreto se trata de la clasificación y categoría de suelo, los sistemas de redes públicas, la división del suelo en áreas homogéneas, ámbitos de actuación y sectores, así como los usos globales, áreas de reparto, edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos que se les asignen. Por su parte, las *determinaciones pormenorizadas* son «aquellas que tienen el grado de precisión suficiente para legitimar la realización de actos concretos de ejecución material», es decir, la conformación espacial de cada ámbito de actuación, mediante la definición de alineaciones y rasantes, el contenido de las ordenanzas, los actos sobre las parcelas, la definición de las redes locales, la delimitación de unidades de ejecución y de los sistemas de actuación que se deban aplicar sobre estas, y en general cualquier determinación que no sea estructurante.

La Ley aporta un nuevo sistema que establece la obligación del Plan General de dividir todo el suelo urbano en *áreas homogéneas* (art. 37), que corresponden a «barrios o unidades tradicionales de la ciudad consolidada», cuyos límites deben ser elementos estructurantes de la ordenación urbanística (viviarios, espacios libres). Sobre estas divisiones de suelo se aplican las ordenanzas y para cada una de ellas el Plan General debe establecer las condiciones de ordenación estructurante. Esta concepción de la ciudad como un espacio conformado por ámbitos homogéneos separados por redes e infraestructuras poco tiene que ver con la compleja realidad de la ciudad histórica, donde se superponen y cohabitan tejidos de diferente tipología y antigüedad, sino que más bien nos recuerda a los nuevos territorios urbanizados que se construyen actualmente, donde predomina el monocultivo funcional y el aislamiento por las infraestructuras de transporte. Resulta difícil y artificioso para el planificador delimitar dichas áreas homogéneas en la ciudad consolidada, especialmente en los barrios más antiguos, donde la contigüidad y mezcla de usos y ordenanzas es casi regla general.

Sin embargo, como decíamos, es obligatorio hacerlo, puesto que sobre estas áreas deben señalarse los criterios y condiciones básicas de la ordenación (usos globales y edificabilidades). Aunque no se dice explícitamente, se deduce del texto de la ley que cada área homogénea debe contener suelos de la misma categoría (consolidados o no consolidados).

En SUNC cada ámbito de actuación puede constituir un área homogénea en sí mismo. Esto permite otorgarle la edificabilidad que el Plan estime necesario, aunque más adelante se señala que debe establecerse por comparación a las edificabilidades de las áreas colindantes, así como asegurar el cumplimiento de cesión de redes en proporción a la edificabilidad nueva que se esté generando, sin ocuparse de los posibles déficits de las zonas de alrededor.

Tanto las áreas homogéneas como los ámbitos de actuación pueden ser *continuos* o *discontinuos*, lo cual permite en la práctica actuar de forma aislada en diferentes puntos de la ciudad y realizar la equidistribución entre todos los propietarios, si bien puede resultar muy complejo. Además, esto supone que el área homogénea que contiene o coincide con el ámbito de actuación es también discontinua, con lo que parece difícil cumplir el criterio establecido para su delimitación (que sea un barrio o unidad tradicional de la ciudad consolidada). Vemos que la imprecisión de esta definición puede dar lugar a conflictos e interpretaciones diversas.

Como hemos visto, a cada área homogénea y ámbito de actuación se le debe asignar un uso global (art. 38), correspondiente a la función dominante en la zona (residencial, industrial, etcétera). Se establece que será la ordenación pormenorizada la que determine la compatibilidad de los usos pormenorizados del ámbito (los usos reales que se dan) y los coeficientes de homogeneización entre éstos y el uso global. Esta

¹⁹Roch Peña, F. (2002) El suelo urbano, en «La aplicación de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid en el planeamiento urbanístico». Ed. Mairea, Madrid.

matriz de coeficientes se establece para los ámbitos en SUNC y para los sectores en suelo urbanizable, por lo que se deduce que en SUC no se aplican los coeficientes de homogenización. En cualquier caso se admite que el planeamiento general imponga al planeamiento de desarrollo las condiciones oportunas para garantizar la coherencia entre los usos pormenorizados y el global, así como para evitar las posibles transformaciones inducidas por el establecimiento de coeficientes de homogenización que no se atengan a los precios reales de mercado de los diferentes usos. Por otra parte, no queda claro quién debe establecer la matriz de coeficientes, pues en el artículo 42 se dice que será el Plan General, aunque, como no lo especifica, puede que se trate de una determinación pormenorizada y que, por tanto, pueda ser modificada por el planeamiento de desarrollo al establecer la ordenación pormenorizada de un ámbito.

El mecanismo para establecer la edificabilidad y el aprovechamiento (ordenación estructurante) en cada área homogénea de suelo urbano se detalla en el artículo 39 de la Ley. El método varía según la categoría de suelo. En SUC, el coeficiente de edificabilidad señala un valor numérico con la finalidad de definir la intensidad edificatoria. Se describe el método de cálculo de dicho coeficiente: en primer lugar, se calcula el coeficiente de edificabilidad real del ámbito, que es el cociente entre la superficie de hecho construida entre la superficie del ámbito, en m^2 construidos/ m^2 suelo. A continuación se calcula el coeficiente de edificabilidad propiamente dicho, que responde a la edificabilidad permitida, suponiendo que todas las parcelas estuvieran construidas y agotaran la edificabilidad permitida por su correspondiente ordenanza, en m^2 construibles/ m^2 suelo (es decir, la edificabilidad propuesta por la ordenación pormenorizada del Plan). Este esfuerzo de cálculo parece destinado a comparar la diferencia de capacidad entre la situación existente y la propuesta, a fin de valorar las nuevas necesidades en cuanto a redes públicas, si bien no se ofrece manera de resolver su obtención. Más adelante, al definir el contenido sustantivo del Plan General en relación al suelo urbano (art 42.6.c), establece que éste deberá justificar que se aproxima lo más posible a los estándares establecidos de redes locales en cada área homogénea; en caso de no alcanzar dichos estándares no se podrá proponer ningún aumento de edificabilidad en dicha área, ni mediante la modificación de las ordenanzas de edificación en SUC ni a través de la delimitación de ámbitos de actuación en SUNC.

En los ámbitos incluidos en áreas homogéneas en SUNC, la determinación estructurante consiste en «señalar un valor numérico con la doble finalidad de definir la intensidad edificatoria y la distribución equitativa de beneficios y cargas». Se dan dos casos diferenciados: para aquellos ámbitos de actuación que estén incluidos, junto con otros suelos, en un área homogénea, la edificabilidad será el producto del coeficiente de edificabilidad del área homogénea (en m^2 construibles del uso característico/ m^2 suelo) por la superficie del ámbito; por otra parte, cuando el ámbito de actuación coincida en su totalidad con el área homogénea, el Plan podrá establecer el coeficiente de edificabilidad que crea oportuno «en función de las estrategias propuestas y por comparación con los coeficientes de edificabilidad de las áreas homogéneas colindantes, si las hubiera». Es importante señalar aquí la diferencia de unidades entre el coeficiente de edificabilidad de las áreas homogéneas sobre SUC (m^2 construibles/ m^2 suelo) y SUNC (m^2 construibles del uso característico/ m^2 suelo), es decir, este último con los usos homogeneizados mediante la aplicación de los coeficientes definidos por la ordenación pormenorizada para el ámbito, lo cual las hace imposibles de comparar. Esta dualidad de métricas supone una dificultad que no queda resuelta en la ley (en SUC hablamos de edificabilidad y en SUNC de aprovechamiento). Por otra parte, ante la duda de si podrían coexistir suelos de diferentes categorías en una misma área homogénea, parece que esta diferente forma de medir en SUC y SUNC hace imposible dicha coexistencia, debiendo adscribirse por completo los suelos de cada área homogénea a una sola categoría de suelo urbano.

La ley establece que, en suelo urbano, el Plan General debe «ordenar los espacios urbanos teniendo en cuenta la complejidad de usos y actividades que caracteriza la ciudad y la estructura histórica y social de su patrimonio urbanístico, y prever las intervenciones de reforma, renovación o rehabilitación que precise el tejido urbano existente» (art. 41.3.e). Como se ha visto anteriormente, esto se lleva a cabo mediante el desarrollo de Planes Especiales (para definir o ampliar elementos de las redes públicas, conservar y rehabilitar el patrimonio histórico-artístico, arquitectónico y urbanístico, mejorar el medio urbano, etc.), que podrán «modificar o mejorar la ordenación pormenorizada previamente establecida por cualquier otra figura de planeamiento urbanístico, debiendo justificar suficientemente en cualquier caso su coherencia con la ordenación estructurante».

Cuando el Plan General no establezca la ordenación pormenorizada de un ámbito de actuación en SUNC, deberá al menos delimitarlo, establecer su uso característico y fijar su coeficiente de edificabilidad. Su desarrollo se lleva a cabo entonces mediante Planes Parciales, que se llamarán de Reforma Interior (PPRI) cuando «tengan por objeto operaciones de reurbanización, reforma, renovación o mejora urbana» (art. 47). Los Planes Parciales tienen la capacidad de modificar las determinaciones de ordenación pormenorizadas que hubiera establecido el Plan General para un ámbito, siempre que justifique que dichas

modificaciones mejoran la calidad ambiental del espacio público o las dotaciones y que son coherentes con la ordenación estructurante del Plan General.

En cuanto a los Estudios de Detalle, su función es la «definición de los volúmenes edificables de acuerdo con las especificaciones del planeamiento y el señalamiento de alineaciones y rasantes» (art. 53), es decir, mantienen la misma función otorgada por la *Ley del Suelo de 1976*.

Por último, se permite complementar los Catálogos de protección que realice el Plan General con otros en el desarrollo del Plan.

Sistemas de actuación y gestión

La ley establece que por norma general la ejecución del planeamiento se llevará a cabo mediante actuaciones integradas (se entiende que en Suelo Urbano No Consolidado o en Suelo Urbanizable), delimitando un ámbito y fijando del sistema de ejecución (art. 79). Sin embargo, se admiten las actuaciones aisladas para la obtención de redes públicas y para la realización de las obras de urbanización necesarias para dotar a las parcelas de la condición de solar en Suelo Urbano Consolidado, siempre que el planeamiento general así lo haya previsto. Este punto parece introducir la posibilidad de delimitar ámbitos en SUC; más adelante se aclara que en caso necesario, la equidistribución en estos suelos se realizaría mediante reparcelación (art. 82).

La figura básica para la ejecución del planeamiento en actuaciones integradas es la Unidad de Ejecución (UE) (art. 98). Un ámbito de actuación puede estar compuesto por una única Unidad de Ejecución o contener varias de ellas. En este último caso, la diferencia de aprovechamientos entre dos Unidades del mismo ámbito no podrá ser mayor del 15 %. Las Unidades pueden ser continuas o discontinuas, pero en cualquier caso deben pertenecer a un único ámbito de actuación. Su delimitación dentro del ámbito de actuación puede realizarse desde el planeamiento general o posteriormente, debiendo comunicarse a los afectados y someterse a información pública antes de ser aprobada por el municipio.

Esta ley define las áreas de reparto exclusivamente para el suelo urbanizable, a diferencia del texto refundido de 1992, que obligaba a incluir también el suelo urbano en dichas áreas.

Para la obtención de redes públicas (art. 90), la ley establece varios mecanismos: mediante la cesión gratuita a la que están obligados los ámbitos de actuación, mediante la ocupación directa, o por expropiación o permuta forzosa. La ocupación directa permite señalar en suelo urbano una reserva para redes e incorporar a su propietario en el reparto de aprovechamiento de un ámbito de actuación; en el fondo consiste en delimitar un ámbito discontinuo y equidistribuir entre todos sus propietarios.

Los sistemas de actuación (art. 101) que define son los habituales: si es de iniciativa privada (tanto por parte de propietarios como de otros) se realizará mediante compensación, mientras que si la iniciativa es pública, será por cooperación, expropiación o ejecución forzosa.

La ley establece otras formas de ejecución, como las Áreas de Rehabilitación Concertada o las Obras Públicas Ordinarias; estas últimas permiten que en municipios de menos de 5.000 habitantes el ayuntamiento ejecute directamente las actuaciones urbanísticas en SUNC, obteniéndose el suelo para dotaciones mediante cesión, reparcelación o convenio.

La delimitación de Áreas de Rehabilitación Concertada (art. 131) tiene como objetivo la ejecución de Programas de Rehabilitación Concertada por parte de las administraciones públicas, para la «organización conjunta de acciones de reforma, renovación o revitalización social y económica que complementen la gestión urbanística con actuaciones públicas de vivienda y cualesquiera otras sectoriales». Su aplicación no se ciñe exclusivamente a los conjuntos históricos, sino que se amplía a cualquier área de la ciudad que presente deficiencias o deterioro. En este sentido, se recoge la experiencia de las Áreas de Rehabilitación Integrada²⁰ en una ley del suelo, ampliando además el concepto de rehabilitación, más allá de lo edificado, a lo social y lo económico.

Si el planeamiento general no fuera lo bastante preciso, será necesaria la redacción de un Plan Especial. En cualquier caso, se establece la necesidad de realizar un Estudio de Rehabilitación Integrada, que incluya un diagnóstico y proponga soluciones, que estudie la programación temporal de las acciones propuestas y establezca mecanismos para fomentar la iniciativa privada.

La declaración del Área obliga a la constitución de un Consorcio entre las diferentes administraciones y a dotarlo de recursos. Además, otorga al Consorcio el derecho de tanteo y retracto sobre todas las transmisiones de propiedad en el área durante seis años, y establece la declaración de urgencia en la ocupación en casos de expropiación forzosa. Para intervenir, se pueden delimitar unidades de ejecución o llevar a cabo obras públicas ordinarias, con la posibilidad de concertarlas con la iniciativa pública.

²⁰Definidas en 1983 por el Real Decreto 2823/1983, de 28 de julio, sobre Protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano.

Realojos

Tanto al establecer los deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado (art. 18) como al determinar los requisitos que debe cumplir toda unidad de ejecución (art. 99), la ley establece la obligación de realojar a los ocupantes legales de edificios que constituyan su residencia habitual, remitiéndose a la legislación vigente al respecto.

