

**CIUDAD Y TERRITORIO**

**ESTUDIOS TERRITORIALES**

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVII, Nº 224, verano 2025

Págs. 821-838

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.17>

CC BY-NC-ND



## El factor humano de la administración urbanística: Madrid

Antonio Díaz-Sotelo

Arquitecto. Ayuntamiento de Madrid y Universidad Politécnica de Madrid

**Resumen:** La Ley del Suelo de 1975 secuenció administrativamente el proceso de producción del espacio urbano, permitiendo especializar la actividad de los funcionarios urbanistas. Esa especialización es inseparable de la democratización de la administración pública local y, en Madrid, de su descentralización. Este estudio recorre, con breves reflexiones, diálogos y referencias a casos conocidos, las condiciones del ejercicio profesional en las especialidades asociadas a las fases del proceso urbanístico definido por la Ley: del planeamiento estratégico a la disciplina. Antes y después, el estudio reflexiona sobre el carácter público de la actividad urbanística, así como sobre la organización y formación de las personas dedicadas a esa actividad en el ayuntamiento de Madrid.

**Palabras clave:** Urbanismo; Urbanista; Funcionario; Administración Local; Madrid.

## The human factor of urban administration: Madrid

**Abstract:** The Land Law of 1975 administratively sequenced the process of production of urban space, allowing the activity of urban planning officials to be specialized. This specialization is inseparable from the democratization of local public administration and, in Madrid, from its decentralization. This study covers, with brief reflections, dialogues and references to well-known cases, the conditions of

---

Recibido: 30.09.2024; Revisado: 24.02.2025

Correo electrónico: [antoniomaria.diaz@upm.es](mailto:antoniomaria.diaz@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0627-8962>

El autor agradece las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original y agradece la colaboración de los compañeros que le han acompañado en esta reflexión.

professional practice in the specialties associated with the phases of the urban planning process defined by the Law: from strategic planning to discipline. Before and after, the study reflects on the public nature of urban planning activity, as well as on the organization and training of people dedicated to this activity in the Madrid City Council.

**Keywords:** Town planning; Urbanist; Civil servant; Local government; Madrid.

## 1. Presentación

Mi abuelo era funcionario de la administración local, era el escultor de la diputación de A Coruña.

## Metodología y objetivos

Nadie espere el rigor propio de esta publicación en este estudio (sic), que se limita a una reflexión personal, o en compañía de otros, sobre el marco normativo de nuestro trabajo como urbanistas de la administración local. El factor humano es lo que tiene.

La información para este estudio se recogió de documentos administrativos que se citan la primera vez con su nombre común, seguido de su acrónimo entre paréntesis, y solo con este acrónimo en las siguientes. Se acompaña una lista de acrónimos al final del estudio.

Se completa esa información con doce entrevistas a sendos compañeros con amplia experiencia en diferentes especialidades del urbanismo o materias conexas. Gracias por su generosidad y rigor.

El objetivo es exponer una panorámica de la actividad urbanística en el ayuntamiento de Madrid. No es exhaustiva, faltan especialidades y faltan los compañeros dedicados a tareas administrativas, dos de cada tres de los seiscientos funcionarios del área de urbanismo.

Entre la introducción y las conclusiones, este estudio se estructura en doce apartados temáticos asociados a cada uno de los especialistas entrevistados. La especialidad de los ocho primeros se corresponde con sendas fases del proceso urbanístico, desde el planeamiento estratégico hasta el control posterior de la ejecución edificatoria. Otros dos con especialidades transversales a ese proceso: el patrimonio y la participación. Los dos últimos tratan de las personas.

Esas conversaciones se precedieron de un cuestionario, con preguntas comunes sobre el marco legal y administrativo de su trabajo, y otras sobre su especialidad.

Los compañeros se presentan a mitad de cada apartado, exponiendo brevemente su perfil y su adecuación al propósito del estudio. Antes de esa presentación, expongo mi reflexión personal sobre el marco administrativo de nuestro trabajo, desde la LS75, reforzada con su conocimiento y experiencia. Después, he intentado respetar sus opiniones y criterios

## 2. Introducción: actividad urbanística, producción del espacio y proceso administrativo

La Ley, de 2 de mayo de 1975, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS75) y el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TR76) cambió el ejercicio de la actividad urbanística.

Cincuenta años después, no es razonable dudar sobre el verdadero carácter y sujeto de esta actividad. La LS75 describe, desde su título preliminar, el carácter público y administrativo de la actividad urbanística, con referencias a administraciones y funcionarios. Podría parecer una descripción formal y poco explícita, pero no lo es. Invito a leer como han concretado ese carácter las diferentes leyes autonómicas, por ejemplo, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM01) para definir el objeto, contenido y naturaleza de la ordenación urbanística (art.2):

“La actividad urbanística constituye una función pública cuya titularidad corresponde a las Administraciones públicas competentes, que la gestionarán y desarrollarán conforme a una equilibrada y equitativa ponderación de los bienes jurídicos relevantes protegidos por la Constitución y para la máxima realización posible en cada caso del orden por ésta definido”.

Muy diferente de otras recientes definiciones alternativas de la actividad urbanística, por ejemplo, en el proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid de 2017 (PLUSCM17) (art.4):

“La actividad urbanística se ejerce en el marco del derecho de propiedad del suelo, de la libertad de empresa y, en su caso, de la iniciativa pública empresarial, bajo la dirección y el control de las Administraciones Públicas y con sumisión al ejercicio de cuantas funciones públicas corresponda”.

Nunca estamos lo suficientemente a salvo.

La LS75 descompone su objeto, “la ordenación urbanística en todo el territorio nacional”, en lo que denomina “aspectos” (art.1 y 2), concebidos y regulados como fases de un proceso, desde el planeamiento estratégico hasta la disciplina urbanística. No es artificio establecer un paralelismo entre ese proceso administrativo y el proceso de producción del espacio habitable, tal y como se describe en los manuales clásicos de la profesión.

En legislaciones posteriores se critica la rígida linealidad del proceso definido en la LS75 frente a concepciones cílicas más adecuadas a ciudades maduras. En su momento, esa simplicidad aportó certidumbre al ejercicio de la actividad urbanística, en aplicación del principio jurídico clásico: “el proceso como garantía”.

### 3. Planificación estratégica

El planeamiento es el primer “aspecto” y la primera fase del proceso urbanístico en la LS75. La precisa y jerarquizada tipología de planes devino incompatible con la organización territorial postconstitucional, a la que la LS75 no supo adelantarse.

La LS75 (art.8) concibe los Planes Directores Territoriales de Coordinación como estratégicos, con referencia explícita a la “planificación económica y social”, pero más vaga sobre su ámbito territorial.

No puede deducirse de la LS75 que ese planeamiento estratégico corresponda a las competencias y servicios municipales. Por otra parte, el carácter integral del plan general en la LS75 (art.10) parece desnaturalizar un plan estratégico con el mismo ámbito territorial. Consecuentemente, la actividad planificadora estratégica municipal se ha refugiado en planes sectoriales, cuya visión estratégica encuentra

difícil formalización en los instrumentos urbanísticos. Sirvan algunos ejemplos:

El Plan de Calidad de Paisaje Urbano (PCPU09) se aprobó en 2009 despojado de su contenido ejecutivo. Lidera un complejo sistema de intervención en esta materia (DÍAZ, 2019), formado por el propio PCPU09 en funciones directrices, algunos aspectos de planes urbanísticos y una panoplia de ordenanzas, instrucciones, etc. Elaborado por prestigiosos profesionales externos, la concepción y desarrollo del PCPU09 corresponde a los funcionarios de tres áreas municipales, incluida la de urbanismo, cuya coordinación correspondió a la Oficina del Centro, del área de economía.

El Plan Especial de Hospedaje (PEH19) se inició con aspiraciones estratégicas, pero se aprueba en 2019 como un instrumento de planeamiento, ortodoxo y modesto, que apenas restaura la regulación original del plan general de ordenación urbana de Madrid de 1997 (PG97), destruida en la vorágine olímpica. Ello no impidió una oposición al más alto nivel por motivos no estrictamente urbanísticos, de la mismísima Comisión Nacional del Mercado y la Competencia, superada gracias un diagnóstico impecable, también de elaboración interna.

El Bosque Metropolitano es un proyecto de iniciativa y concepción municipal, desarrollado en base a las propuestas de profesionales externos. Su planteamiento estratégico se basa en la capacidad de las redes ambientales para estructurar el territorio metropolitano.

