



Primer análisis de la incidencia en el medio ambiente urbano de la Revisión del PGOU de Madrid

Autor: Rafael Córdoba Hernández

Institución: Ecologistas en Acción

Otros autores: Cristina Fernández Ramírez (Ecologistas en Acción); Carolina García Madruga (Ecologistas en Acción)

Resumen

Las políticas desregularizadoras llevadas a cabo en estos últimos años han llevado a nuestro país a la situación en la que se encuentra. Pero los últimos acontecimientos y cambios legislativos apuntan a que lejos de huir de este tipo de políticas, nuestro país va a apostar por acentuarlos. En este contexto se presenta la Revisión del PGOU de Madrid.

Tal y como queda expresado en el Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, nuestro derecho urbanístico actual se fraguó en la segunda mitad del siglo XIX, 'en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche y la reforma interior, la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente'.

Esta tradición legislativa prima la clasificación del suelo como técnica valedora tanto para la ordenación como la ejecución urbanística, donde el suelo urbanizable se ha convertido en la clave del desarrollo de los últimos años y el suelo rústico o no urbanizable dependiendo de la Comunidad Autónoma- ha sido relegado a una posición residual.

La amplia generosidad mostrada en la recalificación de suelos y la planificación de nuevos crecimientos fue justificada en el Plan General de 1997 apelando al argumento de que el encarecimiento de los terrenos y, por tanto, de las viviendas era el efecto, más o menos directo, de la escasez de suelos edificables. Esta generosidad fue cuestionada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2003, casada parcialmente por sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007, por la que se anula el planeamiento previsto para 22 ámbitos de desarrollo del PGOU 97 y obligando a que los mismos se rijan por los criterios del PGOU 85. Pese a ello en la Revisión del Plan General que se está realizando persisten en la idea de mantenerlos y desarrollarlos, repitiendo el modelo que nos ha llevado a la situación actual.

Pero esta revisión del PGOU 97 no sólo quiere ser continuista, sino que además busca una 'flexibilización' que permita hacer cosas más fácilmente y con menos tramitación. Realmente el PGOU debería conformarse, en cuanto a sus contenidos, con ayudar a clarificar al máximo el régimen competencial propio en materia urbanística, y no buscar una regulación más general y menos pormenorizada que la contenida en el vigente.

Palabras claves: PGOU; Sostenibilidad; Flexibilización

RESUMEN

Las políticas desregularizadoras llevadas a cabo en estos últimos años han llevado a nuestro país a la situación en la que se encuentra. Pero los últimos acontecimientos y cambios legislativos apuntan a que lejos de huir de este tipo de políticas, nuestro país va a apostar por acentuarlos. En este contexto se presenta la Revisión del PGOU de Madrid.

Tal y como queda expresado en el Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, nuestro derecho urbanístico actual se fraguó en la segunda mitad del siglo XIX, *“en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche y la reforma interior, la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente”*.

Esta tradición legislativa prima la clasificación del suelo como técnica valedora tanto para la ordenación como la ejecución urbanística, donde el suelo urbanizable se ha convertido en la clave del desarrollo de los últimos años y el suelo rústico o no urbanizable dependiendo de la Comunidad Autónoma- ha sido relegado a una posición residual.

La amplia generosidad mostrada en la recalificación de suelos y la planificación de nuevos crecimientos fue justificada en el Plan General de 1997 apelando al argumento de que el encarecimiento de los terrenos y, por tanto, de las viviendas era el efecto, más o menos directo, de la escasez de suelos edificables. Esta generosidad fue cuestionada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2003, casada parcialmente por sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007, por la que se anula el planeamiento previsto para 22 ámbitos de desarrollo del PGOU 97 y obligando a que los mismos se rijan por los criterios del PGOU 85. Pese a ello en la Revisión del Plan General que se está realizando persisten en la idea de mantenerlos y desarrollarlos, repitiendo el modelo que nos ha llevado a la situación actual.

Pero esta revisión del PGOU 97 no sólo quiere ser continuista, sino que además busca una “flexibilización” que permita hacer cosas más fácilmente y con menos tramitación. Realmente el PGOU debería conformarse, en cuanto a sus contenidos, con ayudar a clarificar al máximo el régimen competencial propio en materia urbanística, y no buscar una regulación más general y menos pormenorizada que la contenida en el vigente.

