

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LVII, Nº 224, verano 2025

Págs. 575-598

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.6>

CC BY-NC-ND



La construcción del espacio de la ciudadanía: de los déficits heredados de equipamientos al reto de la transición ecológica

Isabel GONZÁLEZ-GARCÍA ⁽¹⁾Agustín HERNÁNDEZ-AJA ⁽²⁾⁽¹⁾ Profesora Contratada Doctora. Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio⁽²⁾ Catedrático Emérito. Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio⁽¹⁾ ⁽²⁾ Universidad Politécnica de Madrid (UPM)

Resumen: Una de las claves del proyecto social y democrático de la ciudad desde la segunda mitad del siglo XX ha sido el equipamiento público. Se trata de espacio reservado en la ciudad para ofrecer aquellos servicios públicos que se consideran imprescindibles para satisfacer de forma colectiva una serie de necesidades básicas que el Estado debía facilitar a todos sus ciudadanos. Estos elementos se convierten, además, en espacios para la socialización y el encuentro y en símbolos institucionales de lo colectivo y del propio modelo político y social. Son además elementos atractores de actividad, usos y personas a su alrededor, convirtiéndose en espacios generadores de centralidad urbana, tanto a escala de barrio como de ciudad. Este artículo realiza un recorrido por el origen, la evolución y la implementación del sistema dotacional público y su relación con el planeamiento urbanístico español, a través de las cesiones de suelo obligatorias recogidas en las diferentes legislaciones desde 1975. Asistimos desde finales de los años 90 a un cuestionamiento del modelo que se puede entender como un proceso de desposesión de los comunes urbanos y donde el suelo público destinado a equipamiento juega un papel esencial.

Recibido: 18.04.2025; Revisado: 15.06.2025

(1) Correo electrónico: isabel.gonzalez@upm.es N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6790-0252>(2) Correo electrónico: agustin.hernandez@upm.es N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4485-058X>

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Este artículo es el resultado de una investigación vinculada al proyecto Plan Nacional: "Estrategias para la transición ecosocial de las grandes áreas urbanas españolas en un escenario de crisis climática y escasez de recursos" (PID2021-126190OB-I00).

Palabras clave: Equipamientos; Estándares urbanísticos; Planeamiento Urbanístico; Desposesión, Calidad de vida.

Building civic spaces and public facilities: from inherited deficits to the challenge of ecological transition

Abstract: One of the keys to the city's social and democratic project since the second half of the 20th century has been public facilities. This space is reserved in the city to offer those public services that are considered essential for the collective satisfaction of the basic needs that the State must provide for all its citizens. These elements thus become spaces for socialising and meeting, as well as institutional symbols of the collective and of the political and social model itself. They are also elements that attract activity, uses and people around them, becoming spaces that generate urban centrality on both a neighbourhood and city scale. This article takes a look at the origin, evolution and implementation of the system of public facilities and their relationship with Spanish urban planning, through the compulsory transfer of land included in the different legislations since 1975. Since the end of the 1990s, we have witnessed a questioning of the model that can be understood as a process of dispossession of urban common goods and where public land for facilities plays an essential role.

keywords son: Equipment; Urban standards; Urban planning; Dispossession; Life quality.

1. Los equipamientos como elementos esenciales del proyecto democrático de la ciudad

Los proyectos democráticos implementados después de la II Guerra Mundial en Europa bajo el paraguas del llamado Bienestar han venido planteando un proyecto social para la ciudad que se basaba, entre otros aspectos, en la creación de espacios colectivos (libres o construidos) (HERNÁNDEZ-AJA, 2000). En este contexto, la universalización de determinados servicios básicos (tales como la sanidad, educación, asistencia social, etc.) y su carácter público, la generalización y aceptación de unos derechos fundamentales de los ciudadanos, las ideas de igualdad de derechos y oportunidades y solidaridad que subyacen en el modelo político y social, al margen de la existencia de otros intereses como el mantenimiento y desarrollo del capitalismo, se convirtieron, no sólo en los elementos característicos del modelo del Bienestar sino en derechos fundamentales que, al margen de las posibles transformaciones del sistema, han venido sustentando cualquier propuesta alternativa para la construcción de un nuevo modelo social: un pacto basado en los ideales de justicia, libertad y equidad (DE SANTIAGO, 2006).

En la base del Estado del Bienestar subyace la existencia de un pacto, más o menos explícito, según el cual las grandes fuerzas sociales acceden a mutuas concesiones (CASTELLS, 1999). El desarrollo del capitalismo exigía concesiones puesto que el *"laissez faire"* no resolvía los dos

grandes problemas a los que se enfrentaban las democracias occidentales: el elevado nivel de desempleo y la desigualdad en la distribución de la riqueza.

La legislación urbanística y el Planeamiento Urbano habían recogido hasta ahora, en sus normas y planes, los espacios necesarios para que la ciudadanía pudiera ejercer su derecho a la ciudad, espacios que deberían de ser los Palacios del Pueblo (KLINENBERG, 2021). Pero en los últimos años algunas administraciones públicas están desarrollando políticas muy agresivas que desvirtúan el carácter y utilidad de estas reservas de equipamiento, procediendo a su cesión a empresas y asociaciones privadas, de forma que lo que se había concebido al servicio del común es privatizado, creando barreras más o menos visibles para aquellos a quienes deberían de servir y ser útiles.

1.1 Antecedentes del modelo

Conviene remontarse en la Historia para entender el contexto en el que se ha desarrollado nuestro modelo (GONZÁLEZ-GARCÍA, 2013). En la Edad Media, la labor de distribución y administración de limosnas era realizada por instituciones eclesiásticas. En 1520, en algunas ciudades europeas, se produjeron intentos de asistencia a los pobres entre determinados círculos humanistas y eclesiásticos reformistas. Estos intentos que se formalizaron en la creación de unos *fondos de pobres* provenientes, en su gran

mayoría, de fundaciones y, en segundo lugar, de impuestos, lo que hizo retroceder la asistencia social eclesiástica. La asistencia a los indigentes se convirtió no sólo en un medio para aliviar la indigencia de manera individual sino en un instrumento con el que se pretendía solucionar problemas sociales de tipo más general.

Mientras en los países protestantes, la asistencia a los pobres se convirtió en una obligación de los municipios y el Estado, en los países católicos seguía siendo un cometido de las instituciones religiosas.

Con las nuevas ideas de la Ilustración, la pobreza deja de entenderse como un mal eterno e inextirpable. Se extiende entonces una visión filantrópica basada en la idea de la solidaridad fruto de la nueva concepción del hombre, que resalta su dignidad y su derecho a la felicidad. Es en este momento cuando a la vieja tradición de que el Estado debe responsabilizarse con carácter general del bienestar y la seguridad de sus súbditos, se unen las ideas ilustradas sobre la regulación. En 1794, el *Código Territorial Prusiano* establece la obligación del Estado *“de velar por el abastecimiento y alimentación de aquellos ciudadanos que no pudieran mantenerse por sí mismo”*.

En la revolución francesa, la idea de un Estado intervencionista en las relaciones sociales iba asociada a una concepción liberal de los derechos del hombre y del ciudadano. La Constitución de 1793 recoge algunos derechos fundamentales sociales gracias a la presión de los jacobinos. Aun cuando este mandato constitucional se quedó en una pura declaración programática, estas ideas influyeron en el espíritu de las asociaciones alemanas y en el proletariado, a través, sobre todo, de la *“Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”* redactada en París en 1834 (RITTER, 1991).

