

**División de Modernización Normativa de la
Dirección General de Urbanismo
Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior
Comunidad de Madrid**

D.-----, con DNI nº -----, en su calidad de presidente y representante legal de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid con CIF----- y domicilio social y a efectos de notificación en Madrid en la Calle San Cosme y San Damián nº 24 1º 1, código postal 28012, comparece, y como mejor proceda,

EXPONE

Que sometido a los trámites de audiencia e información pública, según anuncio en el Portal de Transparencia, con fecha 06/03/2026, el texto del Anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región, por resolución de la Directora General de Urbanismo, durante el plazo de un mes contados a partir del siguiente al de la publicación de la presente resolución en el Portal de Transparencia, formula ante la División de Modernización Normativa de la Dirección General de Urbanismo las siguientes:

ALEGACIONES

I. Consideraciones previas

Primera. Sobre el sentido y alcance real del anteproyecto

La Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid considera que el anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región no puede analizarse como una mera operación de refundición técnica entre la Ley 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, y la vigente Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Bajo esa apariencia de sistematización normativa, el texto presentado contiene una opción política y de modelo territorial y urbano bien definida.

En efecto, el anteproyecto toma como pieza troncal la legislación urbanística vigente y absorbe en ella la vieja ley territorial de 1995, pero lo hace de un modo claramente selectivo. Recupera algunos de sus instrumentos y denominaciones, especialmente en materia de planificación territorial, pero deja en un segundo plano, cuando no directamente abandona, aquellos contenidos de la ley de 1995 que apuntaban a la concertación interadministrativa y social, al reequilibrio regional y a una visión más amplia del territorio, no reducida a su potencial de transformación urbanística o de aprovechamiento económico.

A juicio de esta Federación, nos hallamos así ante un texto de enfoque marcadamente **economicista y urbanocentrista**, que vuelve a situar en el centro de la acción pública la agilización de la actividad urbanística, la flexibilización de instrumentos y la capacidad de respuesta rápida a la inversión, antes que la garantía efectiva del derecho a la ciudad, la cohesión territorial, la suficiencia dotacional, la preservación del suelo rural y la participación sustantiva de la ciudadanía en las decisiones que afectan al modelo territorial y urbano de la región.

Segunda. Sobre el diagnóstico de partida que inspira la norma

La exposición y la lógica interna del anteproyecto descansan, una vez más, sobre un diagnóstico que la FRAVM no comparte. Se insiste en presentar la actual crisis habitacional como un problema que puede abordarse primordialmente a través del aumento de la oferta y de la remoción de obstáculos normativos, procedimentales o administrativos que estarían dificultando la producción de suelo y vivienda.

Ese diagnóstico resulta, a nuestro juicio, parcial e insuficiente. La grave crisis de acceso a la vivienda que padecen amplias capas de la población madrileña no puede explicarse ni resolverse únicamente desde el urbanismo, y menos aún desde un urbanismo orientado a

facilitar nuevas operaciones, abreviar trámites o ampliar márgenes de actuación a los operadores privados. El problema de la vivienda en la Comunidad de Madrid tiene que ver también, y de forma muy destacada, con la insuficiencia del parque público, con la debilidad de la intervención pública sobre el mercado del suelo y de la vivienda, con la financiarización del inmueble residencial, con la retención especulativa de activos, con la expansión de usos incompatibles con la función residencial ordinaria y con la falta de una verdadera política de vivienda asentada en el reconocimiento del derecho subjetivo a acceder y mantener una vivienda digna y adecuada.

No deja de ser revelador que la Comunidad de Madrid, teniendo plenas competencias en materia de vivienda, siga sin dotarse de una ley autonómica que desarrolle el artículo 47 de la Constitución Española y ordene de manera integral sus deberes en esta materia. Desde hace décadas, la política regional de vivienda viene siendo abordada principalmente desde una perspectiva urbanística, es decir, desde la producción, clasificación y gestión del suelo, sin asumir plenamente que la vivienda no es solo un producto inmobiliario ni una derivada del planeamiento, sino un derecho que exige instrumentos normativos propios, políticas públicas específicas y una intervención sostenida de los poderes públicos. Que, una vez más, se invoque la necesidad de vivienda para promover una ley urbanística, y no una ley de vivienda, constituye en sí mismo un dato político relevante.

Tercera. Sobre la orientación de fondo del anteproyecto

La FRAVM no desconoce que la legislación urbanística madrileña arrastra desde hace años graves problemas de dispersión, reiteradas modificaciones parciales, remisiones complejas y un cierto agotamiento de su arquitectura tradicional. Tampoco desconoce que la ordenación territorial ha quedado históricamente debilitada en la práctica regional y que podía ser razonable recuperar una visión más integrada del territorio.

Sin embargo, el anteproyecto no aprovecha esa oportunidad para impulsar un verdadero cambio de paradigma. No se orienta de forma nítida hacia un urbanismo de transformación de la ciudad existente, de austeridad urbanística, de regeneración de tejidos consolidados, de conservación y rehabilitación, de mejora de dotaciones, de mezcla social y de reforzamiento de la intervención pública en el mercado. Antes bien, mantiene, con nuevos ropajes, el hilo conductor de reformas precedentes: simplificar, flexibilizar, abreviar, concentrar procedimientos y ampliar las posibilidades de actuación sobre el suelo bajo la promesa de un funcionamiento más eficiente del sistema.

La FRAVM viene defendiendo desde hace años que **otro urbanismo es necesario**. No uno centrado en extender la mancha urbana o en reactivar sin más la lógica del crecimiento cuantitativo, sino uno orientado a transformar cualitativamente la ciudad y los barrios ya existentes, corrigiendo déficits históricos en vivienda, movilidad, equipamientos, zonas verdes, accesibilidad, actividad económica de proximidad y calidad ambiental. Desde esa perspectiva, el anteproyecto contiene algunas intuiciones o enunciados que podrían apuntar en la buena dirección, pero el sesgo general del texto sigue siendo otro.

Cuarta. Sobre los aspectos del anteproyecto que merecen una valoración favorable, aunque insuficiente

Esta Federación considera obligado reconocer que el anteproyecto incorpora algunos elementos que, al menos en abstracto, coinciden parcialmente con postulados que venimos defendiendo desde hace tiempo.

Así, puede valorarse positivamente la recuperación visible de la dimensión territorial en el cuerpo principal de la ley; la voluntad de ordenar con mayor claridad determinadas piezas del sistema; la introducción de un título específico sobre información urbanística y participación ciudadana; la referencia a infraestructuras verdes, movilidad, energía y equipamientos estructurantes; o la mayor presencia formal de la rehabilitación, la regeneración y la ciudad consolidada en el discurso de la norma.

También merece ser señalado que la simplificación del mapa de instrumentos de planeamiento podría ser admisible si sirviera para hacer más comprensible y manejable el sistema, sin pérdida de garantías, sin debilitamiento de la función pública urbanística y sin reducción del control democrático sobre las decisiones estratégicas. Del mismo modo, la asistencia técnica a los municipios pequeños podría resultar útil si se concibiera como un mecanismo de apoyo real al municipalismo y no como una vía indirecta de recentralización competencial.

Ahora bien, dichos elementos positivos no alteran la valoración general del anteproyecto. En demasiados casos, lo que enuncia como mejora se queda en formulación programática, y lo que presenta como modernización puede terminar traducándose en una menor densidad garantista, una mayor discrecionalidad administrativa o una más intensa dependencia de la iniciativa privada.

Quinta. Sobre la ordenación del territorio y el reequilibrio regional

Uno de los déficits estructurales de la Comunidad de Madrid ha sido la ausencia de una política territorial coherente, estable y aplicada, capaz de abordar los desequilibrios entre municipios, la concentración de oportunidades, servicios y actividad económica, la presión sobre determinados suelos, la segregación residencial y la desigual dotación de infraestructuras y equipamientos.

El anteproyecto recupera instrumentos de ordenación territorial, pero no termina de construir con ellos una política territorial robusta, vinculante y socialmente orientada. La dimensión territorial reaparece, sí, pero lo hace demasiado subordinada a la lógica urbanística y a las necesidades de implantación de actuaciones. No se aprecia con la intensidad necesaria una apuesta normativa clara por el reequilibrio territorial, por la protección activa del suelo rural, por la articulación entre planeamiento, movilidad y servicios públicos, ni por una distribución más justa de cargas, beneficios y oportunidades en el conjunto regional.

Desde la perspectiva vecinal, el territorio no puede ser contemplado como mero soporte físico del crecimiento urbano o de operaciones de alcance económico. Es el espacio en que se organiza la vida colectiva, se despliegan derechos, se sostienen ecosistemas y se materializan desigualdades. Por eso echamos en falta una ley menos centrada en habilitar actuaciones y más comprometida con orientar el territorio desde el interés general, la sostenibilidad y la cohesión.

Sexta. Sobre el sistema de planeamiento y el papel de los ayuntamientos

La sustitución del sistema clásico de planeamiento por la nueva arquitectura basada en el Plan Estratégico Municipal, el Plan Ejecutivo y las ordenanzas urbanísticas constituye una de las operaciones más relevantes del anteproyecto. La FRAVM no parte de una defensa fetichista de las figuras tradicionales. Las leyes no mejoran por conservar nombres viejos, ni empeoran necesariamente por introducir instrumentos nuevos.

Ahora bien, la simplificación del sistema solo sería defendible si viniera acompañada de una clarificación real de contenidos, de una delimitación precisa de las determinaciones estructurantes y pormenorizadas, de una mejora de la seguridad jurídica y, sobre todo, de un fortalecimiento del papel de los ayuntamientos como primer nivel de gobierno del territorio y como interlocutores directos con la ciudadanía.

Nuestra impresión inicial es que el anteproyecto no despeja suficientemente esas exigencias. Por un lado, concentra una gran capacidad transformadora en instrumentos muy flexibles. Por otro, combina retóricamente el apoyo a los municipios con fórmulas de aprobación, tutela o sustitución que pueden debilitar su autonomía real. La FRAVM ha defendido siempre más competencias, más medios y más voz para los ayuntamientos. Son el primer eslabón en el gobierno del territorio y el interlocutor directo con la ciudadanía. Una ley equilibrada debería reforzar ese papel y no dejarlo subordinado a mecanismos de dirección autonómica más intensos de lo necesario.

Séptima. Sobre vivienda, cohesión social y función social de la propiedad

La crisis de vivienda no puede seguir utilizándose como coartada para nuevas vueltas de tuerca en favor del mercado del suelo y de la promoción inmobiliaria privada. El urbanismo debe servir para hacer efectivo el derecho a la vivienda, no para desplazarlo a un segundo plano. A este respecto, el anteproyecto vuelve a mostrar carencias de fondo.

Echamos en falta una apuesta mucho más decidida por la vivienda protegida en sentido estricto, por su mantenimiento duradero como tal, por su destino preferente al alquiler, por la mezcla de vivienda libre y protegida en cada ámbito o sector, por la prevención de guetos y por el refuerzo de los patrimonios públicos de suelo como soporte de una política pública de vivienda sostenida en el tiempo. Del mismo modo, la ley debería vincular con mayor fuerza los nuevos desarrollos a la creación efectiva y simultánea de equipamientos básicos públicos, evitando que la llegada de población siga produciéndose por delante de los servicios, como tantas veces ha ocurrido en la región.

La FRAVM viene sosteniendo, además, que la función social de la propiedad no puede quedar reducida a una fórmula retórica. Debe traducirse en deberes exigibles de conservación, rehabilitación, puesta en uso, contribución a las cargas urbanísticas y sometimiento de los aprovechamientos privados al interés general. Y, correlativamente, debe traducirse en una intervención pública más intensa y menos acomplejada en los mercados de suelo e inmobiliario.

Octava. Sobre la participación ciudadana y la calidad democrática del proceso urbanístico

Es positivo que el anteproyecto dedique un título a la información urbanística y la participación ciudadana. Pero conviene decirlo con claridad: la participación no se agota en abrir un trámite, publicar documentos o fijar plazos de exposición pública. La experiencia acumulada en la Comunidad de Madrid demuestra que demasiadas veces la participación se resuelve de forma formalista, burocrática y tardía, cuando las decisiones de fondo ya están prácticamente tomadas.

La FRAVM defiende una participación más exigente, temprana y útil: una participación en la fase de diagnóstico, en la definición de alternativas, en la elaboración de los planes, en su ejecución y en su seguimiento; una participación apoyada en documentación accesible, legible para la ciudadanía no experta y acompañada de dispositivos reales de deliberación, rendición de cuentas y transparencia. Hacer ciudad no puede consistir en un juego restringido entre administraciones, propietarios y operadores del sector. El urbanismo afecta a la colectividad y debe abrirse a ella en términos materiales y no solo formales.

Novena. Sobre la preferencia por la iniciativa privada y la desconfianza hacia la acción pública

Uno de los rasgos más reconocibles de las sucesivas tentativas de reforma de la legislación urbanística madrileña ha sido la reiterada idea de que los principales problemas del sistema proceden de la pesadez administrativa, de la rigidez normativa o de un exceso de intervención pública, mientras que la solución vendría de la mano de una mayor flexibilidad, una ampliación del margen de iniciativa privada y una reducción de controles previos.

La FRAVM no comparte ese planteamiento. No compartimos, en modo alguno, la desconfianza hacia los poderes públicos que destila reiteradamente este tipo de reformas, ni la fe, más bien doctrinal, que se deposita en la iniciativa privada. La alternativa a una mala gestión pública no es entregar más espacio al interés privado, sino mejorar la capacidad de planificación, intervención, inspección y ejecución de las administraciones, especialmente de los ayuntamientos. El urbanismo es, y debe seguir siendo, una función pública al servicio del interés general.

Décima. Sobre las dudas de legalidad y de encaje en la normativa básica estatal

Sin perjuicio del desarrollo más preciso que se hará en alegaciones posteriores al articulado, esta Federación considera necesario anticipar ya que el anteproyecto suscita dudas jurídicas relevantes en relación con la legislación básica estatal, singularmente con el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Esas dudas no se limitan a cuestiones puntuales, sino que alcanzan a algunas opciones de fondo del texto: el tratamiento del suelo rural y de las actuaciones excepcionales; la amplitud atribuida a determinados instrumentos de alcance regional; la nueva arquitectura del planeamiento y el desplazamiento de contenidos normativos hacia instrumentos de flexibilidad elevada; y, en general, la necesidad de asegurar que la simplificación no desemboque en inseguridad jurídica, vaciamiento de garantías o debilitamiento de la dirección pública del proceso urbanístico.