Conclusión

Como conclusión, esta ley subraya la diferencia establecida por la Ley 6/1998 entre suelo urbano consolidado y no consolidado. Los mecanismos de intervención se centran en el SUNC, mientras que para el SUC se dejan entrever posibilidades de actuación pero sin llegar a definirse claramente, incurriendo en algunas vaguedades que pueden dar lugar a diversas interpretaciones: ¿se puede reparcelar en SUC? ¿Cómo sería posible, si se supone que no existe aprovechamiento, sólo edificabilidad? Además, en la propia definición del SUNC se incluyen todos aquellos suelos donde sea necesaria la equidistribución de beneficios y cargas, pero en otros puntos la ley admite la reparcelación en SUC. Por otra parte, al establecer dos categorías tan diferenciadas de suelo, la ley hace que la intervención en suelo urbano pierda flexibilidad y capacidad de maniobra, puesto que impide delimitar ámbitos de actuación en cualquier momento, debiendo ser el Plan General quien los establezca, ya que, de otra forma, implicaría un cambio de categoría de suelo (de SUC a SUNC).

Cuadro comparativo de la legislación del suelo

Ley	1956	
	Municipios con Plan General (art. 63.1)	Municipios sin Plan General (art. 66.2)
Definición de suelo urbano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los comprendidos en el perímetro que defina el casco de la población ▪ Los que estén urbanizados ▪ Los que, aun sin urbanizar, se hallaren enclavados en sectores para los que ya existiere aprobado Plan Parcial de ordenación 	Terrenos comprendidos en un perímetro edificado al menos en el 20 por 100 de su extensión superficial
Categorías	NO existen diferentes categorías	
Delimitación de ámbitos de intervención	Se pueden delimitar Planes en cualquier momento, la Ley no hace alusión	
Aprovechamiento	NO se establece el aprovechamiento	
Cesiones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NO fija cuantía de cesiones ▪ Ceder terrenos y viales y de parques y jardines y costear la urbanización del modo y en la proporción a que se refiere el artículo 114 (art. 67.1)...en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles...del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los Planes (art. 114.1) 	La Comisión Provincial de Urbanismo podrá otorgar la disminución en relación con estas obligaciones ...en polígonos de reforma interior cuando dichos gastos fueren superiores a la diferencia entre el valor urbanístico comercial de los inmuebles antes de la urbanización y después de ella (art. 114.2b)
Instrumentos específicos	Plan de Reforma Interior	Plan Especial (para la mejora del medio urbano)
Realojos	NO hace referencia al derecho al realojo	

Ley	1976 y RP	
	Municipios con Plan General (art. 78)	Municipios sin Plan General (art. 81)
Definición de suelo urbano	<ul style="list-style-type: none"> ■ Por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica. ■ Por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación, al menos, en dos terceras partes de su superficie ■ Los que en ejecución del Plan lleguen a disponer de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior. 	Terrenos que por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación, al menos, en la mitad de su superficie se incluyan en un Proyecto de delimitación
Categorías	NO existen diferentes categorías	
Delimitación de ámbitos de intervención	El Plan General delimita el ámbito del PERI (art. 12.2.1)	También se permite hacer la justificando su necesidad (art. 23.3)
Aprovechamiento	NO lo fija el Plan (sí en el SUZ)	
Cesiones	Se establecerán en función de las características socioeconómicas de la población (art. 12)	Mín: 5 m ² / hab de ZV para todo el municipio (RP, art.25.1.c)
Instrumentos específicos	Estudio de Detalle (art.14) Plan Especial de Reforma Interior (art.23) Proyecto de delimitación de Suelo Urbano (RP, art. 101)	
Realojos	NO hace referencia al derecho al realojo	

Ley	1992	
	Municipios con Plan General (art. 10)	Municipios sin Plan General (art. 13)
Definición de suelo urbano	<ul style="list-style-type: none"> ■ Por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, debiendo tener estos servicios características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir ■ Los terrenos que tengan su ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación que el planeamiento general establezca ■ Los que en ejecución del planeamiento lleguen a disponer efectivamente de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior 	Los terrenos que por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en la mitad de la superficie no ocupada por los viales o espacios libres existentes, se incluyan en el Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano
Categorías	NO existen diferentes categorías	
Delimitación de ámbitos de intervención	El Plan General delimita para la totalidad del suelo urbano una o varias áreas de reparto de cargas y beneficios	Las Unidades de Ejecución puede delimitarlas el PG o posteriormente solicitarse su delimitación o realizarla de oficio el Ayuntamiento
Aprovechamiento	Lo fija el Plan: El aprovechamiento urbanístico apropiable por el conjunto de propietarios incluidos en una unidad de ejecución será el resultado de referir a su superficie el 85 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre (Art.27)	El Aprovechamiento tipo de cada área de reparto se obtendrá dividiendo el aprovechamiento lucrativo total, incluido el dotacional privado, correspondiente a la misma, expresado siempre en metros cuadrados construibles del uso y tipología edificatoria característicos, por su superficie total excluidos los terrenos afectos a dotaciones públicas, de carácter general o local, ya existentes (Art.96)
Cesiones	15% del Aprovechamiento tipo del área de reparto (Art.27)	El Plan General señala la ubicación y cantidad de cesiones en cada caso (art. 72.3.a)
Instrumentos específicos	Proyecto de delimitación de Suelo Urbano (art.81) Plan Especial de Reforma Interior (art.85) Plan Especial de Mejora del medio urbano (art.89) Estudio de Detalle (art.91) Transferencias de aprovechamiento	
Realojos	En la ejecución de actuaciones urbanísticas que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, se deberá garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento (Disposición Adicional Cuarta. Realojamiento y retorno)	

Ley	1998	
Definición de suelo urbano	<ul style="list-style-type: none"> ■ El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidadas por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística (art.8) ■ Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo (art. 8) 	
Categorías	Consolidado por la urbanización (art. 14.1)*	Que carezcan de urbanización consolidada (art. 14.2)*
Delimitación de ámbitos de intervención	NO existe posibilidad de intervención	Los delimita el Plan General. Imposibilidad de delimitar Unidades de Actuación a posteriori porque supondría un cambio en la categoría de suelo (de SUC a SUNC)
Aprovechamiento	NO existe aprovechamiento, sólo edificabilidad	Lo fija el Plan
Cesiones	NO se fijan cesiones	Máximo 10% aprovechamiento lucrativo (art. 14) Todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos- Suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión (art. 14)
Instrumentos específicos	NO es de su competencia definir instrumentos urbanísticos	
Realojos	Declara vigente la Disposición Adicional Cuarta del TR de 1992	

* La Ley 6/1998 no diferencia explícitamente dos categorías de suelo urbano, pero lo hace de hecho mediante el establecimiento de deberes diferenciados para dos situaciones diferentes en suelo urbano

Ley	2007
Definición de suelo urbano	Suelo urbanizado: el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento (art.12)
Categorías	NO existen diferentes categorías
Delimitación de ámbitos de intervención	NO es de su competencia
Aprovechamiento	NO es de su competencia
Cesiones	Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ellas para su obtención (art. 16a) 5-15 % de edificabilidad media ponderada del ámbito (el porcentaje exacto fija la legislación urbanística) (art. 16b)
Instrumentos específicos	NO es de su competencia definir instrumentos urbanísticos. Sin embargo distingue entre las actuaciones de urbanización y las actuaciones de dotación (art. 14)
Realojos	Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente (art. 16.e)

Ley	2001 (Madrid)	
Definición de suelo urbano	<ul style="list-style-type: none"> ■ Que sean solares por ser aptos para la edificación o construcción y estar completamente urbanizados, estando pavimentadas las calzadas y soladas y encintadas las aceras de las vías urbanas municipales a que den frente y contando, como mínimo, con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, suministro de energía eléctrica y alumbrado público conectados a las correspondientes redes públicas ■ Que cuenten con urbanización idónea para la edificación o construcción a que deba otorgar soporte y realizada en grado suficiente, que proporcione, en todo caso, acceso rodado por vía urbana municipal, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y alumbrado público ■ Que estén ocupados por la edificación o construcción al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma, conforme a la ordenación que establezca el planeamiento urbanístico ■ Que estén urbanizados en ejecución del planeamiento urbanístico y de conformidad con sus determinaciones 	
Categorías	Urbano Consolidado (art. 14.2,a)	Urbano No Consolidado (art.14.2,b)
Delimitación de ámbitos de intervención	<p>En general no existen ámbitos de actuación. Se divide todo el SU en áreas homogéneas</p> <p>En casos concretos el PG puede delimitar ámbitos y remitir su desarrollo a un Plan Especial (art. 42.6)</p>	El PG delimita los ámbitos de actuación y establece el coeficiente de edificabilidad y el uso global (art. 42.6)
Aprovechamiento	No se establece aprovechamiento puesto que no hay ámbitos de intervención. Se calculan dos coeficientes de edificabilidad del área homogénea (el construido y el construible) a fin de comparar la situación real y la de máxima cabida (art. 39)	<p>Si el ámbito está dentro de un área homogénea mayor, el aprovechamiento es el de esta. Si coinciden ámbito y área, el planeamiento otorgará el aprovechamiento que crea conveniente (art. 39)</p> <p>El reparto de aprovechamiento en un ámbito se realiza proporcionalmente al valor de los terrenos de cada propietario (art. 20.2)</p>
Cesiones	Sólo se contempla la cesión gratuita de terreno para viales con el fin de alcanzar la condición de solar (art. 19)	<p>Dotaciones y espacios libres: Red General (70m²S/m²E) + Red Local (30 m²S/m²E)</p> <p>10 % de aprovechamiento en solares (art. 20.2)</p>
Instrumentos específicos	<p>Área Homogénea (art. 37)</p> <p>Plan Especial (art. 50)</p> <p>Plan Parcial de Reforma Interior (art. 47)</p> <p>Estudio de Detalle (art. 53)</p>	
Realojos	Realojar a los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, en las actuaciones urbanísticas que exijan el desalojo de dichos ocupantes y en los supuestos, términos y condiciones establecidos por la legislación de pertinente aplicación (art. 18,1,d, Deberes de los propietarios de SUNC)	Todo suelo delimitado como unidad de ejecución...asegurará su idoneidad técnica y viabilidad económica, así como su capacidad para garantizar el realojo de los ocupantes legítimos de inmuebles que tengan derecho legalmente al mismo (art. 99.2.d)

Entrevistas a expertos

1. FERNANDO ROCH. Arquitecto urbanista, catedrático del *Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio* de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.
2. CRISTÓBAL CORRETJE. Arquitecto del Área de Planeamiento y Control del Madrid Metropolitano 2, Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid.
3. JOSÉ IGNACIO DEL FRESNO MARTÍN. Departamento de Planificación e Innovación Urbana. Subdirección General para el Desarrollo Urbano. Dirección General de Planificación Urbana. Ayuntamiento de Madrid. Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras.
4. JESÚS GAGO DÁVILA Arquitecto urbanista, Premio Nacional de Urbanismo en 2005. Intervino en la redacción del Plan Especial Villa de Madrid de 1981 y recientemente ha realizado un trabajo de ideas para la intervención en el barrio de Lavapiés de Madrid, titulado *Estudio urbanístico para la delimitación de las zonas de actuación en el barrio de Embajadores* por encargo del Ayuntamiento de Madrid.

Preguntas generales:

- ¿Cuáles son los principales problemas que aquejan al Suelo Urbano?
- ¿Son adecuados y suficientes los instrumentos urbanísticos de intervención que han definido las leyes españolas?

Entrevista a Fernando Roch: 21 de febrero de 2007

El tema del Suelo Urbano (SU) es una cuestión de dimensiones. Así como el Suelo Urbanizable (SUZ) tiene atributos de campo y la propuesta de urbanizar consiste en la eliminación de estas características para su transformación en urbano, en el SU se parte de la ciudad con todos sus atributos.

—¿*Qué dimensiones considera el planeamiento a la hora de intervenir en el Suelo Urbano?*

Existen diversas aproximaciones:

1. La que no considera nada y ve el SU como un conjunto de solares en los que se interviene demoliendo, al estilo de las remodelaciones. Sus instrumentos parten de que no hay nada que conservar, no necesita de instrumentos de comprensión de la realidad existente, ya que la va a ignorar, la va a demoler. Se dota básicamente de instrumentos jurídicos. Las intervenciones urbanas están contaminadas por esta visión, que es la más ciega, que no aprecia dimensiones. Tan sólo se plantea el problema jurídico, de propiedad, como ocurre en el SUZ. Por tanto, aplica toda la mecánica que se utiliza en SUZ para destruir el campo, en este caso para destruir la ciudad, aunque tiene algunas dificultades añadidas, ya que las juntas de compensación son más complicadas debido a la presencia de la propiedad horizontal. Esto obliga a recurrir a mecanismos de expropiación u otros que obvian todo ese problema. Si consideramos otras dimensiones, se complica la intervención.
2. La consideración del *patrimonio*, tema desarrollado alrededor de la cultura de la identidad, del ‘ser’ frente al ‘devenir’. El discurso se dota de mecanismos de identificación de elementos de identidad: tipologías, etc. Sin embargo, el patrimonio es ciego a las estructuras sociales, incluyendo las cuestiones de escenario o teatro social, todo el aparato relacionado con el mundo de lo social. Puede tener en cuenta las estructuras económicas, pero sólo en cuanto adopta formas mercantiles inmobiliarias.
3. Nadie se ha preocupado de las estructuras sociales, lo social, salvo las cuestiones de dotaciones, que están en el programa del bienestar. Ninguna de las instituciones que trabajan el tema del patrimonio, como la *UNESCO*, proporciona instrumentos para comprender e intervenir la ciudad desde lo social.

En los últimos años el instrumental de intervención ha derivado hacia la resolución de los problemas inmobiliarios, y en eso ha tenido mucho que ver JAVIER GARCÍA-BELLIDO. Curiosamente ha pasado eso por delante de los temas históricos, de patrimonio. Por ejemplo, la Ley del Suelo de la Comunidad de

Madrid sólo se plantea instrumentos para resolver este tipo de problemas, en concreto el falso problema de la redistribución equitativa de beneficios y cargas, del aprovechamiento, etc. que en definitiva son las dimensiones económicas del inmobiliario. En cuanto a lo social, aparece en la medida en que es fuente de conflicto, y ahí se enmarca el tema del realojo. Si no, nadie se preocupa de si en ese lugar hay estructuras sociales bien organizadas, de cohesión.

En cuanto al análisis de los instrumentos de intervención, cabe preguntarse: ¿cuál es su campo real de existencia? ¿hasta dónde llegan? La *Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid* se centra en establecer el reparto equitativo de las cargas y beneficios, en la justicia inmobiliaria, sin entrar en la justicia social. Para ello GARCÍA-BELLIDO establece el *aprovechamiento de referencia* en el suelo urbano, sobre el que se monta el aparato de distribución de la riqueza inmobiliaria. Parte de la ficción de que ese aprovechamiento de referencia existe. Pero se comprueba empíricamente al estudiar las parcelas de una manzana que no hay dos que tengan el mismo aprovechamiento, y lo mismo ocurre si se realiza el estudio por manzanas. Ese aprovechamiento hipotético, que sirve de referencia para cualquier intervención en esa zona, está basado en una realidad estadística y todo el instrumento de intervención está centrado en la distribución del aprovechamiento. ¿Tiene algún significado más allá de la media aritmética? ¿Describe el objeto al que hace referencia? Parece que no, puesto que no tiene en cuenta el modelo urbano que incorpora las estructuras sociales, ni que sea un modelo característico de una época, de una ciudad, de una forma de vivir, etc.

