

# SOBRE LA ADAPTACION DE LA L.M.P.T. A LA COMUNIDAD DE MADRID

AUTOR: José María Pérez Herrero.  
*Presidente de la Comisión de Urbanismo de la CEIM (Confederación Empresarial de Madrid - CEOE).*

### Los motivos declarados de la Ley

El Proyecto de Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid se publica, como se recuerda en su Exposición de Motivos, en el contexto de la renovación parcial de 1990 y actualización total de 1992 de la legislación urbanística estatal.

El nuevo esfuerzo legislador basa, en consecuencia, su justificación en el carácter pretendido —asimismo, declarado en la Exposición de Motivos— de “constituir el marco específico y necesario de la política territorial y urbanística que las circunstancias (actuales) y las peculiaridades de la región madrileña demandan”.

Este acertado planteamiento exige, por tanto, de la futura ley que se ajuste a las características concretas diferenciadas de Madrid (el marco específico) que tengan mayor importancia o sean de carácter prioritario para el más adecuado enfoque de su política territorial y su política urbanística.

Desde nuestro punto de vista, que no creemos sea solamente representativo del que pueda tener la empresa privada, entre tales características concretas y diferenciadas más importantes, deben hoy incluirse las siguientes:

- El centro de la Comunidad de Madrid es la capital del Estado, que constituye a su vez la ciudad más grande de España.

- En torno a Madrid se ha consolidado una dinámica Área Metropolitana cuyo funcionamiento es inseparable del de la ciudad central.

- El área de influencia de Madrid trasciende hoy ya este ámbito y se percibe la cristalización de un sistema urbano polinuclear que traspasa los límites territoriales de la Comunidad de Madrid, incorporando ciudades de otras comunidades.

- Desde el punto de vista económico, nacional e internacional, la Comunidad de Madrid se percibe como el territorio insuficiente de una potencial región urbana potente, que podría dinamizar el desarrollo del centro de la Península.

- Madrid ciudad acusa cada vez más agudamente la degradación de su centro, que por su magnitud, población residente e importancia en la capital constituye un problema que trasciende al ámbito local y a la propia Comunidad.

- La grave necesidad de abordar operaciones extensas y de largo plazo, de regeneración urbanística, y la de promover nuevos y extensos desarrollos residenciales para satisfacer una demanda de vivienda aún por atender, reclaman la colaboración de la empresa privada en el urbanismo.

Estos aspectos concretos de la realidad actual de Madrid debieran haber sido, por tanto —de acuerdo con la Exposición de Motivos—, objeto de principal atención en las disposiciones del Proyecto de Ley, del modo que se aplica a continuación.

### Implicaciones de las peculiaridades de Madrid para una futura política territorial

Reconocidas las peculiaridades anteriores, entendemos que sus implicaciones para aquellos aspectos de la política regional que debieran ser objeto de regulación por el Proyecto de Ley analizado serían las siguientes:

- La Ley debería regular no ya “los instrumentos de ordenación o gobierno del territorio necesarios para la definición de la estrategia territorial de la Comunidad de Madrid”, como de modo vago e inconcreto se enuncia en el Art. 1 (Objeto de la Ley) del Título I, sino de “una estrategia territorial basada en primer lugar en la existencia e importancia del área metropolitana de Madrid”.

Llama la atención en este sentido que pese a reconocerse expresamente en la Exposición de Motivos de la Ley, párrafo segundo, que: “El peso específico del área metropolitana, cuyo centro es la ciudad de Madrid, es evidente y su traducción en el doble plano político-institucional y del sistema urbano nacional no puede dejar de tener repercusiones en la organización regional”, las disposiciones del proyecto no se ajustan específicamente a este hecho, como deberían, ni en lo referente a los instrumentos de ordenación, ni en lo referente a los instrumentos de gobierno.

Es obvio, sin embargo, que Madrid ciudad soporta tensiones congestivas y atiende a unas demandas de servicios de una población que reside en la corona metropolitana, y que es contribuyente de los municipios de dicha corona. Estos municipios, por otra parte, compiten con Madrid —al margen de cualquier interés global para la región y en ausencia de una estrategia de coordinación y colaboración conjunta entre municipios al nivel metropolitano— por la atracción de actividades económicas que aporten nuevos ingresos.

- La Ley debería plantear ya, para la más apro-

piada particularización de la estrategia territorial de la Comunidad de Madrid, los instrumentos necesarios para la concertación de esta estrategia con sus comunidades limítrofes —en particular, Castilla La Mancha y Castilla-León— en cuyos ámbitos se propagan crecientes núcleos urbanos más activos, y el área metropolitana.

Tal planteamiento no haría sino atender a uno de los objetivos principales de la ordenación del territorio, tal como se declara en el Título III, Art. 13 a), el de procurar “La más idónea articulación territorial y urbana, interna y con el resto de España, de la Comunidad de Madrid”.

- Que Madrid sea la capital del Estado es una cuestión que no se agota simplemente en la promulgación de una posible Ley de Capitalidad. También incide en la definición de una política territorial, con la consideración para ello de los intereses dimanantes tanto de las administraciones municipal y autonómica como del Estado.