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA REVISIÓN DEL PGOU DE 1997

Según datos del Banco Mundial, mientras, a mediados del siglo pasado algo menos de un 30 % de la población mundial (2'5 mil millones) vivía en las ciudades, a comienzos del siglo XXI, más de la mitad de los seres humanos ya habitaba en las mismas. Los últimos estudios plantean que en el año 2025 podría ser cerca de un 60% (8'3 mil millones) los habitantes de las mismas, y en el 2050 serán más de 6 mil millones de personas las que vivirán en ciudades (tantas como tiene hoy habitan el planeta).

	1960	1990	2020
Población	(2'5 millones de personas)	de (4'9 millones de personas)	de (8'1 millones de personas)
Población rural	87%	63%	45%
Población ciudad	13%	37%	55%

Tabla 1. Evolución de la intensidad de urbanización. Fuente: Banco Mundial (2000) *Ciudades en transición: Enfoque estratégico de temas vinculados a los gobiernos urbanos y locales. Pág. 2*

Teniendo en cuenta estos datos, no es de extrañar que buena parte del impacto medioambiental esté generado por las ciudades. De acuerdo con la Agencia Europea del Medioambiente, en torno al 70% de la energía consumida en nuestro continente tiene como destino el ámbito urbano en el que reside la mayoría de la población.

Según los datos de la revisión del padrón municipal correspondiente a 1 de enero de 2011, publicados por el Instituto Nacional de Estadística, España cuenta actualmente con 8.116 municipios, en los que residen 47'19 millones ciudadanos. Sólo en Madrid y sin tener en cuenta su área metropolitana, viven 3'27 millones, un 6'9% del total.

La capital tiene una extensión del 0'12% del territorio nacional y el 7'55% de la Comunidad siendo la ciudad más poblada, con el 6'9% de la población nacional y el 50% de la población de la comunidad. Todo ello en un contexto de centralidad que la hace tener una importante área metropolitana. Contando con ella estaríamos hablando de la tercera ciudad más poblada de la Unión Europea.

Este es el escenario en el que se plantea la revisión del PGOU de Madrid, vigente desde 1997. Un PGOU fuertemente desarrollista que acaparaba prácticamente la totalidad de la extensión municipal con el uso residencial. Todo ello con una edificabilidad remanente actual¹, reconocida por el Ayuntamiento de Madrid², para construir 25.605 viviendas en

¹ Según la metodología del Informe al que se referencia, "la edificabilidad remanente de un ámbito de ordenación concreto a una fecha determinada sería la edificabilidad que, en dicho ámbito, no ha sido consumida por el conjunto de licencias de nueva edificación concedidas, hasta la fecha de referencia, en el interior del mismo".

Suelo Urbano Consolidado, 57'99 has. de Suelo Industrial y 7'86 has. de Suelo Terciario. A estos datos habría que sumar los de vivienda vacía que aumentarían considerablemente el primero de los datos.

Y es que las pautas que definían este urbanismo madrileño en los últimos tiempos ha tenido como principal pilar la presión del mercado inmobiliario, basado tanto en la obra pública como en la sobreconstrucción de viviendas, dejando de lado la incorporación de criterios ambientales y sociales en su desarrollo.

De este modo, se obviaba la fuerte interrelación existente en las ciudades donde los problemas ecológicos y los sociales están muy unidos. Los ciudadanos necesitan a la vez un puesto de trabajo y una vivienda asequible; un medio ambiente sano y una ciudad donde poder acceder a servicios, donde consumir, vivir y convivir, sin poner en peligro la supervivencia del planeta. Estamos obligados a pensar la ciudad, desde diversas perspectivas, como un ecosistema humanizado.

Numerosos macroproyectos urbanísticos prosiguen su tramitación administrativa pese a la crisis actual. Ejemplos emblemáticos son la Operación Chamartín a modo de ampliación de la Castellana, los grandes desarrollos urbanísticos pendientes del PGOU de Madrid como la Operación Campamento o Valdebebas. El problema de estos ejemplos no radica exclusivamente en su dudosa viabilidad económica o su anulación por el Tribunal Supremo, sino que, como viene siendo costumbre en nuestro país, *“estamos preparando el suelo”* para cuando se acabe la crisis. Y con ello se incide en la idea de que la base económica del país es el ladrillo le pese a quién pese y en especial al medio ambiente.

ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA REVISIÓN A NIVEL DE PREAVANCE

Documento de Preavance

La Revisión del Plan General de Madrid no sólo es trascendente para la ciudad, sino que también lo es para todo el territorio de la Comunidad de Madrid. Por ello es importante conocer desde el comienzo cuáles son las intenciones del Ayuntamiento y que espera hacer con su territorio en el futuro.

El documento presentado en julio de 2012 es un Documento de Preavance. Como tal se limita a extraer las definiciones básicas, las propuestas preliminares y los criterios para la formulación de la Revisión, pero que éste podrá incluir o no todo lo descrito finalmente.

² “Edificabilidad remanente en ámbitos del Plan General de 1997. Remanentes de Vivienda, Industria y Terciario” a 1 de Enero de 2011. Se puede consultar en la página electrónica del Ayuntamiento de Madrid. http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaUrbanismo/EdificabilidadRemanente2010/Ficheros/00_Presentacion_Resu11.pdf

A esta situación a la cual nos tienen acostumbrados en el Ayuntamiento, ya que, por ejemplo, los principales cambios urbanísticos de la capital en los últimos años (el pelotazo urbanístico de las Cuatro Torres de la Castellana, el soterramiento de la vía rápida de circunvalación M-30, el proyecto de recuperación del Manzanares o las distintas peatonalizaciones del centro histórico) no aparecían en el anterior PGOU. Por otro lado, otros desarrollos previstos están localizados sobre suelo rústico según una reciente sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012.

Todo PGOU debe recoger, al menos a nivel declarativo, las inquietudes culturales de su momento y su equipo redactor. Y así, la Revisión que abordamos no podía dejar de lado el tema del momento: la economía.

No podemos afirmar a la ligera que la única preocupación municipal sea esta, pero la introducción de conceptos como capital humano o sociedad del conocimiento terminan siendo meramente anecdóticos.

Pese a ello, en el documento técnico queda plasmado un modelo estratégico final: *“ciudad de oportunidades económicas y ciudad cohesionada social y territorialmente”*. Pero a un nivel más pragmático se podría llegar a afirmar que básicamente, se trata de una puesta a punto del PGOU 97 a nivel legislativo, toda vez que la legislación autonómica del suelo (Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid) ha sido modificada fuertemente.

Flexibilización en la Revisión. Una apuesta a favor de los agentes económicos

Si bien el propio el volumen *Propuestas de Ordenación Urbanística* presentado en el Preavance entiende que *“la realidad social de las ciudades globales, entre las que se encuentra Madrid, viene determinado por su carácter dinámico, de manera que su capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes se convierte en una circunstancia fundamental a tener en cuenta de cara a su planificación urbanística”*³ más adelante entiende todo el proceso como un juego, concibiendo *“la idea de plan como “tablero de juego”, en el que se definen unas reglas claras precisas e ineludibles a partir de las cuales se establecen diversos niveles de flexibilidad que permiten concebir múltiples “jugadas” sin estar ninguna de ellas predeterminada”*⁴.

Entendida así, la flexibilidad puede preocupar al ciudadano. No sólo por el problema de quién es el jugador o jugadores de la partida. También es importante saber que ficha o pieza somos los ciudadanos. Siguiendo el símil propuesto por el Ayuntamiento, si la ciudad (y por lo tanto su plan) es un inmenso tablero de juego, pongamos que jugamos al ajedrez. La partida la inician las blancas. Como está haciendo el Ayuntamiento, se inicia el juego con la apertura clásica de proponer una revisión del PGOU. La duda es a quién

³ AYUNTAMIENTO DE MADRID (2012) Documento Propuestas de Ordenación Urbanística pg. 10

⁴ AYUNTAMIENTO DE MADRID (2012) Documento Propuestas de Ordenación Urbanística pg. 10

pertenecen las fichas negras. Pueden pertenecer a las grandes empresas que buscan afianzarse y ver grandes beneficios en sus inversiones. O quizá pertenezcan a algún importante constructor. O a algún equipo de fútbol, de esos que deben mucho dinero a Hacienda y muchos favores al Ayuntamiento. O el propietario de Las Vegas Sands que quiere poner un macrocasino en la ciudad. Posiblemente dé igual, porque nosotros los ciudadanos, siempre vamos a ser las fichas, movidas por unos u otros intereses. Poca opinión vamos a tener y nuestros movimientos van a estar muy condicionados por las reglas del juego. La mayor parte seremos peones que nos moveremos siempre de recuadro en recuadro, de uno en uno. Algunos otros serán alfiles, torres o caballos, con más posibilidades de movimiento. Pocas reinas caben en la partida.