Los primeros instrumentos de intervención urbanística pueden situarse en el París del barón HAUSMANN. Mediante la expropiación de la ciudad antigua y la apertura de los bulevares, HAUSMANN firma uno de los momentos estelares de la ciudad mercantil y financiera, con presencia de todos sus elementos: un aparato inmobiliario para la construcción de las nuevas casas, nuevas tipologías edificatorias que organizan la vida cotidiana de una nueva forma; además, establece por primera vez bajos comerciales de una manera sistemática, es decir, está creando un sistema de vida. Al mismo tiempo expulsa la población anterior sin preocuparse de su destino (en aquella época no se tenía obligación de realojar); esta población se 'exilia' en las periferias hasta que en 1871 deciden volver para reconquistar la ciudad creando la Comuna de París, que es duramente reprimida y aniquilada.

Todo esto supone un nuevo modo de vida urbana que nace a raíz de estas intervenciones, realizadas mediante un instrumento tan tosco y poco desarrollado como la expropiación forzosa y basándose exclusivamente en el 'interés general'. HAUSMANN fue un instrumento en manos de la política financiera del Segundo Imperio, cuando se forja la gran alianza entre la industria incipiente y la banca en Francia. A partir de ahí se expanden al extranjero, en ese momento es cuando se forja la primera gran alianza industrial-financiera que deriva inmediatamente hacia el campo inmobiliario. Las primeras grandes constructoras son francesas, no británicas; en el Reino Unido la banca estaba más aliada a la industria y al comercio. Al poco tiempo las constructoras francesas comienzan el Canal de Suez, el de Panamá, etc. Esto está muy relacionado con la importancia que tiene el Politécnico (los ingenieros de obra pública) en Francia, incluso a nivel social.

Detrás de los instrumentos subyace siempre un modelo social, que empuja, que tiene sus instrumentos políticos, fruto de la emergencia de los bloques. No se puede hablar de instrumentos de intervención ni de planeamiento sin hacer alusión a la formación y transformación de los bloques históricos, que se forman en torno a la banca, el inmobiliario, la industria y la energía.

La ley del suelo española cambia radicalmente a mediados de los años setenta. La ley del 56 maneja aspectos inmobiliarios pero al mismo tiempo intenta resolver una cuestión que en ese momento era deficitaria: se intentaba desarrollar una sociedad industrial (industrialización), pero al no existir un Estado del Bienestar no había mecanismos fiscales (el estado del Bienestar en Alemania o Gran Bretaña se organizaba alrededor de una fiscalidad bien organizada, que permitía redistribuir los recursos). Así, la Ley del Suelo, junto con las leyes de vivienda, los planes nacionales, etc., al menos en los aspectos del alojamiento, trataba de cubrir ese déficit del Estado de Bienestar, garantizando unos mínimos de dotaciones urbanas.

En el año 76 se revisa esta ley, pero llega tarde, pues el proyecto de sociedad industrial está en sus últimas. Sin embargo hasta el año 1985, poniendo el *Decreto Boyer* como referencia, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que gana las elecciones, utiliza esa ley para re-dotar las ciudades. Es la época en la que los centros históricos de las ciudades son el foco de atención.

En Madrid, el Plan General de 1985 reflejaba exactamente esta política; frente al crecimiento apostaba por el suelo urbano, que se convierte en el protagonista del Plan, aplicándose en él todos los conocimientos: diseño urbano, dotaciones, pequeñas áreas de intervención, retoques, etc. Ese es el último momento en el que el centro histórico es todavía un área de gobierno para el poder local, el lugar donde desarrollar sus políticas sociales, si bien siguiendo el modelo de la sociedad industrial del Bienestar, es decir, sin un gran

proyecto ni intención de convertir el centro en un gran teatro cívico. Había una cierta frustración por no haber podido desarrollar el modelo del Bienestar y en ese momento se intenta llevarlo a cabo.

Antes de que se apruebe el Plan, entre 1979 y 1985, el *Ayuntamiento de Madrid* va ejecutando esta política de redotación en pequeñas intervenciones mediante convenios. Fue un periodo muy fecundo, de toma de conciencia sobre los problemas de la ciudad: fue cuando más se discutió sobre la complejidad del espacio y ese tipo de cosas.

Sin embargo, también este proyecto llegó tarde, pues nada más aprobarse el Plan, el *Decreto Boyer* de 30 de abril de 1985 entroniza al sector inmobiliario. Probablemente BOYER no tenía esa intención, pero estaba al servicio de los intereses del capital financiero.

Este decreto crea las condiciones para una nueva alianza para el desarrollo por la que el sector financiero y el inmobiliario se alían a costa del sector industrial: la industria pasa a un segundo plano, entre otras cosas porque ya empiezan los primeros síntomas de globalización y descentralización. Sin embargo podrían haber desplazado los procesos de trabajo menos cualificados, pero manteniendo la dirección, el control, incluso con el posible crecimiento. Ahí fallaron las políticas industriales españolas.

Esta nueva alianza se ve muy reforzada con la entrada de España en la *Comunidad Económica Europea*, ya que empieza a recibir fondos que se emplean fundamentalmente en el sector inmobiliario y es entonces cuando surgen las grandes empresas constructoras e inmobiliarias españolas, como Ferrovial, que actualmente es la más importante del mundo. Al mismo tiempo se adoptan nuevas medidas que refuerzan esta alianza, como la liberalización del crédito hipotecario, que históricamente había estado limitado: los bancos podían dedicar al préstamo para la compra de vivienda sólo una porción de sus activos. Esta es precisamente la parte financiera de la alianza: hasta entonces la banca estaba pensada para prestar a los inversores en procesos productivos, a la industria, no tanto a los hogares, y con esta medida se da carta blanca a considerar los hogares como empresas financieras. A esto se suman las ventajas fiscales a la compra de la vivienda, que aún persisten, y que por aquel entonces se extendían incluso a la segunda residencia.

Hasta 1990 se mantiene vigente la ley del suelo de 1976, pero pronto se ve que se queda corta ante el nuevo escenario neoliberal. En 1990 se revisa la ley y en 1992 se aprueba el Texto Refundido, que paradójicamente adopta la forma más socialista de todas sus versiones históricas. Esto refleja el divorcio que existía en el gobierno socialista de FELIPE GONZÁLEZ, que por una parte tenía un ministro de economía de corte liberal y por otro lado aprueba una ley del suelo con preocupaciones sociales, que intenta velar por la recuperación de las plusvalías, por dotar a los gobiernos locales de capacidad de maniobra, etc.

La reacción de la oposición y de los poderes financieros es inmediata, recurren la ley y el *Tribunal Supremo* la declara anticonstitucional. El siguiente paso en los instrumentos y las regulaciones urbanísticas es el neoliberalismo total.

Uno de los problemas que tenía la Ley de 1992, que se repite en el borrador de la que se está preparando (Ley 8/2007), y que hizo que cayera, es que el sector financiero, la banca, perdía sus garantías. Esto se debe a que el propietario podía perder sus derechos urbanísticos adquiridos por no cumplir en plazo con sus obligaciones. Esto es fundamental para la banca, que constituye la hipoteca sobre esos derechos adquiridos: si el propietario puede perderlos la banca se queda sin la garantía. Esto es inadmisibles para la banca, pues descalza su sistema de garantías, y todo el préstamo hipotecario está basado en dicho sistema, en la creencia de que ese producto tiene un valor que crece. Si bajaran los precios se descalzaría todo el préstamo hipotecario, que actualmente supone un 80% del préstamo.

El suelo urbano, sin embargo, no es sólo su valor inmobiliario. De hecho, en el suelo urbano el inmobiliario tiene un carácter patrimonial, pertenece a las personas que viven allí en su mayoría. No tiene la dimensión mercantil o productiva, de negocio inmobiliario, que es característica en el Suelo Urbanizable. Puesto que es patrimonial, de la gente, existen estructuras sociales que son muy estables. Si no se tienen en cuenta estas estructuras sociales cualquier intervención se convierte en un atropello, una intromisión. Para que haya instrumentos que consideren la existencia, el valor de estas estructuras sociales, es imprescindible identificarlas primero y diseñar instrumentos adecuados para ellas.

Una de esas estructuras sociales es el espacio de rentas, de precios, puesto que debajo hay una jerarquía distribuida espacialmente. En estos momentos es la que gobierna la evolución del mercado y de las actividades inmobiliarias. Esa estructura está por encima de los agentes inmobiliarios. Si éstos no se pliegan a esas estructuras van a fracasar, y lo mismo los instrumentos de intervención.

Por ejemplo, en el cálculo de la edificabilidad de un área homogénea no se tiene en cuenta el precio, es decir, no se tiene en cuenta la posición del área homogénea en el espacio social, que es una estructura propia del suelo urbano. Ese aprovechamiento es el mismo en la Castellana que en Lavapiés, son metros cuadrados edificables, no se les aplica ningún coeficiente de corrección por su precio. Así, afirma que todo el suelo urbano vale lo mismo y vuelve a negar la evidencia de la presencia de estructuras sociales.

La cuestión fundamental es que existe un divorcio claro entre la presencia de estructuras complejas y las características de los mecanismos de intervención, que sólo contemplan aspectos inmobiliarios, y de forma muy esquemática y reduccionista.

Incluso en sus aspectos inmobiliarios, los instrumentos están obviando la existencia de la complejidad y de la estructura social subyacente: aplicando la media de los aprovechamientos, tratando de delimitar áreas homogéneas que en la realidad no existen, se niega la diversidad. De hecho, toda la variedad y complejidad de ese espacio depende de la conservación de toda esa diversidad de aprovechamiento.

Los instrumentos aplicados actualmente contemplan el suelo urbano como un suelo urbanizable anómalo, lleno de irregularidades. Todo el aparato de la Ley está dirigido a reconvertirlo en un espacio 'normal'. Un tema típico es el de las infraviviendas, que se quieren destruir no por sus condiciones de salubridad sino por su tamaño, para 'normalizar' las tipologías. Y sin embargo, el hecho de que existan infraviviendas en algunos barrios es la razón de que tengan la complejidad que tienen.

Existe una voluntad de normalización en todo el proceso de planificación y en concreto en los instrumentos de intervención en suelo urbano. Por tanto, se puede plantear el tema desde la alteridad frente a la normalidad. El problema es que la pérdida de la diversidad supone la destrucción de la ciudad tal y como la conocemos. Una vez aplicados los instrumentos sobre el suelo urbano, una vez pasado el rodillo, queda un espacio incapaz de sorprender o salirse de lo habitual, es el espacio desposeído de todos sus atributos. Es equiparable a la extinción de las especies.

Cada vez es menor la dispersión en cuanto a precio de vivienda, se está produciendo una gran homogeneización. Los precios medios van convergiendo, la dispersión que existía hace unos años va cediendo, es decir, se va homogeneizando. Éste es un mecanismo típico del mercado inmobiliario. Paralelamente, las rentas de los habitantes siguen un proceso similar.

Otro tema importante es la propia diversidad de tejidos dentro del suelo urbano. Sanchinarro es ya suelo urbano, y sin embargo no se puede intervenir allí con los mismos instrumentos que en el casco histórico. Si analizamos los instrumentos parecen referidos a un mundo único, a un mundo abstracto. Sin embargo el mundo real es muy variado, muy complejo.

En cuanto a la necesidad de re-dotación mediante equipamientos, ésta se ha enfocado siempre bajo el patrón del Bienestar, y en los últimos tiempos se tiende a su privatización. En lo que respecta a la obtención de suelo para equipamientos, GARCÍA-BELIDO trató de solucionarlo mediante las transferencias de aprovechamiento. El problema ahí es conservar los espacios públicos, que no los privaticen y, en lugar de intentar obtener nuevos suelos, reutilizar el patrimonio construido para nuevos usos.

Un modelo urbano se construye por y para una sociedad, y una vez desaparecida esa sociedad se queda huérfano. A partir de ese momento sólo cabe recontextualizar los fragmentos urbanos. Ha faltado siempre en los instrumentos de planeamiento y en general en las políticas urbanas el reconocer el modelo urbano y utilizarlo dentro de su contexto, recontextualizándolos. El problema es que esa actitud exige un gran esfuerzo de comprensión del modelo y de abstracción de sus componentes espaciales para que puedan ser adaptadas a otro contexto social diferente. Ese esfuerzo no está recogido en la literatura ni en la legislación.

Otro tema fundamental es que en el suelo urbano conviven realidades urbanas nacidas en momentos históricos muy diferentes, con patrones urbanos muy diversos, y se pretende abordar todo con los mismos instrumentos: no se va a pescar igual que a cazar, ni a cazar conejos igual que leones.

Históricamente se han despreciado por ignorancia los mundos anteriores. Si bien no se pueden salvar esos mundos, sí se pueden contextualizar. Y ese esfuerzo por expresar cuáles son los modelos urbanos no se ha hecho. Existen modelos urbanos y tienen que ver con estructuras sociales muy concretas, con formas de vida muy concretas, con formas económicas muy concretas, etc. y eso tiene unas dimensiones urbanísticas muy concretas que no se pueden usar igual que en su momento, pero que se podrían encajar para otras cosas, y que sin duda ayudan a conservar la diversidad.

Con la homogeneización estamos creando unas ciudades anodinas; sin embargo la gente sigue necesitando el teatro social y vienen al centro a reencontrarse con un espacio de alteridad donde poder inventarse nuevas vidas.

Utilizar instrumentos propios del suelo de nueva producción en el suelo urbano es como meter un arado en un bosque, que es la máxima complejidad. Si acaso se puede dar algún retoque, para permitir que el sol entre por alguna parte. El bosque es un sistema maravilloso donde los materiales se reciclan, los nutrientes circulan bien, no necesitan de nuestra intervención.

Entrevista a Cristóbal Corretje. 12 de junio de 2007

1. ¿Cómo se está planteando la intervención en suelo urbano en los municipios de la *Comunidad de Madrid*?