Sin embargo, con la transformación del súbdito en ciudadano, se rechaza repetidamente el fomento del bienestar como fin del Estado, al entenderse como una contraposición a las exigencias de autodeterminación, libertad y emancipación del individuo (RITTER, 1991).

A principio del XIX y en plena revolución industrial, aparece el fenómeno del *pauperismo*. La vieja pobreza preindustrial se ve incrementada por el rápido crecimiento de la población en la primera mitad del siglo XIX. En los diferentes países se proponen soluciones al problema:

- En Francia e Inglaterra, se busca una salida por la vía del liberalismo económico, reduciendo la asistencia social pública e introduciendo la obligatoriedad del trabajo. Si bien

ante la creciente complejidad de la convivencia de grandes masas de población en las nuevas aglomeraciones urbanas, aumentó la necesidad de una regulación estatal y municipal de las relaciones económicas y sociales.

- En los estados alemanes, se buscaron respuestas a los nuevos problemas sociales asociados a la industrialización y urbanización a través de dos vías: mediante la primera, se potenció la idea de una “buena policía”, que fuera responsable del bienestar, la felicidad y la seguridad del sistema social; en segundo lugar, se vio que la labor del Estado debía completarse en la esfera social, con la actuación de asociaciones libres. En la primera mitad del XIX, se había dado campo libre a la formación de asociaciones e iniciativas caritativas y filantrópicas, pero también socialistas, que tenían todavía sus raíces en las corporaciones asistenciales de las iglesias de los municipios.

En Prusia, dos nuevas leyes en 1842 trasladaron la responsabilidad de la asistencia social de los municipios de nacimiento a los de residencia. En Francia, en el siglo XIX, la situación empeoró como consecuencia de la práctica destrucción de la totalidad de la asistencia social eclesiástica que se había producido durante la Revolución. Los pobres dependían de ayudas voluntarias, privadas y municipales. La principal institución pública de asistencia social eran los llamados *“bureaux de bienfaisance”*, financiados y controlados por notables locales. La justificación ideológica de la no intervención del Estado estaba en los principios del liberalismo económico, del *“laissez faire”* y de la libre competencia en el mercado del trabajo. Similares ideas sobre las consecuencias sociales negativas de la asistencia pública generosa subyacen en la *Ley de pobres* británica de 1834 (*Poor Law Report*). Desde finales del XVIII, en Inglaterra se seguía una política de subsidiar los salarios que estaban por debajo de un mínimo asistencial. Este subsidio se calculaba según el tamaño de la familia y el precio del pan. Por otro lado, a lo largo del siglo XIX, surgieron desde los sindicatos británicos *“Friendly Societies”*, instituciones voluntarias de socorros mutuos de los obreros y expresión del principio liberal de la autoayuda, que descansaban en la solidaridad de sus miembros.

Los primeros derechos sociales se introducen en 1941, en la *Carta del Atlántico*, pero hasta la *Carta de las Naciones Unidas* no encuentran su expresión al introducir como objetivo *“el fomento del progreso social y de un nivel de vida más elevado con una mayor libertad”*.

Durante la Primera Guerra Mundial se dio un gran impulso a la transformación de la asistencia social tradicional hacia una política de bienestar moderna, pero habrá que esperar a después de la Segunda Guerra Mundial, para que se configure el modelo. El punto de referencia obligado es el Informe Beveridge de 1942 (*Beveridge Report*), texto fundamental del Estado del Bienestar moderno. En este documento se afirmaba que la pertenencia a un Estado debía deparar no sólo el derecho a la participación en el proceso de decisión política sino también en el bienestar social. La política social no podía quedar restringida a una serie de seguros, a una protección reactiva, sino que se trataba de ampliarla a un sistema de seguridad preventiva. El plan pretendía formar parte de un proyecto más ambicioso de reconstrucción de la sociedad, basado en el control de precios y salarios, la estatalización de la construcción de viviendas y la creación de un nuevo sistema educativo.

La definición clásica del Estado de Bienestar (ESPING-ANDERSEN, 1990) implicaría *“la responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos”*, la contención de las desigualdades y la prevención o alivio de la pobreza. Los 3 elementos constitutivos del Estado de Bienestar serían pues: la intervención estatal para garantizar el pleno empleo (garante, a su vez, de la renta salarial fordista, pilar básico del régimen de acumulación), la provisión pública de servicios sociales de carácter universal y la responsabilidad en el mantenimiento de unos mínimos de vida como derecho social universal. Los servicios prestados en la mayoría de los países del Bienestar incluían cuatro capítulos: los subsidios a los necesitados; los derechos pasivos derivados de las cotizaciones de los trabajadores (pensiones, seguro de desempleo y enfermedad); los servicios generales subvencionados o gratuitos (educación, sanidad, vivienda, transporte público); y una legislación laboral basada en la seguridad (contratos fijos, salario mínimo, jornada semanal máxima, etc.).

Además, este sistema se complementaba con una financiación fiscal a través de la carga impositiva a los ingresos salariales y a los beneficios del capital que permitía completar la política social con otra de las prestaciones y servicios sociales, la redistribución, etc. De alguna manera las empresas dejaban de ser responsables del bienestar de sus trabajadores, o del pago de cualquier salario social indirecto, asumiendo el Estado la responsabilidad de la provisión de vivienda, salud, educación, etc., e incluso el propio seguro de desempleo, a cambio de unos impuestos que se esperaban siempre crecientes

e indefinidos, pero que en los “setenta” del siglo pasado dejaron ya de ser seguros y suficientes.

El modelo del Bienestar se basa en los bienes y servicios (en un amplio sentido) que satisfacen las necesidades básicas y proporcionan protección social, derivándose de una pluralidad de fuentes diversas que se denominan Sociedad del Bienestar. Entre estas fuentes hay que destacar al Estado, las empresas, las organizaciones no gubernamentales, el entramado de relaciones sociales, la familia, e, incluso, al individuo. Históricamente, cada sociedad había resuelto el Bienestar mediante distintas configuraciones, con una combinación determinada de estos agentes, y con mayor o menor predominio de cada uno de ellos (incluso haciendo recaer todo el peso del Bienestar casi exclusivamente en uno solo de los agentes, como en la familia, o en el entorno social próximo en las sociedades rurales).

Durante los Treinta Gloriosos (1945-1975), fue el Estado el que asumió gran parte de la satisfacción de las necesidades del Bienestar en el mundo occidental. Este modelo tiene su reflejo físico-espacial en el modelo de la ciudad planificada al entenderse como el lugar donde la ciudadanía puede satisfacer las necesidades básicas y encontrar no solo protección y refugio sino desarrollar sus potencialidades y alcanzar un nivel adecuado de bienestar (GONZÁLEZ-GARCÍA, 2013). Los principios de Igualdad y Libertad se reflejaron mediante la creación de nuevos espacios libres (calles, plazas, paseos, avenidas, parques y jardines), aptos para la libre circulación y el encuentro de los ciudadanos. Y la Fraternidad se concretó proveyendo a los ciudadanos de escuelas, bibliotecas y hospitales. (HERNÁNDEZ-AJA, 2000).

Por tanto, la planificación urbanística encargada de la provisión y distribución equilibrada de los espacios necesarios se entendió como una herramienta para el cambio y la transformación social y ello enlaza con una de las grandes líneas del pensamiento y la acción disciplinar (CHOAY, 1971) que entiende que toda política con capacidad de transformación social tiene su correlato (consciente o inconsciente) en la escala física de la ciudad y el territorio. Es en esta escala en la que los ciudadanos encuentran satisfacción a sus necesidades y demandas, o donde éstas se ven frustradas. (HERNÁNDEZ-AJA, 2000).