No afirmamos aquí, con carácter definitivo, la nulidad de tales opciones, pero sí dejamos constancia de que el anteproyecto presenta fricciones que exigen una revisión cuidadosa y que, en diversos extremos, aconsejan una reconsideración profunda del texto.

Undécima. Sobre la seguridad en establecimientos, el modelo de control administrativo de actividades recreativas, la coordinación interadministrativa en espectáculos extraordinarios y la protección de la convivencia vecinal y la salud pública.

La modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas que introduce la Disposición final primera del Anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región comporta una alteración relevante del régimen jurídico de intervención administrativa sobre las actividades recreativas y los espectáculos públicos en la Comunidad de Madrid, incidiendo de manera directa en el sistema de autorización, control, inspección y régimen sancionador de dichas actividades. Esta modificación normativa no puede analizarse exclusivamente desde la perspectiva de la simplificación administrativa o de la promoción de la actividad económica, sino que debe abordarse desde una visión más amplia que integre la seguridad de las personas, la protección del medio ambiente urbano, la convivencia ciudadana, la salud pública y la necesaria coordinación entre administraciones públicas en la ordenación de actividades con impacto social y territorial.

En primer lugar, la seguridad de las personas en locales y establecimientos abiertos al público constituye uno de los principios estructurales de la normativa de espectáculos públicos, vinculado directamente a la protección de la vida, la integridad física y la seguridad de los usuarios. La experiencia reciente, con sucesos que en nuestra región y en países del entorno europeo han causado víctimas mortales, ha puesto de manifiesto que determinados elementos utilizados en establecimientos de ocio y restauración —como llama viva, dispositivos pirotécnicos, bengalas, flameados o cualquier otro elemento que implique combustión— introducen factores de riesgo incompatibles con las condiciones de seguridad exigibles en espacios cerrados con elevada concentración de público. La normativa autonómica debe incorporar de forma expresa la prohibición de estos elementos en zonas cerradas accesibles al público, salvo en aquellos supuestos estrictamente vinculados a instalaciones técnicas autorizadas y sometidas a la normativa de prevención de incendios. La regulación de los espectáculos públicos no puede desvincularse del principio de prevención de riesgos ni del deber de las administraciones públicas de garantizar la seguridad en los establecimientos abiertos al público, debiendo prevalecer en todo caso la protección de las personas frente a prácticas que incrementan de manera innecesaria el riesgo en espacios de pública concurrencia.

En segundo lugar, la introducción generalizada de la declaración responsable como mecanismo habilitante para el inicio de actividades recreativas, si bien ya se encontraba prevista en la normativa vigente, supone la consolidación de un cambio relevante en el modelo de intervención administrativa, pasando de un sistema basado en el control previo a

un sistema basado en el control posterior. Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, este cambio implica una alteración sustancial del modelo de control administrativo tradicional en materia de actividades clasificadas o con incidencia sobre la seguridad, el medio ambiente o la convivencia ciudadana, trasladando el control de la Administración desde la fase previa al inicio de la actividad hacia una fase posterior basada en la inspección y comprobación. Este modelo puede resultar adecuado en actividades de escasa incidencia, pero resulta más discutible en aquellas actividades que tienen impacto directo sobre la seguridad de las personas, el medio ambiente urbano o la convivencia vecinal. Esta cuestión adquiere especial relevancia en las zonas de protección acústica especial reguladas por la legislación estatal del ruido, que constituyen instrumentos jurídicos de protección ambiental y de garantía del derecho al descanso y a la salud de la población residente. La eficacia de estas zonas se basa precisamente en la existencia de mecanismos de control previo que permitan evaluar el impacto de las actividades antes de su implantación, por lo que la sustitución del control previo por un control posterior puede debilitar los instrumentos de protección ambiental y de convivencia previstos en la legislación sectorial.

En tercer lugar, la atribución a los municipios de más de 20.000 habitantes de la competencia para autorizar espectáculos extraordinarios debe analizarse teniendo en cuenta que este tipo de eventos tienen con frecuencia un impacto supramunicipal o metropolitano en materia de movilidad, seguridad ciudadana, protección civil, ruido, ocupación del espacio público o convivencia ciudadana. En áreas metropolitanas complejas como la Comunidad de Madrid, los grandes eventos en muchas ocasiones no afectan únicamente al municipio en el que se celebran, especialmente a las infraestructuras de transporte, a los dispositivos de seguridad del Estado y a servicios públicos de carácter supramunicipal. Por ello, la atribución de la competencia autorizadora a los municipios debe ir necesariamente acompañada de mecanismos de coordinación interadministrativa y de participación de los distintos actores implicados, con el fin de garantizar una adecuada planificación, la coordinación de los dispositivos de seguridad y protección civil, la gestión de la movilidad y la evaluación del impacto acústico, ambiental y social de estos eventos. La ordenación de los espectáculos extraordinarios no puede abordarse únicamente desde la escala municipal cuando sus efectos trascienden claramente dicho ámbito territorial.

En cuarto lugar, la previsión de un procedimiento especial para la autorización de actividades de interés general, cultural o turístico introduce una categoría de actividades que, por su naturaleza, pueden tener una incidencia relevante sobre la seguridad, la movilidad, el medio ambiente urbano y la convivencia ciudadana. La regulación de estos procedimientos especiales debe desarrollarse reglamentariamente mediante criterios objetivos, procedimientos de coordinación interadministrativa y mecanismos de participación de los sectores afectados, evitando que la declaración de interés general o turístico pueda convertirse en un instrumento excepcional utilizado de forma recurrente sin una adecuada evaluación del impacto ambiental y social de las actividades autorizadas. La excepcionalidad administrativa debe interpretarse de forma restrictiva y siempre subordinada al interés general y a la protección de los derechos de la población residente.

Finalmente, resulta necesario abordar la problemática derivada de determinados establecimientos comerciales que, bajo la denominación de establecimientos de conveniencia, funcionan en la práctica como puntos de venta nocturna de bebidas alcohólicas para su consumo en la vía pública, generando problemas de convivencia, ruido, suciedad, seguridad ciudadana y ocupación intensiva del espacio público, especialmente en zonas residenciales y en zonas de protección acústica especial. Esta realidad pone de manifiesto la existencia de disfunciones en el régimen jurídico aplicable a la venta minorista de bebidas alcohólicas en horario nocturno, así como la necesidad de coordinar la normativa comercial, sanitaria, de seguridad ciudadana y de convivencia urbana, con el fin de evitar situaciones de competencia desleal, deterioro del espacio público y afecciones a la convivencia vecinal. La regulación de estas actividades debe atender no sólo a criterios económicos o comerciales, sino también a criterios de orden público, convivencia urbana, salud pública y protección del espacio público como elemento esencial de la vida urbana.

En consecuencia, las modificaciones introducidas en la Ley 17/1997 deben analizarse de manera sistemática teniendo en cuenta su incidencia sobre el modelo de intervención administrativa, la seguridad de las personas, la protección ambiental, la convivencia ciudadana y la coordinación entre administraciones públicas, aspectos todos ellos que deben inspirar la redacción final de la norma para garantizar una ordenación equilibrada de las actividades recreativas y de ocio en la Comunidad de Madrid compatible con el desarrollo económico, la seguridad jurídica, la protección del medio ambiente urbano y la calidad de vida de la población residente.

Duodécima. Valoración general

En suma, la FRAVM entiende que el anteproyecto no constituye la respuesta que la Comunidad de Madrid necesita en materia de territorio, urbanismo y vivienda. Puede ordenar mejor algunas piezas del sistema; puede incorporar algunos enunciados compatibles; puede incluso ofrecer ciertos instrumentos aprovechables si se reorientaran en profundidad. Pero, tal y como está concebido, no corrige los déficits de fondo de la política regional y, en algunos aspectos, los consolida.

No estamos ante una ley pensada principalmente para garantizar el derecho a la vivienda, reequilibrar el territorio, fortalecer a los ayuntamientos, mejorar la ciudad existente, proteger el suelo rural y ampliar la democracia urbana. Estamos, más bien, ante un nuevo intento de adaptar el marco legal a las demandas de agilización y flexibilidad de quienes siguen contemplando el territorio y la vivienda, ante todo, como ámbitos de oportunidad económica.

Por ello, la valoración general de esta Federación es crítica. Y lo es sin dejar de reconocer aquellos extremos concretos que podrían ser aprovechables si fueran reformulados. Pero, precisamente por la importancia de lo que está en juego, entendemos que la Comunidad de Madrid debería abandonar la lógica de las reformas orientadas casi exclusivamente por la oferta, la simplificación y la atracción de inversión, y abrir, de una vez, un debate amplio, participativo y socialmente útil sobre el modelo territorial, urbano y residencial que necesita nuestra región.

II. Alegaciones:

Primera alegación. Restricción del derecho de participación pública y solicitud de ampliación del plazo

Mediante Resolución de la Directora General de Urbanismo, publicada en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el día 6 de marzo de 2026, se sometió a los trámites de audiencia e información pública el Anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región, concediéndose para la formulación de alegaciones el plazo de un mes contado desde el día siguiente al de dicha publicación, esto es, del 7 de marzo al 6 de abril de 2026, ambos inclusive. Durante ese mismo periodo se ha puesto a disposición de la ciudadanía y de las entidades interesadas una documentación de muy elevada extensión y complejidad técnica, integrada por el propio anteproyecto y por la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, que en su conjunto superan ampliamente las seiscientas páginas.

Esta Federación considera que el plazo concedido resulta insuficiente para garantizar una participación pública real y efectiva en un asunto de indudable trascendencia territorial, urbanística, social y ambiental. No nos encontramos ante una modificación puntual o de alcance limitado, sino ante una propuesta normativa de gran calado, llamada a sustituir el marco legal principal en materia de ordenación territorial y urbanística de la Comunidad de Madrid y a integrar, además, contenidos hasta ahora recogidos en dos leyes distintas. La entidad material del texto sometido a información pública exigía, por tanto, un tratamiento procedimental especialmente cuidadoso y garantista.

En primer lugar, debe señalarse que la Administración autonómica ha optado por acudir a un plazo ajustado a la lógica general del procedimiento de elaboración normativa, pero sin ponderar adecuadamente las singularidades del expediente que nos ocupa. En efecto, el artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, se limita a establecer que la participación ciudadana en la elaboración de disposiciones de carácter general se entiende sin perjuicio de los trámites de audiencia e información pública que procedan legalmente. Por su parte, el artículo 9.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, fija para dichos trámites un plazo **mínimo** de quince días hábiles. Es decir, la normativa invocada por la propia Administración establece un umbral mínimo de garantía, no un estándar cerrado ni un límite máximo que impida ampliarlo cuando la complejidad de la norma, su repercusión social o el volumen de la documentación así lo aconsejen.

En segundo lugar, resulta especialmente significativo que la todavía vigente Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, en su redacción consolidada, contemple para determinados instrumentos territoriales un periodo de información pública no inferior a cuarenta y cinco días. Sin perjuicio de las diferencias entre el procedimiento de aprobación de un plan y el de elaboración de una ley, esa previsión expresa con claridad una idea de fondo que aquí no puede ser ignorada: cuando se trata de decisiones de gran alcance territorial y urbanístico, la participación no debe comprimirse al mínimo, sino reforzarse en atención a la relevancia de la materia, a la pluralidad de intereses afectados y a la necesidad de que administraciones, entidades sociales y ciudadanía dispongan de tiempo suficiente para estudiar el expediente y formular observaciones fundadas.

En tercer lugar, no puede obviarse que el plazo abierto por la Administración ha transcurrido coincidiendo en parte con el periodo de Semana Santa de 2026, que se extiende entre finales de marzo y los primeros días de abril, afectando objetivamente a la capacidad material de muchas personas, asociaciones y entidades para acceder a la documentación, coordinar análisis colectivos y preparar alegaciones con la profundidad necesaria. No se trata de una objeción retórica ni de una mera cuestión de oportunidad, sino de una circunstancia que incide directamente en la efectividad del derecho de participación, especialmente cuando se trata de organizaciones sociales y vecinales que desarrollan su actividad con recursos limitados y sobre la base, en gran medida, del trabajo voluntario de sus integrantes.

En cuarto lugar, la exigencia de una participación real y efectiva no deriva solo de la normativa autonómica de transparencia y participación, sino también de principios constitucionales y legales más amplios, vinculados a la buena administración, a la transparencia y a la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos. Cuando lo que se somete a audiencia es una ley con incidencia directa sobre el territorio, la vivienda, el urbanismo, el medio ambiente y la autonomía municipal, la Administración debe extremar el cuidado en la configuración del trámite participativo, evitando que éste quede reducido a un mero cumplimiento formal. La participación pública no puede entenderse satisfecha por el simple hecho de abrir un formulario durante unas semanas; exige, además, que el plazo concedido sea razonablemente suficiente en función de la naturaleza, complejidad y consecuencias de la norma sometida a consideración.

Por todo ello, esta Federación entiende que el trámite practicado ha restringido indebidamente las posibilidades de participación pública efectiva en la elaboración del anteproyecto y que procede su corrección mediante la ampliación del plazo inicialmente concedido.

Por lo expuesto, se solicita:

1. Que se acuerde la **reapertura del trámite de audiencia e información pública** del Anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región por un plazo adicional suficiente, y en todo caso **no inferior a cuarenta y cinco días hábiles**, de forma que pueda compensarse adecuadamente la insuficiencia del plazo inicialmente

otorgado y la coincidencia parcial del mismo con el periodo vacacional de Semana Santa.

2. Que dicha ampliación o reapertura se publique en el **Portal de Transparencia** y, en su caso, en el **Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid**, con la debida difusión a las administraciones afectadas, organizaciones sociales y restantes personas interesadas, a fin de garantizar la participación en condiciones reales de igualdad, efectividad y transparencia.

Segunda alegación. Solicitud de retirada del anteproyecto por no suponer una mejora suficiente respecto del marco vigente

La FRAVM considera que el Anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región debe ser retirado, al no suponer una mejora suficiente respecto del marco normativo vigente ni justificar, por su orientación de fondo, una mera corrección parcial del texto.

Esta alegación no se formula desde una posición inmovilista ni desde la defensa acrítica de la legislación hoy vigente. Antes al contrario, esta Federación viene señalando desde hace años las limitaciones de la Ley 9/2001 y el fracaso práctico de la Ley 9/1995 en la construcción de una verdadera política territorial para la Comunidad de Madrid. Precisamente por ello, una nueva ley solo tendría sentido si corrigiera esos déficits de fondo y abriera un cambio real de orientación. El anteproyecto no responde a esa necesidad.