2. ¿Cómo se está aplicando la Ley 9/2001, con qué criterios?
3. ¿Qué ha cambiado desde su aprobación, cómo se intervenía antes de esta ley en el suelo urbano?
4. ¿Qué tipo de instrumentos incluyen los diferentes Planes Generales, qué importancia se le está dando al suelo urbano en estos Planes?

Desde la *Comunidad de Madrid* se ha venido realizando únicamente un control de legalidad, sin intervenir en temas de ordenación. Esto hace decaer la calidad en las ordenaciones, que acaban dependiendo de la buena voluntad del que redacta el planeamiento y de que no encuentre demasiados obstáculos, con lo que también los equipos de urbanismo terminan por tirar la toalla. La experiencia es que esos esfuerzos denodados por conformar una ordenación buena para la ciudad se van tropezando con los intereses de todos los operadores. Si el equipo redactor, en principio el mejor intencionado de todos los que intervienen en el proceso, no se ve potenciado por la administración correspondiente, que es el ayuntamiento, sino muy al contrario, se ve presionado porque el ayuntamiento a su vez está presionado por otros intereses, pues termina tirando la toalla. Mi experiencia es que, tal como está planteado el urbanismo en Madrid, es más interesante decantarse por el ámbito de la gestión que por el del planeamiento. Porque en el campo de la gestión ahora mismo hay muchos más elementos con los que jugar y más posibilidades de desarrollar ideas, es un campo bastante más abierto.

En la ordenación ese campo es mucho más estrecho. Gestión y ordenación son dos elementos que nunca deben confundirse, que deben ir en paralelo, pero que periódicamente tienen que contactar para comprobar si el planeamiento es gestionable, si la gestión que se está planteando lleva adelante el planeamiento que se quiere hacer. Este planeamiento teórico no funciona así hoy en día, pues la gestión se come a la ordenación y el planeamiento se hace desde la gestión: qué queremos hacer, cómo, desde el punto de vista de la rentabilidad, las densidades, la ocupación, etc. sin una formalización. Y cuando eso está cerrado, se encaja en una ordenación. Esto se debe a que ahora mismo tenemos unos niveles de exigencia en cuanto a la rentabilidad de las operaciones urbanísticas que encorsetan mucho.

La ley de Madrid parte de un punto, a mi parecer, tremendamente irreal: que en el suelo urbano consolidado no hay reparto de beneficios y cargas porque no se genera nada que repartir. Es decir, ¿no se generan beneficios desde un punto de vista urbanístico en el suelo urbano? ¿No se generan cargas en el suelo urbano? El suelo urbano consolidado está generando beneficios constantemente y, desde luego, en las revisiones de planeamiento pocos son los planes, salvo en los cascos históricos, por su protección histórico-patrimonial, que no introducen modificaciones en el suelo consolidado: a través de modificaciones de ordenanza, aumentando la ocupación en planta baja, aumentando los fondos edificables, convirtiendo la planta ático en una planta completa, permitiendo una planta ático donde no la hay, etc. Todo eso en edificios ya consolidados. Se están generando unas plusvalías y, ¿para quién son? Para el propietario del inmueble o del solar. La ley dice que las plusvalías derivadas del planeamiento deben revertir en la sociedad, y en este caso es el Plan el que autoriza ese mayor aprovechamiento. Sin necesidad de llegar a eso, encontramos cosas mucho más sencillas: los cambios de uso en locales de planta baja o en primeras plantas de vivienda que pasan a ser oficinas porque la calle ha adquirido una mayor relevancia o centralidad, cambios de usos a otros usos más lucrativos. Eso es una generación de plusvalías automática. Eso siempre y cuando estemos hablando de aprovechamiento. Pero la ley de Madrid dice que en suelo urbano no hay aprovechamiento, sólo edificabilidad. Parece que han atisbado el problema y han decidido darle la espalda para no verlo.

El momento en que nos encontramos es el principio de un punto de inflexión. Quiero suponer que a la velocidad que van las cosas en los tiempos que nos ha tocado vivir veremos ese cambio, y quizá también el siguiente. Parece obvio el punto de inflexión en el que estamos, sufriendo problemas climáticos fruto del impacto ambiental de nuestra civilización. Esos problemas tienen mucho que ver con las ocupaciones extensivas, entre otras muchísimas cosas. En lo que a nosotros respecta, en materia urbanística, están directamente relacionados con las ocupaciones en baja densidad, con el despliegue de infraestructuras de altísimo coste, de gasto de energías no renovables, de agua, etc. Todo ese tipo de ocupaciones ha imperado en este país desde principios del siglo XX, o en cualquier caso desde el arranque de la legislación urbanística con la Ley de 1956. Este país siempre ha sido, frente a Europa, que ha tenido un enfoque diferente, un país de ensanches. Parece que esta ley 9/2001 sigue esta línea, centrándose en los ensanches, en la ciudad nueva.

Esta filosofía del urbanismo español empieza a entrar en una profunda crisis. Los ensanches de densidades bajas no sólo están en crisis sino que están condenados. Hoy en día esos planteamientos son inaceptables desde el punto de vista de la colectividad, y no me extrañaría que llegue un momento en el que estén prohibidos por ley.

Pero no se trata sólo de los ensanches de densidades bajas, sino que iría más allá. Cuando hablo de punto de inflexión me refiero a que vamos a vivir tiempos de reducción muy fuerte del concepto de

ensanche, hasta el punto de poder llegar a paralizarse. Y en todo caso, los pocos que se puedan hacer van a tener altísimas densidades y, tal y como se está planteando el mercado de la vivienda, para vivienda protegida. Parece obvio, dados los precios que ha alcanzado la vivienda, el arranque de la subida de los tipos de interés (es curioso que al final el precio de la vivienda no lo fijen parámetros urbanísticos ni edificatorios, sino que sean parámetros bancarios). Si en lugar de seguir creciendo hacia fuera las ciudades van a contener su crecimiento y aumentar sus densidades, tenemos que pensar seriamente en la intervención en los suelos consolidados; lógicamente no vamos a intervenir en suelos de reciente creación, sino en las zonas más consolidadas. Y tendremos que entrar con unos instrumentos totalmente distintos a los que tenemos ahora. En ese aspecto, la Ley 9/2001 viene a cerrar la idea anterior—el suelo urbano es lo que es, no genera nada, no demanda nada, es un elemento congelado—, de forma que esa filosofía va a desaparecer. Las futuras leyes, porque lo va a demandar la sociedad, fundamentalmente lo que van a tratar es el suelo urbano consolidado, luego tenemos que empezar a pensar en soluciones imaginativas. Aunque, no nos engañemos, lo que no va a cambiar es el elemento principal de las operaciones urbanísticas, que es la rentabilidad, y por tanto, seguirá existiendo la iniciativa privada, pues no creo que todo esto se vaya a hacer por iniciativa de la administración y con dinero público. Por tanto, tendremos que pensar en fórmulas de gestión imaginativas, acompañadas de reordenaciones. Pero serán otro tipo de ordenaciones. Tendremos que revisar el concepto tradicional de reforma interior, ya que se van a multiplicar el tipo de operaciones, con lo que habrá muchas de revalorización de suelos ya consolidados que no pasen necesariamente por una reordenación: optimización de infraestructuras, operaciones de dotación (según la denominación de la nueva ley del suelo estatal) que se planteen en suelos consolidados insuficientemente dotados, que pongan en valor suelos degradados hasta ese momento. Sin duda vamos a asistir a operaciones de incremento de la edificabilidad y el aprovechamiento, para densificar algunas áreas consolidadas y para que la promoción privada entre, ya que es rara la operación que no tenga cargas. Para que la iniciativa privada participe tendremos que idear fórmulas de gestión atractivas: de gestión ágil y con seguridad jurídica, que es uno de los problemas actuales. Yo que estoy del lado de lo público, de la administración, entiendo perfectamente determinadas demandas de la iniciativa privada, y hay una muy clara que es la *seguridad jurídica*; si un promotor (no hablo de propietario sino de promotor) arriesga su capital sin tener suficiente certeza sobre hacia dónde va el barco que ha puesto en marcha, estamos pidiéndole más de lo que es capaz de dar. Evidentemente la incertidumbre ya la tiene en su propio negocio, esa parte la asume, pero no podemos desde las administraciones públicas añadir incertidumbre, inseguridades innecesarias, que son fruto de bandazos legislativos. Por ejemplo la nueva ley estatal, de la que soy muy partidario, cambia de forma radical el concepto del suelo no urbanizable, ya que la anterior ley había acabado con un concepto tan querido por los que hacemos planeamiento como el de la protección de suelos que simplemente no se quieren desarrollar. Desde la Ley 6/1998 hasta ahora, en menos de diez años, le hemos dado la vuelta a la tortilla, y en lo relativo al suelo urbano ocurre lo mismo. Esta ley plantea, desde el estatuto jurídico de la propiedad, que es desde donde por competencia puede hacerlo, un concepto que es novedoso: sólo existen dos clases de suelo, el rústico y el urbanizado, con lo que plantea terminar con las expectativas en cuanto a la generación de plusvalías. La Ley 8/1990 ya planteaba este tema. La Ley 6/1998 se lo cargó. Ahora la Ley 8/2007 vuelve a ello: esto es la ley del péndulo y además está clara la posición de los dos extremos. Quizá la ley estatal tenga una menor trascendencia en lo cotidiano, pero a través de las leyes autonómicas, cuando se adaptan, de mejor o peor grado, sí se notará.

En resumen, es necesaria una estabilidad jurídica en los procesos urbanizadores y, con lo que yo intuyo que va a ser la nueva actividad urbanística en los cascos históricos, es incluso más necesario, porque el producto con el que va a trabajar el promotor inmobiliario es mucho más caro, va a trabajar con una materia prima mucho más cara, luego sus riesgos van a ser mayores, con lo que desde el punto de vista de la administración y en el aspecto específico de la gestión, tendríamos que ofrecer mayor seguridad jurídica. No estoy diciendo mayores prebendas ni mayores beneficios, sino mayor seguridad. Es necesario también plantear nuevas estrategias, fórmulas, para poder acceder a esos cascos con capital privado. Y con esto no quiero decir que tenga que ser necesariamente privado. Ojalá pudiéramos hacerlo con capital público, pero hoy por hoy y viendo que el tema de la financiación de las administraciones locales tarda en resolverse, no soy muy optimista en cuanto a la capacidad de actuación de las administraciones públicas, precisamente por problemas de financiación, de liquidez. Esta ley estatal intenta arbitrar también medidas para el control de la inversión de los ingresos que provienen del planeamiento, del patrimonio público de suelo, etc., pero si eso no va acompañado de una adecuada financiación de las administraciones locales volverá a ser papel mojado. Porque los ayuntamientos tienen que mantenerse y cada vez disponen de más dotaciones, tienen que dar más servicios, y lo caro es el mantenimiento. Conseguir la construcción de un

determinado equipamiento es más fácil que conseguir una dotación anual para mantenerlo y mantener las actividades que deben ocurrir en él, o sencillamente mantener las zonas verdes.²¹

Puede llegar a ocurrir que no haya dinero para mantener todas esas cesiones. Lo que voy a decir a continuación puede ser políticamente incorrecto, pero es necesario tener la valentía de decirlo: en esa visión de futuro tendremos que cambiar el concepto de lo público. Ese afán que tenemos, y me incluyo, de recabar para lo público la mayor cantidad de suelo, entendiendo, de forma correcta, que lo público es una garantía de permanencia (y de que lo va a disfrutar todo el mundo por igual, cosa que no ocurre con lo privado) puede llevarnos a encontrarnos con el problema de que lo público sea insostenible, inmantenible, por el volumen que puede llegar a adquirir.

Llevamos muy poco tiempo, unos cincuenta años, con una legislación urbanística que exige cesiones; incluso menos, ya que es la ley de 1976 la que establece los primeros estándares de cesión, y únicamente para los suelos de ensanche. Luego, la Ley 8/1990, de manera sensata, se plantea la problemática del suelo urbano y traslada esos estándares también a dicho suelo. La Ley 6/1998 lo elimina, la Ley 9/2001 de la *Comunidad de Madrid* también, y ahora parece que con la Ley 8/2007 vamos a volver a hacer determinadas reservas en el suelo urbano consolidado. En cualquier caso, tanto la Ley 6/1998 como la 9/2001 introducen esos estándares en el suelo urbano no consolidado.

El problema es que cuesta mucho dinero mantener las cesiones, todos los años, a cargo del presupuesto municipal. Llevamos muy poco tiempo aplicando estos estándares, pero cada vez será mayor la proporción y será más costoso mantenerlos. El presupuesto municipal es limitado y no aumenta en proporción con el aumento de zonas verdes y equipamientos de los que debe hacerse cargo el Ayuntamiento. ¿Cuánto más pueden soportar este tipo de gastos los presupuestos municipales? Que yo conozca no hay estudios sobre este tema. ¿Cuál es el punto de equilibrio? ¿Qué relación, qué proporción sería la ideal entre los presupuestos y el nivel de servicios que puede dar? Hablo de los servicios típicos de un ayuntamiento: la recogida de basuras, el mantenimiento de las zonas verdes, los centros cívicos con actividad (y no sencillamente la existencia del edificio), etc. Esos estudios vendrían muy bien para plantear la batalla de la financiación de las administraciones locales vía presupuestos generales del Estado. Porque ahora mismo, las discusiones sobre las cesiones son un tema político, de poder, están muy poco fundamentadas en estudios serios.

Si mediante la financiación de las administraciones locales no se consigue el dinero suficiente para mantener ese patrimonio, a lo mejor (esta propuesta es seguramente políticamente incorrecta) hay que plantearse la idea de que parte de los espacios libres y los equipamientos tengan que formar parte del patrimonio privado y que las exigencias se hagan vía ley; por ejemplo, una nueva promoción en el casco, una pequeña actuación de reforma interior, en la que tiene que aparecer una pequeña zona verde, o una parcela de equipamiento para una guardería. Con nuestro concepto actual eso sería público: el promotor privado cede la zona verde ajardinada y la parcela de equipamiento sin construir. El Ayuntamiento es quien tendrá que construirla, contratar a los profesores, gestionarla, etc.