En este contexto surge el concepto de equipamiento público como ese espacio reservado en la ciudad para ofrecer aquellos servicios públicos que se consideran imprescindibles para satisfacer de forma colectiva una serie de necesidades básicas que el Estado debía facilitar a todos sus ciudadanos. Estos elementos se convierten,

además, en espacios para la socialización y encuentro y en símbolos institucionales de lo colectivo y del propio modelo político y social. Son además elementos atractores de actividad, usos y personas a su alrededor, convirtiéndose en espacios generadores de centralidad urbana tanto a escala de barrio como de ciudad.

En los años 60, desde autores afines al pensamiento y análisis marxista se realizaron fuertes críticas al modelo de Bienestar, destacando las de H. Lefebvre y Marcuse. La crítica de Marcuse se centra en los valores postmateriales, en la satisfacción de las necesidades más allá de lo material, una vez están satisfechas las vitales. Reclama para el hombre, la vida como medio (de desarrollo de un proyecto vital, la consecución de la liberación), frente a la vida como fin (como mera supervivencia): *“La vida como fin difiere cualitativamente de la vida como medio”* (MARCUSE 1954, p. 48). También Lefebvre, critica la abundancia de bienes materiales, que no se corresponde con la satisfacción de las necesidades postmateriales, y denuncia la aparición de un nuevo tipo de escasez: de espacio, de tiempo, de sociabilidad. Lo que impide la realización de estos valores y la satisfacción de las necesidades es el miedo de los poderes a la emancipación, ya que la liberación terminaría con la base de la dominación.

En este sentido, tanto para Marcuse como para Lefebvre, la burguesía -clase hegemónica del siglo XIX- ha neutralizado durante el siglo XX a la clase que debiera haber protagonizado el siglo con su liberación: la clase obrera. Esta neutralización se ha conseguido desde la dominación y desde la alienación de cada individuo, como apunta Marcuse, pero también, como indica Lefebvre, desde el mismo interior de la clase obrera, por mimesis con la clase media pequeño-burguesa, renunciando en gran medida a la vía revolucionaria (su tarea histórica) y aspirando a la integración en el confort. Estos autores cuestionan el modelo de Bienestar como un sistema que ha permitido el desarrollo y mantenimiento del sistema capitalista afianzando el poder hegemónico del capital productivo y financiero; y provocando, además, la renuncia a la lucha de la clase trabajadora, en pos del espejismo pequeño burgués de confort y consumo masivo.

Del otro lado, desde posiciones neoliberales también se cuestiona y combate el modelo de Bienestar ante la perspectiva abierta de un sistema sin competencias ni alternativas a la vista (fracaso del modelo soviético) que encuentra la forma de satisfacer momentáneamente su voracidad a través del capitalismo global neocolonial que logra expandirse rápidamente.

Ante esta perspectiva surge la propuesta de la calidad de vida, como alternativa, desde posiciones críticas al modelo neoliberal y cercanas a los movimientos sociales emergentes, a la economía ecológica y al llamado pensamiento alternativo.

1.2. El nuevo marco de referencia del sistema dotacional: la calidad de vida como superación del concepto de bienestar

El concepto de calidad de vida surge como superación de otros conceptos más parciales como el bienestar, el desarrollo, el nivel de vida, etc. De los autores que han trabajado incorporado el discurso de la calidad de vida cabe destacar a Julio Alguacil, que realiza una propuesta integradora desde la complejidad que nos interesa especialmente porque aúna una potente e innovadora reflexión teórica y académica con la praxis de la intervención (urbana). (ALGUACIL, 2000; GONZÁLEZ-GARCÍA, 2013).

La idea de calidad de vida se engloba dentro del llamado pensamiento complejo y se fundamenta en tres pilares estructurantes: la sostenibilidad, el desarrollo a escala humana y las necesidades humanas.

Las nuevas teorías del desarrollo surgen a finales de los años 50 como alternativa o respuesta a los postulados y teorías del crecimiento en un contexto de gran distanciamiento entre los llamados Primer Mundo y el Tercer Mundo. La década de los 60 se caracteriza por un crecimiento económico que deja al descubierto la tremenda brecha entre los países centrales y los países de la periferia. En los años 70, se refuerza la corriente de pensamiento que habla de la necesidad de un crecimiento con equidad, surgió bajo la influencia de la Teoría de Sistemas y la divulgación del concepto de ecosistema.

Ya J. Galtung y A. Wick en 1976, habían realizado un análisis de las teorías del desarrollo desde la crítica a la racionalidad económica que marcaba la pauta del crecimiento económico y confluyen en la idea de que el desarrollo solo puede ser entendido como un proceso sostenido, dirigido a la satisfacción de las necesidades humanas óptimas, pero siguiendo criterios de sostenibilidad ambiental.

Galtung mantiene que la persona es un ser de necesidades múltiples interdependientes. La progresiva fragmentación de las necesidades en parte cada vez más pequeñas y descentradas

hace que el sujeto dependa cada vez más de especialistas. Esa ambivalencia, resumida por la incapacidad del ciudadano por el dominio del especialista y de la técnica sólo se sostiene por la ilusión del progreso (ILLICH, 1981).

Antonio Elizalde, Manfred Max-Neef, y el grupo CEPUR ponen el acento en la perspectiva de las escalas (relación local-global) y en el análisis de la articulación entre los distintos niveles institucionales (Estado-Sociedad Civil). Este grupo propone un modelo de “*desarrollo a escala humana*” que parte de la idea de que las necesidades humanas son múltiples, universales e interdependientes. Incorporan (MAX-NEEF & al, 1986) el término “*democracia de la cotidianeidad*” basado en 4 principios: la descentralización económica, la descentralización política, el fortalecimiento de las instituciones auténticamente democráticas y la autonomía creciente de los movimientos sociales emergentes. En este contexto adquieren importancia los “*recursos no convencionales*”: conciencia social, cultura organizativa, capacidad de gestión, creatividad popular, energía solidaria, capacidad de ayuda mutua, calificación y entrenamiento ofrecido por instituciones de apoyo, capacidad de dedicación y entrega de los agentes externos.

Julio Alguacil plantea que los procesos de satisfacción de las necesidades están continuamente abiertos e influidos por la aparición constante de valores culturales que van a depender del estadio de la evolución social. Las nuevas relaciones de producción inciden en las condiciones cambiantes que nos hacen creer en la aparición de nuevas necesidades cuando, en la mayoría de los casos, se trata de los requisitos exigidos por el sistema económico para reproducir y mantener el modelo. La aparición de estas “pseudonuevas necesidades” suele revelar el deterioro social y ambiental y contribuyen a una mayor

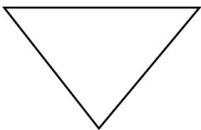
“complicación” de la vida (lo que implica una menor “complejidad”).