Lejos de plantear un nuevo modelo territorial, urbano y residencial, el texto reproduce la lógica que ha presidido las reformas anteriores: simplificación procedimental, flexibilización de instrumentos y adaptación del marco normativo a las demandas de rapidez y facilidad operativa del mercado. El resultado es una propuesta que reordena formalmente el sistema, pero no corrige sus carencias esenciales.

No fortalece de forma decisiva la intervención pública en el mercado del suelo y la vivienda, no sitúa en el centro el derecho a la vivienda, no refuerza suficientemente el papel de los ayuntamientos ni asegura mejor la cohesión territorial, la suficiencia dotacional o la protección del suelo rural y de la ciudad existente. Por el contrario, mantiene o amplía márgenes de flexibilidad cuya utilidad pública resulta, cuando menos, discutible.

A ello se añaden dudas jurídicas relevantes en relación con la legislación básica estatal y objeciones de fondo respecto de la nueva arquitectura del planeamiento, del alcance de determinados instrumentos supramunicipales y del tratamiento del suelo rural. No parece, por tanto, razonable continuar la tramitación de una norma de esta importancia sobre una base tan discutible.

Por todo ello, la FRAVM entiende que no procede una mera corrección parcial del anteproyecto, sino su retirada y la apertura de un nuevo proceso de elaboración normativa que permita abordar de manera más rigurosa, participativa y equilibrada la ordenación del territorio, el urbanismo y la política de vivienda en la Comunidad de Madrid.

Por lo expuesto, se solicita:

1. Que se acuerde la **retirada del Anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región**, por no suponer una mejora suficiente respecto del marco normativo vigente ni responder adecuadamente a las necesidades territoriales, urbanísticas y sociales de la Comunidad de Madrid.
2. Que, en su lugar, se impulse la elaboración de un **nuevo texto**, construido desde un diagnóstico más completo y desde una orientación centrada en el interés general, el derecho a la vivienda, el reequilibrio territorial, la protección del suelo y el fortalecimiento de la autonomía municipal.
3. Que la elaboración del nuevo texto **se realice mediante un proceso de participación real y útil**, con la ciudadanía, los agentes sociales y las administraciones, de forma que sus aportaciones puedan incorporarse efectivamente

al contenido normativo y no queden reducidas a una mera formalidad procedimental.

En caso de que las dos anteriores alegaciones no sean tenidas en cuenta, añadimos a continuación otras más concretas sobre aspectos específicos del anteproyecto de ley:

Tercera alegación. Insuficiente garantía de una participación pública real y de una elaboración democrática del planeamiento y de la ordenación territorial.

La FRAVM considera que el anteproyecto regula de manera insuficiente la participación pública en materia de ordenación territorial y urbanística. Aunque dedica un capítulo específico a la información urbanística y a la participación ciudadana, el modelo que diseña sigue descansando principalmente en la exposición pública de documentos ya elaborados, sin garantizar de forma clara una participación temprana, continuada y sustantiva en la fase de diagnóstico, en la formulación de alternativas y en el seguimiento posterior de los instrumentos aprobados.

Esta insuficiencia se aprecia tanto en la regulación de los instrumentos de ordenación del territorio como en la del Plan Estratégico Municipal, donde los procesos participativos previos aparecen configurados en varios casos como facultativos y no como una exigencia inherente a la elaboración de instrumentos llamados a definir el modelo territorial y urbano. De este modo, la participación efectiva queda debilitada y continúa entendida, en lo esencial, como un trámite de alegaciones sobre textos ya muy perfilados.

Desde la perspectiva vecinal, esta configuración resulta claramente insuficiente. La experiencia acumulada en la Comunidad de Madrid demuestra que la participación no puede reducirse a un momento final del procedimiento, cuando las decisiones de fondo ya están prácticamente adoptadas. Si de verdad se quiere mejorar la calidad del planeamiento, reforzar su legitimidad social y prevenir conflictos posteriores, la participación debe producirse también en la fase de estudio, en la definición de alternativas y en la evaluación de sus efectos sobre los barrios, los municipios y el territorio.

Además, el anteproyecto no recupera con la fuerza necesaria una idea de concertación social e interadministrativa que debería ser especialmente relevante en una ley que pretende integrar ordenación territorial y urbanismo en un único marco normativo. La mejora de la publicidad formal no basta, por sí sola, para garantizar una elaboración democrática del planeamiento.

Por todo ello, esta Federación entiende que la regulación proyectada debe ser revisada para reforzar de manera clara y obligatoria la participación pública en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Preceptos afectados: artículos 10, 11, 12, 13 y 14; artículo 42; artículos 62 y 63; artículos 79 y 81 del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

1. Que se modifiquen los artículos 10 a 14 para establecer de manera expresa que la participación ciudadana debe producirse no solo en la fase de información pública, sino también en las fases de diagnóstico, elaboración de alternativas, ejecución, seguimiento y evaluación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
2. Que se suprima el carácter meramente potestativo de los procesos participativos en la ordenación del territorio y en el Plan Estratégico Municipal, de modo que estos procesos pasen a ser **preceptivos** en la fase previa a la formulación definitiva del documento.
3. Que se incorpore la obligación de publicar, junto con cada documento sometido a participación o información pública, un resumen ejecutivo accesible, la identificación de los cambios sustanciales respecto del planeamiento vigente y una memoria de retorno o respuesta motivada a las alegaciones y propuestas presentadas.

4. Que se introduzcan mecanismos específicos de participación y seguimiento social en aquellas actuaciones de especial impacto urbano, territorial o vecinal, singularmente en actuaciones de regeneración urbana, grandes ámbitos de transformación y operaciones que afecten de forma intensa a barrios consolidados.
5. Que el planeamiento explicita quién era y es el propietario de los suelos transformados en los ámbitos afectados por actuaciones urbanísticas, como medida de transparencia y de prevención de prácticas especulativas o corruptas.

La aceptación de esta alegación supondría una mejora clara del anteproyecto. En primer lugar, permitiría aproximar la ley a una concepción más democrática del urbanismo y de la ordenación territorial, en la que la ciudadanía no quede reducida a reaccionar frente a documentos casi cerrados. En segundo lugar, incrementaría la transparencia y la comprensión social de los instrumentos de planeamiento, especialmente en un texto que apuesta por una nueva arquitectura normativa de mayor complejidad. En tercer lugar, contribuiría a prevenir conflictos, a detectar antes los impactos negativos de determinadas propuestas y a reforzar la legitimidad de las decisiones públicas. Y, por último, situaría a la Comunidad de Madrid en una senda más coherente con una idea de participación efectiva que, lejos de ralentizar inútilmente los procesos, puede mejorar su calidad, su estabilidad y su utilidad social.

Cuarta alegación. Predominio de un enfoque economicista y urbanocentrista ajeno a una verdadera política pública de vivienda

La FRAVM considera que el anteproyecto parte de un enfoque excesivamente economicista y urbanocentrista, que vuelve a presentar la ordenación del territorio y el urbanismo, sobre todo, como herramientas al servicio de la dinamización económica, la agilización de procesos y la adaptación del marco normativo a las necesidades del crecimiento residencial y de la inversión. La propia exposición de motivos vincula la nueva ley a una visión integrada del desarrollo residencial, la actividad económica y la planificación económica, y presenta como ejes principales la simplificación, la clarificación de procedimientos y el refuerzo de la capacidad municipal y de la cooperación interadministrativa.

A nuestro juicio, el problema no está en que la ley mencione objetivos como la cohesión social, la sostenibilidad o la regeneración urbana, sino en que esos objetivos quedan subordinados a un diagnóstico de partida claramente sesgado. En las aportaciones previas de la FRAVM ya señalamos que las reformas urbanísticas de la Comunidad de Madrid llevan años justificándose con el mismo repertorio: simplificar, agilizar, flexibilizar y abaratar supuestamente el acceso a la vivienda, cuando en realidad muchas de ellas han terminado resolviéndose en desregulación, rebaja de cesiones, disminución del peso de la vivienda protegida o ampliación de los márgenes de actuación de propietarios y promotores. También advertimos entonces que la vieja Ley 9/1995 nunca llegó a desplegar de verdad su principal instrumento territorial y que la nueva iniciativa legislativa seguía sin partir de un diagnóstico serio sobre mercados de suelo, vivienda, desigualdades territoriales o necesidades sociales reales.

En nuestra opinión, esa misma lógica reaparece ahora. La ley se presenta de nuevo como respuesta, entre otras cosas, a la crisis habitacional, pero lo hace desde una óptica fundamentalmente urbanística, sin asumir que la Comunidad de Madrid sigue sin dotarse de una verdadera ley autonómica de vivienda y sin abordar de forma suficiente el derecho subjetivo a la vivienda, la función social del suelo residencial, la intervención pública en el mercado o la ampliación del parque público. La propia línea histórica de la FRAVM ha insistido en que una reforma de la ley del suelo no puede sustituir lo que debería ser una política de vivienda con entidad propia, ni puede seguir identificando urbanismo con crecimiento de la huella urbana y producción de suelo. Por el contrario, nuestras propuestas vienen defendiendo desde hace años que la transformación de la ciudad existente debe ser

la clave, que la función social de la propiedad ha de tomarse en serio y que la intervención pública en los mercados de suelo e inmobiliario es indispensable.

Por ello, esta Federación entiende que el anteproyecto debe revisarse para corregir ese sesgo de fondo y reorientar la ley hacia una concepción del territorio, del urbanismo y de la vivienda presidida por el interés general, la cohesión social y la función social del suelo.

Preceptos afectados: exposición de motivos; artículos 1, 2, 3, 4, 37, 38, 39, 40, 57 y 58 del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

1. Que se revise la **exposición de motivos** y los artículos 1 a 4 para reforzar expresamente la orientación de la ley hacia el **derecho a la vivienda**, la función social del suelo y de la propiedad, la cohesión territorial y la prioridad de la ciudad existente, evitando que la simplificación, la actividad económica o la planificación económica operen como ejes materiales dominantes de la norma.
2. Que se introduzca entre los principios y objetivos de la ley una formulación más clara de la **subordinación del aprovechamiento privado al interés general**, de la necesidad de intervención pública en los mercados de suelo e inmobiliario y de la prevención de la segregación urbana y residencial.
3. Que se refuercen los artículos 37 a 40 y 57 a 58 para que la ordenación territorial y el planeamiento municipal no queden orientados prioritariamente a habilitar crecimiento residencial y actividad económica, sino también a garantizar vivienda asequible, reequilibrio territorial, suficiencia dotacional y mejora de la ciudad consolidada.
4. Que se incorpore una previsión expresa en la ley reconociendo que la respuesta a la crisis habitacional no puede descansar exclusivamente en instrumentos urbanísticos y que la Comunidad de Madrid debe articular una **política pública de vivienda** propia, estable y coherente con el artículo 47 de la Constitución.
5. Que se refuerce, a lo largo del texto, la prioridad de la **rehabilitación, regeneración, reequipamiento y reutilización** de la ciudad y del parque construido frente a la simple habilitación de nuevo suelo o al crecimiento extensivo.

La aceptación de esta alegación supondría una mejora clara del anteproyecto. En primer lugar, permitiría ajustar mejor la ley a los problemas reales de la Comunidad de Madrid, que no se reducen a la escasez de suelo ni a la lentitud de los trámites. En segundo lugar, ayudaría a situar la vivienda, el territorio y el urbanismo en un marco más coherente con el interés general y con las necesidades de la mayoría social. En tercer lugar, haría más visible que la modernización de la legislación urbanística no puede seguir identificándose con desregulación o con mayor comodidad para el mercado. Y, por último, contribuiría a orientar la norma hacia un modelo más equilibrado, menos dependiente de la expansión urbana y más atento a la ciudad existente, a la justicia territorial y al derecho a la vivienda.

Quinta alegación. Insuficiente desarrollo de la ordenación territorial como política de reequilibrio regional

La FRAVM considera que el anteproyecto recupera formalmente la ordenación territorial, pero no la desarrolla con la fuerza necesaria como verdadera política de reequilibrio regional. El texto dedica un título específico a la Estrategia Territorial y a los Planes Territoriales, pero no convierte con suficiente claridad el reequilibrio territorial en un objetivo normativo vinculante, evaluable y con efectos reales sobre la localización de usos, inversiones, equipamientos y actividades. A nuestro juicio, ésa es una de las principales oportunidades desaprovechadas del anteproyecto.

Esta carencia resulta especialmente llamativa si se compara con la tradición normativa precedente y con las posiciones mantenidas por la FRAVM. La Ley 9/1995 no sólo reguló

instrumentos de ordenación territorial, sino que dedicó un título específico a la **concertación interadministrativa y social** y definió objetivos propios de la ordenación del territorio. Sin embargo, el principal instrumento regional de aquella ley, el Plan Regional de Estrategia Territorial, quedó sin desarrollar, de modo que la Comunidad de Madrid ha carecido durante décadas de una estrategia territorial aplicada y coherente. En nuestras aportaciones previas señalamos precisamente ese fracaso y sostuvimos que el nuevo texto debía hacer del reequilibrio territorial uno de sus ejes vertebradores, traduciéndolo en principios, estándares y herramientas operativas obligatorias para todas las administraciones. Entre esas líneas proponíamos reducir de forma medible las brechas socio-territoriales, sostener una discriminación positiva a favor de los ámbitos vulnerables, difundir centralidades urbanas, garantizar mezcla social y funcional y asegurar una equidad ambiental en el reparto de cargas y beneficios territoriales.

En nuestra opinión, el anteproyecto no da ese paso. La dimensión territorial reaparece, sí, pero demasiado subordinada a una lógica de ordenación general compatible con el desarrollo económico y la implantación de actuaciones, sin que se fije un mandato suficientemente fuerte de corrección de desigualdades entre municipios, corredores y barrios. Tampoco se restablece con la suficiente intensidad una cultura de concertación territorial entre administraciones y con los agentes sociales, pese a que la ley de 1995 había incorporado expresamente esa idea y pese a que la propia experiencia madrileña demuestra que los desequilibrios territoriales no se corrigen solo con instrumentos formales, sino con prioridades políticas y recursos sostenidos en el tiempo.

Por ello, esta Federación entiende que el título dedicado a la ordenación del territorio debe revisarse para hacer del reequilibrio territorial un objetivo central, vinculante y operativo de la ley.