En este sentido, el enfoque dado a la Comisión de Concertación de la Acción Territorial quedaría corto si se trata con ella de, como se enuncia en el Título II, Art. 7, “asegurar la colaboración y la concertación en la gestión de los intereses públicos con relevancia territorial” que atañen a la capital, por cuanto la participación de la Administración General del Estado queda supeditada a la “invitación” expresa de la Comunidad de Madrid, “cuando considere que su esfera competencial puede verse afectada” (Art. 6.3 del Título II).

La realidad actual de Madrid muestra con claridad que la “esfera competencial” del Estado está regularmente afectada en Madrid. Primero, porque Madrid necesita, no sólo por razones de interés local o regional, sino nacional, del apoyo regular del Estado y es previsible que esta necesidad vaya a ser particularmente intensa en los próximos años, dados los importantes déficit acumulados en materia de grandes infraestructuras y la gravedad de los problemas de deterioro urbano que afectan al centro, analizados más adelante.

Segundo, porque Madrid, además de ser la capital de España, es la pieza principal, desde el punto de vista económico, del sistema nacional de ciudades, y la “optimización de su rendimiento” como tal se convierte en asunto de interés nacional.

La atención que en este sentido presta el Gobierno de la República Francesa a la competitividad al nivel internacional de la ciudad de París —que llega a la involucración personal en sus grandes temas urbanísticos del Primer Ministro e incluso del propio Presidente— no puede dejar de



citarse como ejemplo suficientemente ilustrativo.

Tercero, porque una parte relevante del patrimonio del Estado radica en Madrid, y su valor y potencialidad de aprovechamiento lógicamente no son indiferentes a las decisiones clave, tomadas tanto en relación con la política territorial como con la política urbanística.

— Por otra parte, desde el punto de vista de la composición de la Comisión de Concertación por representantes de los municipios designados por la Federación Madrileña de Municipios, no parece representativa ni de la diversidad de intereses por razón de ubicación geográfica de los municipios, ni de su desigual importancia relativa en términos de número de habitantes. Ambas cuestiones: representatividad suficiente de las distintas áreas geográficas homogéneas en que puede dividirse la Comunidad de Madrid, y proporcional, por otra parte, a la importancia de la población —que debería reflejar el sustancial peso de Madrid y su Área Metropolitana—, tendrían que ser contempladas en la regulación de la composición citada.

— Consecuentemente con los argumentos expuestos en los puntos 1 y 2 de este apartado, la formulación de los Objetivos del Plan Regional de Estrategia Territorial —el principal instrumento de ordenación del territorio contemplado— y la propia definición de su contenido aparecen en el Proyecto de Ley con un grado de generalidad que los podrían hacer válidos para cualquier Comunidad, no siéndolo particularmente para ninguna. Incluso el elemento más innovador, la previsión de las llamadas Zonas de Interés Regional, cuyo ámbito no tiene por qué delimitarse con precisión y cuyos objetivos territoriales no se fijan en el Proyecto de Ley, sino que serían parte integrante del Plan Regional, son elementos genéricos, no ligados a ninguna de las claras peculiaridades y prioridades de Madrid (pues está claro que si lo estuviesen, tal conexión debiera haberse explicado).

### **Implicaciones de las peculiaridades de Madrid para una futura política urbanística**

— Además de su incidencia en la política territorial, la “cuestión metropolitana” de Madrid requeriría su tratamiento también en el plano estrictamente urbanístico.

El Área Metropolitana de Madrid es una realidad funcional evidente, que no encuentra en la ordenación urbanística de los municipios que la integran la correspondencia necesaria que favoreciese complementariedades inteligentes entre los diferentes núcleos urbanos, en lugar de las competencias desgastadoras entre los mismos ya anteriormente aludidas. Es obvio que tal competencia ilógica e ineficaz por el desarrollo urbanístico resulta de la necesidad de los municipios de seguir recurriendo a la actividad urbanística como medio sustancial para su financiación.

El reconocimiento efectivo de la realidad metropolitana, con sus grandes potencialidades e inmediatos problemas, debiera haberse ya efectuado por la Comunidad de Madrid, a través del propio Proyecto de Ley analizado, y además desde la perspectiva de llegar al fondo de sus implicaciones urbanísticas y económico-financieras, e indagar sobre cuales son las posibles vías para su tratamiento.

— Una parte principal del centro de Madrid sufre ya los procesos de degradación física, problemas sociales y desvitalización económica que han caracterizado la decadencia de las “ciudades interiores” de otras grandes metrópolis occidentales. No debe esperarse más, por tanto, para acometerse su regeneración integral. Este proceso, por su magnitud en muchos órdenes —afecta a una gran superficie, a una población numerosa y a diversas actividades implantadas— y por afectar a la “buena salud” de la ciudad en su conjunto, requiere de la intervención a largo plazo del Ayuntamiento, la Comunidad y la Administración Central.