Desde esta última aproximación, se entiende que las necesidades humanas son universales, múltiples, sinérgicas, recurrentes y se satisfacen colectivamente; de tal modo que, la satisfacción de una necesidad lleva, directa o indirectamente, a la satisfacción de otras necesidades. Por el contrario, la insatisfacción de una o varias necesidades nos lleva a la insatisfacción de otras necesidades diferentes. Aparece el concepto de satisfactor como el medio (material o inmaterial) de satisfacer las necesidades. Los satisfactores, por tanto, son contextuales y en cada lugar y momento adquieren configuraciones diferentes. Desde este punto de vista, los equipamientos y el conjunto de las dotaciones públicas se configuran como un sistema compuesto por elementos que son en sí mismo satisfactores (espacios físicos) de necesidades urbanas y/o permiten la construcción colectiva de satisfactores de necesidades (permiten el desarrollo de programas, actividades, participación y encuentro). Su acumulación y coordinación en el espacio urbano hacen de la ciudad un “metasatisfactor”.

En este punto, Alguacil introduce el concepto de la corresponsabilidad (respecto de uno mismo, del resto de los sujetos, y de las generaciones futuras) como un aspecto a tener en cuenta a la hora de satisfacer las necesidades y que sirve de puente entre las necesidades y las teorías del desarrollo y los principios de la sostenibilidad (FIG. 1).

La calidad de vida es una construcción social pero también es un concepto multidimensional que se configura como proyecto (imagen de futuro) y proceso (praxis social y política) que contempla tres perspectivas o dimensiones que son el bienestar, la sostenibilidad y la identidad social.

TEORÍA DEL DESARROLLO
(esfera económica)



TEORÍA DE LAS NECESIDADES
(esfera cultural)

CALIDAD DE VIDA
(dimensión ecológica)

FIG.1 / Relación entre calidad de vida, teorías del desarrollo y teoría de las necesidades

Fuente: (ALGUACIL, 1989)

En el actual contexto de transición eco-social e incertidumbre, la definición del marco en el que se deben satisfacer las necesidades en la ciudad parece más que pertinente y es precisamente, el marco multidimensional de la calidad de vida el que puede servirnos como referente para diseñar el sistema dotacional presente y futuro en nuestras ciudades y ámbitos territoriales.

2. La implementación del modelo del bienestar en el proyecto democrático de la ciudad española: la regulación urbanística de los equipamientos y servicios

En la primera legislación urbanística de nuestro país, sobre régimen de suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, únicamente se recoge una referencia a la necesidad de incorporar un estándar relacionado con el sistema de dotacional: destinar el 10% de la superficie a parques y jardines públicos. No será hasta su reforma posterior (Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) y su reglamento posterior (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) cuando se incorpore de forma precisa como determinación para el Suelo Urbanizable Programado (art. 13.2) las reservas de suelo para las dotaciones (equipamientos, servicios, zonas verdes y espacios libres públicos)

Así como se indica en el propio texto introductorio de la Ley 19/1975 *“por primera vez se señalan con carácter general y con una formulación adecuada las aportaciones mínimas para parques y jardines públicos, para templos, centros docentes y culturales y para aparcamientos. El establecimiento con carácter general de estas dotaciones no agota su virtualidad en garantizar ese mínimo equipo colectivo, sino que condiciona, en buena medida la edificabilidad máxima. En punto a reserva de suelo con fines culturales y educativos se asumen como propias de la política urbanística y con el máximo rango normativo las exigencias derivadas de la Ley General de Educación”*¹.

En el Reglamento de Planeamiento, además de los conocidos módulos mínimos de reserva para dotaciones en Suelo Urbanizable Programado que se incluyen en su Anexo al art.10 (Fig. 2), se recoge, de forma clara, la definición del conjunto de elementos que bajo el epígrafe de sistemas generales (el sistema general de comunicaciones, el sistema general de espacios libres y el sistema de equipamiento comunitario) no solo tienen una funcionalidad como facilitadores de servicios a los ciudadanos sino que son elementos fundamentales de la estructura urbana del municipio (art. 25, RP/1978). Esto significa que, desde el inicio de nuestro modelo de planeamiento, el sistema dotacional se ha entendido como uno de los elementos claves de la planificación urbanística y de la creación de ciudad tanto a escala municipal (sistemas generales) como a escala de barrio (sistemas locales).

Con la llegada de la democracia y la aprobación de la Constitución de 1978 quedó fijado el nuevo modelo territorial y administrativo de las Comunidades Autónomas y las competencias plenas en materia de ordenación territorial y urbanística que quedó claramente ratificado con la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional de 1997. A partir de este momento serán la CCAA las que, en sus diferentes legislaciones urbanísticas, incorporen la regulación sobre las reservas para suelos dotacionales, así como la propia definición de los diferentes elementos que constituyen el sistema dotacional (equipamientos, servicios y zonas verdes).

Es necesario recordar que el Reglamento de Planeamiento de 1978 sigue vigente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla; y, con carácter subsidiario en aquellos aspectos que no estén regulados por la legislación autonómica.

En cuanto a las diferentes legislaciones autonómicas, contemplan de diversas formas las cesiones mínimas para el sistema dotacional. Algunas lo han desarrollado en sus reglamentos, como en Castilla y León²; o incluso han aprobado regulación específica como es el caso de Euskadi³. En general, en todas ellas las dotaciones públicas aparecen definidas como el conjunto de elementos que conforman la red de espacios libres, la red de equipamientos y servicios urbanos y la red de comunicaciones. En algunas de esas legislaciones, como es el caso de la Comunidad de Madrid, los históricos términos de sistemas generales y locales, recogidos

¹ Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

² Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

³ Decreto 45/2025, de 18 de febrero, de regulación de los estándares urbanísticos de Euskadi.

Unidades de viviendas	Sistema espacios libres de dominio y uso público		Centros docentes			Servicios de interés público y social			Plazas de aparcamiento	Observaciones
	Jardines m² suelo/ vivienda	Áreas de juego y recreo de niños m² suelo/ vivienda	Preescolar guardería m² suelo/ vivienda	E.G.B. m² suelo/ vivienda	B.U.P. m² suelo/ vivienda	Parque deportivo m² suelo/ vivienda	Equipamiento comercial m² const./ vivienda	Equipamiento social m² const./ vivienda	Núm./100 m² edificación	
Unidad elemental.	15	3	10			–	2		1	El Plan Parcial propondrá el uso concreto de las reservas para Centros docentes y para servicios de interés público y social.
Unidad básica.	15	3	2	10	–	6	1	3	1	El Plan Parcial propondrá los usos concretos de la reserva de interés público y social.
Unidad integrada.	15	6	2	10	–	6	2	4	1	El Plan Parcial propondrá los usos concretos de la reserva de equipamiento social, distinguiendo, al menos, usos sanitarios y administrativos.
Conjuntos entre 1000 y 2000 viv.	15	6	2	10	–	8	3	6	1	El Plan Parcial propondrá los usos concretos de la reserva de equipamiento social, distinguiendo, al menos, usos sanitarios y administrativos.
Conjuntos entre 2000 y 5000 viv.	15	6	2	10	4	8	4	6	1	El Plan Parcial propondrá los usos concretos de la reserva de equipamiento social, distinguiendo, al menos, usos religiosos, sanitarios, asistenciales, administrativos, culturales, recreativos y club de ancianos.
Conjuntos superiores a 5000 viv.	Se mantendrán como módulos mínimos de reserva de Plan Parcial los asignados a conjuntos comprendidos entre 2000 y 5000 viviendas. La reserva de dotaciones cuya necesidad sea generada por superarse en la ordenación del Plan Parcial la cifra de 5000 viviendas, estará definida tanto en cuantía como en localización en el planeamiento de rango superior, teniendo en cuenta el carácter de equipamiento propio de este.									