Preceptos afectados: artículos 2, 3, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45 del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

1. Que se incorporen en los artículos 2 y 3, y se proyecten sobre todo el título II, referencias expresas al **reequilibrio territorial** como objetivo normativo vinculante, evaluable y exigible de la ordenación del territorio y del urbanismo en la Comunidad de Madrid.
2. Que se modifiquen los artículos 37 a 45 para que la **Estrategia Territorial** y los **Planes Territoriales** incluyan de forma obligatoria objetivos, indicadores y medidas concretas orientadas a reducir las desigualdades socio-territoriales, mejorar la distribución de equipamientos y servicios, corregir déficits en áreas vulnerables y promover una localización más equilibrada de actividad económica y empleo.
3. Que se incorpore una previsión específica de **discriminación positiva territorial**, de manera que la inversión pública y las actuaciones urbanísticas prioricen los ámbitos con mayores déficits de renta, equipamientos, calidad ambiental o accesibilidad a oportunidades básicas.
4. Que se recupere una verdadera lógica de **concertación interadministrativa y social**, mediante mecanismos estables de participación y coordinación entre Comunidad de Madrid, ayuntamientos y agentes sociales en la elaboración, seguimiento y revisión de la Estrategia Territorial y de los Planes Territoriales.
5. Que se añada la obligación de elaborar y publicar periódicamente una **evaluación del reequilibrio territorial**, con indicadores comparables y con la identificación de medidas correctoras cuando persistan o se agraven desigualdades entre territorios.

La aceptación de esta alegación supondría una mejora clara del anteproyecto. En primer lugar, permitiría que la ordenación territorial dejara de ser una capa formal o programática y pasara a funcionar como una verdadera política pública de cohesión regional. En segundo

lugar, ayudaría a orientar las decisiones urbanísticas, residenciales y de infraestructuras hacia la corrección de desigualdades históricas entre municipios y entre áreas de la región. En tercer lugar, reforzaría la coherencia del sistema, conectando de forma más útil la planificación territorial con las necesidades sociales, económicas y ambientales reales. Y, por último, recuperaría para la ley una dimensión estratégica que en Madrid ha sido demasiadas veces anunciada, pero pocas veces aplicada.

Sexta alegación. Debilitamiento de la protección del suelo rural y excesiva amplitud de los usos excepcionales

La FRAVM considera que el anteproyecto debilita la protección del suelo rural y amplía en exceso los supuestos en los que pueden autorizarse usos, actividades e implantaciones ajenos a su función propia. Aunque el texto distingue entre suelo rural protegido y suelo rural no protegido, la regulación propuesta no configura este último como una categoría sometida a una verdadera lógica de preservación, sino como un suelo disponible para usos provisionales, usos excepcionales y futuras transformaciones urbanísticas. De este modo, el suelo rural no protegido corre el riesgo de ser tratado, una vez más, como una mera reserva de urbanización o como un espacio de acogida de actividades impropias.

La preocupación se agrava por la amplitud con que se regulan los usos excepcionales en suelo rural. El artículo 33 incluye, entre otros, instalaciones deportivas, cementerios, tanatorios y crematorios, viviendas unifamiliares aisladas en suelo rural no protegido, depósitos de residuos de inertes, valorización de residuos orgánicos o biomasa forestal y la reutilización de edificaciones preexistentes para usos turísticos, hosteleros, terciarios, dotacionales privados e incluso residenciales. A ello se añade que el artículo 30.2 admite también en suelo rural protegido “otros usos excepcionales” vinculados a la lucha contra la despoblación o al fomento de una economía sostenible, con una formulación demasiado abierta y de ámbitos poco precisos.

Desde la perspectiva vecinal, esta regulación resulta excesivamente permisiva. La experiencia acumulada en la Comunidad de Madrid muestra que la proliferación de excepciones termina debilitando la propia categoría de suelo no urbanizado y favoreciendo procesos de ocupación, artificialización y degradación paulatina del territorio. La FRAVM ha venido defendiendo de forma constante una clasificación del suelo más proteccionista y unos regímenes mucho menos tolerantes con la implantación de usos distintos de los propios del suelo no urbanizable o rural, especialmente en aquellos terrenos que, aun sin contar con la protección más intensa, cumplen funciones agrarias, forestales, ambientales, paisajísticas o de contención de la expansión urbana.

Por ello, esta Federación entiende que el régimen del suelo rural debe ser revisado para reforzar su preservación, acotar rigurosamente los usos excepcionales y evitar que la excepción termine actuando como regla.

Preceptos afectados: artículos 21, 22, 30, 31, 32, 33, 34 y 35 del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

1. Que se revise la regulación del suelo rural para reforzar su función de preservación territorial, ambiental, agraria y paisajística, evitando que el suelo rural no protegido quede configurado como una categoría residual o de futura transformación casi inevitable.
2. Que se suprima del artículo 30.2 la referencia abierta a “otros usos excepcionales” en suelo rural protegido o, subsidiariamente, que se restrinja a supuestos estrictamente tasados, directamente vinculados a la conservación, gestión o uso compatible del espacio protegido.
3. Que se modifique el artículo 33 para reducir de forma sustancial la relación de usos excepcionales admisibles en suelo rural, eliminando al menos aquellos que, por su propia naturaleza, puedan fomentar la artificialización, consolidar ocupaciones

impropias o generar dinámicas de urbanización dispersa, en particular la vivienda unifamiliar aislada, los depósitos de materiales y vehículos, y los usos terciarios o residenciales desvinculados de la función rural del suelo.

4. Que se establezca con mayor claridad que los usos excepcionales solo podrán autorizarse cuando quede acreditado de forma rigurosa que no existe alternativa razonable en suelo urbanizado o destinado a transformación urbanística, que el uso resulta compatible con los valores del terreno y que su implantación no compromete la preservación futura del suelo.
5. Que se incorpore la obligación de restauración efectiva de los terrenos una vez cese el uso excepcional autorizado y que se refuercen las potestades municipales de vigilancia, disciplina y eliminación de usos impropios en suelo rural.

La aceptación de esta alegación supondría una mejora clara del anteproyecto. En primer lugar, reforzaría la protección del territorio no urbanizado y reduciría el riesgo de ocupaciones impropias o de procesos graduales de artificialización. En segundo lugar, daría mayor coherencia al propio sistema legal, evitando que la categoría de suelo rural quede vaciada por una acumulación excesiva de excepciones. En tercer lugar, contribuiría a una ordenación más austera y racional del territorio, más coherente con una política urbanística orientada a la ciudad existente y no a la expansión dispersa. Y, por último, reforzaría la seguridad jurídica y el control público sobre unas decisiones que, por su impacto territorial y ambiental, deben quedar sometidas a criterios mucho más estrictos que los recogidos en el texto sometido a información pública.

Séptima alegación. Excesiva amplitud de las Zonas de Interés Regional y de los Proyectos de Alcance Regional

La FRAVM considera que el anteproyecto atribuye a las Zonas de Interés Regional y, sobre todo, a los Proyectos de Alcance Regional, una amplitud excesiva que desdibuja su carácter excepcional y los convierte en instrumentos potencialmente aptos para desplazar el planeamiento ordinario y debilitar el papel de los ayuntamientos. Los artículos 49 y 50 permiten que estos proyectos sirvan no solo para infraestructuras o dotaciones claramente supramunicipales, sino también para actuaciones en materia de vivienda protegida, instalaciones económicas y proyectos empresariales relevantes por inversión, empleo o creación de riqueza; además, pueden desarrollarse en cualquier clase de suelo y contener tanto la ordenación urbanística como la documentación técnica necesaria para su ejecución inmediata.

Nuestra preocupación aumenta porque el artículo 51 admite expresamente la promoción privada de estos proyectos, y el artículo 54 extiende a su aprobación efectos especialmente intensos como la declaración de utilidad pública, la necesidad de ocupación y la posibilidad de que los propios promotores privados sean beneficiarios de la expropiación. A ello se añade que, cuando el proyecto no se ajuste a la Estrategia Territorial o a los planes territoriales, basta una declaración previa de interés regional justificada por conceptos muy amplios, como la proyección económica o social, la estructuración territorial o la vinculación con políticas públicas autonómicas.

Desde la perspectiva vecinal, esta regulación resulta problemática porque amplía en exceso una vía de intervención que debería quedar reservada a supuestos verdaderamente excepcionales y de inequívoco alcance supramunicipal. La Comunidad de Madrid puede y debe disponer de instrumentos para actuaciones de interés regional real, pero no de mecanismos tan abiertos que permitan convertir la excepcionalidad en regla, subordinando el planeamiento municipal a decisiones adoptadas desde la lógica de la urgencia inversora, la oportunidad económica o la mera conveniencia política. La FRAVM viene advirtiendo, además, en otros procedimientos recientes, del riesgo de concentrar decisiones urbanísticas en instancias autonómicas con escasa participación social y con un protagonismo creciente de intereses privados.

Por ello, esta Federación entiende que la regulación de las Zonas de Interés Regional y de los Proyectos de Alcance Regional debe ser revisada en profundidad para devolverles un carácter estrictamente excepcional, tasado y vinculado a finalidades inequívocamente públicas.

Preceptos afectados: artículos 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53 y 54 del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

1. Que se redefina de forma mucho más estricta el concepto de interés regional, limitándolo a actuaciones de inequívoco alcance supramunicipal, vinculadas a infraestructuras, dotaciones o servicios públicos que no puedan articularse razonablemente a través del planeamiento ordinario.
2. Que se modifique el artículo 49 para excluir de este instrumento las actuaciones cuya justificación descansa de forma genérica en la creación de empleo, la inversión o la generación de riqueza, así como las operaciones residenciales o económicas que puedan tramitarse a través de los instrumentos urbanísticos comunes.
3. Que se suprima o restrinja intensamente la posibilidad de promoción privada de los Proyectos de Alcance Regional y, en todo caso, que se excluya la posibilidad de que los promotores privados sean beneficiarios de la expropiación derivada de su aprobación.
4. Que se establezca expresamente que estos proyectos no podrán utilizarse para eludir o desplazar la ordenación municipal ordinaria salvo en supuestos excepcionales, motivados y directamente vinculados a intereses públicos supramunicipales ciertos y prevalentes.
5. Que se refuercen la audiencia municipal, la participación pública y la motivación territorial y ambiental de estos proyectos, de manera que no puedan aprobarse como instrumentos de conveniencia o de oportunidad económica genérica.
6. Que se excluya su implantación en suelo rural protegido y se limiten de forma muy estricta sus posibilidades de actuación en suelo rural no protegido.

La aceptación de esta alegación supondría una mejora clara del anteproyecto. En primer lugar, permitiría preservar el carácter excepcional de unos instrumentos que, por su intensidad y efectos, no deben convertirse en una vía ordinaria de transformación territorial o urbanística. En segundo lugar, reforzaría la autonomía municipal y la coherencia del sistema de planeamiento, evitando que decisiones de enorme impacto se adopten al margen o por encima del marco ordinario. En tercer lugar, limitaría el riesgo de utilización expansiva de la declaración de interés regional en beneficio de operaciones privadas o de proyectos insuficientemente justificados desde el interés general. Y, por último, contribuiría a una ordenación del territorio más transparente, más prudente y más respetuosa con la función pública del urbanismo.

Octava alegación. Insuficiente definición del nuevo sistema de planeamiento basado en el Plan Estratégico Municipal y el Plan Ejecutivo

La FRAVM considera que el anteproyecto no define con la claridad necesaria el nuevo sistema de planeamiento que articula en torno al Plan Estratégico Municipal y al Plan Ejecutivo. La sustitución del sistema clásico de la Ley 9/2001 por una arquitectura más simple no es, por sí sola, objetable. El problema aparece cuando esa simplificación se traduce en una delimitación imprecisa de funciones, contenidos y efectos entre los distintos instrumentos. El artículo 73 afirma que los instrumentos son autónomos entre sí y que no existe relación jerárquica entre ellos, mientras que el artículo 75 atribuye al Plan Ejecutivo la posibilidad de modificar la ordenación urbanística vigente en cualquier clase de suelo y de ordenar ámbitos de transformación urbanística con un alcance muy amplio. Al mismo tiempo,

el Plan Estratégico Municipal se configura como instrumento híbrido, territorial y urbanístico, con funciones estructurantes de gran relevancia.

Esta configuración genera una duda de fondo: no queda suficientemente claro qué determinaciones deben quedar reservadas al Plan Estratégico Municipal como instrumento de ordenación general y estructurante, y cuáles pueden ser redefinidas, completadas o alteradas por el Plan Ejecutivo. La ley enumera determinaciones estructurantes y pormenorizadas, pero no termina de garantizar que las primeras queden realmente blindadas en el PEM ni de evitar que el Plan Ejecutivo acabe asumiendo, en la práctica, un papel excesivamente abierto y reconfigurador del modelo. El riesgo no está en el cambio de nombres, sino en que el nuevo sistema pierda precisión, seguridad jurídica y control democrático sobre decisiones que afectan directamente al estatuto del suelo y al modelo urbano y territorial de cada municipio.

Desde la perspectiva vecinal, una ley de esta importancia no puede descansar sobre una arquitectura de planeamiento cuya claridad interna quede confiada a la práctica posterior o a interpretaciones administrativas. Si se quiere sustituir el sistema clásico, debe hacerse con una delimitación mucho más nítida entre la ordenación estructurante, la ordenación de desarrollo y el contenido estrictamente reglamentario o complementario. De lo contrario, la simplificación formal puede terminar produciendo más discrecionalidad, más incertidumbre y menos transparencia. La propia tradición normativa madrileña, tanto en la Ley 9/2001 como en la regulación previa de los Planes Estratégicos Municipales en la Ley 9/1995, partía de una diferenciación más reconocible entre funciones de estructura general, desarrollo y adaptación del planeamiento.

Por ello, esta Federación entiende que el nuevo sistema de planeamiento debe ser revisado para definir con mayor precisión el papel del Plan Estratégico Municipal y del Plan Ejecutivo, reforzando el primero como verdadero marco estructurante del municipio y acotando con más rigor el alcance transformador del segundo.

Preceptos afectados: artículos 57, 58, 60, 63, 64, 67, 73, 75, 76, 77 y 87 del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

1. Que se refuerce la definición del **Plan Estratégico Municipal** como instrumento de ordenación general y estructurante del término municipal, precisando con mayor claridad cuáles son sus determinaciones mínimas indisponibles y no desplazables a otros instrumentos.
2. Que se modifique la regulación del **Plan Ejecutivo** para acotar sus funciones, de modo que no pueda alterar libremente la ordenación estructurante ni redefinir elementos básicos del modelo territorial y urbano que deban quedar reservados al Plan Estratégico Municipal.
3. Que se revise el artículo 73 para aclarar la relación entre instrumentos, evitando la afirmación genérica de ausencia de jerarquía cuando la propia ley exige relaciones de conformidad, coordinación y encuadre entre ellos.
4. Que se precise en los artículos 67, 75 y 76 la frontera entre determinaciones estructurantes y pormenorizadas, de forma que no puedan quedar al arbitrio de interpretaciones expansivas del Plan Ejecutivo.
5. Que se incorpore la exigencia de motivación reforzada y, en su caso, de modificación expresa del Plan Estratégico Municipal cuando una actuación pretenda alterar elementos básicos de la estructura urbana, territorial, dotacional o ambiental del municipio.