Como hemos visto, la acumulación de todos esos equipamientos y zonas verdes se puede volver insostenible desde el punto de vista económico para el ayuntamiento. Quizá haya que pensar que en este caso, el planeamiento impone esa zona verde, exactamente igual que ahora, pero en lugar de ser de titularidad pública, es de uso público y dominio privado. De manera que el promotor tiene la obligación de mantenerla en las condiciones que indique el planeamiento. Esta conservación a su costa se podría realizar a través de una entidad urbanística de conservación. ¿Por qué sólo se plantean las entidades urbanísticas de conservación para los polígonos industriales? Parece que por ser empresas no tienen tanto problema en pagar por ese mantenimiento como un vecino. ¿Y por qué no plantearlo en un polígono residencial? Nunca se ha hecho. El vecino de un edificio de viviendas entiende perfectamente que tiene que pagar una cuota a la comunidad de propietarios para limpiar la escalera, mantener el ascensor y la antena parabólica, etc. Sólo tendría que pagar un poco más para mantener el jardín de enfrente y las cuatro calles que rodean su manzana. Pero seguramente no estaría de acuerdo y alegraría que ya paga sus impuestos municipales, y que, por tanto, es el Ayuntamiento quien debe mantenerlo. Ese es el discurso que habría que desmontar. Y sobre todo allí donde se puede desmontar, que es en las nuevas actuaciones. Y sostener que la ley exige un estándar de zonas verdes o una dotación porque es una contribución al interés general, para dotar a esa zona. Pero no tiene por qué soportar toda la colectividad el mantenimiento de esa dotación en concreto. Se podría ir a soluciones mixtas: establecer unos estándares mínimos que tuviera que mantener la colectividad y por encima de esos estándares se entiende que es de disfrute de los que viven en torno y por tanto es a ellos a quien correspondería mantenerlos.

²¹Como ejemplo: la ley del suelo 9/2001 cuando habla de las redes supramunicipales no dice en ningún momento que no deban ser zonas verdes, pero por sentido común, la primera interpretación que la Comunidad hizo de la ley fue la de no admitir zonas verdes como cesiones supramunicipales, puesto que no tiene infraestructura para mantenerlas en todo el territorio de la Comunidad de Madrid.

Posibilidades como esta hay muchísimas, pero habría que cambiar el concepto que tenemos desde el punto de vista cultural; si analizamos esta situación desde el punto de vista de las estructuras urbanísticas, de los conceptos que manejamos, (sistemas generales, sistemas locales) esto tendría muchísima defensa: se podrían mantener vía presupuestos municipales los sistemas generales, parece lógico: que los mantenga todo el pueblo puesto que un sistema general da servicio a todo el pueblo; pero el jardín de enfrente, la calle que da acceso a una parcela o la pequeña guardería de barrio, es decir, las redes locales, se pueden mantener vía entidad urbanística de conservación. Y ¿cuál es la unidad de esa entidad urbanística de conservación? El barrio.

No se trataría de pagar un impuesto a nivel de barrio, sino de una gestión íntegramente privada. Se trata de descargar al ayuntamiento, dado que el volumen que vamos a alcanzar puede plantear problemas. ¿Qué estrategia está planteando en este sentido el *Partido Popular* en la Comunidad de Madrid? Pues dejar que el globo de la administración crezca todo lo que haga falta, hasta que llegue un momento en que no es capaz de dar repuesta y entonces ponen en marcha la externalización, que consiste en contratar empresas privadas para el mantenimiento de los jardines y pagarles desde la administración. Yo creo que esa no es la solución. La solución es implicar a la gente. Esto puede tener efectos muy positivos desde el punto de vista de la implicación de los ciudadanos en el cuidado de estos espacios. Yo lo estoy planteando exclusivamente desde el punto de vista de la gestión, de la viabilidad económica, pero intuyo que puede tener muchos efectos secundarios desde el punto de vista de la implicación vecinal, de recuperar el espacio público desde la responsabilidad y la puesta en carga de este espacio público, ya que sería probable que, como efecto secundario, desde el momento en que esos vecinos constatasen que eso es suyo, que les cuesta dinero todos los meses, lo usarían más. Y recuperaríamos el espacio público como algo vivido y algo de lo que se siente responsable el ciudadano. Ahora mismo se usa el espacio público pero no como espacio propio sobre el que el ciudadano tiene responsabilidad.

Este planteamiento no va en contra del concepto de lo público, sino de la propiedad pública. ¿Es la propiedad pública necesaria para conseguir nuestros objetivos —que esos espacios sean de disfrute general? ¿O se pueden conseguir esos mismos objetivos descargando a la administración de esa importante carga y además implicando mucho más a los vecinos? Y todo eso simplemente porque en lugar de figurar en el registro de la propiedad a nombre del Ayuntamiento figure a nombre de una comunidad de propietarios, una unidad vecinal o una entidad de conservación, que a fin de cuentas es otro nivel de lo público. ¿Existe un sólo nivel de lo público, el que ahora manejamos? Actualmente sólo tenemos dos estados: público y privado, y ahí nos tenemos que mover. Creo que habría que profundizar, complejizar estos dos niveles.

Esto viene al caso sobre cómo tenemos que intervenir en la ciudad consolidada, enriquecer los instrumentos de gestión, buscar fórmulas jurídicas novedosas. Si vamos a intervenir sobre los cascos, intervenimos sobre una materia prima muy consolidada, por lo que habrá que poner en marcha la imaginación para que todo eso no nos estalle.

La intervención en la ciudad consolidada tendrá que consistir en el incremento de las densidades y la redotación, para ofrecer servicios y una mayor calidad de vida que permita reducir en la medida de lo posible los desplazamientos, lo cual constituye otra medida de ahorro energético y de tiempo. Se trata de introducir todos los usos en los núcleos consolidados, incluso el industrial (que no sea contaminante): oficinas, comercios, servicios, además claro está, de vivienda.

Cuando hablo de densificar el suelo urbano consolidado no hablo en términos absolutos, sino que me refiero a que habrá que densificar unas zonas para liberar otras, para conseguir esos suelos donde ubicar las nuevas dotaciones y zonas verdes. Con ello tendremos que perder un poco de miedo a las magnitudes, que parece que dan vértigo: por ejemplo el número de alturas. Se trata de mirar caso a caso y analizar qué viario tiene alrededor, si se garantiza la iluminación y ventilación, si los espacios urbanos que se generan alrededor son espacios gratos, de escala adecuada, etc. El problema no es el número de plantas sino el espacio urbano que se genera. Y efectivamente, si se quiere redotar el suelo urbano, habrá que encontrar suelo liberado, y como no existe, tendremos que liberarlo.

La ley estatal también empieza a andar su camino en ese sentido y plantea una cuestión que ya estaba en el debate (en el Plan General de Getafe barajamos introducirlo pero lo terminamos rechazando por excesivamente novedoso): distingue en la parcela entre la superficie en la rasante, el bajo rasante y el vuelo. Además, dice con toda claridad que aún siendo la superficie de rasante pública, cabrá en el subsuelo aprovechamiento. Yo esto lo interpreto como una medida en la misma dirección en la que estábamos hablando. Tenemos que empezar a dar herramientas para intervenir en los cascos generando las plusvalías necesarias para financiar esas actuaciones y, por supuesto, recuperando para el municipio las plusvalías que le correspondan. Esta ley no viene sino a dar solución a un problema que ya se estaba planteando en algunos lugares, como Alcobendas y San Sebastián de los Reyes, como son los aparcamientos privados debajo de espacios libres, que existen con una dudosa cobertura legal, y que la ley estatal

viene a solucionar. Hasta ahora se habían encontrado soluciones intermedias, como los aparcamientos de concesión, de residentes, etc., pero el mercado demanda más claridad.

Ese es el tema de los aparcamientos, pero creo que es el principio de una nueva interpretación. Desde luego yo, en la parte que me corresponde como urbanista, lo primero que se me ocurre es que a partir de ahora el Plan General tendrá que tener en cuenta los aprovechamientos bajo rasante y eso consumirá aprovechamiento. Se está haciendo un enorme regalo a los promotores, porque todo lo que se construye bajo rasante no consume aprovechamiento, cuando luego una plaza de garaje se vende a un precio altísimo, es un aprovechamiento por encima de los costes de construcción y mantenimiento de ese aparcamiento, es un aprovechamiento que se está vendiendo. ¿Por qué dejar ese aprovechamiento en la sombra? Debe aflorar, debe contabilizarse para que una parte revierta en la colectividad. Y evitar que existan normativas como que las viviendas bajo cubierta no computen (cuando sí hay aprovechamiento allí), y si hay que distinguir, que se haga con coeficientes de ponderación que ajusten los aprovechamientos.

—*En cuanto a la ley 9/2001, ¿cómo se está aplicando en los diferentes municipios de la Comunidad de Madrid? ¿Cómo se está enfocando la intervención en suelo urbano?*

Mi opinión es que la Ley 9/2001 es una ley progresista, (a pesar de haber sido aprobada con el PP en el gobierno) salvo precisamente en el suelo urbano consolidado. Se trata además de una ley con algunos fallos y contradicciones que no cabe más remedio que interpretar. Aún así, creo que esta ley necesita un arreglo, no una ley nueva. Revisando el concepto de suelo urbano consolidado a la luz de la nueva ley estatal, puede dar mucho juego durante mucho tiempo.

Dicho esto, esta ley plantea problemas de aplicación y en la *Comunidad de Madrid* se ha planteado la discusión de los criterios de aplicación. Pero además a dos niveles: por una parte, en el planeamiento *ex novo* redactado con arreglo a esta ley (porcentaje prácticamente despreciable, ya que sólo se han aprobado siete planes de estas características), y por otro, la aplicación de esta ley en régimen transitorio, que supone la gran mayoría de los casos. En el suelo urbano consolidado se han dado pocos conflictos, por no decir ninguno, porque la ley hace caso omiso del suelo urbano consolidado, afirma que no genera aprovechamiento, no hay equidistribución, así que no ocurre nada.

Sólo ha habido conflictos cuando se planteaban modificaciones puntuales con incremento de edificabilidad (que no aprovechamiento, pues esta ley no reconoce que éste exista en el suelo urbano consolidado). Y ahí han aparecido sistemáticamente los conflictos en cuanto a la interpretación, porque, al aumentar la edificabilidad, ¿se debe considerar que es una operación de reforma interior? No parecía justo que aumentar la edificabilidad permitiendo subir una o dos plantas más sin tocar la ordenación no se entendiera como una operación de reforma interior y, por tanto, no era un Suelo Urbano No Consolidado, no constituía un ámbito de actuación ni tenía que hacer cesiones (no sólo de redes locales sino también de aprovechamiento) y que, por el contrario, en caso de aumentar la misma edificabilidad pero reordenando la edificación, sí tuviera esas obligaciones. Yo tengo claro cuál debería ser el criterio, pero desde la Dirección General no se ha establecido un criterio claro y se ha ido estudiando caso por caso, interpretándose de forma diferente en función del director general que hubiera. Esto es muy negativo desde el punto de vista de la inseguridad jurídica para los promotores. Seguramente cualquier promotor preferiría que se adoptase el criterio más desfavorable pero que se aplicara siempre de la misma forma. Hay que reconocer que tiene su dificultad, pues cada caso es muy específico y en muchas ocasiones no están claros, pero para eso estamos aquí, para interpretar los casos que nos estén claros.

Por ejemplo, la Ley 9/2001 establece en el art. 42.6 que todo aumento de edificabilidad que se plantee en suelo urbano consolidado, previamente tendrá que demostrar que en el área homogénea en el que se plantea se está cumpliendo como mínimo con los estándares de redes locales. Eso para un plan nuevo es penoso pero fácil de comprobar; en cambio, en una Modificación Puntual (MP) que plantee un aumento de edificabilidad, el primer problema es la delimitación de un área homogénea en un Plan que no tiene áreas homogéneas por ser anterior a la ley. Así, la MP empieza por delimitar su propia área homogénea con los criterios que le parecen convenientes, es decir, se convierte en un mecanismo ficticio que empieza a perder sentido, ya que por supuesto, se hace de la forma más conveniente: incluyendo determinadas zonas verdes que permiten justificar que se cumplen los estándares sin necesidad de hacer nuevas cesiones.

Es difícil, en la persecución que tenemos por cumplir todos los preceptos legales, caer en la cuenta de que se están haciendo cosas que no tienen ningún sentido, se llega a desvirtuar el objetivo que la ley perseguía. En lo que respecta a las áreas homogéneas, la ley se refiere a un plan en revisión, que divide todo el suelo urbano en áreas homogéneas para que, si se aumenta la edificabilidad en alguna de ellas, se justifique que cumple los estándares de cesiones locales que dice la ley.

—*¿Y en aquellos planes generales redactados bajo la nueva ley? ¿Qué instrumentos se han aplicado?*

Por diferentes circunstancias he estado vinculado a la redacción o tramitación de casi todos los planes generales que se han redactado conforme a la nueva ley: formé parte del equipo redactor del Plan General de Getafe, de Rivas, estaba en el Área que ha llevado la tramitación de Ciempozuelos y Brunete (que

están aprobados por la Comisión de Urbanismo pero no tienen acuerdo de la Comisión de Gobierno). Salvo Valdemoro, los demás los conozco bien y tienen diferentes enfoques sobre el suelo urbano.

Getafe es un hecho singular, ya que es un municipio absolutamente pionero en suelo urbano gracias a que JAVIER GARCÍA-BELLIDO se encargó de su Plan Especial en 1981 y puso en práctica sus teorías sobre las transferencias de aprovechamiento urbanístico de manera brillante. Ganó incluso una sentencia al *Tribunal Supremo* sobre la aplicación de las transferencias, ya que se puso un recurso al Plan General a ese respecto, puesto que estaba redactado bajo la ley de 1975 y había quien entendía que la aplicación de ese texto legal era incompatible con la utilización de las transferencias de aprovechamiento.

Con esa tradición, en Getafe ya no se trataba sólo de mantener el prurito de ser pioneros, sino que todos los promotores que tradicionalmente operaban en Getafe estaban educados en esa cultura, por lo que era terreno abonado, no se podía perder esa ocasión. Por eso el Plan de 2003 lo planteamos así. Yo tuve responsabilidad sobre ese plan hasta que vine a trabajar a la Comunidad, pero no me tocó informarlo, es decir, no tuve que ser juez y parte en el Plan. La parte negativa de esto es que cuando llegó a la Comunidad se cargaron toda la parte de las transferencias de aprovechamiento urbanístico. Así que en el plan aprobado no está.

Ningún otro plan de los que están aprobados las ha utilizado, y yo entiendo que con la Ley 9/2001 también es posible hacer transferencias, a pesar de la afirmación de que no hay reparcelación, ni reparto de cargas y beneficios en suelo urbano consolidado. ¿Por qué? Pues porque la ley tiene contradicciones y una de ellas afecta a este tema: en el apartado de gestión, cuando habla de las reparcelaciones voluntarias y discontinuas, que contempla como posibles en el Suelo Urbano Consolidado (en el aspecto de ordenación se corresponden con las Áreas de Ordenación Singular). Parece extraño, pues en un suelo donde no hay reparto de cargas y beneficios por ser un suelo absolutamente consolidado no cabe la reparcelación, porque reparcelar, en el sentido amplio del concepto, es repartir beneficios y cargas.