Fig.2 / Módulos de reserva para dotaciones en suelo residencial según el Anexo art. 10, 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)

Fuente: Boletín Oficial del Estado

en las legislaciones anteriores, se han sustituido por el término red pública, aunque se ha mantenido prácticamente idéntico el significado. En general, realizan una doble clasificación; la primera, vinculada a la escala, distinguiendo entre redes o sistemas generales que atienden a la escala de la ciudad en su conjunto y que está relacionada con la idea de centralidad urbana (determinación estructurante del planeamiento general) y sistemas o redes locales que atienden a la escala del barrio y a la idea de proximidad (determinación pormenorizada); y una segunda, donde se ordena según la funcionalidad de las redes o sistemas, distinguiendo básicamente entre equipamientos y servicios urbanos, zonas verdes e infraestructuras. Está pendiente de realizarse un análisis comparativo detallado entre las diferentes legislaciones autonómicas que permita evaluar similitudes y diferencias en la visión de cada norma sobre la propia definición de las dotaciones públicas y los estándares establecidos en cada caso.

El caso de la Comunidad de Madrid, la norma y sus modificaciones posteriores describen, de forma clara, un proceso de devaluación del papel de las redes públicas en la ciudad como generadoras de estructura, centralidad y sociabilidad con la excepción de las redes de infraestructuras de comunicación y especialmente el viario de red general. Esta depreciación del rol de las dotaciones públicas en la ciudad ha ido en paralelo al cuestionamiento del planeamiento y de la regulación urbanística. Así parece haberse convertido en un mantra la idea de que se ha sobredimensionado la reserva de redes generales en los nuevos desarrollos urbanos desde finales de los años 80. La realidad es que no se ejecutan los equipamientos y servicios necesarios, y la ciudadanía se ve obligada, y muchas veces animada, a resolver sus necesidades mediante el uso de servicios privados y privatizados de pago, ante la mirada complaciente de una administración, que ve no solo cómo no tiene que ejecutar un gasto, si no cómo el gasto de los ciudadanos en estos servicios infla el PIB.

En 2001 se aprueba la Ley del Suelo madrileña⁴ que establece cesiones obligatorias para las redes generales y locales tanto en el Suelo Urbano No Consolidado como en el Urbanizable Sectorizado (FIG. 3), lo que constituye una novedad frente a las cesiones del Reglamento de Planeamiento que solo se aplicaban en los nuevos desarrollos de Suelo Urbanizable (Programado). También suponía una novedad

el que los módulos se establecían no por vivienda sino por cada 100 m²c, si bien se incluían reducciones para algunos ámbitos y sectores específicos como los industriales. En el Suelo Urbanizable Sectorizado se añadía una cesión obligatoria para las redes supramunicipales que estaban constituidas por las infraestructuras de carácter supramunicipal y la vivienda de inserción social (viviendas públicas). Otra novedad que se incluía respecto a legislaciones anteriores era limitar los incrementos de edificabilidad (a través de modificaciones de las normas zonales o normativas específicas de usos y edificación en Suelo Urbano Consolidado) en aquellas áreas del Suelo Urbano Consolidado que no cumpliesen con la cesión mínima de redes públicas una vez aplicada la nueva edificabilidad en el conjunto.

Sin embargo, las sucesivas modificaciones de la Ley del Suelo han afectado de forma clara a esta regulación. Así, en 2010 en la Ley de acompañamiento a los presupuestos del año 2011 de la Comunidad de Madrid se introduce una enmienda que suprime la cesión obligatoria de redes supramunicipales de la Ley del Suelo.

En otra modificación posterior de la Ley del Suelo, en 2011, incluida en la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas⁵ se reduce las cesiones para redes generales que pasan de 70 m²s /100m²c a 20 m²s/100m²c. Se trata de una reducción sustancial del módulo y que incluye, además, la desaparición de la distribución entre equipamientos, zonas verdes e infraestructuras que incluía la norma original. Así, la cesión de red general puede concentrarse exclusivamente en las infraestructuras de comunicación y no incluir ningún elemento de zona verde o equipamiento de red general vinculado a los nuevos desarrollos urbanísticos y por tanto a la nueva ciudad.

Como se observa el cuadro (FIG. 3), las diversas modificaciones de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid han traído una reducción muy potente de las cesiones que ha afectado fundamentalmente a las redes generales y supramunicipales. El total de las cesiones ha pasado de 120 m²s/100m²c para en suelo urbanizable sectorizado y 100m²s /100m²c para el suelo urbano no consolidado, a 50 m²s/100m²c en cualquiera de las dos categorías de suelo. Además de aplicar cada vez mayores excepciones al cumplimiento de dichas cesiones.

⁴ Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

⁵ Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en su art. 17 modifica parcialmente el art. 36 (apartados 5 y 6) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

LAS REDES PÚBLICAS_ Art. 36 LSCM 9/2001		ESTÁNDARES MÍNIMOS ORIGINALES		ESTÁNDARES MÍNIMOS ACTUALES*	
SUPRAMUNICIPALES**	INFRAESTRUCURAS	$\geq 13,3$ $m^2s/100m^2c$	$\geq 20\ m^2s/100m^2c$	—	
	VIVIENDA SOCIAL	$\geq 6,7\ m^2s/100m^2c$			
GENERALES	ZONAS VERDES Y ESPACIOS LIBRES	$\geq 20\ m^2s/100m^2c$	$\geq 70\ m^2s/100m^2c$	$\geq 20\ m^2s/100m^2c$	
	EQUIPAMIENTOS SOCIALES Y SERVICIOS	$\geq 30\ m^2s/100m^2c$			
	INFRAESTRUCTURAS	$\geq 20\ m^2s/100m^2c$			
LOCALES	EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS	$\geq 15\ m^2s/100m^2c$	$\geq 30\ m^2s/100m^2c$	$\geq 15\ m^2s/100m^2c$	$\geq 30\ m^2s/100m^2c$
	ESPACIO LIBRE ARBOLADO	$\geq 15\ m^2s/100m^2c$		$\geq 15\ m^2s/100m^2c$	
TOTALES		$\geq 120\ m^2s/100m^2c$		$\geq 50\ m^2s/100m^2c$	

* fruto de las sucesivas modificaciones de la L9/2001
**cesión obligatoria solo para el suelo urbanizable sectorizado

Fig.3 / Evolución de los estándares mínimos para redes públicas de la ley del suelo madrileña

Fuente: Elaboración propia

El Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana⁶ estatal de 2015 recoge de la Ley de Suelo de 2008 un nuevo instrumento, las actuaciones de dotación, que permitirán regular las transformaciones urbanísticas en suelo en situación de urbanizado cuyo objetivo sea incrementar las dotaciones públicas cuando se propongan aumentos de edificabilidad o densidad o cambios de usos que impliquen, a su vez, incrementos de aprovechamiento y que no requieran de reforma o renovación integral de la urbanización. En la práctica, estas actuaciones realmente se han convertido en procesos de incremento de aprovechamiento a través de cambios de uso, incrementos de edificabilidad o densidad y donde la obtención de la dotación viene como consecuencia de esta transformación. El objetivo fundamental no es la consecución de la dotación sino la transformación urbanística. En cualquier caso, es una herramienta que permite transformaciones en suelo urbano consolidado y obtención de dotaciones que de otra manera resultarían realmente complicadas y costosas de obtener en la ciudad consolidada.

⁶ Art. 14 del 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.