La aceptación de esta alegación supondría una mejora clara del anteproyecto. En primer lugar, permitiría dotar de mayor coherencia interna al nuevo sistema de planeamiento, evitando solapamientos, ambigüedades y conflictos interpretativos. En segundo lugar,

reforzaría la seguridad jurídica de ayuntamientos, ciudadanía y operadores, al quedar mejor definido qué instrumento decide cada cosa y con qué alcance. En tercer lugar, preservaría el papel del planeamiento general como marco de ordenación pública del municipio, evitando que decisiones de fuerte impacto territorial o urbano puedan desplazarse a instrumentos más flexibles. Y, por último, contribuiría a que la simplificación del sistema no se traduzca en una pérdida de garantías, sino en una mejora real de su claridad y utilidad.

Novena alegación. Riesgo de inseguridad jurídica por el desplazamiento excesivo de contenido normativo hacia las ordenanzas urbanísticas

La FRAVM considera que el anteproyecto desplaza en exceso el contenido normativo propio del planeamiento hacia las ordenanzas urbanísticas municipales, con el consiguiente riesgo de vaciamiento material de los planes, debilitamiento de garantías y pérdida de seguridad jurídica. El problema no radica en la existencia de ordenanzas urbanísticas, cuya utilidad nadie discute, sino en el papel expansivo que se les atribuye dentro del nuevo sistema. El propio anteproyecto configura un **compendio normativo urbanístico municipal** integrado por las normas del Plan Estratégico Municipal, de los Planes Ejecutivos y de las ordenanzas urbanísticas municipales; además, la exposición de motivos señala expresamente que el nuevo esquema se apoya en la articulación entre PEM, Plan Ejecutivo y ordenanzas, y que éstas completarán las determinaciones que no deban formar parte de los planes.

Nuestra preocupación aumenta porque el artículo 60 prevé un régimen de coexistencia con el planeamiento vigente que incluye un **programa para trasladar progresivamente su contenido a las ordenanzas municipales**, y la disposición transitoria primera añade que, incluso mientras sigan vigentes los planes anteriores, los Planes Ejecutivos y las ordenanzas urbanísticas podrán modificar también la ordenación contenida en dicho planeamiento. De este modo, la ley no sólo reconoce a las ordenanzas una función complementaria o técnica, sino que les abre la puerta a intervenir sobre un espacio normativo mucho más amplio, en un contexto en el que además el Plan Ejecutivo puede modificar la ordenación urbanística vigente en cualquier clase de suelo.

En nuestra opinión, esta configuración resulta problemática. Si el contenido normativo del sistema urbanístico se reparte de forma creciente entre planes, ordenanzas y compendios refundidos, sin una delimitación especialmente rigurosa de qué debe permanecer necesariamente en el planeamiento, existe un riesgo real de que decisiones relevantes sobre usos, intensidades, condiciones de implantación o régimen de intervención urbanística queden desplazadas a instrumentos más flexibles, más fácilmente modificables y con menores garantías materiales que el planeamiento. La simplificación del sistema no puede hacerse a costa de difuminar el estatuto urbanístico del suelo ni de hacer más difícil para la ciudadanía conocer con claridad qué determina cada instrumento y con qué procedimiento puede alterarse.

Por ello, esta Federación entiende que la regulación de las ordenanzas urbanísticas debe ser revisada para acotar claramente su función y evitar que asuman un contenido propio del planeamiento urbanístico.

Preceptos afectados: artículos 60, 73, 74, 82 y 83 del anteproyecto; disposición transitoria primera.

Propuesta de la FRAVM:

1. Que se modifique el artículo 82 para acotar de forma expresa el contenido posible de las ordenanzas urbanísticas municipales, reservándolas a aspectos de carácter técnico, constructivo, estético, de urbanización y de intervención administrativa que no alteren la ordenación estructurante ni la ordenación pormenorizada propia del planeamiento.

2. Que se revise el artículo 60 para eliminar la referencia al traslado progresivo del contenido del planeamiento a las ordenanzas municipales o, subsidiariamente, limitarlo estrictamente a aspectos reglamentarios o de detalle que no afecten al régimen urbanístico del suelo ni al modelo territorial y urbano del municipio.
3. Que se modifique el artículo 74 para dejar claro que el compendio normativo urbanístico municipal tiene una función de publicidad, sistematización y consulta, pero no puede operar como cobertura para desdibujar la distinta naturaleza, jerarquía material y procedimiento de modificación de cada instrumento.
4. Que se revise la disposición transitoria primera para excluir que las ordenanzas urbanísticas puedan modificar la ordenación contenida en el planeamiento vigente, reservando esa posibilidad, en su caso, únicamente a los instrumentos de planeamiento expresamente habilitados para ello y con las garantías procedimentales correspondientes.
5. Que se refuerce la tramitación y publicidad de las ordenanzas urbanísticas cuando afecten a materias con incidencia directa sobre el uso del suelo, la edificación o la implantación de actividades, garantizando una delimitación clara entre norma reglamentaria y planeamiento.

La aceptación de esta alegación supondría una mejora clara del anteproyecto. En primer lugar, reforzaría la seguridad jurídica del sistema, al clarificar qué contenido debe quedar en el planeamiento y cuál puede residenciarse legítimamente en las ordenanzas. En segundo lugar, evitaría que la simplificación formal del nuevo modelo termine traducándose en mayor complejidad material y en una menor comprensión ciudadana del régimen aplicable en cada municipio. En tercer lugar, preservaría el papel del planeamiento como instrumento central de ordenación pública del territorio y de la ciudad, evitando su vaciamiento progresivo. Y, por último, contribuiría a una relación más clara, estable y transparente entre los distintos instrumentos normativos, reduciendo riesgos de discrecionalidad y de conflicto interpretativo.

Décima alegación. Insuficiente respeto a la autonomía municipal y exceso de tutela autonómica

La FRAVM considera que el anteproyecto no refuerza de manera suficiente la autonomía municipal en materia urbanística y territorial, mientras que, por el contrario, mantiene o amplía mecanismos de tutela autonómica que resultan excesivos. El problema no está en que la Comunidad de Madrid pueda ejercer funciones de coordinación, apoyo técnico o control de legalidad en materias de alcance supramunicipal, algo que nadie discute, sino en que el texto proyectado desplaza hacia la Administración autonómica decisiones y resortes que deberían corresponder, con carácter ordinario, a los ayuntamientos como primer nivel de gobierno del territorio.

Así sucede, en primer lugar, con el **Plan Estratégico Municipal**, cuya aprobación definitiva se atribuye al Consejo de Gobierno, previo informe de la Comisión de Urbanismo, incluso cuando se trata de un instrumento llamado a definir el modelo general y las directrices estratégicas del propio municipio. Y sucede también con los **Planes Ejecutivos**, cuya aprobación definitiva corresponde al titular de la consejería competente en los municipios de hasta 15.000 habitantes. A ello se suma la regulación de la **subrogación** del artículo 90, que permite al Consejo de Gobierno atribuir a la consejería el ejercicio de competencias urbanísticas municipales por una relación muy amplia de circunstancias de interés regional, así como el régimen de **acompañamiento ejecutivo** de los artículos 99 a 101, que habilita a la Comunidad de Madrid para asumir, en municipios pequeños y excepcionalmente también en otros de mayor tamaño, la elaboración y tramitación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Desde la perspectiva de la FRAVM, esta configuración resulta problemática. La asistencia y cooperación autonómicas pueden ser necesarias, especialmente en municipios con menor

capacidad técnica, pero una cosa es apoyar y otra sustituir o tutelar en exceso. La ley habla de fortalecimiento de capacidades municipales, pero al mismo tiempo concentra en la Administración autonómica facultades de aprobación, requerimiento, subrogación y dirección que reducen el margen de decisión local en cuestiones que afectan directamente al modelo urbano, a la dotación de servicios y a la vida cotidiana de la ciudadanía. Nuestra organización ha venido defendiendo de forma constante que los ayuntamientos deben tener más voz y más competencias, no menos, y que la coordinación territorial debe construirse sobre la cooperación y la concertación, no sobre mecanismos de imposición o sustitución ordinaria.

Además, el propio marco normativo madrileño ofrecía, al menos en algunos extremos, una posición más equilibrada. La regulación de los Planes Estratégicos Municipales introducida en la Ley 9/1995 reservaba al ayuntamiento la iniciativa y la aprobación inicial, y preveía incluso la aprobación definitiva municipal cuando existiera estrategia territorial o plan territorial, quedando la aprobación autonómica como solución subsidiaria en ausencia de ese marco. Por su parte, la Ley 9/2001 reconocía la aprobación definitiva municipal de determinados instrumentos de planeamiento en los municipios de mayor población, reservando la intervención autonómica más intensa para supuestos concretos o supramunicipales. El anteproyecto, en cambio, avanza hacia una lógica de mayor dirección autonómica sin justificar suficientemente por qué esa recentralización competencial mejoraría el sistema.

Por ello, esta Federación entiende que el anteproyecto debe ser revisado para reforzar el municipalismo efectivo, limitando la tutela autonómica a los supuestos estrictamente necesarios y garantizando que la cooperación técnica no se convierta en sustitución política o funcional del ayuntamiento.

Preceptos afectados: artículos 65, 86, 90, 91, 93, 99, 100, 101 y 102 del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

1. Que se modifique el artículo 65 para que la aprobación definitiva del **Plan Estratégico Municipal** corresponda al ayuntamiento, sin perjuicio de los informes autonómicos preceptivos que procedan en materias de legalidad, ordenación territorial y afecciones supramunicipales.
2. Que se revise el artículo 86 para atribuir con carácter general a los ayuntamientos la aprobación definitiva de los **Planes Ejecutivos** en su término municipal, reservando la aprobación autonómica a los supuestos estrictamente supramunicipales o a aquellos en que exista una subrogación acordada conforme a criterios mucho más restrictivos.
3. Que se modifique el artículo 90 para restringir severamente la subrogación autonómica, limitándola a supuestos tasados de incumplimiento grave y acreditado de las obligaciones municipales, eliminando formulaciones abiertas o genéricas y reforzando las garantías previas de requerimiento, asistencia y motivación.
4. Que se revisen los artículos 99 a 102 para dejar claro que el acompañamiento ejecutivo y la encomienda de gestión tienen carácter estrictamente voluntario, auxiliar y técnico, sin menoscabo de la titularidad municipal de la potestad de planeamiento ni de la capacidad decisoria final del ayuntamiento.
5. Que se suprima o reformule la previsión que permite que instrumentos supramunicipales establezcan ordenación territorial y urbanística directa sobre pequeños municipios, salvo en supuestos de auténtico alcance supramunicipal, debidamente justificados y con participación reforzada de los ayuntamientos afectados.

La aceptación de esta alegación supondría una mejora clara del anteproyecto. En primer lugar, reforzaría el papel de los ayuntamientos como administración más próxima a la

ciudadanía y mejor conocedora de la realidad urbana, territorial y social de cada municipio. En segundo lugar, permitiría construir una relación más equilibrada entre Comunidad de Madrid y entidades locales, basada en la cooperación y no en la tutela ordinaria. En tercer lugar, aumentaría la legitimidad democrática del planeamiento y de su ejecución, evitando que decisiones centrales del modelo urbano queden excesivamente desplazadas a instancias autonómicas. Y, por último, haría más coherente la ley con una visión del urbanismo y de la ordenación territorial en la que la coordinación supramunicipal sea compatible con el respeto efectivo a la autonomía local.

Undécima alegación. Insuficiente garantía de mezcla social, vivienda protegida y función social del suelo

La FRAVM considera que el anteproyecto regula de manera insuficiente la vivienda protegida y no garantiza con la fuerza necesaria ni su peso cuantitativo en los nuevos desarrollos ni su adecuada integración en el tejido urbano. A nuestro juicio, la principal carencia no está en la ausencia total de referencias a esta cuestión, sino en que la regulación propuesta deja demasiado margen para que la vivienda protegida se compute, localice o flexibilice de forma que acabe perdiendo eficacia como instrumento central de acceso a la vivienda y de cohesión social.

El problema se aprecia con claridad en el artículo 111, que dispone que el cómputo de los estándares de vivienda protegida se efectúe considerando la totalidad del término municipal y que su ubicación corresponda al Plan Estratégico Municipal. Esa solución puede facilitar, en la práctica, que la vivienda protegida se concentre en determinados ámbitos o sectores, en lugar de asegurarse su presencia real en los nuevos desarrollos residenciales. Pero el problema no se agota ahí. Pensamos que el anteproyecto tampoco afronta una cuestión de fondo: la distribución del suelo residencial debe responder a la estructura social real de la población madrileña y no a una lógica puramente de mercado. El anteproyecto no refuerza los estándares mínimos, remite a las exenciones previstas en la legislación estatal y no incorpora una garantía suficiente de mezcla entre vivienda libre y protegida dentro de cada actuación o ámbito. En nuestra opinión, esa opción resulta regresiva desde el punto de vista de la cohesión urbana y social.

Si la realidad socioeconómica de la Comunidad de Madrid muestra que una parte mayoritaria de la población tiene enormes dificultades para acceder a la vivienda libre y sólo puede aspirar razonablemente a vivienda protegida, no resulta aceptable que los nuevos desarrollos sigan reservando a la vivienda libre la parte principal del suelo residencial. La mezcla social y el equilibrio urbano son objetivos compartibles, pero no pueden utilizarse para reducir el peso de la vivienda protegida ni para justificar un reparto del suelo que siga privilegiando la vivienda libre frente a la vivienda asequible. A nuestro juicio, debe ser justamente al contrario: en los nuevos desarrollos residenciales, el porcentaje mayoritario del suelo debe destinarse a vivienda protegida, por encima del 50%, incorporando además fórmulas de integración física y urbana entre vivienda libre y protegida, incluso dentro de una misma manzana cuando ello resulte viable.

Tampoco se aborda con la suficiente claridad qué debe entenderse por vivienda protegida ni se refuerza su permanencia como tal, su destino preferente al alquiler o su vinculación a una política pública de vivienda sostenida en el tiempo. La ley vuelve a invocar la necesidad de vivienda, pero no aprovecha para blindar con mayor claridad la función social del suelo residencial ni para reforzar el papel del planeamiento en la prevención de la segregación y en la producción efectiva de vivienda asequible. El histórico de la Comunidad de Madrid demuestra que cuando la vivienda protegida se debilita o se desdibuja normativamente, el resultado no es mayor libertad, sino más exclusión y más desigualdad residencial.