Juan Manuel Fernández Alonso es arquitecto urbanista, funcionario desde 1990 por oportunidad al inicio de su carrera. Su especialización en planificación estratégica, con la visión específica que implica, ha surgido, más que de una formación expresa, del análisis y evaluación del planeamiento general como respuesta a las cambiantes dinámicas urbanas durante un periodo profesional muy dilatado. Es responsable, directa o indirectamente, de varios planes con contenido estratégico.

Entiende que la ambigua posición normativa del PCPU09 ha impedido que se consolide como una referencia en las actuaciones municipales en la materia. Cree que el PEH19 ha contribuido a logros sectoriales, como la concepción de la vivienda turística como actividad económica, pero apenas puede exhibir resultados urbanísticos, a causa de la ruptura del proceso urbanístico que dificultó y minimizó la actuación de los servicios municipales en las fases de control. El Bosque Metropolitano tiene una clara visión estratégica, pero su articulación en planes

urbanísticos merecería el calificativo “experimental” por el abanico y complejidad de las soluciones instrumentales que exige.

La planificación estratégica urbanística solo ha sido asumida expresamente en la organización municipal en la última década y aún está débilmente articulada con el resto de las estrategias sectoriales de la ciudad. En su opinión, la ausencia de un plan territorial de escala regional o metropolitana convierte esta planificación en un trabajo a ciegas, sin expresión clara del contexto territorial en el que desplegar y calibrar las propuestas municipales, tanto en sus contenidos técnicos como en sus aspectos administrativos, impidiendo estrategias sinérgicas y armónicas con otros municipios y agentes en la configuración del territorio.

Cree que el modelo territorial del PG97 ofrece un marco capaz para el desarrollo de la ciudad, pero el tiempo transcurrido sin acometer los procesos de actualización previstos en la legislación ha generado un marco de planeamiento general ajeno a muchos de los nuevos fenómenos y retos ante los que la sociedad ha de plantear una respuesta. Es necesario actualizar los objetivos urbanísticos de la ciudad, pero la aceleración con la que se producen los cambios en la sociedad contemporánea no se ajusta fácilmente a los métodos y contenidos del planeamiento general establecidos en la legislación vigente. La revisión del plan general exige la previa innovación legislativa sobre objetivos y contenidos de los diferentes instrumentos de planificación estratégica y urbanística.

La relación con los profesionales externos exige una actitud permanente contra los estigmas sobre el nivel profesional e intelectual de los funcionarios. Con los jefes, esa relación es compleja, especialmente cuando no provienen del mundo administrativo, pues la estrategia es un punto de contraste entre los criterios técnicos y los objetivos políticos.

#### 4. Planeamiento general

La LS75 (art.11) consagra el plan general como “instrumento de ordenación integral del territorio”. En ausencia de un plan director, obsoletos los planes del desarrollismo, y aun no definidos nuevos instrumentos territoriales, los planes generales de la transición fueron un ensayo general de la aplicación de la LS75, asumiendo ese carácter “integral” más allá de lo urbanístico, como instrumento central de la política municipal.

El PG85 asumió el papel referente que le correspondía en aquel momento histórico ante la profesión de todo el país, como una nueva academia urbanística. Las últimas fases de su elaboración y los primeros años de su aplicación trasladaron a los servicios municipales la nueva cultura urbanística derivada de la LS75 y se formó una completa generación de profesionales.

La LS75 (art.31) reserva a los ayuntamientos la formulación del planeamiento general, así ha sido hasta que las legislaciones recientes han abierto los planes de sectorización a la iniciativa privada, y prevé que “la redacción podrá encargarse a los técnicos de la corporación”.

Para redactar el plan general vigente se repitió el modelo del PG85: una oficina técnica con rango de gerencia autónoma de la administración ordinaria, con una dirección externa y una composición profesional mixta.

Es conocido el difícil marco legal del PG97. Se redactó al amparo de una Ley estatal (TRLRSOU92), anulada inmediata y casi totalmente por una sentencia del Constitucional (STC97). Se desarrolla y ejecuta en el marco de la resucitada LS75, de la nueva ley estatal (LRSV98) y de la LSCM01, a las que nunca se adaptó. El PG97 se adelantó al nuevo marco, que limitaba la capacidad del planeamiento para apartar suelos del desarrollo urbanizador, con un planteamiento que orgullosamente define como “a saturación territorial”. Esa premonitoria sintonía no impidió la amenaza de nulidad superada por un complejo expediente de revisión del PG85 y modificación del PG97, elaborado por funcionarios.

En 2012, la revisión del PG97 se acometió sin estructuras externas ni excepcionales, con una dirección general específica del área de urbanismo. Nada relaciona el fracaso de aquel intento con esta estructura administrativa, ni con la calidad técnica del trabajo de los funcionarios o de los documentos elaborados. La crisis financiera y el planteamiento del PG97 habían dejado al territorio municipal sin el combustible inmobiliario que se entendía necesario para el esfuerzo administrativo.

La renuncia a revisar el PG97 se hizo explícita en la legislatura siguiente. Con borrosas referencias a más borrosos ejemplos, se pretendió desarrollar una política urbanística sobre un plan general con objetivos contrarios. Nada más alejado de un modelo de ciudad.

Se ha iniciado un nuevo proceso de revisión con la creación de la Oficina con rango de Dirección

General del Área de Urbanismo (AGUMAN23) que repite el esquema organizativo: dirección y composición interna, integrada en los servicios ordinarios del área y asesorada por un consejo externo sin funciones técnicas.

Según corrijo este estudio, se ha aprobado la Ley de Medidas para un Desarrollo Equilibrado en Materia de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (LM24) que modifica la Ley de Política Territorial (LPT95) para crear los planes estratégicos municipales (art.14 y 18q), el único instrumento de esa ley territorial que deberá desarrollarse a través de planes urbanísticos. El Futuro Plan General parece orientarse a este nuevo instrumento más que a la revisión o adaptación legal del plan general.

La no adaptación del PG97 a la LSCM01, ni de ésta a la legislación estatal (TRLSRU15), configuran un marco legal y urbanístico incierto para la práctica urbanística y para el trabajo de los funcionarios.

En ese marco, la “modificación de plan general” devino en un instrumento urbanístico habitual, tanto para actuaciones estructurantes que hubieran merecido una revisión del plan general, como para sencillas reformas de parcela única y alcance limitado, que deberían tener más sencillo encaje en un marco de planes y leyes jerárquicamente adaptados. La modificación de plan general es un “no instrumento”, apenas configurado en la LS75 y poco más en la LSCM01. Está reservada a la iniciativa pública, que carga sobre los funcionarios una responsabilidad administrativa y técnica sobrevenida y extraordinaria, así como unas complejas condiciones de relación con los técnicos de los verdaderos promotores, privados, de la actuación. La LM24 parece soslayar las dudas sobre la capacidad de este instrumento (art. segundo que modifica la LSCM01. 67. DA3<sup>a</sup>).

Chema Laforet es arquitecto, funcionario desde 2019 por vocación de servicio público y como escenario adecuado para el ejercicio de la profesión de urbanista. Tras varios años en el planeamiento privado y municipal, se ha incorporado a la Oficina del Futuro Plan General. De los compañeros externos recibe interés y algo de recelo sobre las condiciones laborales internas.

Echa en falta de un plan supramunicipal que aporte un relato de contribución a un proyecto superior.

¿Es el plan general el que se aprobó hace casi treinta años? cree que nunca va a ser el momento para una revisión canónica de una herramienta tan rígida y omnicomprensiva. El plan

debe recuperar la idea de proyecto de ciudad, trascendiendo su carácter reglamentario. Es el momento de una transición hacia un plan dinámico y flexible, en paralelo a una nueva legislación.

Ha trabajado en modificaciones de plan general diversas, utilizadas como último recurso legal para dar respuesta a las necesidades que van surgiendo en la ciudad, pero su complejidad las hace poco operativas y la ausencia de un marco estratégico sectoriza excesivamente las decisiones urbanas.

## 5. Planeamiento de desarrollo

La LS75 y su reglamento de planeamiento (RP78) concretan los instrumentos de planeamiento de desarrollo. Se superaba así una confusa tipología instrumental previa, con figuras denominadas “proyecto parcial de ordenación de volúmenes de los márgenes de la carretera...”, cuya articulación en los planes generales ha sido compleja, en áreas de planeamiento incorporado o diferenciado, cuando no imposible en la denominada norma zonal tres.

Tanto el PG85 como el PG97 articulan cuidadosa y sistemáticamente las condiciones de ordenación de los diferentes ámbitos remitidos para su desarrollo pormenorizado. Esta concreción se suma a la de la LS75, definiendo un escenario de certidumbre instrumental para el planeamiento de desarrollo, que ha contribuido a la formación de profesionales, dentro y fuera de la administración.