Y es que en un momento como el actual, el documento presentado cede claramente al mejor postor, al interés del momento mediante una mayor flexibilización. Así encontramos en el mismo epígrafe una curiosa explicación a todo: *“la consecución de un objetivo tan amplio como éste implica la adopción de un modelo normativo regulador dotado de recursos que permitan garantizar continuamente la flexibilidad del conjunto del sistema establecido, dejando al mismo tiempo muy claros los principios fijos que constituirán las “líneas rojas” de esa flexibilidad”*⁵. El lema *“ciudad de oportunidades económicas y ciudad cohesionada social y territorialmente”* parece decantarse más por unos conceptos que por otros.

Si parece difícil que esta flexibilidad tan buscada por la Revisión que se presenta atienda adecuadamente a la sociedad o al territorio, a todos se nos pueden ocurrir bastantes ejemplos del pasado donde la clase económica sí se ha visto claramente beneficiada por una flexibilidad a la hora de cambiar proyectos o hacer modificaciones puntuales.

Y es que si hay algo que reconocer es la cantidad de Modificaciones Puntuales con las que cuenta la actual versión del PGOU, muchas de ellas realizadas para conseguir esta flexibilidad que tan abiertamente se plantea ahora. En agosto de 2011⁶ el documento contaba ya con un total de 125 Modificaciones Puntuales al mismo sólo desde 2002.

Ejemplos de esta flexibilidad los podemos encontrar en sonadas modificaciones puntuales como la construcción de las Torres del Real Madrid, las dudosas licencias concedidas para la construcción del centro comercial de “La esquina del Bernabeu” o la actual modificación que tiene en marcha el Ayuntamiento para convertir la Plaza de La Cebada en un gran Centro Comercial privado cuyas cesiones de suelo público estén en la cubierta del espacio comercial.

⁵ AYUNTAMIENTO DE MADRID (2012) Documento Propuestas de Ordenación Urbanística pg. 10

⁶ Según listado de Modificaciones Puntuales de Planeamiento General (PGOU, NNSS) y corrección de errores archivado en el Centro de Asesoramiento Técnico del Colegio de Arquitectos de Madrid.

Pero si teníamos dudas de la insostenibilidad de esta mal llamada flexibilización, podemos recurrir al propio texto de la revisión, donde al explicar el concepto se refiere en los siguientes términos *“la operatividad de un sistema construido desde la aceptación de esa discrecionalidad-flexibilidad, que se justifica en la necesidad de dar cauce a la creciente fluidez de los procesos que afectan a la competitividad de los sectores económicos frente a la rigidez inevitable del espacio físico, exigiría la incorporación de otras medidas normativas para asegurar su buen funcionamiento. Entre esas medidas destacaría, en primer término, el control de los elementos reglados exigidos por la normativa autorizante, como podrían ser la documentación a aportar en el proceso de autorización de una actividad económica, el respeto a las determinaciones urbanísticas estructurantes y a los límites absolutos de la normativa establecida o el respeto al procedimiento administrativo a seguir”*⁷. Esta flexibilidad queda abierta al aumento de superficies y edificabilidades, tal y como ha ocurrido en la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito del Área de Planeamiento Específico 01.07 “Plaza de la Cebada – Carrera de San Francisco”, donde además se pretende sustituir el uso público dentro del que se desarrolla la actividad del actual mercado (servicios públicos) por el de gran superficie comercial (denominado urbanísticamente *“servicios terciarios en su clase comercial”*).

Como consecuencia de esta flexibilización, el futuro de la ciudad y del término municipal quedarán meramente en la definición de un marco normativo para las actuaciones de urbanización, con el trabajo añadido de definición de elementos estructurantes. Así obtenemos no sólo una flexibilización, sino también una desregularización, quedando la planificación relegada a unos futuros Planes Especiales inconexos y auspiciados al calor de las necesidades económicas puntuales. Si bien, el Documento plantea que la asignación de usos pormenorizados se realizará desde la racionalidad e interdicción de la arbitrariedad, tan sólo nos queda la experiencia para dudar de tan sanas intenciones.

Todo ello finalmente abocará en una mayor inseguridad jurídica ya que convierte la decisión final de iniciar actuaciones en la consideración puntual de que alguien determine su idoneidad y viabilidad, dado que el sistema de indicadores previsto para su evaluación continua por el propio documento no prevé activar acciones concretas.