Desde la FRAVM opinamos que una ley de esta importancia debería aprovecharse para reforzar de forma clara la vivienda protegida como pieza central de la política urbanística y residencial, garantizando su presencia mayoritaria en los nuevos desarrollos, aumentando las reservas de vivienda protegida, asegurando una parte significativa de ésta en alquiler y

promoviendo una integración real con la vivienda libre dentro de tejidos urbanos diversos y equilibrados.

Por ello, esta Federación entiende que la regulación de la vivienda protegida y de los estándares residenciales debe ser revisada para reforzar su peso cuantitativo, su distribución integrada y su auténtica utilidad social.

Preceptos afectados: artículos 58, 68, 69, 107, 108, 109, 110 y 111 del anteproyecto; disposición transitoria sexta.

Propuesta de la FRAVM:

1. Que se modifique el artículo 111 para establecer que la reserva de vivienda protegida no pueda computarse de forma global para todo el término municipal sin garantías adicionales, sino que deba materializarse de manera efectiva en cada ámbito, sector o actuación de uso residencial, evitando su desplazamiento a unas pocas zonas del municipio.
2. Que se incorporen porcentajes mínimos más exigentes de reserva de vivienda protegida en suelo de transformación urbanística, de modo que **más del 50% del suelo residencial** en los nuevos desarrollos se destine a vivienda protegida, en coherencia con las necesidades reales de acceso a la vivienda de la mayoría social madrileña.
3. Que se añada una previsión expresa para asegurar la integración de vivienda libre y protegida en cada actuación residencial, favoreciendo su distribución en proximidad e incluso en una misma manzana o conjunto edificatorio cuando ello resulte viable, de forma que la diversidad urbana no se construya a costa de reducir la vivienda protegida, sino integrándola plenamente en el tejido urbano.
4. Que al menos una parte sustancial de la vivienda protegida resultante se destine obligatoriamente al alquiler, como mecanismo imprescindible para atender a los sectores sociales con menores posibilidades de acceso a la propiedad.
5. Que se refuerce legalmente la definición de vivienda protegida, evitando fórmulas ambiguas o expansivas que permitan diluirla en categorías imprecisas de “algún grado de protección”, y que se garantice su mantenimiento como vivienda protegida durante toda la vida útil del inmueble y no reversible por simples decisiones de mercado.
6. Que se revise la disposición transitoria sexta para evitar que el régimen transitorio de reservas de vivienda protegida consolide situaciones menos exigentes o permita eludir los avances introducidos por la legislación estatal reciente en materia de vivienda.
7. Que se incorpore en la regulación de estándares y dotaciones la vinculación entre nuevos desarrollos residenciales, vivienda protegida y suficiencia de equipamientos públicos básicos, de modo que la política de vivienda no pueda desligarse de la calidad urbana y del acceso efectivo a servicios.

La aceptación de esta alegación supondría una mejora clara del anteproyecto. En primer lugar, permitiría ajustar mejor el planeamiento a la realidad social y económica de la Comunidad de Madrid, orientando la producción de vivienda hacia las necesidades efectivas de la mayoría de la población. En segundo lugar, reforzaría la cohesión social y territorial, evitando que la vivienda protegida quede relegada, concentrada o tratada como un residuo del sistema. En tercer lugar, daría mayor contenido efectivo a la función social del suelo residencial, subordinando con más claridad el aprovechamiento privado al interés general. Y, por último, contribuiría a una ciudad más equilibrada, menos segregada y mejor preparada para responder a la actual emergencia habitacional.

Duodécima alegación. Insuficiente refuerzo de los patrimonios públicos de suelo y de la intervención pública en el mercado inmobiliario

La FRAVM considera que el anteproyecto conserva los patrimonios públicos de suelo, el derecho de superficie, los derechos de tanteo y retracto y los mecanismos de información de precios, pero no los refuerza con la intensidad necesaria para convertirlos en verdaderas herramientas de intervención pública en el mercado inmobiliario. El propio texto mantiene, en lo esencial, la arquitectura ya existente: regula los patrimonios públicos de suelo en los artículos 220 a 225, el derecho de superficie en el artículo 226, los derechos de tanteo y retracto en los artículos 227 a 232 y el observatorio de precios en los artículos 233 y 234.

A nuestro juicio, el problema no es tanto la desaparición de instrumentos como su insuficiente fortalecimiento. El artículo 223 sigue permitiendo que los municipios destinen excepcionalmente el patrimonio público de suelo a reducir deuda comercial y financiera, y el artículo 225 mantiene un régimen amplio de disposición de bienes, incluida la enajenación directa en varios supuestos. Por su parte, aunque el artículo 222 conserva la obligación de que la Comunidad de Madrid destine anualmente un mínimo del 0,5 % del capítulo de ingresos a la adquisición de patrimonio regional de suelo, el anteproyecto no aprovecha para reforzar esa dotación ni para extender una obligación semejante y más exigente a los municipios en términos suficientes para hacer realmente operativa esta política.

Algo parecido ocurre con el tanteo y retracto. El artículo 227 mantiene ámbitos de aplicación ya conocidos, como las reservas de terrenos para patrimonio público de suelo, los ámbitos de rehabilitación residencial, los espacios naturales protegidos o las zonas de suelo rural delimitadas al efecto, pero no da un salto cualitativo para normalizar y hacer efectivo su uso. Desde la FRAVM hemos venido insistiendo precisamente en ese punto: el problema no es que estas herramientas sean inútiles, sino que se usan poco, tarde y sin fondos suficientes; de ahí que también vengamos defendiendo una regulación más generosa, la delimitación más amplia de ámbitos sujetos a tanteo y retracto y la creación de fondos presupuestarios específicos para poder ejercerlos de verdad. Más aún en estos momentos, en los que la crisis habitacional aconsejaría recuperar inmuebles anteriormente enajenados por municipios y por la comunidad autónoma o, simplemente, aquellos que entidades bancarias y/o sus respectivas fundaciones están vendiendo a fondos de inversión al terminar el período de protección de las viviendas.

A juicio de esta parte, una ley que pretende responder a la crisis de vivienda y a los desequilibrios del mercado del suelo no puede conformarse con reproducir unos instrumentos cuya ineficacia práctica ha quedado sobradamente acreditada por su uso escaso o excepcional. Si de verdad se quiere intervenir en el mercado, hace falta reforzar la adquisición de suelo público, limitar la enajenación, ampliar el alcance del tanteo y retracto y dotar económicamente a las administraciones para que puedan actuar.

Por ello, esta Federación entiende que el anteproyecto debe revisarse para convertir los patrimonios públicos de suelo y los instrumentos de intervención en el mercado en herramientas más ambiciosas, más operativas y más claramente orientadas al interés general.

Preceptos afectados: artículos 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 232, 233 y 234 del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

1. Que se refuerce la regulación de los **patrimonios públicos de suelo** para garantizar que su destino principal y preferente sea la obtención de suelo para vivienda protegida, equipamientos y actuaciones de interés general, restringiendo más severamente su utilización para finalidades ajenas a estos objetivos.
2. Que se limite aún más la posibilidad de **enajenar patrimonio público de suelo**, de modo que su venta sea un recurso verdaderamente excepcional, tasado y

motivado, evitando que pueda utilizarse como mecanismo ordinario de financiación o saneamiento.

3. Que se incremente la obligación de dotación presupuestaria para la adquisición de patrimonio público de suelo y se establezcan compromisos anuales también para los ayuntamientos, en línea con la posición histórica de la FRAVM, que ha defendido destinar al menos un 2 % del capítulo de ingresos por parte de la Administración regional y, con modulaciones, también por parte de los municipios.
4. Que se amplíe y refuerce la regulación de los **derechos de tanteo y retracto**, extendiendo su aplicación a más supuestos y áreas, aumentando los plazos de sujeción cuando proceda y garantizando su ejercicio efectivo mediante fondos presupuestarios específicos. En nuestra opinión, todas las administraciones deben poder delimitar áreas en cualquier clase de suelo, que ciertas transmisiones queden sujetas por definición y que exista una partida mínima destinada a la adquisición de bienes sometidos a tanteo y retracto.
5. Que se refuerce el **derecho de superficie** como instrumento preferente para ceder suelo público destinado a vivienda protegida, equipamientos y fines de interés general, priorizando fórmulas estables y socialmente útiles frente a la venta del suelo público. Insistimos en la cesión del derecho de superficie a entidades sin ánimo de lucro para equipamientos, obras de interés general y vivienda protegida.
6. Que se mejore la **información y publicidad de precios** y se vincule el observatorio de precios a políticas activas de seguimiento, evaluación y actuación pública sobre el mercado inmobiliario, evitando que quede reducido a una función meramente estadística.

La aceptación de esta alegación supondría una mejora clara del anteproyecto. En primer lugar, reforzaría la capacidad real de la Comunidad de Madrid y de los ayuntamientos para intervenir en el mercado del suelo y de la vivienda, en lugar de limitarse a observar su evolución. En segundo lugar, permitiría construir una política pública de suelo más coherente con el derecho a la vivienda y con la necesidad de ampliar el parque de vivienda protegida y de equipamientos. En tercer lugar, reduciría la dependencia de la iniciativa privada como vía casi exclusiva de producción de suelo y vivienda. Y, por último, contribuiría a una acción urbanística más útil socialmente, más estable y menos sometida a la lógica especulativa.

Decimotercera alegación. Falta de vinculación suficiente entre nuevos desarrollos, dotaciones públicas y transformación de la ciudad existente

La FRAVM considera que el anteproyecto no asegura con la claridad necesaria que los nuevos desarrollos residenciales vayan acompañados a la creación efectiva de las dotaciones y servicios públicos básicos, ni sitúa con la suficiente fuerza la intervención sobre la ciudad existente como prioridad de la acción urbanística. El problema no es menor. Una de las experiencias más repetidas en la Comunidad de Madrid ha sido precisamente la de barrios que reciben a sus primeros vecinos antes de contar con colegios, centros de salud, transporte colectivo, instalaciones deportivas o zonas verdes suficientes. Esa crítica forma parte del histórico del movimiento vecinal y ha sido reiterada por la FRAVM en distintas propuestas sobre legislación urbanística.

Aunque el anteproyecto regula estándares urbanísticos cuantitativos y cualitativos, actuaciones de dotación, actuaciones sobre la red dotacional y actuaciones de regeneración urbana, no incorpora una regla suficientemente clara de **simultaneidad entre la edificación residencial y la puesta en funcionamiento del equipamiento básico público**. Tampoco aprovecha para reforzar, con la intensidad necesaria, la obligación de usar las operaciones sobre la ciudad existente para corregir déficits dotacionales en barrios consolidados, especialmente en aquellos que arrastran carencias históricas o presentan ratios claramente

insuficientes de zonas verdes, equipamientos y servicios. En nuestra opinión, el texto mejora el lenguaje sobre regeneración y medio urbano, pero no convierte esa orientación en una prioridad material inequívoca.

La posición de la FRAVM en este punto ha sido constante: cuando se crea un nuevo barrio, debe acompañarse la construcción de viviendas con la provisión del equipamiento básico público, de manera que no pueda otorgarse la licencia de primera ocupación si no se ha alcanzado un mínimo dotacional suficiente; y, al mismo tiempo, la ley debe ofrecer instrumentos más decididos para obtener suelo dotacional y mejorar los ratios de equipamiento en los barrios colmatados y mal dotados. Esa doble mirada —no repetir errores en los nuevos desarrollos y corregir carencias en la ciudad ya construida— sigue sin quedar reflejada con la fuerza necesaria en el anteproyecto.

Por ello, esta Federación entiende que el anteproyecto debe revisarse para vincular de manera mucho más estricta los nuevos desarrollos a la creación efectiva de dotaciones públicas y para reforzar la prioridad legal de la ciudad existente, singularmente en aquellos ámbitos con déficits acumulados.

Preceptos afectados: artículos 26, 27, 58, 68, 69, 123, 124 y 156 del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

1. Que se incorpore de forma expresa una **regla de simultaneidad** entre la edificación residencial y la creación del equipamiento básico público en los nuevos desarrollos, de modo que no pueda otorgarse la licencia de primera ocupación de las viviendas si no se ha alcanzado un mínimo dotacional suficiente, modulable según las características del entorno y la existencia de dotaciones próximas operativas. Defendemos que ese equipamiento básico incluya, al menos, plazas escolares de educación infantil y obligatoria, transporte colectivo, atención sanitaria primaria, áreas de juego y recreo infantil e instalaciones deportivas elementales.
2. Que se refuercen los artículos 68 y 69 para asegurar que los estándares dotacionales en nuevos barrios y grandes actuaciones residenciales sean suficientes y se apliquen con independencia de la clasificación previa del suelo, atendiendo a la envergadura real de la operación y a su impacto sobre la ciudad.
3. Que se añada una previsión específica para que las actuaciones sobre la ciudad existente y, en particular, las actuaciones de regeneración urbana y de dotación, tengan como objetivo prioritario la **mejora de ratios dotacionales** en los barrios consolidados con carencias acreditadas, evitando aumentos de edificabilidad que agraven los déficits existentes sin compensación suficiente. La FRAVM ha venido proponiendo, además, diagnósticos territorializados del equipamiento y fórmulas de esponjamiento y obtención de espacios dotacionales en ámbitos saturados.
4. Que se refuerce la prioridad legal de la **rehabilitación, regeneración, renovación y reequipamiento de la ciudad existente**, de forma que estas actuaciones no aparezcan sólo como una posibilidad entre otras, sino como uno de los ejes principales de la política urbanística regional, con financiación propia.
5. Que se precise que las cesiones, estándares y reservas dotacionales no podrán ser sustituidos de forma generalizada por equivalentes económicos cuando ello impida atender de manera efectiva las necesidades reales de los barrios y de los nuevos desarrollos.

La aceptación de esta alegación supondría una mejora clara del anteproyecto. En primer lugar, ayudaría a evitar que se sigan reproduciendo desarrollos residenciales incompletos, en los que las viviendas llegan antes que los servicios públicos esenciales. En segundo lugar, permitiría orientar mejor la acción urbanística hacia la corrección de déficits históricos en la ciudad ya consolidada, donde viven millones de personas y donde las necesidades de equipamiento siguen siendo muy desiguales. En tercer lugar, reforzaría la idea de que el

urbanismo debe servir para construir barrios completos y habitables, y no sólo para habilitar suelo edificable. Y, por último, haría más coherente la ley con una política territorial y urbana centrada en el interés general, la calidad de vida y la igualdad entre barrios.