La no adaptación del PG97 a la LSCM01 ha venido a enturbiar este escenario, debiendo recurrir a interpretaciones de las determinaciones de las fichas de condiciones: desde la figura de planeamiento hasta la iniciativa, pasando por las cesiones dotacionales. Interpretaciones de elaboración interna sin regulación normalizada y con alto riesgo profesional para los funcionarios.

La actividad de los funcionarios urbanistas presenta un carácter dual, como redactores y como tramitadores, más explícita en esta fase del proceso que en ninguna otra porque la ejercen habitualmente los mismos profesionales.

Como redactores de planes municipales, los funcionarios deben asumir los objetivos de la corporación. La independencia profesional que otorga el estatus funcional no ha impedido que los mismos profesionales se hayan visto obligados a trabajar en planes explícitamente contradictorios en un ejercicio de precisión

deontológica, resuelto demasiadas veces sin el adecuado amparo corporativo. Supongo que estas situaciones se dan en el sector privado, quizá en peores condiciones.

Como trasmisores de cada plan de iniciativa privada, los funcionarios asumen una labor de supervisión en el ejercicio del carácter público y administrativo la actividad urbanística, especialmente del planeamiento que se convertirá en norma general tras su aprobación por un órgano soberano. Al contrario que en los actos reglados, la supervisión del planeamiento privado afecta a la concepción misma de la actuación, incluidos sus objetivos. Esta función legal de supervisión reviste al funcionario de una aparente superioridad profesional, frecuentemente paradójica cuando no manifiestamente falsa. En sentido contrario, la iniciativa privada urbanística tiene una motivación inmobiliaria, que sí se ejerce en el "marco de la propiedad y de la libertad de empresa". El técnico privado sí ostenta una autoridad sobre los intereses del promotor que se convierten en objetivos del plan. La seguridad instrumental del marco configurado por la LS75 y los planes generales nunca es suficiente para resolver esta difícil cohabitación profesional que remite al respeto competencial mutuo.

La diferencia que la LS75 establece entre el planeamiento parcial, explícitamente destinado al desarrollo del plan general, y otras figuras de planeamiento que engloba en este mismo nivel "de desarrollo", ha sido matizada por leyes y planes generales posteriores. Es conocida, por ejemplo, la manifiesta contradicción entre la definición del estudio de detalle en la LS75, el PG97 y la LSCM01, que ha obligado a los funcionarios a repetidas interpretaciones sobre el alcance y contenido de esa figura de planeamiento de desarrollo. Tampoco se ha alcanzado una definición pacífica del plan especial, desde la LS75 (art.17) que lo configura como una figura reservada a la iniciativa pública o de "entidades urbanísticas especiales" "en desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales", hasta los intentos de adaptar la LSCM01 al TRLSRU15, delimitando el contenido del plan especial para actuaciones sobre el medio urbano.

Esa inadaptación de la LSCM01 al TRLSRU15 supone otra vuelta de tuerca en la incertidumbre del marco normativo para el planeamiento de desarrollo, obligando a recurrir artificiosamente a la modificación de plan general para actuaciones de reforma pormenorizada, sin incidencia en el modelo ni en las determinaciones estructurantes, con las contradicciones del trabajo funcional expuestas.

El texto vigente de las Normas Urbanísticas del plan general (NNUU23) ha suprimido los Planes Especiales de Control Urbanístico y Ambiental de Usos (PECUAU), una figura creada durante la redacción del plan general como garantía del carácter reglado de las licencias de actividades necesitadas de controles especiales. Aquella solución instrumental configuró un escenario extraño para el ejercicio profesional: por una parte, impuso a la iniciativa privada una tramitación desproporcionada en instrumentos y en plazos; por otra, las funciones de supervisión y tramitación del planeamiento debieron ejercerse por servicios que no estaban configurados para ello. El resultado ha sido un desastre y un calvario para los funcionarios, según la orientación política de la corporación, el PECUAU se convirtió en un simple trámite o en un mecanismo de denegación sin consideraciones técnicas.

Eva Torres es arquitecta, descubrió su vocación por el urbanismo y por el servicio público durante su formación de posgrado. El cambio organizativo más determinante para su ejercicio profesional ha sido la reestructuración de los servicios urbanísticos hacia un modelo temático asociado a las fases del proceso urbanístico frente al modelo territorial previo que integraba todo el proceso. Asume la dualidad de su trabajo, redactora y trasmisora, como un reto profesional enriquecedor.

La incertidumbre del marco legal, remite a la modificación de plan general como planeamiento de desarrollo, obligando a rechazar iniciativas privadas carentes de interés general y técnicamente incompatibles con el alcance vigente para el planeamiento pormenorizado, sin valorar su calidad ni oportunidad. Los avances en la coordinación normativa acometidos por las NNUU23 y de la LSCM01 no son aún suficientes, queda mucho camino por recorrer.

## 6. Normativa urbanística

Madrid es la ciudad del mundo con mayor tradición de ordenanzas edificatorias, desde la compilación del marqués de Torija en el siglo XVII hasta las NNUU23. Son muy anteriores a ningún instrumento que pudiéramos identificar como antecedente de un plan urbanístico.

La LS75 integra normas y ordenanzas en el proceso urbanístico, pero no regula la coordinación del planeamiento con la normativa edificatoria. Respeta las tradiciones de ambas formas de intervención en la ciudad, limitándose a prever "una reglamentación detallada del

uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones" (art.12).

El PG85 optó por integrar esa reglamentación y las ordenanzas entonces vigentes, en unas normas urbanísticas enciclopédicas, coherentes con el carácter integral del PG85. El PG97 mantiene esa integración, así como la ortodoxia de la estructura de las normas.

Las NNUU23 se aprobaron como una modificación del PG97, pero son una revisión integral de las normas. Sin ser unas ordenanzas independientes, parecen ser premonitoriamente compatibles con un futuro escenario de recuperada autonomía administrativa entre ambos instrumentos urbanísticos.

Se asocia la dirección del urbanismo municipal a los arquitectos, pero sería más correcto asociarla con el orden público, desde que Napoleón III nombró prefecto del Sena a Haussmann, licenciado en derecho y ministro de la guerra. Según la actividad urbanística municipal se ha integrado en la administración ordinaria, los jurídicos han ido asumiendo protagonismo en su dirección. El rol de los jurídicos en la actividad urbanística municipal puede explicarse con relación al carácter dual de esa actividad, transformadora y reguladora. Si los profesionales jurídicos son imprescindibles para formar los planes y otros instrumentos transformadores, toman un rol directivo en los instrumentos reguladores, incluidas las NNUU23.

Marta Castromil es licenciada en derecho, funcionaria desde 2005 como una alternativa de estabilidad laboral que ha resultado profesionalmente muy enriquecedora por su diversidad, especializándose pronto en el urbanismo. Las NNUU23 han pasado de ser su marco profesional a ser el resultado de ese trabajo.

Cree que el PG97 se aprobó en un escenario de expansión y desatiende la reforma o renovación de la ciudad que es una de las novedades que incorpora la legislación estatal refundida en el TRLSRU15. Necesita una actualización hacia instrumentos más sencillos y flexibles. Aunque se han rebajado las exigencias para la adaptación del plan a la LSCM01, son tantos los requisitos y determinaciones que deben adaptarse que acabaría siendo un proceso de revisión en sentido administrativo. Esa revisión debe esperar a que la legislación autonómica se haya adaptado por completo a la estatal. En todo caso, deben iniciarse los trabajos para esa revisión porque la primera etapa exige un largo proceso de toma de datos y diagnóstico de la ciudad.

El futuro plan general tiene que ser el documento de planificación y estrategia para el desarrollo de la ciudad y para su reforma o renovación. Ese enfoque estratégico no es incompatible con el contenido normativo que exige la LSCM01, pero debe valorarse si determinados contenidos de las NNUU23 deben derivarse a ordenanzas tramitadas al amparo de la legislación administrativa general y no específicamente urbanística. Será una oportunidad de homogeneizar la regulación urbanística con el resto de las regulaciones municipales, para mayor seguridad de los ciudadanos y de los funcionarios.

## 7. Gestión del suelo

La LS75 y su reglamento de gestión (RGU79) definen la gestión o ejecución jurídica del planeamiento como una de las fases del proceso urbanístico, con sus instrumentos propios. Complementariamente, sienta las bases para la formación del Patrimonio Municipal de Suelo como uno de los destinos de esa gestión.