Así la necesidad de intervención o de regeneración en áreas específicas, tan necesaria en estos momentos, no vendrá determinada por la propia Revisión, sino que se delimitarán en un determinado momento, en base a la situación del ámbito respecto a la media del municipio y a la viabilidad económica de la operación, aspecto este último que es determinado de antemano en base a estimaciones y proyecciones.

⁷ AYUNTAMIENTO DE MADRID (2012) Documento Propuestas de Ordenación Urbanística pg. 11

Serán, por tanto posteriores instrumentos de ordenación los que valorarán las acciones a tomar en función de las necesidades coyunturales del momento. En definitiva y como carencia fundamental de la propuesta en este sentido se podría afirmar que serán los encargados de los Proyectos y Planes Especiales los que estimen conveniente, o no, un determinado desarrollo. Temblando deberíamos estar tras comprobar los resultados de los Programas de Actuación Urbanística (PAUs) no planificados en el PGOU vigente.

Sostenibilidad en la Revisión. Una palabra vacía de contenido

Unas supuestas buenas intenciones quedan latentes también en el apartado de sostenibilidad del documento Propuestas de Ordenación Urbanística, cuando se enuncia que *“interesa, por tanto, poner la atención en una noción de sostenibilidad capaz de asegurar la utilización racional de los recursos naturales y el disfrute del medio ambiente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras promoviendo un replanteamiento de la ordenación urbanística en el que la preocupación por “hacer crecer la ciudad” se sustituya por “hacer la ciudad más sostenible” y el planeamiento se entienda como la elección de políticas que equilibren la preservación del medio ambiente con el dinamismo económico, la cohesión social y la calidad de vida”*⁸.

¿Pero qué futuro cabe si la Revisión que se está planteado no crea reservas de suelo, y apuesta por llevar las posibilidades de crecimiento a máximos?, ¿Qué conceptos de sostenibilidad se manejan si se continúan incumpliendo las sentencias referentes a la falta de justificación de pérdida de valores de suelos rústicos que pesan sobre el planeamiento vigente?.

Clasificación básica del suelo y categorización

Con la nueva legislación urbanística de la Comunidad de Madrid en la mano, el Ayuntamiento plantea el cambio de clasificación de algunas superficies municipales, que sin tener grandes valores ambientales, según los redactores del PGOU 97, debían ser privadas del desarrollo urbanístico. Estos suelos, clasificados hasta ahora como suelo no urbanizable común pasan a ser considerados en su mayoría suelos urbanizables.

Con ello la Revisión ofrece una visión del territorio basada en la idea de que todo es susceptible de ser transformado en suelo urbano, salvo las reservas de suelo específicamente protegidas por la legislación sectorial. Una propuesta, sin lugar a duda, nada sostenible ambientalmente hablando.

La Revisión parte además, de la errónea visión de lo que es considerado como suelo urbanizable por el planeamiento anterior debe perdurar por los siglos de los siglos. Muchos de los sectores planteados en el PGOU 97 no han comenzado las actuaciones urbanizadoras, por lo tanto ni existe demanda de ellos ni están teniendo ninguna función que no sea especulativa. ¿Cuál es la necesidad de seguir manteniendo los límites del

⁸ AYUNTAMIENTO DE MADRID (2012) Documento Propuestas de Ordenación Urbanística pg. 12

crecimiento planteados en el anterior plan?. Pero todavía llama más la atención en este hecho el incumplimiento de las tres sentencias que tiene en contra el planeamiento vigente sobre varios ámbitos que determinaban que no basta el abandono para justificar la pérdida de valores de un suelo anteriormente protegido⁹.

Por eso resulta complicado de entender cómo superficies que en el PGOU 85 tenían distintos tipos de protección (SNU-PE, SNU-PA o SNU-EPA) y que no se han desarrollado de ninguna manera (el UNP 4.07-Remate Suroeste-Campamento, por ejemplo no había iniciado todavía su gestión urbanística y era previo a la aprobación definitiva del PGOU 85 Suelo No Urbanizable de Protección prácticamente en su totalidad) mantengan la posibilidad de crecimiento.