La Ley del Suelo madrileña al igual que otras muchas legislaciones autonómicas han ido incorporando este tipo de transformaciones. En el caso de Madrid, la regulación de las actuaciones de dotación aparece en el art. 19bis de la norma. En dicho artículo se explica en cada uno de los posibles casos (cambio de uso, incremento de edificabilidad, incremento de densidad o combinaciones de ambos) la reserva mínima y cómo se debe materializar en el caso de justificarse la imposibilidad física de obtener el suelo en el ámbito correspondiente: a) mediante la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa en un complejo inmobiliario⁷ situado dentro del ámbito; b) mediante la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa dentro del área homogénea⁸; y, c) mediante su

⁷ Según el art. 26, del RDL 7/2005 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, “se considera complejo inmobiliario todo régimen de organización unitaria de la propiedad inmobiliaria en el que se distingan elementos privativos, sujetos a una titularidad exclusiva, y elementos comunes, cuya titularidad corresponda, con carácter instrumental y por cuotas porcentuales, a quienes en cada momento sean titulares de los elementos privativos”.

⁸ Según el art. 37.1 de la ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, “la totalidad del suelo urbano de un término municipal deberá dividirse en áreas homogéneas, siendo cada una de ellas la pieza de referencia respecto a la cual se señalan las condiciones de la

equivalente económico, con destino a la mejora de las redes públicas locales del área homogénea con un plazo máximo de materialización de cinco años desde su entrega.

La imposibilidad cada vez más cierta de acceso a la vivienda para cada vez más amplios sectores de la población y la búsqueda de soluciones rápidas, puntuales y políticamente rentables está afectando al suelo dotacional y especialmente a las redes generales al amparo de las últimas modificaciones de la legislación de suelo que en el caso de Madrid se introducen en 2023 y posteriormente en la Ley Omnibus de 2024. En la primera de ellas, se abre la puerta a permitir la edificación de vivienda de protección en suelo público de red general de equipamientos siempre y cuando se cumpla el estándar de la ley actual. Sin embargo, en la última modificación de la Ley del Suelo madrileña se elimina la necesidad del cumplimiento del estándar siempre y cuando el municipio justifique la no existencia de la necesidad de ese suelo para equipamiento. Se abre una vía peligrosa de reducción y/o pérdida de suelo para usos de equipamientos públicos bajo el mantra de que realmente, en los nuevos desarrollos, el suelo de redes generales está hipertrofiado y “sobran” redes. No existe ningún estudio que venga a avalar esta afirmación, que encubre una visión ideológica de reducción del tamaño del Estado y que la ciudadanía debería de ser capaz de resolver sus necesidades a través del mercado. Sin embargo, esta idea se ha empezado a utilizar, de forma reiterada, para apoyar la transformación de suelo dotacional en uso residencial, lo que incrementará los déficits encubiertos e impedirá su resolución. La cuestión nos retrotrae a épocas pasadas, al llamado desarrollismo de los años 60 y principios de los 70 donde se construyeron barrios enteros, que conforman la actual periferia histórica, sin equipamientos ni servicios. Tuvieron que ser la ciudadanía articulada la que demandase la ciudad equipada y los primeros ayuntamientos democráticos, a través de los primeros planeamientos desarrollados durante los años 80, los que recogieran el guante y fijaran como objetivos la

recualificación de la ciudad y de estos barrios desarrollistas.

3. La evolución del modelo dotacional: del paradigma del bienestar a la deriva neoliberal y los procesos de desposesión actuales

3.1. El papel de los equipamientos en Planeamiento de la Transición

Las elecciones municipales de abril de 1979 pusieron en manos de corporaciones de izquierdas buena parte de los ayuntamientos españoles que se encontraron importantes déficits heredados en dotaciones, vivienda, infraestructuras, urbanización, tanto en las áreas más consolidadas de la ciudad como en la periferia construida en el periodo del desarrollismo tardo-franquista. Muchas de estas carencias se habían articulado en torno a las demandas del movimiento vecinal al que estas nuevas corporaciones progresistas debían dar respuesta.

Es en este momento cuando se redacta toda una generación de Planes Generales que se alinean con este proceso de transformación urbana que se venía demandado y que precisamente se articula en torno a la conjunción de una ciudadanía articulada y combativa que demanda una ciudad equipada y digna, unas corporaciones municipales democráticas progresistas y unos jóvenes técnicos entusiastas que, militando en partidos políticos de izquierdas y/o en el movimiento vecinal, se habían incorporado profesionalmente a la redacción y desarrollo del Planeamiento Urbanístico, ya fuera como técnicos en la Administración o en el ejercicio libre profesional.

El Plan General de Madrid de 1985 ejemplifica esa generación de Planes porque no se trata de un caso aislado, sino que se encuadra en esa amplia generación de Planes redactados que compartían objetivos e intenciones comunes (GÓRGOLAS, 2021). Con carácter general, ponen la atención en la ciudad existente y plantean unas previsiones de crecimiento urbano muy ajustadas, con un dimensionamiento del suelo urbanizable inferior al de épocas anteriores. Con el objetivo de ejecutar las operaciones vinculadas a la consecución de dotaciones e infraestructuras, los planes ponen el acento en las herramientas de gestión.

ordenación estructurante. Las áreas homogéneas del suelo urbano deberán delimitarse atendiendo a criterios de homogeneidad tipológica y funcional en sí mismas y respecto al conjunto del núcleo urbano y el territorio municipal. Respetando tales criterios, se justificará que, en la medida de lo posible, cada área homogénea de suelo urbano coincida en la mayor parte de su extensión con barrios o unidades tradicionales de la ciudad consolidada, y que sus límites sean elementos estructurantes de la ordenación urbanística. Sobre estas divisiones de suelo se aplicarán las zonas urbanísticas de ordenación pormenorizada u Ordenanzas, establecidas en el artículo 40”.

Los trabajos de diagnóstico previos del plan, elaborados por COPLACO (Comisión de Planeamiento Comarcal), conocidos como PAI (Planes de Acción Inmediata), supusieron una novedosa experiencia de urbanismo participativo, que no volvió a ser repetida, cuya finalidad era determinar con amplia colaboración ciudadana un conjunto de operaciones de mejora inmediata, para elaborar a partir de ellas, invirtiendo el método tradicional, la preparación del nuevo Plan. En el caso de Madrid, se elaboró un PAI por distrito. Los PAI reunían la información de cada distrito y evaluaban sus carencias y oportunidades, que eran contrastadas de manera real y no metafórica con el vecindario y sus agentes sociales. Todo este material, su experiencia y la existencia de una ciudadanía consciente de las carencias de los espacios en los que habitaba y de sus soluciones, fueron esenciales para las políticas que se desarrollarían a partir de 1979, después de las primeras elecciones democráticas y la constitución de un gobierno municipal de izquierdas en el municipio de Madrid. Los PAI demostraban que la mayoría de estos equipamientos estaban en manos del sector privado

en localizaciones que permitían sacar la máxima rentabilidad a sus instalaciones, lo que había favorecido el desequilibrio dotacional en la ciudad, al concentrarse éstos en los distritos de mayor renta (nivel socioeconómico medio y alto) (GONZÁLEZ-GARCÍA, 2019).