Ese sistema de equidistribución en suelo (GARCÍA BELLIDO, 99) ha venido matizándose por sucesivas reformas normativas. Por una parte, para redefinir los estándares o los parámetros que determinan las cantidades de suelo. Por otra, para introducir alternativas, construidas o financieras, al suelo como materia de esa equidistribución, en otra línea de modernización que mezcla la actividad urbanística con la inmobiliaria y ambas con la economía financiera postindustrial.

Con todo, ese sistema ha venido funcionando satisfactoriamente para la ejecución jurídica del planeamiento pormenorizado formado al amparo de la LS75. La cantidad de trabajo de los funcionarios no se ve agravada en esta fase por la falta de calidad del marco.

Para el suelo consolidado, los procedimientos de gestión previstos en el PG97 perdieron su cobertura legal inmediatamente tras la STC97, que anuló la adquisición gradual de derechos amparada por el TRLRSOU92 que perfeccionaba el proceso urbanístico definido por la LS75. La previsible reestructuración de los servicios municipales se vio sustituida por el improvisado recurso a la expropiación puntual u otros procedimientos para la ejecución de actuaciones inevitables. Poco trabajo, pero de mala calidad para los funcionarios. La evolución reciente de la legislación urbanística, enfocada hacia la ciudad consolidada, podría resucitar aquellos procedimientos.

Más interesante, para el objeto de este estudio, es la “no ejecución” de las ordenaciones formadas al amparo de leyes anteriores a la LS75, que los planes generales han dejado en ese limbo urbanístico conocido en Madrid como “norma zonal tres”, donde los espacios libres, conocidos como interbloque, carecen de una determinación expresa de su destino urbanístico. Es paradójica la “no determinación” establecida por las NNUU23 al definir la alineación oficial en volumetría específica que “no presupone la inexistencia de espacios libres públicos en su interior”. Demasiadas negaciones para una definición solvente.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha fallado contra el Ayuntamiento por urbanizar ignorando una calificación que no era una determinación explícita del planeamiento. Un juzgado de Barcelona anuló el ajardinamiento de la calle Consell de Cent. Éstas y otras sentencias han venido a sembrar dudas sobre la eficacia de aquellas ordenaciones anteriores a la LS75, por la imposibilidad de trasponer sus determinaciones a calificaciones de suelo coherentes con la terminología vigente. La legislación hipotecaria (RLH97, art.30) asume esta ineeficacia, invitando a repetir la fase de planeamiento para resolver un problema de gestión inconclusa y restaurar la seguridad jurídica del proceso urbanístico, criterio que parece haberse consolidado entre los servicios municipales. El ayuntamiento de Madrid está tramitando un plan especial para cumplir con la sentencia.

Se configura así una titánica tarea destinada a regularizar la situación urbanística y registral de los espacios libres de la tercera parte del suelo residencial de la ciudad, un millón de madrileños esperan certezas sobre las responsabilidades para la necesaria regeneración urbana de sus barrios.

Esta tarea se ha acometido puntualmente con meritorios intentos de iniciativa, casi personal, de algunos funcionarios, en instrumentos de gestión o de planeamiento, proponiendo figuras para incorporar ese suelo al patrimonio municipal, desde la inscripción unilateral hasta novedosas calificaciones que conllevan servidumbres legales de uso general y regulan el reparto de responsabilidades entre propietarios y administración para las sucesivas fases de urbanización y conservación. El Ayuntamiento promete ahora acometer esa tarea de forma sistemática, aunque no ambiciosa, en el marco de la estrategia de regeneración.

Caridad Mauri es licenciada en derecho, funcionaria desde 1982, por vocación de servicio público y por estabilidad laboral, especializada

hace años en la gestión de suelo. Entiende que la dualidad de su actividad profesional, como redactora y como tramitadora, supone una complejidad rayana en la esquizofrenia.

Se queja de la frecuentemente incorrecta articulación de la gestión en muchos planes, obligando a su interpretación o a recurrir a la aplicación directa de la ley.

La anulación de las transferencias de aprovechamiento en suelo urbano se ha superado técnica y profesionalmente con los acuerdos adoptados por la comisión de interpretación del plan general y con la actuación voluntarista de los funcionarios. Pero restan muchos suelos pendientes de obtener.

El problema de la regularización de los espacios interbloque solo es abordable, tras una previa investigación registral que exige una dedicación extraordinaria, y con instrumentos que aún planeamiento y gestión.

## 8. Urbanización y gobernanza del espacio público

La LS75 (art.15) y el RP78 configuran el Proyecto de Urbanización como “proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica los planes ...”, definiendo su lugar en el proceso urbanístico. Las posteriores legislaciones y planes han consolidado esta figura para la ejecución física primera del espacio público definido por instrumentos de planeamiento de desarrollo.

La supervisión de los proyectos de urbanización, formados por la iniciativa privada al amparo de la LS75, tiene un valor jurídico porque es determinante para la inscripción del espacio libre en el patrimonio municipal de suelo. Mucho trabajo, pero de buena calidad para los funcionarios.

Sin embargo, esa definición del “proyecto de urbanización” ha generado cierta confusión sobre otros proyectos de obras de urbanización no formados ni aprobados al amparo de la LS75. Cuando el objeto es la reurbanización de un espacio público preexistente no es fácil determinar en qué medida la finalidad de esas obras es ejecutar los planes u otros objetivos igualmente legítimos de la administración, de los propietarios o de los vecinos. Esta incertidumbre sobre el carácter de esos otros proyectos de urbanización toma creciente importancia en la medida que el proceso urbanístico se orienta más a la regeneración de la ciudad.

El proyecto y ejecución de la reurbanización es una actividad pública directa que corresponde a diversas áreas, distritos y organismos autónomos en la ejecución de sus competencias específicas: zonas verdes, vías públicas, regeneración urbana, etc. Ese carácter público no exime de formas convenidas con promotores privados en exploración por servicios municipales.

Para estos proyectos municipales de reurbanización, el Ayuntamiento ha configurado un sistema de supervisión que excede al mero control técnico e incluye contenidos propios de su encaje en el proceso urbanístico: adecuación al planeamiento, disponibilidad del suelo, viabilidad de su inscripción en el patrimonio, responsabilidad de su conservación, etc. Esta intensa auto-supervisión, necesaria por la fiscalización del dinero público entre otras causas, crea siempre tensiones entre los servicios.

Al papel dual de los funcionarios, supervisar los proyectos de urbanización y ejecutar los de reurbanización, se suma su intervención en las decisiones de gobernanza del espacio público.

En 2010 se reformó, otra vez, la Puerta del Sol tras la ejecución de la estación de cercanías que había tenido la plaza en zafarrancho durante varios años. El proyecto de la estación definió la disposición de sus accesos, el proyecto de urbanización definió pavimentos, infraestructuras, no vegetación), etc., pero se remitieron a la gobernanza ordinaria otros temas supuestamente menores.

Sin proyecto ni otro instrumento técnico reglado, sin haber participado en los proyectos ni en su ejecución, sin un marco normativo eficaz, sin apoyo de los servicios especializados y bajo las presiones propias de la importancia del lugar, los funcionarios del distrito debieron dirimir sobre el número y la ubicación de los elementos móviles: los muchos quioscos de prensa que no vendían prensa, los de lotería con sótano, las pretendidas terrazas donde se concentraban las protestas frente a la presidencia de la Comunidad, la vegetación, las cabinas de teléfonos utilizadas como soportes publicitarios, etc. Decisiones menores pero que implican la redefinición de las condiciones reales de la movilidad peatonal y la seguridad. Autorizaciones discrecionales de gobernanza, adoptadas sin una vinculación reglada con los informes técnicos de los funcionarios en los que declaran basarse, lo que no ha impedido a la justicia extender a esos informes cualquier la responsabilidad, incluso penal.

En 2023 se reformó, otra vez, la Puerta del Sol. Una sencilla comparación de las fotografías aéreas, antes, entre y después de la reforma, evidencia el impacto real de unas y otras determinaciones. Decía Peridis, al hilo de la reforma del Paseo del Prado, que habíamos contratado uno de los mejores arquitectos del mundo para “pasar el escobón”. Definitivamente, la gobernanza no se inaugura.

Juan Marín es ingeniero técnico en transportes y servicios urbanos y licenciado en ciencias ambientales. Se hizo funcionario en 1984 buscando una trascendencia y utilidad para su trabajo, que encontró en el distrito y para los vecinos. Desde esa perspectiva, se ha enriquecido de su relación con especialistas, funcionarios o externos, y con políticos, siempre que ha habido respeto por el conocimiento. Entiende su ejercicio profesional más enmarcado por la práctica y por las relaciones que por las leyes, sin perjuicio del respeto por el procedimiento administrativo y las normas técnicas.