Incumplimiento de Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2003, casada parcialmente por Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007

De todas las Modificaciones Puntuales realizadas por el Ayuntamiento tan sólo 2 responden a la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2003, casada parcialmente por sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007, por la que se anulaban 22 ámbitos de desarrollo del PGOU 97 y que obliga a que los mismos se rijan por los criterios del PGOU 85¹⁰. Estos serían en parte Suelos No Aptos para Urbanizar por sus cualidades agrológicas o ecológicas entre otras. En el resto de ocasiones se hace caso omiso de la sentencia y el Ayuntamiento ha comenzado la ejecución de los ámbitos, destruyendo en todos ellos gran parte de las especies vegetales o arbóreas que los habían protegido en el planeamiento anterior. Entre estos ámbitos destacan por su singularidad el Sistema Aeroportuario de Barajas¹¹ (donde se incluye la Terminal T4), la ampliación de IFEMA o la nueva Ciudad Deportiva del Real Madrid CF¹².

⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2003, Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007 y Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012.

¹⁰ El APE 08.06. Colonia Mingorrubio y el desarrollo UNP 4.08. Aravaca-La Escorzonera-Monte del Pilar ejecutan la sentencia y un tercer ámbito afirma ser un error cartográfico (UZI 0.06. Arroyo del Fresno (PP.II.1)

¹¹ El AOE 00.02. Sistema Aeroportuario Barajas se encuentra plenamente ejecutado. Tenía una superficie de 63'23 ha. de las cuales estaban protegidas por el anterior planeamiento 36'27 has., aproximadamente el 22'22% del ámbito.

¹² El UNP 4.01. Ciudad aeroportuaria y Parque de Valdebebas se encuentra en ejecución. La superficie del desarrollo es de 115'78 ha., estaban protegidas por el anterior planeamiento 92'58 has. aproximadamente el 79'96% del ámbito.

	Ámbito del PGOU 97		Sup urbanizable afectada (m2)	Porcentaje afectado	Viviendas previstas
AOE 00.01	Equipamiento General de Valdegrulla		197.188	26'82 %	-
AOE 00.02	Sistema Aeroportuario Barajas		3.627.017	22'22 %	-
APE 08.06	Colonia Mingorrubio		57.088	34'95 %	176
APE 09.03	Calle Portillo del Pardo		11.393	48'49 %	15
APE 09.20	Manzanares Norte		105.696	1'48 %	-
APE 10.08	Colonia Militar Cuatro Vientos		13.516	16'84 %	No aumentan
APR 10.02	Instalaciones Militares de Campamento		817.881	38'73 %	10.700
APR 17.01	El Salobral-Nacional IV		52.782	99'93 %	-
APR 19.04	La Dehesa		337.160	45'54 %	-
UNP 4.01	Ciudad aeroportuaria y Parque de Valdebebas		9.258.178	79'96 %	12.500
UNP 4.04	Desarrollo del Este-Ensanche de Coslada		445.874	54'99 %	No definidas
UNP 4.05	Desarrollo del Este-Ensanche de San Fernando		222.735	100'00%	No definidas
UNP 4.07	Remate Suroeste-Campamento		6.720.486	98'74 %	7.400
UNP 4.08	Aravaca-La Escorzonera-Monte del Pilar		1.267.000	100'00%	Consolidar existentes
UNP 4.10	Solana de Valdebebas		212.508	19'19 %	1.106
UNP 4.11	Fuente Fría Norte		19.750	10'19 %	193
UZI 0.06	Arroyo del Fresno (PP.II.1)		23.910	1'53 %	3.240
UZP 1.04	Vallecas-La Atalayuela		904.467	53'06 %	-
UZP 2.02	Desarrollo del Este-Los Cerros		2.564.831	54'70 %	12.849

Ámbito del PGOU 97				Sup urbanizable afectada (m2)	Porcentaj e afectado	Viviendas previstas
UZP 2.03	Desarrollo Ahijones	del	Este-Los	1.249.211	22'85 %	16.982
UZP 2.04	Desarrollo Berrocales	del	Este-Los	551.398	7'13 %	23.387
UZP 3.01	Desarrollo Valdecarros	del	Este-	5.374.248	27'33 %	49.375
				34.034.317		137.732

Tabla 2. Superficies Ámbitos del PGOU 97 del Ayuntamiento de Madrid preservados de la urbanización por sus cualidades ambientales. Elaboración propia de Ecologistas en Acción a partir de datos del PGOU 97

Estas sentencias se han visto recientemente ratificadas por una nueva del Tribunal Supremo. La sentencia, del 28 de septiembre de 2012, hace alusión expresa a dos ámbitos urbanísticos, Arroyofresno e Instalaciones Militares de Campamento, pero es aplicable a un total de 22 áreas, entre ellas Valdebebas, Valdecarros, Los Berrocales o Los Ahijones. Un total de 135.000 viviendas previstas (la inmensa mayoría aún sin edificar) se ven por tanto potencialmente afectadas por esta decisión, que concluye una larga batalla judicial.