Agarrándome a esa contradicción yo entiendo que se podrían y deberían recuperar las transferencias de aprovechamiento urbanístico. Es más, la ley estatal, tal y como deja planteadas las actuaciones de dotación, está induciendo clarísimamente esas transferencias, por lo que yo quiero pensar que las recuperaremos, ya que realmente es un mecanismo necesario y muy imaginativo, y habrá que inventar más. Ya que tenemos uno inventado, es una pérdida de oportunidades no estar aplicándolo. Yo confío en que vuelva la sensatez y lo recuperemos pronto para todos los suelos urbanos consolidados, que son suelos dinámicos y por tanto hay que dotarlos de herramientas.

Retomando lo que decíamos, los planes nuevos no han introducido el concepto de Transferencia de Aprovechamiento Urbanístico, han delimitado los ámbitos de actuación en el suelo urbano no consolidado y en suelo urbano consolidado, las áreas de ordenación singular (la ley no les da un nombre específico), que aparecen tanto en Getafe como en Rivas con nombres diferentes: como unidades de ordenación (no de gestión, puesto que no existe reparto de beneficios y cargas), con un propietario único o con un reparto que se hace vía convenio, etc. También estas han tenido un trato desigual al llegar a la Comunidad; en Getafe las suprimieron o las pasaron a SUNC, convirtiéndolas en ámbitos de actuación, mientras que en Rivas se llamaron Áreas de Ordenación Singular y fueron admitidas.

Por tanto, tenemos esa interesante figura del Área de Ordenación Singular desde el punto de vista de la ordenación, que no de la gestión. En el contexto de ese futuro imaginativo del que hablaba en el campo de la gestión del suelo urbano consolidado, si empezáramos a crear nuevos instrumentos de gestión todavía cobrarían más fuerza estas figuras en el ámbito de la ordenación. Deberían buscarse fórmulas de gestión rápidas que no implicaran la constitución de juntas de compensación, redacciones de proyectos de reparcelación, sucesivas aprobaciones, etc. sino mecanismos más ágiles como la concertación, el mutuo acuerdo y otros más ligeros que la reparcelación tal y como la concebimos ahora mismo.

En resumen, en el suelo urbano consolidado son necesarios muchos más instrumentos de los que la ley recoge, hay que diversificar.

Entrevista a José Ignacio del Fresno Martín: 14 de junio de 2007

Este departamento en concreto no gestiona las operaciones, sólo redacta el planeamiento (la gestión la lleva el Departamento de Suelo). Por su parte, la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS) es quien lleva la gestión de las Áreas de Rehabilitación Integral.

Uno de los estudios más importantes en suelo urbano se ha realizado en el distrito de Embajadores. Se realizó un primer estudio junto con la *Oficina Centro* y la *EMVS* con el objetivo de detectar las zonas con mayor porcentaje de infravivienda del centro. El concepto de infravivienda se definió en función de los siguientes parámetros: tamaño de la vivienda, existencia de viviendas interiores en las fincas, tamaño de los patios a los que dan esas viviendas, altura en el caso de buhardillas, etc. Sin embargo este estudio no era exhaustivo, ya que no se realizó visitando todas las viviendas. El estudio detectó que las dos zonas con

mayor porcentaje de infravivienda se localizaban en el barrio de Embajadores, por lo que en 2005–2006 se decidió contratar a diferentes arquitectos la realización de propuestas urbanísticas para estas dos zonas.

Uno de los equipos fue dirigido por CARLOS RUBIO CARVAJAL, y su propuesta consistía en la apertura de patios en las manzanas. El problema es que estos patios en general incumplían los *Patios Azules* propuestos desde el Plan General de 1997. Otro problema es que la mayor parte de los edificios del distrito centro se rigen por la Norma Zonal 1 (Protección del Patrimonio Histórico), que asigna una edificabilidad a las parcelas que la mayoría de las veces es inferior a la edificabilidad real materializada sobre la parcela, por lo que las operaciones de sustitución en principio no salen rentables.

Otro de los estudios lo dirigieron JESÚS GAGO y JOSÉ MARÍA GARCÍA-PABLOS. En su caso la propuesta consistía en operaciones de cirugía urbana para abrir o ampliar espacios públicos unidos por calles. También esta operación resultaba deficitaria.

Por último, FERNANDO ROCH presentó una propuesta de ‘microcirugía’, basada en establecer una junta de compensación para una manzana completa de la calle Amparo (una de las manzanas con mayor índice de infravivienda) y redistribuir la edificabilidad sin aumentarla, subiendo una planta en algunas zonas, reestructurando los patios, etc.

Estos tres estudios se consideraron excesivamente teóricos, difíciles de llevar a la práctica, y por el momento no se han utilizado para nada más. Además, no se inscribían en ámbitos delimitados por el Plan General, y esto los hacía prácticamente inviables de gestionar.

Hasta ahora, la forma de actuar del Ayuntamiento en este aspecto ha sido en casos de incumplimiento del deber de conservación. En 2006 se iniciaron expedientes de expropiación sobre unas 20 fincas y está previsto actuar sobre otras 25 más. En general se trata de fincas con órdenes de ejecución, en muy mal estado de conservación, que generalmente requieren su demolición pues no es posible ya rehabilitarlas.

La otra vía de intervención es a través de las actuaciones sistemáticas definidas por el Plan General de 1997. En el caso de los ámbitos de iniciativa privada casi todas ellas se han ejecutado ya, generalmente mediante la redacción de un Plan Especial y la delimitación de Unidades de Ejecución. En cuanto a los ámbitos de iniciativa pública su gestión es más lenta, debido a que se ejecutan por expropiación (los expedientes de expropiación pueden tardar en resolverse en los tribunales hasta diez años, ya que se suelen recurrir) y por la implicación de varias administraciones, lo que complejiza la gestión. Un ejemplo de actuación sistemática definida por el Plan General es la intervención en la plaza de Barceló, para la que ya se ha aprobado la Modificación del Plan General y actualmente se ha convocado un concurso de ideas. Posteriormente, en base a ese concurso, se redactará un Plan Especial para ese ámbito.

Otro ejemplo es el Área de Planeamiento Remitido del ámbito de la Plaza de Santo Domingo, para el que se redactó un Plan Especial, se ejecutó la expropiación del aparcamiento y se realizaron las obras de urbanización de la plaza.

En Madrid no existe suelo urbano no consolidado, ya que cuando se redactó el Plan General aún no se había aprobado la *Ley del Suelo 9/2001*. Por tanto, todas estas intervenciones son sobre suelo urbano, y tienen como única cesión obligatoria el 10% del aprovechamiento, aunque deben cumplir también las cesiones que determine el Plan General sobre cada ámbito concreto.

Sin embargo, cuando se tramita una Modificación Puntual sí se está exigiendo la cesión de las Redes Locales, aunque no la de las Generales. Es el caso de la intervención de Barceló y la del Seminario Conciliar. En algunos casos concretos se ha permitido la monetarización de las redes locales, por ejemplo cuando se ha tratado de cambios de uso en edificios en los que se producía un incremento de edificabilidad al pasar a uso residencial o comercial pero no había posibilidad de reparcelar y ceder suelo.

Entrevista a Jesús Gago Dávila. 12 de julio de 2007

- ¿Cómo ha variado el enfoque de la intervención en suelo urbano desde el planeamiento en los últimos treinta años?
- ¿En qué consistía el trabajo encargado por el *Ayuntamiento de Madrid*?
- ¿Qué enfoque y tipo de instrumentos habéis aplicado últimamente en los diferentes Planes Generales que habéis redactado?

—¿Cómo ha variado el enfoque de la intervención en suelo urbano desde el planeamiento en los últimos treinta años?

Hay dos formas de entrar en el problema del Suelo Urbano. Una de ellas se refiere al planeamiento y a la transformación de las áreas centrales y a la capacidad de modernizarlas y dotarlas de los elementos que les faltan, una visión más desde el urbanismo, el planeamiento. La otra visión es la capacidad de intervención sobre los edificios, sobre el parque edificado.

En general los instrumentos legales se han centrado históricamente más en la expansión de la ciudad que en la conservación y transformación de lo existente. El urbanismo normativo surge precisamente de la necesidad de acometer la planificación de la expansión. De hecho, todos los planes y leyes del s. XIX son fundamentalmente planes y leyes de ensanche. Simultáneamente hay una corriente más municipalista que trabaja la llamada reforma interior, pero hasta el último tercio del s. XX las operaciones más ‘eficaces’ de esta corriente fueron más bien operaciones de cirugía, de modernización del centro, más de destrucción que de conservación: grandes operaciones de apertura a lo HAUSSMANN, como la apertura de la Gran Vía, operaciones muy fuertes, con la óptica del *ensanche* llevada al centro. Esta corriente tiene su principio y su final, y con perspectiva histórica se ve que no todo son sombras, que hay muchas luces, quedan algunas intervenciones valientes, pero esta corriente entra en crisis en un momento determinado en que empieza a tomar protagonismo la cultura de la conservación de la ciudad. La ciudad comienza a verse como un valor que encierra muchos valores que merecen ser conservados, frente a la visión del higienismo que considera que está todo degradado y que lo que hay que hacer es demolerlo y sustituirlo. En el caso de Madrid, los años de la gran expansión exterior se concretaron en la destrucción de bastantes piezas singulares del patrimonio histórico, e incluso en operaciones de buldózer urbano, como algún intento de intervención en Tetuán, operaciones muy fuertes de ‘renovación urbana’ un poco a la americana, de centros muy degradados en los que entraban las máquinas y lo desmontaban todo.

Esta línea, que se había hecho predominante en el pensamiento urbanístico, empezó a entrar en crisis, y comenzó a prevalecer una visión no más romántica sino más compleja en la que se trataba de defender simultáneamente valores históricos, paisajísticos y sociales—la famosa triple salvaguarda de la que hablaba CAMPOS VENUTI en esos años. En ese clima, en los años 70, incluso había movimientos de fuerte oposición a estas destrucciones, a la desaparición y destrucción de piezas de importantísimo valor por parte de algunos alcaldes del franquismo, como la apertura de la Plaza de Olavide cuyo mercado—ejemplo de arquitectura racionalista de hierro y hormigón— fue demolido en 1974, o la apertura de la Plaza de Colón con la destrucción del edificio de los Jareños.

En este contexto es donde surge el primer plan moderno de conservación y catalogación que es el *Plan Especial de la Villa de Madrid*. Este plan tuvo dos etapas y nosotros intervinimos en la segunda. El Plan lo pilotó un arquitecto municipal, LÓPEZ JAÉN. En principio lo lanzaron con una amplitud y un alcance enormes, de forma un poco exagerada para aquel momento pues suponía pasar de la nada al todo. Hablamos del año 1978. Esto sucedía simultáneamente con esa línea de renovación urbana sin consideraciones, de operaciones especulativas de puesta en valor de las áreas centrales mediante la destrucción de lo antiguo y la construcción de edificios modernos. Lugares con un gran deterioro urbano y social de los que se pensaba que no estaban desarrollando todo su potencial por su valor de posición. Existe un plan para las colonias históricas, los llamados ‘hotelitos’. En El Viso, por poner un ejemplo representativo, hubo un intento de renovación que todavía se nota, sobre todo en sus bordes, con una ordenanza de transformación muy bruta que daba incentivos para la transformación de la vivienda unifamiliar en edificios de oficinas o de vivienda colectiva de cierta altura. Desde una perspectiva histórica se ve que eran los primeros movimientos de algo que estaba por llegar y que afortunadamente se abortó a tiempo. Hubo una fuerte movilización de todo tipo: social, política, cultural, etc. En ese clima de varios frentes de lucha por la ciudad surge el Plan Especial. La primera propuesta era de gran envergadura, por la cantidad de edificios que estaban catalogados y por el alto grado de protección de la mayoría de ellos. Al coincidir con la transición democrática, los responsables políticos de esos primeros ayuntamientos democráticos se encontraron con ese Plan Especial a medio tramitar, teniendo bastante oposición por parte de los propietarios (especialmente de los afectados por la catalogación más exigente), por lo que hubo que dar una cierta marcha atrás encargándole a otro equipo (en el que yo estuve) una cierta domesticación de ese plan, manteniendo lo esencial de su espíritu pero acomodándolo a un mayor posibilismo.

En definitiva fue una batalla bien librada, pues quedó un catálogo de gran amplitud que logró, por lo menos durante un tiempo bastante largo, parar la agresión latente y el riesgo de destrucción de una serie de edificios, es verdad que coincidiendo también con un periodo económico de crisis que iba a favor de disminuir la extensión de la ciudad. Culturalmente fue un hito en el país. A partir de ahí se constituyó en una especie de documento de referencia para el urbanismo a nivel nacional, como de alguna manera pasó también con el Plan General de 1985.

De alguna manera se pensó que ese Plan Especial, cuya aprobación tuvo que resolverse con cierta urgencia y con un poco de precipitación, había que reutilizarlo en el Plan General. Incluso la idea que latía bajo ese posibilismo y esa reducción del ámbito numérico de edificios catalogados y de los niveles de protección (ya que en gran parte la ‘rebaja’ consistió en cambios en el grado de protección, pasando de los niveles más exigentes a otros más suaves) era que en el Plan General habría que buscar un instrumento con el que se pudiera llegar a una protección más integral del tejido central (incluido el ensanche) a través de un conjunto de medidas e intervenciones que no pasaran necesariamente por la protección

individualizada edificio a edificio. Es decir, que se intentaban ampliar los instrumentos para que fuera una protección más de un ámbito con todo lo que estaba dentro y no tanto de los edificios aislados. En el Plan General esto se tradujo en varias cosas: por una parte en la conversión del Plan Especial en un Catálogo, manteniendo esa protección individualizada de los edificios y al mismo tiempo tratando de poner en marcha una batería de medidas de tratamiento del suelo urbano, aún con las insuficiencias legales que se habían venido denunciando dentro del pensamiento urbanístico progresista o reformista de esos años.

Ahí hubo dos líneas fundamentales de intervención. Una línea que actuó a través de la ordenanza en las áreas centrales tratando de impedir aquellas sustituciones que tuvieran una motivación fundamentalmente especulativa, para lo que se creó una ordenanza de sustitución que definía un umbral por debajo del cual se podía sustituir —sólo edificios con altura o edificabilidad claramente insuficiente podían demolerse y sustituirse. Dicha ordenanza consistía en una fórmula matemática que dio mucha guerra y dio lugar a cierta picaresca, pero su aplicación fue bastante efectiva. De esta forma todo quedaba protegido. Se trataba de evitar una densificación de las áreas centrales por sustitución de la edificación.