Respeta a los especialistas responsables del proyecto de urbanización, pero la gobernanza del espacio público debe hacerse cerca de los vecinos por los servicios del distrito y con capacidad para intervenir en la ejecución del proyecto. Su experiencia en este proceso ha devenido en la modificación del trazado de una autovía o en la creación de un parque. En esta materia no ve ninguna ventaja en la centralización de los servicios ni en los procesos participativos no presenciales y ajenos a la organización social del barrio.

Echa en falta alguna pregunta para implicar a los vecinos en este estudio.

## 9. Control previo de la edificación y las actividades

El fin último del proceso urbanístico es la producción del espacio habitable. Parece coherente que las últimas fases traten de la producción y uso de edificios.

La dualidad del rol de los servicios municipales no es especialmente conflictiva en esta fase porque la ejecución de edificaciones públicas y la supervisión de la actividad edificatoria privada no suelen recaer en el mismo servicio.

Respecto del proyecto público, la LS75 no regula los actos administrativos que sustituyen a la licencia urbanística en los actos municipales de edificación, simplemente remite al régimen local. Posteriores legislaciones, ordenanzas y

planes se han encargado de explicitarlo. Con todo, los procedimientos de supervisión de los proyectos municipales no siempre han tenido el contenido necesario para homologar su encaje en el proceso urbanístico con el exigido para los actos edificatorios privados en los procedimientos de licencia, y menos para asumir el carácter ejemplar que les corresponde. Otra vez podemos atribuir la calidad alcanzada en estos procesos de supervisión interna, al voluntarismo de los funcionarios responsables, aun arriesgando sus relaciones con los responsables del proyecto.

La LS75 (art.178) delimita el contenido de la licencia como acto de control previo de esta fase del proceso urbanístico consistente en el acto edificatorio de iniciativa privada. Es explícita sobre la autoridad exclusiva municipal para el otorgamiento de licencias (art.179). El marco legal y normativo de los procedimientos de licencia establecidos por la LS75, los planes y las ordenanzas, ha permitido a los funcionarios ejercer sus funciones de supervisión con seguridad jurídica. Ello a pesar de la delicada delimitación de competencias entre los diversos servicios y de la responsabilidad, incluso penal, que en los actos reglados recae personalmente en cada funcionario.

Interesan especialmente, en relación con el objeto de este estudio los procedimientos de control de la implantación de las actividades económicas. La LS75 (art.179) limita el alcance de la licencia urbanística a "la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos". Nada decía de actividades.

En 2003 empezó el Ayuntamiento a tantear las posibilidades de desligar la implantación de actividades del proceso urbanístico. En 2007, la judicialización de una trama de corrupción en la que estaban implicados diecisésis funcionarios sirvió para generalizar la sospecha sobre todo el servicio público descentralizado de control de edificaciones y actividades.

En 2008 se creó la Agencia de Licencias y se inició la trasposición de las directivas europeas sobre competencia a las normas españolas, incluida la ordenanza municipal de licencias. En aras de un supuesto mayor rigor y transparencia, esta agilización de la implantación de actividades se puede descomponer en varios aspectos del acto de control: se centraliza en la Agencia, se externaliza parcialmente en las entidades colaboradoras y se adelanta en el proceso urbanístico para hacerse simultáneo a la misma ejecución de los actos controlados. Esta forma de control se extiende a otros actos

explícitamente urbanísticos y reservados a la administración municipal por la LS75.

La administración madrileña abraza estos cambios, sin originalidad pues es un proceso paralelo al seguido en otros países del sur de Europa (DÍAZ, 2022), pero con entusiasmo pues extiende el ámbito de la agilización a actividades y obras no contempladas en las directivas.

Estos cambios repercuten sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios urbanistas: en primer lugar, porque algunas justificaciones para el inicio del proceso pueden leerse como un obsceno ejercicio de desconfianza del gobierno municipal en la honradez y eficiencia de sus propios servicios. En segundo, porque la reforma ha devuelto en desviar actos urbanísticos a la esfera económica, no solo la implantación de actividades. Por último, el equilibrio entre la responsabilidad profesional y legal de los técnicos de la administración, cuando participan en estos nuevos procedimientos de control de actos urbanísticos, ha exigido diferentes ajustes normativos.

Al suprimir los planes de control de usos, las NNUU23 (capítulo 5) recuperan una idea que estaba en las versiones iniciales del PG97: no recurrir al planeamiento sino a instrumentos especiales de control para garantizar el carácter reglado de la implantación de actividades especiales. La regulación de los Estudios de Repercusión por Implantación de Usos (ERIU) aporta varias novedades de interés para las condiciones de trabajo de los funcionarios:

Se mantiene la evaluación ambiental estratégica para los instrumentos de planeamiento "cuando las normas exijan su formulación por razón distinta de la implantación del uso", una determinación ajena al alcance de las NNUU23 y que incluye explícitamente las modificaciones de plan general, en un apartado dedicado a los planes de desarrollo.

Es de especial interés la validación de los ERIU, que son "un documento que, presentando por el solicitante, deberá ser validado por el órgano competente para resolver sobre las licencias y declaraciones responsables". Esta validación puede resolverse en actos administrativos de muy diferente naturaleza: en la resolución de la licencia o en la aprobación de un plan especial aun cuando su objeto fuera ajeno a la implantación. Pero también podría validarse en una consulta urbanística especial previa, inevitable para las implantaciones por declaración responsable que carecen de resolución formal, eficiencia y responsabilidad que asume la contestación a la consulta. Los

informes técnicos que soporten esa validación parecen reservados a los funcionarios del órgano con capacidad para resolver. No es claro el carácter de esos informes, ni su relación con la validación, ni las responsabilidades profesionales y otras en las que pueda incurrir el funcionario.

Puri Dominguez es ingeniera industrial. Funcionaria por oportunidad, ahora se definiría tanto desde el servicio público como desde su profesión: la aplicación de normativas urbanísticas y sectoriales.

Esa era ya su profesión antes, pero cambió con la creación de la Agencia y con los procedimientos de agilización administrativa: tanto el mal llamado “procedimiento” de declaración responsable como la intervención de las entidades colaboradoras en funciones antes reservadas a la administración. Constata que este modelo se ha extendido, excepto para actuaciones muy sencillas o muy complejas, que suelen recaer directamente en los servicios municipales.

La centralización facilita la sistematización de los criterios técnicos, pero no cree que sea suficiente, sino que exige una labor de pedagogía continua, iniciada y organizada por los funcionarios de la Agencia, a través de seminarios con los técnicos de los servicios internos de la Agencia y externos de las entidades colaboradoras. Esa sistematización técnica del control previo, o simultáneo, no exime de actuaciones tecnológica o urbanísticamente novedosas, no previstas explícitamente por las normativas de aplicación, en cuya resolución ad hoc encuentra siempre alto interés técnico.

Estamos aun en los primeros meses de aplicación de los ERIU, espera que se consoliden estos novedosos procedimientos administrativos semirreglados.

## 10. Control posterior de la edificación y las actividades

Ni la LS75 (art.190) ni su reglamento de disciplina (RDU78) regulan un procedimiento específico de inspección urbanística, limitándose a identificar a las autoridades competentes. Sí articulan un procedimiento de disciplina específicamente urbanístico (art.225 y siguientes), sustrayéndolo del régimen administrativo general para configurarlo como una fase del proceso urbanístico.

Definen y tipifican la infracción urbanística y regulan las sanciones correspondientes. Esa definición y ese procedimiento se refieren a la ejecución de la edificación e implantación del uso, como resultado de los actos de control previo: la licencia y la orden de ejecución. Se incide en el carácter secuencial del proceso urbanístico, incluidas ambas fases de control previo y posterior de la edificación y las actividades. Según la implantación de la actividad se ha consolidado como acto urbanístico, se ha articulado un acto específico de control posterior: la licencia de primera ocupación y/o funcionamiento.

Los procedimientos de agilización administrativa, regulados en la vigente Ordenanza de Licencias (OLDRUAM22) modifican la forma y el momento del control urbanístico de edificaciones y actividades. Específicamente, la declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento generaliza el control posterior de hechos ejecutados al amparo de la presunción de legalidad urbanística. La labor municipal de control se complica con relación a las consecuencias no urbanísticas de los actos controlados.