Y es que el PGOU 97, aprobado por el Ayuntamiento de Madrid declaró urbanizable un importante porcentaje de la superficie protegida del municipio. En 2003, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM) sentenció en contra de plan. La decisión que fue ratificada por el Tribunal Supremo cuatro años después, cuando desestimó el recurso del Ayuntamiento y declaró injustificada la desclasificación de suelo protegido en 22 áreas.

Un acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 2008 quiso subsanar la revocación de buena parte del PGOU de Madrid, mediante la incorporación de un “complemento a la memoria” que pretendía subsanar la nulidad declarada por la justicia.

El caso volvió al TSJM, que en este caso rechazó en 2011 un incidente de ejecución presentado por un demandante particular contra el acuerdo de la Comunidad. Y de nuevo se recurrió al Tribunal Supremo, cuyos jueces han corregido al TSJM confirmando la nulidad del plan urbanístico.

La reciente sentencia anula el citado acuerdo y declara la nulidad de todos los actos derivados (planes parciales y de sectorización). Además invalida expresamente el Plan Parcial de la primera fase de la Operación Campamento, tal y como se solicitaba en el recurso presentado.

Todo ello demuestra que las objeciones contra el PGOU mantenidas por distintas organizaciones no eran sólo una cuestión formal. La administración municipal y la autonómica han tratado de eludir el cumplimiento de la sentencia de 2007, tratando de legalizar lo que no era legalizable, aprobando planes parciales e incluso concediendo licencias de edificación, a sabiendas de la inseguridad jurídica que podía provocar en los ciudadanos que han adquirido viviendas en los sectores afectados.

Por ello el Ayuntamiento de Madrid debería ordenar inmediatamente la paralización de todos los trabajos que se estén desarrollando en dichos ámbitos, e iniciar trabajos de recuperación de los entornos protegidos afectados por procesos de urbanización, y no intentar que sean suelos urbanizables en esta Revisión.

La verdadera sostenibilidad estaría en aprovechar esta oportunidad revertir un modelo urbano ya no insostenible sino inviable o suicida, de abandonar el modelo de crecimiento compulsivo y especulativo, del modelo de movilidad y producción consumidor de enormes cantidades de recursos energéticos para su funcionamiento, renunciando a urbanizar los suelos incluidos en ámbitos anulados que pueden destinarse a la recuperación de espacios naturales y usos agroecológicos, encaminando las políticas de vivienda hacia la puesta en uso de la vivienda social con criterios sociales abandonando el paradigma de la financiarización y mercantilización de derechos humanos como vivienda. en tal caso podríamos hablar de una Revisión sostenible.

CONCLUSIONES

Del análisis del Preavance, no olvidando que no es ni vinculante ni tiene por qué responder al resultado final, se desprende que nos encontramos ante un futuro incierto y sobre el cual muy poco o nada podremos decir. Quedamos a merced de los mercados, de los agentes económicos, de decisiones puntuales y de la viabilidad de proyectos en manos de la decisión de una persona.

Y es que difícil solución se le puede dar a un problema si no se le reconoce. Así la Revisión no asume que Madrid pueda tener un problema medioambiental o climático como el que tiene. No asume su elevada contaminación atmosférica ni lumínica. No los asume, porque de ser así aumentaría las reservas de zonas de espacios libres y zonas verdes, cosa que no hace.

Pero tampoco reconoce los problemas económicos de la actual administración municipal. Parece que tener una deuda por más de 30 años a costa de las obras de la M-30 no es relevante para evaluar la viabilidad de la Revisión. Por ello al final puede que el documento se transforme en papel mojado vista la imposibilidad económica en el escenario actual.

Con la tan nombrada flexibilización eliminamos el aspecto planificador del documento, quedando sólo el de ordenación urbana, ya que no se le otorga al instrumento poder real alguno. Y es que en síntesis podemos entender la flexibilización como una reducción del cuerpo normativo del PGOU, eliminando de su competencia cualquier concreción de carácter pormenorizado, dejando la posterior pormenorización en manos de una supuesta racionalidad e exclusión de la arbitrariedad. Al final, parece que estamos más ante un documento de planificación estratégica que de un documento de ordenación municipal, reiterando constantemente la pérdida de valor normativo del documento y apostando por la flexibilización total, pudiendo acogerse a cualquier decisión futura o existente de diseño o detalle.