La otra línea, más de gestión del suelo urbano, fue por el camino de trasladar las obligaciones y las cargas de cesión que operaban sobre el suelo de expansión (el suelo urbanizable) sobre el suelo urbano. Es decir, parecía que una de las razones que llevaban a considerar como lugar preferente por su atractivo inmobiliario el centro, aparte de su posición, eran las menores cargas en cuanto a cesiones. Esto, unido a una legislación expropiatoria bastante disuasoria para la compra pública de suelo, llevaba a la práctica imposibilidad de liberar suelo en el centro para zonas verdes y equipamientos. Las grandes carencias de las zonas centrales, su saturación y densificación histórica— por deberse a procesos de ocupación paulatina— dejando pocos resquicios a lo público, daba como consecuencia una situación de déficit que, en un círculo vicioso, hacía que resultara cada vez más difícil obtener suelo (bien expropiando u obligando a esos propietarios a ceder) y cubrir esas necesidades. El Plan General del 85 se inventó un instrumento que se llamó *reparcelación económica*, que trasladaba las técnicas del aprovechamiento. En esos lugares centrales era imposible aplicar los instrumentos de reparto entre los afectados dentro de un ámbito continuo, salvo en áreas de remodelación completa en las que se interviniera en unidades de ejecución grandes. Había miles de situaciones, fundamentalmente solares y edificios que no se iban a renovar, por lo que no se les podía imponer ninguna obligación al no haber alteración patrimonial que generase una cierta plusvalía que pudiera traducirse en parte en la entrega de suelo para cesiones. En cambio, en los procesos de sustitución, donde sí se generaba claramente una plusvalía, era posible exigir una carga traducida en términos económicos a partir de la cual se podrían ir recuperando en el centro lo que el Plan calificaba como equipamientos y zonas verdes. Tuvo una fuerte oposición, fue acusado de ‘impuesto revolucionario’, y fue recurrido ante el *Tribunal Supremo*, donde se perdió. Se llegó a aplicar unos cuantos años.

Hay que señalar que el Plan General se había gestado en un momento de crisis económica prolongada, además parecía que era una crisis duradera, no coyuntural, parecía que se había entrado en un momento histórico en el que a las ciudades ya maduras les correspondía la transformación sobre sí mismas más que la expansión. Esa visión quedó enseguida obsoleta, como la historia nos ha hecho ver. El hecho sobrevenido de la entrada de España en lo que luego sería la *Unión Europea* provocó un cambio de ciclo económico importante y un *boom* inmobiliario (como casi todos los cambios de ciclo que en nuestro país, sobre todo durante el franquismo, han estado sustentados en el inmobiliario) justo cuando el Plan se empezaba a aplicar, ya que el comienzo del *boom* debió ser hacia 1987–88 y duró hasta el 91–92, momento en que se entró de nuevo en otro ciclo recesivo, hasta que empezó este último *boom* que ha sido tan largo y que parece que ahora está acabando.

En ese momento de *boom* de finales de los ochenta hubo un gran reemplazo cultural y político. De alguna manera, esa cultura reformista con la que se había redactado el *Plan General de Madrid* y sus precedentes (el *Plan Especial Villa de Madrid*, etc.) se mantuvo casi exclusivamente como coartada ideológica, como superestructura, pero en el fondo los responsables políticos y los ayuntamientos empezaron a jugar en otro campo. De hecho, la medida de la reparcelación económica cayó apuntillada por la sentencia del Tribunal, pero en el fondo era un momento en el que el Ayuntamiento ya no estaba interesado en ese campo, más allá de lo bien que le venía como medida recaudatoria. Es decir, la primera parte la aplicaron con diligencia, pero la segunda, la de intervenir con esos fondos para rescatar espacios para dotaciones o intervenir sobre edificios, dejaron de hacerla. Lo mismo puede decirse de otras líneas de intervención planteadas en el Plan General, que eran medidas no tanto normativas como de acción, como puede ser toda la actuación en los centros históricos mediante intervenciones de rehabilitación con protagonismo público. A partir de aquella famosa intervención sobre la manzana de Cascorro (1981–82), contemporánea a la redacción del Plan, se creó una *Oficina del Centro* (1984–85). Con esa primera experiencia piloto se pretendió dinamizar una práctica y generalizarla a todo el centro histórico, para lo que se creó esta oficina *ad hoc*, en la que estaban los mismos que habían intervenido en la manzana de Cascorro (PACO POL,

etc.). Fueron unos años perfectamente desaprovechados para que el Ayuntamiento hubiera comprado el centro histórico entero, porque los edificios se estaban cayendo y la gente se estaba marchando, era una coincidencia de crisis económica, de envejecimiento de la población y de incapacidad de intervenir de la forma brutal en que los promotores estaban acostumbrados a intervenir en estos casos, por sustitución de la edificación y sacando muchísima plusvalía. También porque se abrió un flanco en la expansión que era atractivo para los promotores; en definitiva, hubo unos años en los que el centro fue un campo posible para la intervención pública. Además, habiendo verificado en la práctica que se podía hacer, para eso estaba la experiencia piloto de Cascorro. Pero como el Ayuntamiento no estaba ya en esa línea, atendió poco a la Oficina del Centro.

Curiosamente, después de la batalla tan cruenta que surgió contra la medida de la reparcelación económica, en la revisión del Plan General a finales de los años 90, el Partido Popular (PP) (ya en el poder municipal) la volvió a implantar, aunque de nuevo el *Tribunal Supremo* acabó con ella. Entonces lo llamaron *coeficiente K*, aunque la técnica era básicamente la misma. El origen teórico de todo esto era la creación del *aprovechamiento tipo*, un invento fundamentalmente de GARCÍA-BELLIDO, que lo aplicaba como un instrumento de reparcelación más universal. Nosotros, en polémica con GARCÍA-BELLIDO, veíamos que significaba definir un nuevo mercado en el que eran los propios privados los que gestionaban ese reparto. Vimos que era muy poco operativo, que creaba grandes dificultades e incluso la posibilidad de introducir un nuevo mercado con todas sus tensiones propias, y por eso elegimos una fórmula que casi era más un impuesto finalista (la reparcelación económica), una carga directamente económica, con la particularidad de que en lugar de ingresarla en una caja común tenía una finalidad que era comprar nuevo suelo para equipamientos y espacios libres.

Existe otra línea de interés. El Plan General de 1985, de forma quizá un poco pretenciosa, se autodenominó *Gran Plan de Reforma Interior*, apoyándose sobre esa base ideológica de que el momento de expansión de la ciudad en el caso de Madrid había terminado y había llegado el momento de atender a la ciudad existente. Se definieron bastantes operaciones, cuidadosas pero de fuerte renovación urbana, sobre todo en aquellas áreas que habían entrado en procesos de degradación. Muchas de éstas dieron lugar a una serie de intervenciones sobre lo que se llamaron *Bolsas de Deterioro Urbano*, a finales de los 80. Para el Plan sirvieron de instrumento de publicidad. Una de las operaciones más exitosas de ‘venta’ y publicidad del Plan General fue un concurso titulado «Cincuenta ideas para renovar Madrid». Los que estábamos trabajando en el Plan hicimos un diagnóstico y seleccionamos cincuenta lugares en los que merecía la pena hacer un esfuerzo de imaginación para proponer una fuerte transformación necesaria, para que esos lugares llegaran a jugar un papel de recualificación de sus entornos, aprovechando su estupenda localización. Dio muchas pistas y sirvió para poner el acento en que la intervención en la ciudad no era sólo cuestión de normativa y burocracia, sino también de proyecto y de imaginación.

En el caso de Madrid esas han sido las líneas de intervención en el suelo urbano. Al hilo de todo aquello se han hecho muchas cosas después. Entre otras, la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS) (que fue una creación de la época del Plan del 85) al principio estuvo muy centrada en la vivienda y luego tomó el testigo de la antigua Oficina del Centro, estableciendo su propia Oficina Centro. Ésta ha realizado un trabajo muy meritorio: ha trabajado muy pegada a la realidad, recopilando muchísima información, y dispone de mucha cualificación profesional, ya que existen muchos precedentes; no se trata ya de inventar, sino de aplicar lo aprendido en los años anteriores, que en muchos casos incluso se ha traducido en normas municipales y estatales (medidas de rehabilitación) e incluso en líneas de financiación. Ahora mismo hay medidas e instrumentos suficientes, lo que falta es voluntad política, ya que normalmente la intervención en estos lugares es complicada de gestionar, no da muchos réditos políticos. Sin embargo, aunque sean operaciones costosas, si las ponemos en relación con los enormes recursos económicos que se manejan por parte de las administraciones públicas para otras operaciones como las infraestructuras, se ve que son cosas realizables.

—¿En qué consistía el trabajo encargado por el Ayuntamiento de Madrid?

En ese contexto nos llegó el encargo de unos estudios preliminares para intervenir de manera decidida y contundente en la parte más difícil del centro, que son los barrios bajos, Lavapiés. Tejidos complicados donde la única intervención posible es a base de un conocimiento muy detallado y a base de dinero público. El trabajo lo hicimos con mucha ilusión porque parecía que iba en serio, pero enseguida se quedó en nada, en estudios previos, por lo que supone una verificación de que la voluntad de intervención más allá de su implicación publicitaria es absolutamente nula. Desconfío bastante de que este gobierno municipal haga algo al respecto. Ha tratado de pilotar un par de operaciones, como la intervención en la muralla que, por su mal planteamiento y mala transmisión a los afectados, ha provocado una fuerte contestación de la que estos gobiernos huyen como de la peste, por lo que se ha paralizado. En el centro tienen miedo porque es un lugar en el que tienen poco que ganar y no se mueven con facilidad.

El trabajo para el Ayuntamiento tenía varias facetas. Una parte más urbana, una propuesta de intervenciones cuidadosas pero muy intencionadas sobre el tejido, de apertura de algunos pasajes, de espacios libres y de ciertas operaciones de microequipamiento, etc. y, por otra parte, la detección de algunos lugares donde se podía intervenir. Una de las partes más interesantes de aquellos estudios fue objetivar y crear algunos instrumentos para poder tomar decisiones sobre datos objetivos. Creamos un modelo que nos ayudaría a matizar un diagnóstico excesivamente tópico sobre estos lugares, en el sentido de pensar que son lugares de infravivienda vertical y con mecanismos bastante rudos para la medición de esa inadecuación y ese deterioro, con estándares de tamaño, que de por sí no son suficientes. Esas áreas estaban diagnosticadas con instrumentos inadecuados, por lo que al entrar a fondo nos dimos cuenta de que si lo que se quiere es hacer una intervención de conservación de ese tejido y de ese patrimonio lo que hay que hacer, más que adecuar sólo el contenedor con arreglo a estándares que corresponden a otros lugares, es buscar la mayor adecuación entre contenido y contenedor. Hay sitios que a lo mejor tienen 20 ó 25 m², que desde el punto de vista de la construcción de obra nueva es insuficiente, pero que en esa zona pueden ser estupendos y cumplir su misión (por ejemplo, que viva una sola persona). Hay que entrar con otros criterios, sin olvidar que hay ciertas carencias básicas que son clamorosas. En definitiva, que requería la habilitación de instrumentos de conocimiento más finos. Eso es lo que tratamos de buscar.

Por una parte lo hicimos explotando los datos estadísticos y la información detallada que hay sobre estas áreas, para luego pasar a una segunda etapa (en la que no llegamos a entrar) de conocimiento más físico de la realidad, de visita a los sitios y de caracterización, trabajo que tiene bastante bien preparado la EMVS. Uno de los activos que tiene el *Ayuntamiento de Madrid* para intervenir en estos sitios es que la EMVS lleva muchos años trabajando en el centro y ha hecho muchas operaciones, aunque son operaciones sin una dirección de política urbanística, sino a requerimiento de la demanda y de la oportunidad, pero sin una idea clara de lo que se quiere para el barrio, las prioridades, etc. El objetivo de nuestro estudio era definir un marco que permitiera la intervención a largo plazo, en el que las diferentes actuaciones que se fueran realizando cobraran sentido por su lógica de ejecución de un plan con unas determinadas metas. Introdujimos un tema que costó que lo aceptaran, que consistía en valorar algunos criterios de oportunidad, no sólo motivar la intervención por las condiciones objetivas del parque o de sus ocupantes, sino también por las mayores oportunidades. Hicimos un modelo de baremación de cada uno de los elementos y dimos bastante peso a los edificios de propiedad única, que todavía quedan unos cuantos, donde lógicamente más fácil es intervenir.

Fue muy interesante la comprobación de que ese barrio presenta una vitalidad tremenda. Superado el momento histórico de su declive, ahora es un barrio de gran dinamismo. Su aspecto exterior lleva a engaño, pues es un barrio que se ha renovado muchísimo pero donde en realidad existen grandes diferencias, hay una convivencia explosiva, casas rehabilitadas estupendas junto a miseria intolerable. No sé cómo está ahora, pues nosotros dejamos el trabajo hace unos dos años, antes de las restricciones al tráfico que han sido muy determinantes para el proceso destructivo que estaba sufriendo el barrio por la invasión del comercio al por mayor. Además, últimamente se ha introducido en el barrio la componente de la droga, con presencia de vendedores y yonquis. Es un crisol de lo que es esta sociedad llevada a sus últimos extremos y en este sentido es muy interesante observarla e intervenir en ella.

—¿Qué enfoque y tipo de instrumentos habéis aplicado últimamente en los diferentes Planes Generales?

Hicimos un Plan Especial en Cuéllar que parece que ha dado bastante buen resultado. Fuimos recorriendo varias vías: por una parte, catalogamos edificios, ya que ese lugar se encontraba en un momento de riesgo de destrucción del patrimonio, y por otra parte diseñando intervenciones urbanas potentes, un proyecto urbano. Además este proyecto se unió a un plan de revitalización económica y social que ha funcionado muy bien. Se aprovechó la tendencia favorable a la mejora a través de los operadores privados.

En cuanto al Plan General de Fuenlabrada, la intervención en el suelo urbano no revestía la misma importancia, al tratarse de un núcleo rural muy pequeño que no se expandió hasta los años 70, siendo uno de los últimos de la segunda corona metropolitana en hacerlo. Se consideró que la forma de mejorar Fuenlabrada era a través de un crecimiento que articulase y trabase las diferentes partes, un ejemplo de expansión contenida. En realidad, la verdadera intervención sobre suelo consolidado debería recaer sobre los polígonos industriales de los años 60, que son el verdadero centro de Fuenlabrada.