Manuel García es arquitecto técnico e ingeniero de la edificación Funcionario desde 1992, más por oportunidad que por vocación o necesidad. Está muy satisfecho con esta opción y con las relaciones profesionales que le ha proporcionado. Su ejercicio profesional exige un marco normativo sólido y estable, desde la legislación urbanística a la regulación municipal. En tres décadas dedicado a la inspección de obras y actividades ha visto otras tantas ordenanzas de licencias.

No puede estar en contra de la agilización administrativa y cree que la centralización de los servicios facilita la unificación de criterios y mejora su eficiencia.

Pone el foco en la ejecución del acto urbanístico de edificación y actividades, que desencadena su materialización, no solo física, sino también, jurídica y mercantil. La presunción de legalidad de la declaración responsable podría no ser suficiente cuando el destinatario de la actuación urbanística de ejecución de la edificación y la actividad no es el promotor de la misma. De hecho, si la declaración responsable resultara ineficaz, el destinatario recibe una actuación que nunca se ha producido y vive en una vivienda que urbanísticamente no existe.

Le extraña que no pregunte por la suficiencia de la dotación de recursos materiales y humanos, agravada por la inmediatez inherente a

los procedimientos de agilización, que solo se supera con el esfuerzo personal “más allá del cumplimiento del deber”

## 11. Patrimonio histórico

Se relaciona el origen del urbanismo moderno con la gobernanza de las ciudades frente a dos problemas traídos por la revolución industrial: la incapacidad del mercado para producir vivienda para las clases bajas y los problemas ambientales, derivados del hacinamiento y la contaminación. La LS75 recoge esa tradición, más explícitamente para el derecho a la vivienda.

La LSCM01, al exponer los fundamentos del urbanismo (art.3) añade el derecho al patrimonio histórico en los términos de la Constitución, no como un derecho ciudadano sino como una obligación para los poderes públicos. La incorporación de este derecho al proceso urbanístico recae en la acción pública: la legislación, el planeamiento y la práctica diaria de los funcionarios.

Este derecho, más allá de su componente cultural o artística, guarda relación con la crisis energética de los años setenta, cuando la sociedad occidental tomó conciencia de los límites del desarrollismo. Consiguientemente, ese derecho se ha venido incorporando al proceso urbanístico en la medida que éste se orienta a la regeneración y no al crecimiento urbano.

Está regulado por la legislación específica de patrimonio histórico, estatal y autonómica (LPHCM23). Para los bienes protegidos por la Ley en categoría de conjunto histórico, se prevé integrarlos en la fase del planeamiento, convalidando el plan urbanístico como instrumento de la LPHCM23. En Madrid, esa integración es limitada y compleja porque la convalidación del PG97 se limita a determinados ámbitos, a pesar de los esfuerzos de los servicios municipales por generalizarla.

Para la integración urbanística de los demás bienes protegidos, sea por declaración de la LPHCM23 o sea por la normativa urbanística, la LS75 configura los catálogos como parte de los planes especiales (art.25) abriendo la posibilidad de su formación y aprobación como un instrumento urbanístico independiente, asimilado a las ordenanzas (art.42). La LSCM01 define los catálogos como instrumentos de planeamiento de desarrollo (art.34), pero su articulación es tan abierta que sería difícil concluir sobre el carácter estructurante o pormenorizado de esta determinación. El planeamiento urbanístico tiene

por objeto, en la LS75 y en la LSCM01, la rehabilitación de los bienes, más allá de su mera protección que corresponde instrumentalmente a los catálogos.

El control de la fase de ejecución, específicamente de la edificación, se resuelve habitualmente en las comisiones de patrimonio, en los límites de una actividad urbanística reglada.

La Comisión Local de Patrimonio Histórico es un órgano de la administración regional para la aplicación de la LPHCM23, en el que participan también técnicos y directivos municipales. Tiene por ámbito de actuación, los bienes protegidos por la LPHCM23 y no amparados por planeamiento convalidado. Los ponentes son habitualmente los técnicos municipales o de las entidades colaboradoras, cuya función legal se limita a informar del cumplimiento de los aspectos urbanísticos reglados. El dictamen de esta Comisión tiene carácter de resolución de aplicación directa, preceptiva y vinculante, que debe incorporarse en el informe de control urbanístico, incluso los contenidos específicamente patrimoniales.

La Comisión para la Protección del Patrimonio Histórico, Artístico y Natural (CPPHAN) es un órgano municipal configurado por el PG97, dirigido por altos cargos municipales y compuesto mayoritariamente por funcionarios municipales, con participación externa de perfil técnico, institucional e incluso político. Los ponentes son habitualmente los técnicos municipales, o de las entidades colaboradoras, responsables del control urbanístico de la propuesta de iniciativa privada. Los dictámenes de esta Comisión son informes sectoriales preceptivos, pero no vinculantes, pudiendo el informe de control urbanístico apartarse justificadamente, para equilibrar las exigencias patrimoniales con las de accesibilidad u otras, siempre bajo la responsabilidad de los técnicos de control.

A iniciativa de los funcionarios, la CPPHAN ha aprobado en 2012 unos criterios generales (CGCP12) configurados como normativa complementaria y aprobados con rango de instrucción, cuya eficacia exime del dictamen de la CPPHAN, bajo la responsabilidad del funcionario responsable del control. Estos criterios abren una verdadera agilización administrativa que no ha sido secundada por las NNUU23, ni por la Comisión Local, que ha aprobado sus criterios en 2024, pero con carácter orientativo.

La tendencia general es evitar toda intervención física supervisable para agilizar la implantación de la actividad, derivando a un modelo que utiliza el patrimonio sin rehabilitarlo y arriesgando

su conservación. La aplicación de los criterios minimiza esa deriva frente a otros modelos en los que la integración del patrimonio en el control urbanístico es nula (Díaz, 2022).

Teresa Sanchez Portal es arquitecta técnica e ingeniera de la edificación, funcionaria por estabilidad laboral desde 1990. Agradece esta sobrevenida especialización en el control urbanístico de la intervención en el patrimonio histórico. Ha elevado miles de temas a las comisiones de patrimonio, que emitieron un excepcional dictamen de reconocimiento de su trabajo. Es la principal responsable de los criterios de la CPPHAN.

Cree que las comisiones son necesarias para una ciudad con un patrimonio histórico tan complejo como el de Madrid. La eficacia de los criterios debería extenderse a la Comisión Local, pero no necesariamente tomar carácter normativo si ello limitara la flexibilidad para su eventual modificación.

El cambio más significativo para su ejercicio profesional deriva de la implantación de los procedimientos de agilización administrativa, adelantados para las licencias de actividad. La intervención directa de las entidades colaboradoras ante las comisiones ha desplazado el trabajo del funcionario, del control de la actuación a la supervisión del controlador. La declaración responsable ha configurado un escenario dual en la implantación de actividades en edificios protegidos. Si las obras exigen el pronunciamiento de las comisiones, la inmediatez de este “no procedimiento” es puramente virtual, especialmente para actuaciones muy sencillas ante la Comisión Local, en 2024 han sido necesarias cuatro sesiones extraordinarias para reducir la espera.

Echa en falta una pregunta sobre la composición de las comisiones, que entiende insuficientemente diversa para tratar actuaciones muy especializadas técnicamente. El protagonismo de los arquitectos tiende a dictámenes propulsivos, difíciles de sistematizar y de integrar en el informe de control urbanístico de un acto reglado que debe hacer el funcionario ponente.

## 12. Participación ciudadana

Ahora que el legislativo duda sobre el carácter del planeamiento ¿norma general o acto administrativo?, procede reflexionar sobre la aportación de la participación ciudadana a la singularidad de los planes respecto de otros

instrumentos administrativos del proceso de producción del espacio habitable.

La LS75 (art.40) regula los escenarios de información pública como parte del procedimiento de formación de los planes. Menciona a los “ciudadanos de todo el mundo” y a los propietarios como sujetos de esa información, a los vecinos no. Sobre la incorporación de los resultados, nada.

La articulación de la participación ciudadana en el planeamiento como una especificidad de su procedimiento administrativo y como un derecho general, cabe atribuirla, más que a la LS75, a la efervescencia política del momento y al posterior desarrollo legal y jurisprudencial, como esta Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2015:

“El trámite de información pública no es un mero trámite en el procedimiento de elaboración de los planes, sino un trámite esencial por la especial incidencia que tienen los mismos en la vida de los ciudadanos”.

Todas las legislaciones urbanísticas incorporan la información pública en el planeamiento, pocas articulan un derecho ciudadano a participar (RANDO, 2020), como el TRLSRU15 (art.5):

“Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquier instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ...”