La colaboración de la iniciativa privada es asimismo fundamental, pero su participación ha de ser incentivada. Para la puesta en práctica en España de operaciones de regeneración comparables —como sería el caso de la Ciutat Vella de Barcelona— se ha hecho uso del Decreto del MOPU de 2329/83. Pero, como es de sobra conocido, la legislación básica del suelo de 1975 estaba fundamentalmente orientada a operaciones de ensanche y no tanto de reforma interior y estas carencias no han sido hasta el momento corregidas. La experiencia acumulada, por otra parte, ha puesto de relieve las dificultades para lograr un nivel relevante de participación de la iniciativa privada, por el nivel de riesgo (o escasa rentabilidad) de las operaciones.

Esta cuestión ha sido reiteradamente planteada por la CEIM en las consultas previas planteadas a diversos organismos sobre los borradores iniciales del Proyecto de Ley, y justo es reconocer que en su versión final se incluye en el Título VII el Capítulo 5, Programas de Rehabilitación Concertada en Áreas Urbanas, que es un punto de partida. Cabe objetar, no obstante, que el planteamiento vuelve a ser genérico y no plantea directamente el caso particular del centro de Madrid, que constituye sin duda el mayor problema de la Comunidad en cuanto a áreas urbanas degradadas se refiere.

— Una parte sustancial de la política urbanística viene marcada por la regulación del mercado de la vivienda, centrándose al respecto el Proyecto de Ley en aquellos instrumentos que considera prioritarios en el contexto de la política territorial: los derechos de tanteo y retracto; la imposición al planeamiento general de cuotas fijas para viviendas de protección pública y el relanzamiento de los patrimonios públicos de suelo. De tales instrumentos, los dos últimos nos parecen particularmente innecesarios para el caso de Madrid. La reciente experiencia madrileña ha puesto de manifiesto que el mercado se adapta espontáneamente y con gran rapidez a las posibilidades de la demanda, produciendo predominantemente viviendas de precios asequibles cuando se reduce la capacidad adquisitiva de aquélla.

Por otra parte, no hay establecida garantía alguna de que las previsiones urbanísticas y condicionamiento del uso del 50 por ciento del suelo urbanizable residencial para viviendas protegidas, durante un plazo de ocho años, vayan a corresponderse con unas previsiones económicas que garanticen, en esa misma proporción y período, la financiación correspondiente.

En cuanto se refiere al relanzamiento de los patrimonios públicos del suelo, asignando indefi-

nida y regularmente para ello el 2 por ciento del importe total de los ingresos de la Administración de la Comunidad, constituye una medida ineficaz y desproporcionada. La experiencia reciente de grandes promociones inmobiliarias públicas en Madrid (tales como las operaciones del Eje del Culebro, Parque Empresarial de las Rozas, etc.) es un ejemplo de la ineficaz utilización de los recursos públicos, cuyos resultados nada han tenido que ver con los fines que en principio parecían justificar la intervención pública en un terreno que —como se ha demostrado— tardó poco en ser sobradamente atendido, con mayor eficacia y sin coste para el contribuyente, por la iniciativa privada.

### **Concertación social y empresa privada**

Tanto la magnitud de las necesidades de abordar la regeneración urbana del centro de Madrid como el desarrollo en corto plazo de nuevas áreas residenciales que satisfagan una gran demanda de viviendas de precios asequibles, aún no atendida —en parte por razón del bloqueo resultante de una falta de concierto entre la CAM y el Ayuntamiento de Madrid para la aprobación de los PAUS—, requerirán fomentar, a través del Proyecto de Ley, un amplio campo de participación en el urbanismo de la empresa privada. El Proyecto, en este sentido, no solamente no da un paso adelante, abriendo cauces nuevos, específicamente ajustados a las necesidades y posibilidades de Madrid, sino que da varios pasos atrás respecto a la legislación estatal vigente y orientaciones seguidas por el Estado en otros ámbitos sectoriales.

Así, en efecto, el énfasis expresamente manifestado en el Proyecto se pone en la intervención pública en el urbanismo, y son varias las determinaciones concretas —alguna de ellas ya comentada— que amplían claramente las posibilidades de esta intervención.

En cuanto a la concertación social más amplia se refiere, las posibilidades de participación en el urbanismo de colegios profesionales, empresarios, sindicales y otros grupos de interés representativos de la sociedad madrileña —largo tiempo reclamada por la CEIM— aparecen canalizadas y acotadas de forma tal —a través del proyectado Consejo de Política Territorial— que no parece que puedan tener gran influencia en la adopción de decisiones importantes. En efecto, su intervención se producirá “a iniciativa de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo” y se constriñe al análisis de “las cuestiones que sean sometidas a su consideración”, pudiendo contener propuestas no vinculantes.

### **Conclusión**

El Proyecto de Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la CAM, en su redacción actual, presenta —a juicio de la CEIM— lagunas importantes sobre su adaptación a las necesidades más graves de Madrid, lo que pone en cuestión la propia oportunidad de la Ley. Además no es una aportación relevante para el fomento de la participación de la empresa privada ni de un amplio concierto social. Confiamos, por ello, en que las carencias comentadas puedan ser corregidas durante su tramitación parlamentaria, para lo que la CEIM ofrece, una vez más, su colaboración.