Por último, señalar que en ciertos periodos la única forma de salvar los centros fue mediante la intervención pública. Con el paso del tiempo se han convertido en lugares con mucho atractivo inmobiliario, lo que se ha traducido en operaciones no destructivas sino de recualificación (como ha sucedido en el barrio de Ópera, aunque no así en Lavapiés). La cultura de la conservación ha llegado, aunque sea de forma superficial, a los operadores privados. No obstante, en los últimos tiempos se ha relajado la vigilancia y se han hecho algunas barbaridades vía descatalogación.

Sin embargo, lo más difícil de todo esto es el mantenimiento de la población, conservar el tejido social (recordemos el trípode de CAMPOS VENUTI). Las operaciones donde se consigue mantener a los vecinos son casi anecdóticas, ya que esto sí requiere una intervención pública fuerte y nadie parece estar dispuesto a llevarla a cabo.

Conclusiones

Sobre la legislación del suelo

El análisis comparado de las sucesivas leyes permite comprobar la evolución de las ideas subyacentes en cada una de ellas. Es importante señalar cómo en ciertos aspectos las leyes han evolucionado desde un germen hacia su gradual concreción —heredando cada ley de la anterior los conceptos e instrumentos, desarrollándolos más exhaustivamente e incorporando lo aprendido en la puesta en práctica de la ley— y cómo en otros aspectos asistimos a un movimiento pendular que produce ‘bandazos legislativos’. Al primer caso pertenecen la definición de los instrumentos de planeamiento, los sistemas de actuación, la disciplina urbanística, etc. En el segundo se inscriben temas como la definición de las clases de suelo—especialmente la del urbanizable, que varía entre lo que se prevé urbanizar *versus* todo el resto, una vez descontado lo urbano y lo protegido—, la adscripción de derechos urbanísticos a los propietarios—que pueden tenerlos por el simple hecho de serlo o bien los adquieren según van cumpliendo con sus deberes— y el cálculo del aprovechamiento en suelo urbano.

Desde el punto de vista técnico, el debate sobre el problema del suelo urbano se centra en varias cuestiones concretas. Entre ellas cabe destacar la cuestión del aprovechamiento y su reparto, la relativa a las cesiones y la adaptación a los nuevos estándares de calidad.

La pregunta fundamental respecto al aprovechamiento y su equidistribución es: ¿se producen plusvalías en el suelo urbano (consolidado en el caso de las leyes 6/1998 y 9/2001)? Casi todas las leyes dan por sentado que no, al no establecer mecanismos de equidistribución para el suelo urbano ni exigir cesiones de dotaciones ni de aprovechamiento en este tipo de suelo. Sin embargo, el *Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992* defiende que sí se producen, y por ello establece la necesidad de delimitar áreas de reparto en suelo urbano, calcular el aprovechamiento tipo del área y, para los suelos no incluidos en unidades de ejecución (es decir, en las actuaciones asistemáticas), realizar las transferencias de aprovechamiento que sean necesarias para igualar el aprovechamiento al que tienen derecho todos los propietarios (el susceptible de apropiación). Asimismo, la ley establece que el Plan General define la localización de los equipamientos y espacios libres en el suelo urbano, y se entiende que se obtienen incluyéndolos en un área de reparto y transfiriendo su aprovechamiento a otra parcela.

Algunos autores (GARCÍA BELLIDO, LÓPEZ FERNÁNDEZ) defienden que sí se producen plusvalías en el suelo urbano consolidado y que, por tanto, la comunidad debe participar de las plusvalías generadas por las decisiones del planeamiento. Por su parte, ROCH sostiene que en los terrenos en suelo urbano (consolidado) «las actuaciones urbanísticas, las prácticas sociales y los procesos mercantiles han modelado su valor de forma pormenorizada y, en general, ya han sido objeto de transacciones que incluían y consolidaban esas dimensiones diferenciadas», por lo que no tiene sentido tratar de igualar esos derechos. En ese aspecto, afirma sobre la Ley 9/2001 de la *Comunidad de Madrid*, que «parece haber optado por manejar el sentido práctico y considerar el mercado del suelo consolidado y sus objetos inmobiliarios como parte de la memoria del espacio social que evoluciona con él».

Otro tema de gran importancia es el relativo a las cesiones para equipamientos y espacios libres y los nuevos estándares de calidad en la edificación. Cabe preguntarse si tiene sentido tratar de adaptar la ciudad consolidada a los nuevos estándares que van surgiendo, o si se deben respetar sus características propias como testimonio histórico y utilizarla para los usos y formas de habitar que sean compatibles. Es decir, ¿se deben exigir las mismas cesiones en suelo urbanizable y en suelo urbano (no consolidado) como hace la Ley 6/1998 y la Ley 9/2001 de la *Comunidad de Madrid*? ¿Se deben eliminar todas las viviendas de dimensiones inferiores a las mínimas exigidas (infraviviendas), o se pueden aprovechar de otra forma? ¿Hasta qué punto se debe tratar de ensanchar las calles y los patios para cumplir los estándares que se exigen a las nuevas edificaciones? En mi opinión la legislación urbanística debería reconocer la diferencia fundamental que existe entre el suelo urbanizado y el suelo rural (según la definición de la nueva Ley del Suelo Estatal) con el fin de adecuarse a dos realidades tan dispares; en este sentido, la definición establecida por la Ley 1998 de suelo urbano no consolidado y su equiparación en cuanto a instrumentos y cesiones al suelo urbanizable es completamente contraria a este enfoque.

Por una parte, parece oportuno diferenciar categorías en el suelo urbano, puesto que éste engloba realidades muy distintas y suelos en diferentes estados de desarrollo, conservación, etc. Sin embargo, el hacerlo restringe las posibilidades de actuación, pues obliga a delimitar los ámbitos de actuación en el

Plan General, impidiendo así que en cualquier momento el municipio pueda decidirse a intervenir en un determinado lugar, ya que supondría realizar cambios en la categoría del suelo, algo que sólo puede hacer el Plan. En cualquier caso, lo que no parece oportuno es equiparar ninguna categoría de suelo urbano al suelo urbanizable, pues, como hemos visto, presentan problemas completamente diferentes.

Se puede afirmar que en líneas generales las leyes han ido afinando los instrumentos de intervención en suelo urbano, si bien quedan algunas cuestiones conceptuales sobre las que no existe consenso. Hay, por tanto, suficientes instrumentos de planeamiento, pero falta un desarrollo normativo integral que permita acometer las actuaciones urbanísticas incorporando las diferentes dimensiones del suelo urbano (social, económica y ambiental).

Sobre las perspectivas de futuro

En España hemos vivido unas décadas de gran expansión urbana debida a diversos factores que no cabe explicar aquí²², pero sí cabe preguntarse si es posible continuar con esta dinámica y qué panorama futuro se nos presenta. El mercado inmobiliario ha comenzado a desacelerarse, por lo que la expansión urbanizadora perderá pronto su razón de ser. En este escenario cobrará mayor sentido aún que el planeamiento urbano se centre en la mejora de lo existente, e incluso en la densificación de los nuevos desarrollos que se han construido con densidades de población mínimas, que consumen gran cantidad de suelo por habitante y no garantizan la vitalidad de los espacios públicos ni el funcionamiento de los equipamientos y servicios públicos. Asimismo, conviene recordar la necesidad de equilibrar funcionalmente los territorios, de manera que se reduzca la necesidad de transporte de personas y mercancías, dado que se prevé el agotamiento en poco tiempo de gran parte de los combustibles fósiles. Por ello es necesario apostar por un modelo de ciudad lo más compacto posible y cuyo tejido sea lo más diverso funcionalmente posible.

Por ello, desde el punto de vista de la práctica urbanística, el reto de la sostenibilidad sólo se puede afrontar apostando por una limitación de los nuevos crecimientos urbanos y por la recuperación y recualificación de los entornos ya construidos. Para ello es imprescindible superar definitivamente la tradición legislativa de las leyes de ensanche y centrarse en la puesta en práctica de los instrumentos existentes para la intervención en suelo urbano. La práctica sistemática y generalizada de estas operaciones deberá generar una experiencia que permita mejorar esos instrumentos y definir otros nuevos, especialmente en el ámbito de la gestión. En este sentido, habría que valorar si la experiencia del programa *Urban*, que supuso la inyección de fondos europeos en 39 ciudades españolas, ha generado un cuerpo experimental que permite definir instrumentos innovadores de planeamiento, aunque no parece que esto haya sucedido.

Es necesario, además, que la intervención en suelo urbano se aborde desde un punto de vista multidisciplinar e integrado. Como se ha visto, los problemas a resolver tienen componentes sociales y ambientales tan importantes como sus dimensiones físicas y económicas. La gestión efectiva del derecho al realojo, la eficiencia energética de las edificaciones, el ahorro de recursos naturales, la planificación de la movilidad y la accesibilidad para todos los usuarios, los programas de revitalización económica y de formación laboral y otros muchos temas transversales deben coordinarse desde el principio con los programas de rehabilitación urbanística. El tema del realojo es especialmente importante en este tipo de actuaciones, por lo que «una configuración clara del derecho de realojo que confiera a todos los operadores y afectados el adecuado grado de seguridad jurídica es esencial para la realización de operaciones de rehabilitación en núcleos consolidados por la edificación»²³. Como hemos visto, la primera ley del suelo que recoge este derecho es el Texto Refundido de 1992, es decir, es relativamente reciente, por lo que es necesario un desarrollo legislativo mayor que regule todos los casos que se dan.

En este sentido, quizás no sea necesario redactar nuevas leyes del suelo sino crear leyes específicas para complementar la intervención en los suelos consolidados, en la línea de la ley catalana de *mejora de barrios y áreas urbanas y villas que requieren una atención especial*²⁴, aprobada en 2004, que reconoce la necesidad de actuar de forma integral en las áreas urbanas consolidadas y establece la creación de un fondo para subvencionar actuaciones integradas propuestas por los municipios.

A pesar de todo, siempre será necesaria la planificación urbana para definir el modelo espacial de ciudad que se busca, regular la equidistribución de beneficios, derechos y deberes y establecer cesiones gratuitas para compensar las plusvalías que se generan por las decisiones del propio planeamiento.

Por último, un comentario sobre las disfunciones existentes en el planeamiento español entre la teoría y la práctica, que han dado lugar a multitud de interpretaciones de los instrumentos que han ido definiendo las leyes. En este sentido, sería necesario plasmar de alguna forma normativa las reglas básicas de la aplicación de las leyes a la práctica real del planeamiento, para que no se produjeran, como ocurre, tal

²²Entre otros, la liberalización del mercado del suelo, el mercado inmobiliario y la construcción como motores de la economía y como sectores principales de inversión, las ayudas fiscales a la compra frente al alquiler de vivienda, etc.

²³FERNÁNDEZ BAUTISTA, R, Y MOLINA ALEGRE, P., 2006.

²⁴Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.

variedad de interpretaciones que no permiten transferir los conocimientos adquiridos por la experiencia de un municipio a otro, puesto que finalmente dependen de los criterios aplicados por las diferentes administraciones municipales y autonómicas.

Bibliografía

- ÁLVAREZ MORA, A., CASTRILLO ROMÓN, M. (COORD.)
2004 *Urbanismo. Homenaje a Giuseppe Campos Venuti*.
Valladolid: Universidad de Valladolid.
- CAMPOS VENUTI, G.
1981 *Urbanismo y austeridad*.
Madrid: Editorial Siglo XXI.
- COMISIÓN EUROPEA
2005 *Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano*.
Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA
2006 *Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo. Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*.
Bruselas.
- FERNÁNDEZ BAUTISTA, R.; MOLINA ALEGRE, P.
2006 *El Reallojo, instrumento esencial de las operaciones urbanísticas en núcleos urbanos consolidados*.
Comunicación del IV Congreso de Derecho Urbanístico 50 años de Urbanismo, 8-10 de noviembre, Las Palmas de Gran Canaria.
- GARCÍA-BELLIDO, J., ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, L., RUSSINÉS, X.
1979 «Transferencia del aprovechamiento urbanístico»
Ciudad y Territorio. Revista de ciencia urbana, nº 3. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local.
- GÓMEZ GARCÍA, S.; IGLESIAS GONZÁLEZ, A.
2004 *Marco jurídico de la rehabilitación*.
Conferencia en la Escuela de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L.
1999 «Una reflexión sobre los últimos cuarenta años en el urbanismo español»
Revista de Derecho Urbanístico, nº 171. Madrid: Editorial Montecorvo.
- GRAU ÁVILA, S.
1998 «El suelo urbano en la Ley 6/1998 sobre régimen de suelo y valoraciones»
Revista de Derecho Urbanístico, nº 163. Madrid: Editorial Montecorvo.
- HERNÁNDEZ AJA, A. (COORD.)
2002 *La aplicación de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid en el planeamiento urbanístico*.
Madrid: Ed. Mairca.
- HERNÁNDEZ AJA, A. (DIR.)
2002 *Definiciones del suelo urbano no consolidado en las diferentes leyes del suelo autonómicas*.
Madrid: Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (ETSAM). Inédito.
- LEFEBVRE, HENRI.
1968 *Le Droit à la ville*.
París: Anthropos. Se cita la edición española *El derecho a la ciudad*, traducida por JAVIER GONZÁLEZ-PUEYO y MARIO GAVIRIA. Barcelona: Ed. Península, 1969.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, L.M.
2002 «Los últimos acontecimientos relacionados con la gestión del suelo urbano»
Revista de Derecho Urbanístico, nº 191. Madrid: Editorial Montecorvo.
- MOLINA COSTA, P.
2004 *Rehabilitación urbana*.
Madrid: Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (ETSAM). Inédito.

PORTO REY, E.

1999 «¿Reparto de aprovechamientos y cargas en el suelo urbano consolidado?»
Revista de Derecho Urbanístico, nº 167. Madrid: Editorial Montecorvo.

ROCH PEÑA, F.

2002 “El suelo urbano”
en *La aplicación de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid en el planeamiento urbanístico*. Madrid: Ed. Mairera.

SÁNCHEZ-CASAS, C.

2004 «Aprovechamiento, edificabilidad y asignación de redes en la Ley 9/2001. Conclusión de la experiencia práctica de su aplicación»
Revista de Derecho Urbanístico, nº 214. Madrid: Editorial Montecorvo.

VALENZUELA RUBIO, M.

1998 “La regeneración de los cascos históricos en España. El programa Urban, dinero comunitario para una estrategia global”
en *Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos urbanos históricos: III Jornadas de Geografía Urbana en Burgos*. Burgos: Servicio de publicaciones de la Universidad de Burgos.