Decimocuarta alegación. Excesiva preferencia por fórmulas flexibles de gestión y por la iniciativa privada en detrimento del control público

La FRAVM considera que el anteproyecto mantiene una orientación excesivamente favorable a las fórmulas de gestión basadas en la iniciativa privada y en la colaboración externalizada, sin reforzar con la misma intensidad la gestión pública directa de la ejecución urbanística. El problema no está en que puedan existir mecanismos de colaboración o participación privada, algo que forma parte desde hace tiempo del ordenamiento urbanístico madrileño, sino en el sesgo general con el que el texto los impulsa y presenta. El artículo 235 llega a establecer que las administraciones públicas con competencias urbanísticas y ambientales tienen el deber de **facilitar y promover la colaboración de la iniciativa privada**, mientras que el título VIII amplía y sistematiza el papel de entidades privadas colaboradoras urbanísticas, entidades colaboradoras ambientales y agentes colaboradores como el agente urbanizador, el agente regenerador y el agente rehabilitador.

A ello se suma que el sistema de ejecución sigue descansando de forma muy marcada en la lógica de la compensación y en la gestión por propietarios o por operadores privados. El sistema de compensación aparece regulado como cauce ordinario de gestión privada, y el artículo 154 mantiene incluso la posibilidad de gestionar por concesión el sistema de expropiación, es decir, el sistema público por excelencia. Además, el artículo 270 reintroduce la figura del agente urbanizador, permitiendo que, una vez transcurridos determinados plazos, cualquier persona, aunque no sea propietaria del suelo, pueda promover el desarrollo de un ámbito. En nuestra opinión, este diseño prolonga una concepción del urbanismo en la que la iniciativa pública queda demasiadas veces en posición subsidiaria respecto de la privada.

Nuestra posición a este respecto ha sido siempre muy clara. Ya en las propuestas de 2017 sostuvimos que no procede que la ley exprese preferencia por un sistema de ejecución sobre otro y mucho menos que arrincone los sistemas públicos. Defendimos, por el contrario, la normalización de la expropiación, la cooperación y la ejecución forzosa como instrumentos plenamente legítimos al servicio del interés general, así como la eliminación de la concesión a entidades privadas de la gestión de la expropiación o de la ejecución forzosa. Igualmente, cuestionamos la expansión de las entidades urbanísticas de colaboración por entender que suponen una privatización de funciones que deberían corresponder de manera principal a los servicios públicos, por no hablar de sus malos antecedentes en otras comunidades autónomas.

A nuestro juicio, una ley que aspire a fortalecer la función pública del urbanismo no debería partir de la idea de que la iniciativa privada es el motor natural del sistema y que la administración debe sobre todo acompañarla, facilitarla o suplirla cuando falla. Cada sistema de ejecución tiene su razón de ser, pero si alguno merece una posición central en una legislación orientada al interés general, ése debe ser el sistema público, no el privado.

Por ello, esta Federación entiende que el anteproyecto debe revisarse para reforzar la dirección pública efectiva de la gestión urbanística y para limitar la externalización o privatización de funciones que afectan al núcleo de la acción urbanística.

Preceptos afectados: artículos 119, 122, 130, 131, 140, 154, 155, 235, 243, 245, 246, 267, 270 y 271 del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

1. Que se revise el artículo 235 para eliminar la formulación según la cual las administraciones públicas tienen el deber de facilitar y promover la colaboración de la iniciativa privada, sustituyéndola por una redacción que afirme con claridad la

dirección pública de la actividad urbanística y la posibilidad de colaboración privada sólo cuando resulte compatible con el interés general y con el mantenimiento de las potestades públicas.

2. Que se modifiquen los artículos 130 y 131 para evitar cualquier preferencia, expresa o implícita, por el sistema de compensación y para reconocer con plena normalidad la aplicabilidad de los **sistemas públicos de ejecución** —cooperación, expropiación y ejecución forzosa— cuando así lo aconsejen las características de la actuación o el interés general.
3. Que se revise el artículo 154 para suprimir la posibilidad de **gestión concesional privada del sistema de expropiación** o, subsidiariamente, restringirla de forma muy severa, dado que dicha fórmula desnaturaliza el sistema público y desplaza hacia operadores privados potestades y efectos que deberían quedar bajo control público directo.
4. Que se reconsidere la regulación del **agente urbanizador** del artículo 270, evitando que la ley favorezca la entrada de terceros no propietarios como promotores del desarrollo urbanístico sin garantías reforzadas de control público, interés general y respeto al papel de los ayuntamientos.
5. Que se revisen los artículos 243 a 246 para limitar con mayor claridad el alcance material de las **entidades privadas colaboradoras urbanísticas**, reservando a los servicios públicos municipales y autonómicos las funciones nucleares de control, verificación, disciplina e inspección.
6. Que se refuerce, en el conjunto del título VI y del título VIII, la prioridad de la **gestión pública directa** y de los instrumentos públicos de ejecución cuando estén en juego actuaciones de especial relevancia territorial, residencial, dotacional o social.

La aceptación de esta alegación supondría una mejora clara del anteproyecto. En primer lugar, reforzaría la función pública del urbanismo y la capacidad real de las administraciones para dirigir la ejecución del planeamiento conforme al interés general. En segundo lugar, evitaría que la colaboración privada se convierta, de hecho, en un mecanismo de desplazamiento de potestades públicas o de debilitamiento de los servicios técnicos municipales. En tercer lugar, permitiría equilibrar mejor el sistema de ejecución, devolviendo centralidad a las herramientas públicas allí donde la iniciativa privada no garantiza por sí sola ni la equidad, ni la transparencia, ni la utilidad social de la actuación. Y, por último, haría más coherente la ley con una concepción del suelo y de la ciudad como realidades sometidas a una función social y no sólo como soporte de negocio o de inversión.

Decimoquinta alegación. Riesgo de debilitamiento de la disciplina urbanística y del control administrativo efectivo

La FRAVM considera que el anteproyecto no refuerza de manera suficiente la disciplina urbanística ni el control administrativo efectivo y que, en algunos extremos, mantiene una orientación que puede contribuir a su debilitamiento. Es verdad que el texto incorpora elementos positivos, como la obligación de que la Comunidad de Madrid y los municipios de más de 5.000 habitantes dispongan de un **plan de inspección** y elaboren una memoria o balance periódico de actividad en materia de disciplina urbanística. Pero, a nuestro juicio, ese avance convive con una apertura excesiva a la colaboración privada en funciones de comprobación, verificación, vigilancia y control que deberían seguir siendo, de forma principal, una responsabilidad directa de los servicios públicos.

La preocupación se concentra con claridad en los artículos 243 a 246. Las entidades privadas colaboradoras urbanísticas pueden intervenir, a instancia del interesado o del ayuntamiento, en la comprobación o control de licencias y declaraciones responsables, en la verificación posterior de actos de uso del suelo y de la edificación e incluso en la comprobación, control y posterior verificación de las calificaciones de vivienda protegida.

Además, sus certificados de conformidad producen efectos equiparables a los emitidos por los servicios técnicos municipales. A ello se añade que el artículo 287 permite que el propio plan de inspección establezca los casos en que las entidades de colaboración urbanística puedan realizar actuaciones de inspección, vigilancia y control. Aunque la ley diga que estas entidades no tienen carácter de autoridad y que sus informes no prevalecen sobre los municipales, lo cierto es que se les sigue atribuyendo una intervención relevante en un ámbito que afecta al núcleo del control de la legalidad urbanística.

En nuestra opinión, esta solución no responde al problema real de fondo. La Comunidad de Madrid no se caracteriza precisamente por un exceso de control público, sino más bien lo contrario: insuficiencia de medios, falta de personal inspector y debilidad de la reacción administrativa frente a infracciones urbanísticas que se prolongan en el tiempo. Ya hemos señalado en anteriores alegaciones que el aparato de disciplina urbanística funciona mal y que la respuesta no puede consistir en privatizar funciones de verificación e inspección, sino en reforzar los servicios públicos municipales y autonómicos. También hemos sostenido de forma expresa que las entidades urbanísticas de colaboración constituyen una forma de privatización de funciones de disciplina urbanística que debería evitarse.

A ello se suma que la ley mantiene el peso de las **declaraciones responsables urbanísticas** y del control posterior, una orientación ya introducida en reformas previas y que exige, precisamente por ello, reforzar más y no menos la capacidad inspectora pública. Si se amplían o mantienen fórmulas de intervención ex post, pero los medios materiales y humanos siguen siendo insuficientes y parte del control se desplaza a entidades privadas, el resultado puede ser un sistema más rápido en apariencia, pero más débil en la protección efectiva de la legalidad.

Por ello, esta parte entiende que el anteproyecto debe revisarse para reforzar la disciplina urbanística como función pública esencial, limitando la colaboración privada a supuestos verdaderamente auxiliares y reforzando, en cambio, la inspección y el control ejercidos directamente por las administraciones.

Preceptos afectados: artículos 195, 197, 199, 243, 245, 246, 279, 283, 287, 298, 299, 301 y 302 del anteproyecto; disposición adicional sexta.

Propuesta de la FRAVM:

1. Que se revisen los artículos 243, 245 y 246 para limitar de forma mucho más estricta el papel de las **entidades privadas colaboradoras urbanísticas**, excluyendo su intervención en funciones que afecten materialmente a la verificación, inspección y control de la legalidad urbanística, así como en la comprobación de calificaciones de vivienda protegida.
2. Que se modifique el artículo 287 para suprimir la posibilidad de que el plan de inspección atribuya a entidades de colaboración urbanística actuaciones de **inspección, vigilancia y control**, reservando estas funciones al personal inspector y a los servicios técnicos de las administraciones públicas.
3. Que se refuerce la regulación de la inspección urbanística mediante la incorporación de obligaciones más claras de dotación de medios personales y materiales, tanto en la Administración autonómica como en la local, especialmente en los municipios con mayor presión urbanística o edificatoria.
4. Que se revise el régimen de las **declaraciones responsables urbanísticas** para garantizar un control posterior público, efectivo y con plazos y consecuencias suficientemente claros, evitando que la simplificación procedimental se traduzca en un debilitamiento material de la legalidad urbanística.
5. Que se añada la obligación de publicar periódicamente información desagregada sobre inspecciones, expedientes de restauración de la legalidad, sanciones impuestas, ejecuciones subsidiarias y resultados del control posterior de

declaraciones responsables, reforzando así la transparencia y la rendición de cuentas.

6. Que se reconsidere la disposición adicional sexta y cualquier otra previsión que extienda la actuación de entidades privadas colaboradoras a ámbitos especialmente sensibles, como la vivienda protegida, donde el control público debería ser particularmente intenso.

La aceptación de esta alegación supondría una mejora clara del anteproyecto. En primer lugar, reforzaría la disciplina urbanística como función pública esencial al servicio del interés general y de la protección efectiva del territorio, de la vivienda y de la ciudad. En segundo lugar, contribuiría a corregir uno de los problemas reales del sistema, que no es el exceso de control, sino la insuficiencia de medios y la debilidad de la reacción administrativa frente a la infracción. En tercer lugar, evitaría que la colaboración privada acabe sustituyendo de hecho a los servicios públicos en tareas que exigen imparcialidad, autoridad y continuidad administrativa. Y, por último, haría más coherente la ley con una concepción del urbanismo en la que la simplificación procedimental no pueda hacerse a costa del control de la legalidad.

Decimosexta alegación. Necesidad de revisar el anteproyecto para evitar fricciones con la legislación básica estatal

La FRAVM considera que el anteproyecto presenta diversas fricciones con la legislación básica estatal en materia de suelo y rehabilitación urbana, particularmente en aquellos extremos en los que amplía la flexibilidad del sistema, debilita la preservación del suelo rural, atribuye un alcance excesivo a instrumentos excepcionales o desdibuja la estructura del planeamiento y la dirección pública de la actividad urbanística. No afirmamos aquí que todo el texto incurra en contradicción frontal con la normativa básica, pero sí que varias de sus opciones solo podrían sostenerse mediante interpretaciones muy restrictivas, algo poco aconsejable en una ley de esta importancia.

En nuestra opinión, los puntos más delicados se concentran, de un lado, en la regulación del suelo rural y de los usos excepcionales, así como en la posibilidad de desarrollar Proyectos de Alcance Regional en cualquier clase de suelo y con una amplitud difícilmente conciliable con el carácter excepcional que debería presidir este tipo de instrumentos. De otro lado, también suscita dudas la nueva arquitectura del planeamiento, en la medida en que el juego entre Plan Estratégico Municipal, Plan Ejecutivo, ordenanzas urbanísticas y compendio normativo puede acabar debilitando la seguridad jurídica y desdibujando qué determinaciones deben permanecer necesariamente en el planeamiento. A ello se suma la preferencia del texto por fórmulas de colaboración privada y de externalización funcional en ámbitos donde la legislación básica parte de la necesaria dirección y control públicos de la actividad urbanística.

A juicio de esta Federación, una ley autonómica puede innovar, reorganizar instrumentos y adaptar el sistema a nuevas necesidades, pero no debería hacerlo a costa de tensar innecesariamente su encaje con la normativa básica estatal ni de abrir espacios de incertidumbre interpretativa que, además de comprometer la seguridad jurídica, incrementen el riesgo de impugnación futura. En una materia tan sensible como la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, la claridad normativa y el respeto escrupuloso al marco básico estatal son exigencias de primer orden.

Por ello, esta Federación entiende que el anteproyecto debe revisarse de forma transversal para garantizar un encaje más claro y seguro con la legislación básica estatal y evitar que varias de sus previsiones queden expuestas a conflictos interpretativos o a eventuales tachas de nulidad.

Preceptos afectados: artículos 21 a 35; artículos 46 a 56; artículos 57 a 87; artículos 111, 243, 245, 246 y 287 del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

1. Que se revise el conjunto de la regulación del **suelo rural** para reforzar su preservación y acotar de forma más estricta los usos excepcionales, de manera que la ley autonómica no desborde el estatuto básico del suelo rural ni facilite transformaciones incompatibles con su función territorial, ambiental o agraria.
2. Que se reformulen los **Proyectos de Alcance Regional** y demás instrumentos de interés regional para devolverles un carácter estrictamente excepcional, tasado y vinculado a intereses públicos supramunicipales ciertos, evitando que operen como vías ordinarias de desplazamiento del planeamiento municipal o de actuación en cualquier clase de suelo.
3. Que se revise la regulación del **Plan Estratégico Municipal**, del **Plan Ejecutivo** y de las **ordenanzas urbanísticas** para definir con mayor precisión sus respectivas funciones, preservar el contenido propio del planeamiento y reforzar la seguridad jurídica del sistema.
4. Que se refuerce en todo el texto la afirmación de la **dirección pública efectiva de la actividad urbanística**, limitando el desplazamiento de funciones de control, verificación e inspección hacia entidades privadas colaboradoras y acotando con mayor rigor el papel de la iniciativa privada en la ejecución del planeamiento.
5. Que se introduzca una revisión general de técnica normativa para asegurar que las remisiones, conceptos abiertos y habilitaciones amplias del anteproyecto no comprometen el encaje de la ley con la normativa básica estatal ni debilitan las garantías materiales del urbanismo como función pública.