La LSCM01 se limita a articular un procedimiento mínimo de motivación, tras ser explícita en el carácter no vinculante de la participación (art.5.4-b):

“La formulación de iniciativas y propuestas, así como la de sugerencias y alegaciones, en ningún caso genera derecho a obtener su aprobación o estimación, pero sí a un pronunciamiento motivado sobre las mismas”.

El perfeccionamiento de la participación se ha orientado hacia fases del proceso urbanístico diferentes del planeamiento. Los presupuestos participativos, los visores de acceso a la información urbanística desarrolladas internamente con el esfuerzo de muchos funcionarios, el diseño del espacio público, etc. Su eficacia y sistematización normativa está a la espera de una adecuado estudio.

María Medina es socióloga urbanista, profesión que solo entiende desde la administración pública. Forma parte de esa generación que renovó el ejercicio profesional en el marco del PG85

y de la LS75, valora esa experiencia profesional en relación con su sintonía con la orientación de la actividad urbanística municipal, hacia la creación de vivienda pública y de un sistema de dotaciones de proximidad que facilite la vida cotidiana de la población residente.

Como urbanista especializada de perfil humanístico, se reconoce como una minoría, frente a otros gremios tecnócratas que monopolizan la dirección de los planes, dentro de la administración y aún más fuera. Esa marginación disciplinar, tiene contenido ideológico, también frente a la autoridad, resueltas desde la corrección administrativa “salvo mejor criterio”.

Cree que la LS75 catalizó la formación del marco normativo formado por reglamentos, estándares, normas, etc. que ha viabilizado el rigor profesional y garantizado la ejecución de del planeamiento.

Ve en las nuevas tecnologías un escenario para perfeccionar la regulación del derecho de participación en el proceso urbanístico, para diversificar la información a la medida de la sociedad y para garantizar la incorporación de los resultados de esa participación.

Echa en falta preguntas sobre los límites de la planificación urbanística que parece haber renunciado al alcance social de las condiciones creadas, favorables a la integración o a la exclusión. Así como sobre la evolución reciente en relación con el reequilibrio territorial, poco investigada pero aparentemente negativa.

### 13. Formación del funcionario urbanista

La LS75 omite cualquier referencia al profesional competente para cada fase del proceso urbanístico. Algunas competencias específicas se sostienen en una jurisprudencia argumentada en la costumbre o en legislación derogada. La formación del urbanista tampoco ha encontrado un lugar estable en el sistema universitario español, refugiándose en el próspero mercado de la formación de postgrado.

El asociacionismo profesional sigue en logias mono-disciplinares. La Asociación Española de Técnicos Urbanistas sí es de carácter multidisciplinar, pero bajo una formación exclusiva para urbanistas de la administración, que también ha coqueteado con el mercado de postgrado.

El área de urbanismo realiza dos tipos de formación: la informal donde se aprende haciendo,

como el proyecto “Lidera el Cambio”, y el aprendizaje formal desarrollado en el medio centenar de cursos del plan de formación que se aprueba anualmente a partir de un estudio de necesidades. Solo excepcionalmente se recurre a personal externo como coordinadores o formadores.

Sonia González es arquitecta técnica, funcionaria desde 1991 como opción profesional compatible con la formación continua y ratificada por su vocación de servicio público. Trabajó años en gestión urbanística, pero ha encontrado su sitio en los espacios de aprendizaje. Su marco normativo es la Ley no escrita del acompañamiento y el cuidado para las personas. Algunos textos legales, como la ley vasca de “aprendizaje a lo largo de la vida”, le han servido de inspiración personal y profesional. Entiende todas las relaciones como personales, incluso en escenarios profesionales, y como positivas, “son personas de las que he aprendido y he podido crecer”.

Enmarca su trabajo en una estrategia pionera en la gestión de las personas que integra la gestión participativa de los procesos administrativos con la formación en los espacios de aprendizaje. Esa estrategia se ha ido trasladando a la práctica urbanística, implantando el aprendizaje continuo y el intercambio de conocimiento como forma de trabajo en equipos no jerarquizados y superando la cultura de retención del conocimiento como poder del funcionario. Además de un cambio de cultura laboral, responde a una necesidad de transmitir y compartir las experiencias y conocimientos adquiridos a lo largo de la vida profesional, más urgente ante el inminente remplazo generacional de los *boomers* que se hicieron urbanistas al amparo de la LS75. A pesar de los riesgos, los recientes cambios en la estructura municipal continúan impulsando esta estrategia, dando continuidad a este cambio de cultura.

Es el esfuerzo de muchos funcionarios lo que viabiliza la colaboración del Ayuntamiento con instituciones académicas, ejerciendo voluntariamente como tutores del alumnado en prácticas. Aportan su experiencia y conocimiento, organizan el desarrollo de las prácticas con arreglo al plan formativo y en coordinación con la universidad, emiten informes de evaluación, etc. Esta dedicación ha permitido, en los últimos años, duplicar los convenios con universidades como forma idónea para incorporar talento al equipo municipal. Más allá del amparo administrativo, la escuela Madrid Talento, prepara un programa de acompañamiento para poner en valor esta labor voluntaria y sus logros.

## 14. Gestión de las personas

La implantación de la LS75 en la administración urbanística madrileña es inseparable de la elaboración, desarrollo y ejecución del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 (PG85). Aquella elaboración se había iniciado en la administración central, con el diagnóstico del Plan del Área Metropolitana y la propuesta de los Programas de Actuación Inmediata. Tras las primeras elecciones municipales, el Ayuntamiento solicitó la revisión del plan y contrató un informe, externo por supuesto, sobre “criterios y objetivos” que propuso la redacción por una oficina técnica, externa por supuesto. Esa oficina se creó con personalidad de derecho público, autónoma de la administración municipal. Los exhaustivos tratados sobre aquel proceso (RAMOS, 2019) califican la participación de los funcionarios de “intensa”, pero apenas forma parte, ni del relato ni de la autoría de esos tratados.

Antes se había iniciado la reestructuración de la Gerencia Municipal de Urbanismo, limitando la autonomía de las zonas, que la prensa calificaba “reinos de taifas”, en favor de los distritos y la propia Gerencia. Éste y sucesivos ejercicios de centralización-descentralización, han ido reemplazando la organización territorial por otra asociada a las fases del proceso urbanístico definidas por la LS75. La Gerencia se reddefinió en 1985, al amparo de la ley de régimen local, como “modalidad de gestión directa de servicios para la gestión urbanística”, y se disolvió en 2005, “sucediéndole universalmente el Ayuntamiento de Madrid”. Se ponía fin a una administración urbanística municipal de excepción.

Sin perjuicio de la variable geometría del área de urbanismo y del reparto competencial con distritos y organismos autónomos, la estructura de la administración urbanística municipal se mantuvo relativamente estable, hasta la creación de la Agencia de Gestión de Licencias de Actividad (ahora Agencia de Actividades) en 2007, al amparo de la trasposición de directivas europeas de contenido no urbanístico. Se abrió una vía de externalización de la actividad urbanística, no prevista en la LS75.

Elena Díaz es licenciada en derecho, en 2000 entró en el Ayuntamiento como auxiliar y ejerció como urbanista, pero se considera una profesional de los recursos humanos, especialmente desde que ese servicio integra los procesos participativos en un proyecto diferente para la gestión de las personas.

Le preocupa la edad de las personas, especialmente en el área de urbanismo. La jubilación no es sólo pérdida de efectivos, se pierde conocimiento, memoria, formas de hacer, etc. Se realizan estudios sobre la edad, titulación y unidades de adscripción de las personas. Se identifican personas clave como mentores para el traspaso de su legado a otras personas de la organización.

También preocupa la incorporación de talento externo que facilite ese relevo generacional, complementando la fría oferta de empleo público. Madrid Talento acude a universidades, escuelas y otros lugares donde pueda darse a conocer la labor municipal. Se fomentan prácticas universitarias, se abren nuevos canales de comunicación y una red de voluntarios municipales que informan a los futuros opositores sobre su experiencia en la preparación y en el trabajo que realizan.

No cree que los servicios de urbanismo arrastren la imagen autoritaria de la Gerencia que generaba reticencias de otros funcionarios. Si arrastra el urbanismo una imagen de materia árida que requiere años de especialización, para superarla se utilizan los espacios de aprendizaje y de trabajo colaborativo para extender una transparencia que enriquece tanto al personal urbanista como al resto

Esta nueva cultura laboral, receptiva a la experimentación y al error, se extiende de forma desigual por los servicios municipales, cuya estructura y dimensión se resuelve jerárquicamente por los órganos políticos en función de las competencias y los objetivos asignados, especialmente en actividades de alta especialización y exigencia de seguridad jurídica, como la urbanística.