Ya se ha comentado el papel equilibrador, integrador y redistributivo (renta indirecta) del sistema público dotacional (equipamientos, zonas verdes y servicios urbanos) que permite a los ciudadanos el acceso a la educación, a una mejor formación (por tanto, mejor empleo) y cultura, a mejores condiciones ambientales y de salud, etc. Los equipamientos singulares o de escala ciudad, históricamente concentrados en el área central de la ciudad de Madrid, son fundamentales para la creación de centralidad y mejorar la posición las áreas donde se localizan respecto al resto de la ciudad. Están relacionados con otra de las aspiraciones legítimas de la población de la periferia: el “derecho a la centralidad” o a una centralidad compartida (GONZÁLEZ-GARCÍA, 2019). Las nuevas barriadas de la periferia carecían

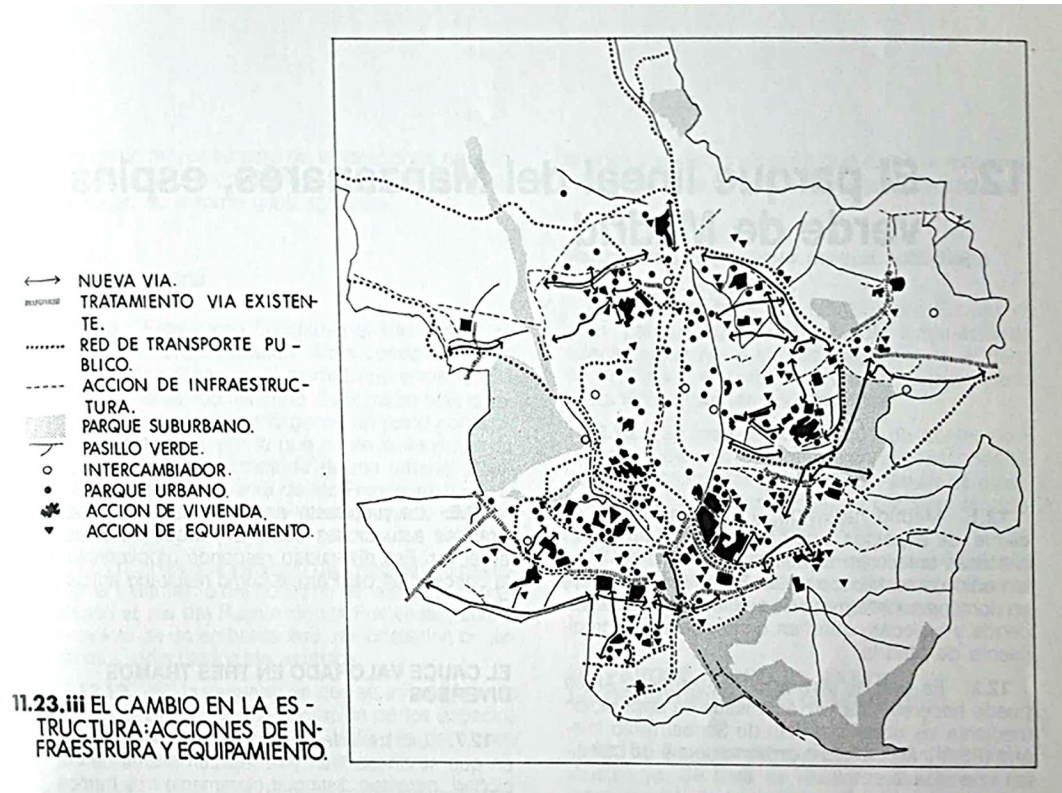


Fig.4 / Las acciones de equipamiento y su redistribución como estrategias básicas de la nueva estructura

Fuente: Memoria del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) 1985. Ayuntamiento de Madrid

tanto de equipamiento colectivo de proximidad como elementos de equipamiento singular.

El nuevo Plan General fijaba entre sus objetivos reequilibrar socialmente la ciudad y para ello entendía que era imprescindible dar prioridad al equipamiento de lo que llamaba la periferia marginada. Se introducían aspectos innovadores a través de las llamadas acciones de equipamiento (FIG. 4) que pretendían transformar el papel que el sistema de equipamientos había representado hasta el momento. Así, la propuesta no priorizaba las grandes acciones estructurantes sino las intervenciones de escala más reducida y doméstica. Se introducía, por tanto, un cambio tanto de distribución como de escala, al apoyarse en instalaciones de tamaño medio y pequeño de ámbito de barrio y distrito salvo en aquellas altamente especializadas que requerían localizaciones singulares. Se propuso un sistema de equipamientos para la ciudad agrupados en cinco grandes paquetes (subsistemas): educativo, sanitario,

deportivo, bienestar social y cultural; con una estrategia específica para cada uno de ellos.

En cuanto a las nuevas propuestas de equipamientos, servicios y zonas verdes singulares de sistema general (FIG. 5) se configuran como elementos de la nueva estructura urbana localizados, en gran medida, de forma estratégica en la periferia histórica desarrollista. Un ejemplo claro de todo esto fue la localización del nuevo edificio de la Asamblea de Madrid en el distrito de Puente de Vallecas, junto a una de las zonas de los barrios de remodelación de la ciudad. Se trató de una propuesta de alto contenido simbólico que, al margen de su materialización final, buscaba generar una centralidad en un espacio que representaba la periferia social y urbana.

Los nuevos desarrollos que proponía el plan se materializaron con los estándares marcados por el Reglamento de Planeamiento de 1978, generándose una ciudad con buena calidad

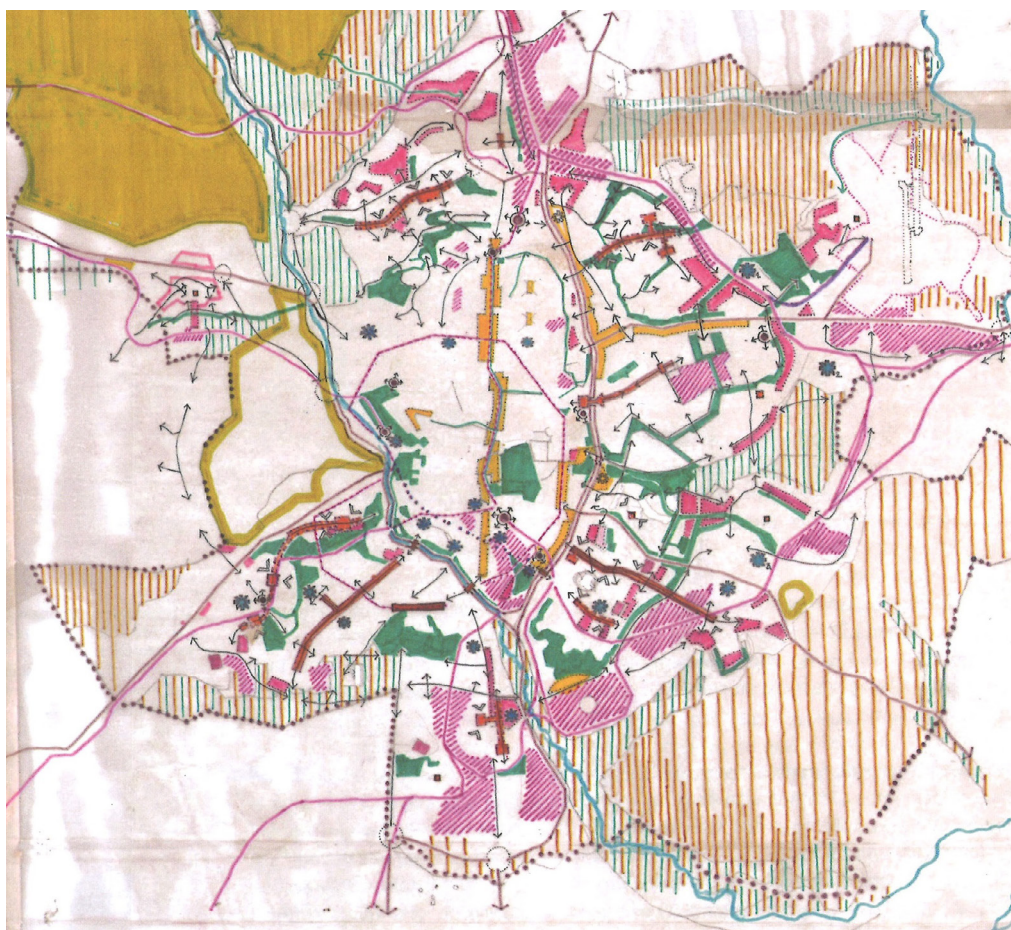


FIG.5 / Estructura urbana resultante en el documento del Avance del PG de Madrid de 1985