La aceptación de esta alegación supondría una mejora clara del anteproyecto. En primer lugar, permitiría dotar al texto de una mayor solidez jurídica, reduciendo el riesgo de controversias interpretativas y de impugnaciones futuras. En segundo lugar, reforzaría la seguridad jurídica de ayuntamientos, ciudadanía y operadores, al clarificar mejor los límites dentro de los cuales puede desplegarse la legislación autonómica. En tercer lugar, haría más coherente la ley con una concepción del urbanismo y de la ordenación territorial presidida por el interés general, la preservación del suelo y la dirección pública efectiva. Y, por último, contribuiría a que la eventual modernización del sistema no se traduzca en una pérdida de garantías ni en una tensión innecesaria con el marco básico estatal.

Décimo séptima alegación. Sobre la Modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Recreativos. Prohibición del uso de llama viva y elementos de combustión en zonas cerradas con público

La FRAVM considera que la seguridad de las personas en establecimientos abiertos al público debe constituir un principio prioritario de la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas. Los recientes sucesos ocurridos en establecimientos de ocio y restauración, tanto en España como en otros países europeos, han puesto de manifiesto el riesgo que supone el uso de llama viva, dispositivos pirotécnicos, bengalas, flameados o cualquier otro elemento de combustión en espacios cerrados con presencia de público.

Estos elementos, utilizados en ocasiones como parte de espectáculos o animaciones en establecimientos de restauración u ocio, pueden generar incendios, explosiones o situaciones de pánico colectivo con consecuencias graves para la seguridad de las personas. La normativa autonómica debe corregir estos riesgos mediante una prohibición expresa en zonas cerradas accesibles al público, salvo en instalaciones técnicas autorizadas y sometidas a normativa específica de prevención de incendios.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, esta medida se justifica por las competencias autonómicas en materia de espectáculos públicos, protección civil y seguridad en establecimientos abiertos al público, así como por el principio de prevención de riesgos y de protección de la seguridad de las personas, que debe informar toda la normativa reguladora de actividades abiertas al público.

Preceptos afectados: Disposición Final primera del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

Se propone añadir un apartado 4 en el artículo 6 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, con la siguiente redacción:

Uno. El apartado cuarto del artículo 6 queda redactado de la siguiente forma:

«4. Los locales y establecimientos no podrán desarrollar ninguna actividad que permita el uso de llama viva, fuego abierto, dispositivos pirotécnicos, velas, bengalas, flameados o cualquier otro elemento que produzca combustión en las zonas cerradas accesibles al público en los establecimientos incluidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, salvo en cocinas, instalaciones industriales o equipos expresamente autorizados que cumplan la normativa de prevención de incendios y seguridad.»

Asimismo, se propone modificar el artículo 37 incorporando un nuevo epígrafe como infracción muy grave:

«19. El desarrollo de actividades que permitan el uso de llama viva, fuego abierto, dispositivos pirotécnicos, velas, bengalas, flameados o cualquier otro elemento que produzca combustión en las zonas cerradas accesibles al público en los establecimientos incluidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, salvo en cocinas, instalaciones industriales o equipos expresamente autorizados que cumplan la normativa de prevención de incendios y seguridad.»

Décimo octava alegación. Sobre la Modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Recreativos. Excepción del uso de la declaración responsable en zonas de protección acústica especial

La FRAVM considera que la generalización de la declaración responsable como mecanismo habilitante para el inicio de actividades recreativas supone una modificación sustancial del modelo tradicional de intervención administrativa, al sustituir el control previo por un control posterior. Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, este cambio implica una reducción del control ex ante por parte de la Administración y un desplazamiento del control hacia fases posteriores, cuando la actividad ya se encuentra en funcionamiento.

Este modelo puede resultar adecuado para determinadas actividades de bajo impacto, pero no resulta apropiado en zonas de protección acústica especial reguladas por la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. Estas zonas constituyen instrumentos jurídicos de protección ambiental y de defensa del derecho al descanso, a la salud y a la intimidad domiciliaria de la población residente, y su eficacia se basa precisamente en la limitación previa de actividades susceptibles de generar contaminación acústica.

La experiencia acumulada en la Comunidad de Madrid demuestra que las zonas de protección acústica especial han permitido reducir de forma significativa los niveles de ruido

y mejorar la convivencia vecinal, constituyendo uno de los instrumentos más eficaces de protección ambiental urbana. Permitir el inicio de actividades mediante declaración responsable en estas zonas supondría debilitar el sistema de control previo que ha permitido alcanzar estos resultados, sustituyéndolo por un control posterior que, en muchos casos, resulta tardío e insuficiente para evitar los perjuicios a la población residente.

Preceptos afectados: Apartado uno de la Disposición Final primera del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

Se propone que el artículo 8 bis.1 quede redactado del siguiente modo:

«Las actividades contempladas en el ámbito de aplicación de la presente ley se podrán iniciar mediante declaración responsable del interesado, salvo las que tengan lugar en las instalaciones reguladas en el artículo 15 así como las que se desarrollen en zonas de protección acústica especial al amparo del artículo 25 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.»

Décimo novena alegación. Sobre la Modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Recreativos. Competencia municipal en espectáculos extraordinarios y necesidad de coordinación metropolitana

La FRAVM considera que la atribución a los municipios de más de 20.000 habitantes de la competencia para autorizar espectáculos extraordinarios puede resultar coherente con el principio de autonomía local, pero no puede desconocer que este tipo de eventos tienen con frecuencia un impacto supramunicipal o metropolitano en materia de movilidad, seguridad ciudadana, protección civil, ruido, transporte público o convivencia ciudadana.

En áreas metropolitanas como la Comunidad de Madrid, los grandes eventos no afectan únicamente al municipio en el que se celebran, sino a municipios colindantes, infraestructuras regionales, dispositivos de seguridad del Estado y servicios públicos autonómicos. Por ello, resulta necesario establecer mecanismos de coordinación interadministrativa y de participación de los distintos actores implicados en la autorización de estos eventos, con el fin de garantizar una adecuada planificación, coordinación de dispositivos de seguridad, control del impacto acústico y gestión de la movilidad.

Se considera necesario establecer un reglamento general que sirva de marco para las futuras ordenanzas municipales en esta materia, así como la creación de una Comisión de Seguimiento para la autorización de espectáculos extraordinarios con incidencia supramunicipal en municipios de más de 20.000 habitantes

Preceptos afectados: Apartado cuatro de la Disposición Final primera del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

Se propone que la introducción de la letra c) prevista en el Anteproyecto en el artículo 20 quede redactada de la siguiente manera:

«c) En municipios con población superior a 20.000 habitantes, los espectáculos y actividades recreativas de carácter extraordinario definidos en el artículo 19.d). En este caso, corresponderá al respectivo Ayuntamiento comprobar que los locales en que pretenden celebrarse son aptos por contar con el título jurídico habilitante y que el espectáculo y actividad recreativa de carácter extraordinario se adecúa a la normativa vigente en materia de seguridad y protección civil.

Cuando la celebración de estos espectáculos o actividades pueda tener incidencia supramunicipal en materia de movilidad, seguridad ciudadana, protección civil, impacto acústico, medioambiental o afección a servicios públicos de carácter supramunicipal, se garantizará la coordinación entre las administraciones públicas competentes mediante la emisión de informe por el órgano autonómico de coordinación que se establece a continuación.

A estos efectos, se creará la Comisión Autonómica de Coordinación de Espectáculos Extraordinarios, como órgano colegiado adscrito a la consejería competente en materia de espectáculos públicos, que emitirá informe en los procedimientos de autorización de espectáculos extraordinarios en los supuestos anteriormente señalados.

La Comisión estará integrada por representantes de la Comunidad de Madrid, de la Federación Madrileña de Municipios, de los municipios de la región con población superior a 20.000 habitantes, de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid en representación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las organizaciones empresariales vinculadas al ocio, la hostelería y el turismo y de la Federación de Asociaciones Vecinales más representativa de la región. Reglamentariamente se determinarán su composición, funcionamiento y los supuestos en los que deba solicitarse su informe.»

Vigésima alegación. Sobre la Modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Recreativos. Procedimiento especial para la autorización de actividades de interés general, cultural y turístico.

La FRAVM considera que la previsión de un procedimiento especial para la autorización de actividades de interés general, cultural o turístico debe valorarse positivamente en la medida en que permite articular procedimientos administrativos específicos para eventos o actividades que, por su relevancia cultural, turística o económica, requieren una tramitación diferenciada respecto de los procedimientos ordinarios previstos en la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas.

No obstante, la creación de procedimientos especiales en el ámbito administrativo debe interpretarse conforme al principio de excepcionalidad, de forma que estos procedimientos no se conviertan en un régimen ordinario alternativo al régimen general de autorización de espectáculos públicos. La utilización reiterada de procedimientos excepcionales puede desvirtuar el sistema general de intervención administrativa, generar inseguridad jurídica y provocar situaciones de desigualdad en la aplicación de la norma. Por ello, la regulación reglamentaria de este procedimiento especial deberá establecer criterios objetivos, límites y supuestos claramente definidos que justifiquen la utilización de este procedimiento excepcional.

Asimismo, este tipo de actividades y eventos suele implicar una elevada concentración de público, afecciones a la movilidad, necesidad de dispositivos de seguridad y protección civil,

impacto acústico, ocupación intensiva del espacio público y, en general, una incidencia significativa sobre el territorio y la población residente. Por ello, el desarrollo reglamentario de este procedimiento especial no debería configurarse únicamente como una regulación procedimental, sino como un instrumento de planificación y coordinación interadministrativa que permita evaluar previamente el impacto territorial, ambiental, de movilidad y de seguridad de este tipo de eventos.

En este sentido, se considera necesario que en el proceso de elaboración del reglamento que desarrolle este procedimiento especial se cuente con la participación institucional del órgano autonómico de coordinación en materia de espectáculos extraordinarios cuya creación se propone en la alegación anterior, a fin de garantizar la coordinación interadministrativa y la participación de las administraciones públicas y sectores económicos y sociales afectados en la planificación de este tipo de actividades.

Preceptos afectados: Apartado trece de la Disposición Final primera del anteproyecto.

Propuesta de la FRAVM:

Se propone modificar la disposición adicional novena correspondiente del siguiente modo:

«Disposición adicional novena. Procedimiento especial para la autorización de actividades de interés general, cultural y turístico.

Reglamentariamente se podrá establecer un procedimiento especial para la autorización de aquellas actividades declaradas expresamente de interés general, cultural o turístico, o celebradas en el marco de acontecimientos declarados como tales, debiendo respetarse en todo caso el principio de excepcionalidad de este procedimiento respecto del régimen general de autorización de espectáculos públicos y actividades recreativas.

En el proceso de elaboración del reglamento que desarrolle este procedimiento se recabará informe de la Comisión Autonómica de Coordinación de Espectáculos Extraordinarios, que se creará como órgano colegiado adscrito a la consejería competente en materia de espectáculos públicos.

La futura regulación reglamentaria que desarrolle la composición, funcionamiento y régimen jurídico de dicha Comisión podrá atribuirle funciones de consulta, coordinación, informe o seguimiento en relación con las actividades de interés general, cultural o turístico y los espectáculos extraordinarios, así como en relación con la planificación y evaluación de su impacto territorial, ambiental, de movilidad y de seguridad.»

Vigésima alegación. Modificación de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos en relación a la limitación de horarios de venta de alcohol en los denominados establecimientos de conveniencia.

La FRAVM considera que en los últimos años se ha producido una transformación de los denominados establecimientos de conveniencia regulados por el artículo 30 de la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid que en la práctica

funcionan como establecimientos de venta nocturna de bebidas alcohólicas para su consumo en la vía pública. Esta situación genera problemas de convivencia vecinal, ruido, suciedad, botellón, inseguridad ciudadana y dificultades para la actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Estos establecimientos compiten además de forma desleal con los establecimientos de hostelería y ocio nocturno sometidos a una regulación mucho más estricta en materia de horarios, seguridad, insonorización y control administrativo. Asimismo, facilitan el consumo de alcohol en la vía pública, especialmente en zonas de protección acústica especial y en áreas residenciales con problemas de convivencia, dificultando la labor de los cuerpos y fuerzas de seguridad y agravando los problemas de convivencia vecinal.

Esta realidad justifica la modificación de la normativa sobre drogodependencias para limitar la venta nocturna de alcohol en establecimientos en los que no esté autorizado el consumo en su interior.

Preceptos afectados: Inclusión de una Disposición Final tercera en el anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región postergando la disposición final tercera anterior de Habilitación Normativa a la Disposición final cuarta y la disposición final de Entrada en Vigor a la Disposición final quinta.

Se propone introducir una Disposición final tercera en el Anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región con la siguiente modificación del artículo 30.4 de la Ley 5/2002 , de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos:

«4. No se permitirá la venta, suministro o distribución minorista de bebidas alcohólicas realizada a través de establecimientos de cualquier clase en los que no esté autorizado el consumo, la de carácter ambulante y la efectuada a distancia, cuando tengan lugar durante el horario nocturno que se determine por cada Corporación Local, se entenderá por horario nocturno el comprendido entre las veintidós y las ocho horas del día siguiente.»

Por todo lo expuesto, **SOLICITA:**

Que se tenga por presentado este escrito en tiempo y forma y, con él, por formuladas las anteriores alegaciones.

Que se acuerde la ampliación o reapertura del trámite de audiencia e información pública en los términos interesados en la primera alegación.

Que se retire el Anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región por las razones expuestas en la segunda alegación.

Y, subsidiariamente, para el caso de no estimarse la petición de retirada, que se modifique el texto del anteproyecto en los términos propuestos a lo largo del presente escrito, incorporando las correcciones y garantías necesarias para adecuarlo al interés general, al derecho a la vivienda, al reequilibrio territorial, a la autonomía municipal y al respeto de la legislación básica estatal.

Todo lo cual se somete a la consideración de la División de Modernización Normativa de la Dirección General de Urbanismo.

En Madrid, a de abril de 2026

Fdo. _____