Me pide Elena, experta en gestión de la inteligencia personal, que escriba sobre la aplicación de tecnologías de inteligencia artificial a la actividad urbanística. En 2023, la Oficina Digital puso en marcha un grupo de trabajo de inteligencia artificial generativa (grupo MAIA) con el objetivo de coordinar diferentes proyectos ya iniciados por los funcionarios, algunos de apoyo a la actividad urbanística, como la georreferenciación de antecedentes o la generación de cartografía registral.

## 15. Conclusiones

No hay mucho que concluir de una simple exposición y reflexión personal sobre algunas situaciones representativas de las condiciones de trabajo de los funcionarios urbanistas, pero algo hay.

Puede atribuirse a la LS75 la secuenciación administrativa del proceso urbanístico y la articulación instrumental de cada fase. Indirectamente,



**Fig. 1. Dudas sobre el proceso de producción del espacio en la ciudad consolidada: la Puerta del Sol (Madrid).**  
Tras la ejecución jurídica (S.XIX) ¿se ha renunciado al papel transformador del planeamiento?, ¿Se ha entregado la edificación a la protección del patrimonio? ¿y las actividades al mercado?, ¿Se limita el urbanismo a esta vorágine urbanizadora al servicio del mejor postor?: el tranvía, el coche (1), un poco de peatón y bus (2), peatón total y el bus a 500 metros (4), ..., Más allá de consolidar la urbanización (2), ¿Qué aporta el plan (3) al proyecto de ciudad?, ¿Define la urbanización los derechos sobre el espacio público? ¿sin plan? ¿sin participación?, ¿Deben construirse hoy todos los elementos organizadores de las futuras condiciones de uso?

Fuente: Elaboración propia.

la aplicación de la LS75 ha guiado la reestructuración administrativa por especialidades asociadas a las fases del proceso. La LS75 ha aportado certidumbre al ejercicio profesional del funcionario urbanista.

La deriva del marco legal de la actividad urbanística, desde la esfera administrativa a la económica, se corresponde con dos diferentes valoraciones del espacio urbano, como valor de uso o como valor de cambio. Se traduce en puntuales regulaciones y ajustes de las condiciones de trabajo, pero no debería distraernos de nuestra función pública.

La administración pública es el hábitat para el ejercicio profesional del urbanismo.

Lejos de ser un valle de lágrimas, como decía Forges, “los funcionarios somos ateos porque no creemos que haya una vida mejor”.

## 16. Bibliografía

- DÍAZ, A. (2019): Intervención Pública en el paisaje comercial en Madrid. Un informe. *Territorios en formación*, (16), 26-43.
- DÍAZ, A. (2022): Paisaje comercial del centro histórico. Estudio comparado: Lisboa-Madrid. *Cuadernos de Investigación Urbanística* (142), 116-127.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (1999): La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo. *Documentación administrativa* (252-253)
- RAMOS, P. (2019): La oficina del PGOU de 1985. En P. RAMOS & C. SAMBRICIO (Eds.), *El Urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985* (pp. 42-44). Madrid, España, Ayuntamiento de Madrid.
- RANDO, E. (2020): Participación ciudadana y urbanismo: de los principios a la implementación. *Revista Española de la Transparencia*, Primer Semestre 2020 (10) pp-pp. 65-96.

## 17. Referencias normativas y jurisprudencia

- Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 107, de 5 de mayo de 1975, 9427 a 9448. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-9250>
- Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. *Boletín Oficial del Estado*, 186, de 5 de agosto de 1995, 24257 a 24291. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-18784>
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. *Boletín Oficial del Estado*, 89, de 14 de abril de 1998, 12296 a 12304. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-8788>

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial del Estado*, 245, de 12 de octubre de 2001, 37674 a 37743. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-18984>

Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial del Estado*, 192, de 12 de agosto de 2023, 118659 a 118713. <https://www.boe.es/eli/es-md/I/2023/03/30/8>

Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 308, de 27 de diciembre de 2024, 12 a 73. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOCM-m-2024-90246>

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 261, de 31 de octubre de 2015, 103232 a 103290. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-11723>

Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 156, de 30 de junio de 1992, páginas 22238 a 22274. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/1992/06/26/1>

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 144, de 16 de junio de 1976, 11755 a 11769. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1976-11506>

Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 221, de 15 de septiembre de 1978, páginas 21592 a 21606. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1978/06/23/2159>

Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 223, de 18 de septiembre de 1978, 21767 a 21776. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1978/06/23/2187>

Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado* 28, de 1 de febrero de 1979, 2640 a 2653. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1978/08/25/3288/con>

Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística. *Boletín Oficial del Estado*, 175, de 23 de julio de 1997, 22451 a 22470. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/07/04/1093>

Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Acuerdo de aprobación. *Boletín Oficial del Estado* 97, de 23 de abril de 1985, 11174 a 11175. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1985/04/23/97>

[www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1985-6729](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1985-6729)

Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Acuerdo de aprobación definitiva. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 92 de 19 de abril de 1997, 1 a 148. [https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Bulletin\\_BOCM/1997/04/19/09200.pdf](https://www.bocm.es/boletin/CM_Bulletin_BOCM/1997/04/19/09200.pdf)

Plan de Calidad de Paisaje Urbano. <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Vivienda-urbanismo-y-obras/Publicaciones/Plan-de-Calidad-del-Paisaje-Urbano-de-la-Ciudad-de-Madrid/?vgnextfmt=default&vgnextoid=b436255f99254210VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=cfc031d3b28fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>

Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, de 23 de abril de 2019, 95, 206 a 225. <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Medio-ambiente-y-urbanismo/Urbanismo/Planeamiento-urbanistico/Plan-Especial-de-regulacion-del-uso-de-servicios-terciarios-en-la-clase-de-hospedaje/?vgnextfmt=default&vgnextoid=b71cbc8d3c9f4610VgnVCM100001d4a900aRCRD&vgnextchannel=eae9508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 116, 17 de mayo de 2022, 322 a 373. [https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2022/05/17/BOCM-20220517-58.PDF](https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2022/05/17/BOCM-20220517-58.PDF)

Acuerdo de 29 de junio de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad. *Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid BOAM\_9591\_12032024135012575.pdf*

Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (actualizado a 23.02.2024). <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Transparencia-por-sectores/Urbanismo/Planeamiento-urbanistico/Compendio-2024-de-las-Normas-Urbanisticas-del-Plan-General-de-Ordenacion-Urbana-de-Madrid-de-1997-actualizado-a-23-02-2024-/?vgnextfmt=default&vgnextoid=35bd1e7cb8fed810VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=eae9508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid de 2017. [294\\_555\\_proyecto\\_de\\_ley\\_de\\_urbanismo\\_y\\_suelo\\_0](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1997-8872)

Criterios Generales de la Comisión para la Protección del Patrimonio Histórico, Artístico y Natural. <https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.1-f3361415fd829be152e15284f1a5a0/?vgnextoid=8a461f0c2504f710VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextchannel=c6165dd6a4556510VgnVCM100001d4a900aRCRD&vgnextfmt=default>

Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo. *Boletín Oficial del Estado* 99, de 25 de abril de 1997, páginas 3 a 126. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-T-1997-8872](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1997-8872)

## 18. Listado de Acrónimos/Siglas

|           |  |
|-----------|--|
| AGUMAN23  | Acuerdo de 29 de junio de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad. |
| CGCP12    | Criterios Generales de la Comisión para la Protección del Patrimonio Histórico, Artístico y Natural.   |
| ERIU      | Estudio de Repercusión de la Implantación de Usos  |
| LM24      | Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.  |
| LPHCM23   | Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid.  |
| LPT95     | Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.   |
| LRSV98    | Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.  |
| LS75      | Ley 19/1975, Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.  |
| LSCM01    | Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.  |
| NNUU23    | Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (actualizado a 23.02.2024).  |
| OLDRUAM22 | Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid.   |
| PCPU09    | Plan de Calidad de Paisaje Urbano.   |
| PECUAU    | Plan Especial de Control Urbanístico y Ambiental de Usos   |
| PEH19     | Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje.  |
| PG97      | Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1997.  |
| PG85      | Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1985.  |
| PLUSCM17  | Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid de 2017.  |
| RDU78     | Reglamento de Disciplina Urbanística   |
| RGU79     | Reglamento de Gestión Urbanística  |
| RLH97     | Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria.  |
| RP78      | Reglamento de Planeamiento   |
| STC97     | Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional.   |
| TR76      | Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.   |
| TRLRSOU92 | Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.  |
| TRLSRU15  | Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.  |