Como novedad de la Revisión, se encuentra la referente a la asignación de usos. En ella se introducen algunos nuevos con el fin de flexibilizar la implantación de actividades económicas. Así cabe destacar como en las nuevas actuaciones no se plantea el uso residencial en exclusiva, sino que se opta por el uso mixto (residencial y productivo). El problema es que falta el análisis de la viabilidad de continuar con el desarrollo inmobiliario en el municipio. Pero nuevamente olvida el contexto en el que estamos, y no plantea cómo podría influir en el territorio la aparición de Eurovegas en el propio municipio o en uno alternativo por ejemplo.

También aparece el Uso Dotacional Extensivo, sutil manera para definir un campo de golf. De hecho, en la propia definición abre la posibilidad cuando enuncia que *“comprenden esta categoría de uso las grandes dotaciones o ámbitos dotacionales en las que el porcentaje de suelo ocupado por la edificación es especialmente bajo en relación a los espacios libres, como es el caso de los recintos universitarios, los campos de golf y los cementerios”*¹³. Esta antítesis de espacio natural se localizaría por ejemplo al norte del Parque del Sureste. Y es que consideran estos espacios prácticamente como una figura de protección al equipararlos a los Parques Urbanos y Espacios Naturales¹⁴.

Cabe aquí preguntarse qué beneficio se obtiene, para una red ambiental, con la posición estratégica de una dotación extensiva en un espacio natural preservado. Más bien parece un intento de lavado de cara medioambiental a unos usos devoradores de suelo y terriblemente especuladores como vienen haciendo en los últimos años desde la propia Comunidad de Madrid a favor de los, no sostenibles y dañinos medioambientalmente, campos de golf.

¹³ AYUNTAMIENTO DE MADRID (2012) Documento Propuestas de Ordenación Urbanística pg. 35

¹⁴ AYUNTAMIENTO DE MADRID (2012) Documento Propuestas de Ordenación Urbanística. P-03. Usos Genéricos del Suelo. Parque urbano, espacio natural y dotacional extensivo pg. 42

Otra propuesta de la Revisión que desvela el verdadero concepto de cohesión social entendido por el Ayuntamiento, y que será importante seguir en su desarrollo, es el tratamiento de los denominados Espacios Libres de acceso restringido. Según el documento estos podrán *“existir tanto en parcelas dotacionales como en parcelas lucrativas cuando el tratamiento de sus elementos vegetales contribuya a la mejora ambiental del entorno urbano”*¹⁵. No queda claro si se considerarán cesiones ni cuál será su gestión.

En cuanto a la red ambiental de la ciudad se la considera como un sistema de dotaciones, es decir, como una infraestructura formada por parques y jardines. Esto probablemente conlleve una desregulación de su diseño, uso, gestión y mantenimiento. No propone ni define nada nuevo. Se limita a repetir los objetivos del fallido Plan Madrid Centro; y en lo que sí actúa, lo hace para esquilmar aún más lo que ahora existe.

Y como colofón al problema nos encontramos con la escasez de Suelo No Urbanizable Protegido municipal. Hecho aún más preocupante dado el reconocido carácter desarrollista de la propuesta y que difícilmente puede dar cobertura a una ciudad intrínsecamente expansiva.

Tampoco se plantea nada respecto a un tema tan importante para la ciudad como puede ser la movilidad. De especial relevancia es el asunto teniendo en cuenta el carácter metropolitano de la ciudad y que el planteamiento del PGOU vigente creía que la ciudad crecería a costa de los municipios vecinos, y que el resultado ha sido el contrario. Con el plan vigente se han incrementado los desplazamientos entre el centro y la periferia urbana y regional, con un mayor peso además del vehículo privado. No existe, por tanto, un diagnóstico crítico ni una planificación previa de este aspecto del tejido urbano. No se plantean alternativas al uso del vehículo privado, incentivado con algunas políticas municipales en los últimos años, como puede ser el soterramiento de la M-30, ni medidas económicas para favorecer el transporte público.

¹⁵ AYUNTAMIENTO DE MADRID (2012) Documento Propuestas de Ordenación Urbanística pg. 249