Fuente: Dibujo de José María GARCÍA-PABLOS RIPOLL

residencial y equipamientos de proximidad, interpretando, al menos aparentemente, la morfología de los ensanches decimonónicos en los llamados ensanches populares (HERNÁNDEZ-AJA, LÓPEZ-LUCIO, 1995) pero que en su mayoría adolecen de falta de contigüidad con la trama existente y se convierten en pequeñas piezas conectadas a la ciudad consolidada a través de un potente viario estructurante. Se inicia así un modelo de gran éxito que culminará con los famosos PAU y su posterior hipérbole en los actuales desarrollos del sudeste madrileño.

3.2. El papel del equipamiento en la ciudad neoliberal: privatización de servicios como primera fase de la desposesión del espacio dotacional público

A partir de los años 90 y al albur del nuevo paradigma neoliberal, de las dinámicas de globalización y de la euforia económica se inician fuertes procesos de desregulación económica y urbanística apoyados en nuevas legislaciones mucho más liberales en materia urbanística. Las nuevas administraciones asumen el nuevo ciclo desarrollista y el mantra de la bondad del mercado para una gestión eficiente de los servicios urbanos. Se inicia, así, un importante proceso de privatización y externalización de gran parte de los servicios municipales en las ciudades (gestión residuos, limpieza de la ciudad, gestión servicios sociales, culturales, deportivos, etc.). Respecto al sistema dotacional público, si bien el suelo permanece en manos públicas, se incorpora la gestión indirecta, fundamentalmente privada, de los equipamientos y servicios.

El esquema que se reproduce abajo (FIG. 6) resume de forma muy simplificada los modelos y agentes involucrados en el proceso de producción de la ciudad en general y el del sistema dotacional, en particular.

El caso de la Comunidad de Madrid es un ejemplo paradigmático de este tipo de políticas encaminadas a la externalización de los servicios públicos y la privatización de la gestión del sistema dotacional, proceso que se mantiene hasta la fecha con especial intensidad. En las últimas décadas, la mayoría de los nuevos hospitales madrileños se han puesto en marcha siguiendo modelos de gestión privada que ha incluido no solo la concesión del servicio sino de la propia obra pública, pero siempre sobre suelos públicos de equipamientos. Continuamente aparecen en prensa y en el propio Portal de

Transparencia del Ayuntamiento de la capital información sobre la cesión de parcelas públicas para equipamiento educativo privado o concertado en nuevos desarrollos en detrimento de centros docentes públicos⁹ y otro tanto con el equipamiento deportivo¹⁰ y cultural¹¹ a través del modelo de gestión indirecta.

El caso de la sanidad es significativo, en la actualidad la sanidad pública madrileña cuenta con una amplia cartera de centros y servicios de gestión indirecta lo que se concreta en 13 hospitales de gestión privada¹² y un caso paradigmático de cesión a la gestión privada de un área de salud. Así es el caso de la Fundación Jiménez Díaz, centro de origen privado, fundado en 1955 como Clínica de la Concepción por Carlos Jiménez Díaz, que se convirtió posteriormente en Fundación. Mantiene desde los años 70 del pasado siglo convenios con la Seguridad Social para la asistencia de enfermos conviviendo con un sector dedicado a la asistencia a enfermos privados. La entidad sufre varias crisis económicas desde finales del siglo pasado, que son reflotadas con fondos públicos. Después de pasar por diferentes empresas, en 2016 pasa a hacerse cargo del centro la multinacional Quirónsalud. Ya en 2008 se le convierte en centro de referencia de 400 000 madrileños y se le adscriben, sin contraprestación alguna, dos centros de especialidades (Pontones y Quintana), siendo la primera área de salud gestionada por el sector privado según el Informe del Observatorio madrileño de Salud¹³ de 2017. En los últimos años han salta-

⁹ https://www.eldiario.es/madrid/somos/almeida-lanza-privatizar-centros-culturales-despues-fracaso-modelo-similar-polideportivos_1_12138020.html

¹⁰ 14 polideportivos municipales son gestionados por empresas privadas y según datos del propio Ayuntamiento de Madrid. Algunos incluyen en la concesión la obra y el mantenimiento de las instalaciones (Datos Abiertos Ayuntamiento de Madrid: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Proteccion-de-datos/Centros-deportivos-municipales.-Gestion-Indirecta?vgnextfmt=default&vgnextoid=3877b570ae674210VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=251f43db40317010VgnVCM1000000dc0ca8c0RCRD>)

¹¹ https://www.eldiario.es/madrid/somos/almeida-lanza-privatizar-centros-culturales-despues-fracaso-modelo-similar-polideportivos_1_12138020.html

¹² Los 13 hospitales de gestión privada son: Hospital Central de la Defensa "Gómez Ulla", Hospital Fundación Jiménez Díaz, Hospital General de Villalba, Hospital Universitario de Torrejón, Hospital Universitario del Henares, Hospital Universitario del sudeste, Hospital Universitario del Tajo, Hospital Universitario Infanta Cristina, Hospital Universitario Infanta Elena, Hospital Universitario Infanta Leonor, Hospital Universitario Infanta Sofía, Hospital Universitario Puerta de Hierro Majadahonda, Hospital Universitario Rey Juan Carlos.

¹³ El Observatorio Madrileño de Salud está compuesto por más de 50 entidades: 29 municipios (Fuenlabrada, Rivas-Vaciamadrid, San Fernando de Henares, Leganés, Coslada, Alcalá de Henares, Getafe, Madrid, Móstoles, Aranjuez, San Sebastián De Los Reyes, Arganda, San Martín de


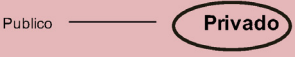

MODELO HETERÓNOMO/ BIENESTAR Democracia representativa	MODELO NEOLIBERAL Mercado	MODELO AUTÓNOMO/ EMERGENTE Democracia participativa
		
<p>El Estado se encarga de la prestación de servicios, la planificación, la toma de decisiones y la gestión.</p> <p>El ciudadano mero receptor de los servicios (usuario).</p>	<p>El Estado como mediador entre la empresa privada (suministradora de servicios) y sus clientes (antes ciudadanos)</p>	<p>El ciudadano participa de forma activa en la toma de decisiones, el diseño y la gestión de los servicios junto a la Administración y el sector privado</p>
CALIDAD DE VIDA= BIENESTAR	CALIDAD DE VIDA= NIVEL DE VIDA	CALIDAD DE VIDA= BIENESTAR+ CALIDAD AMBIENTAL+ IDENTIDAD CULTURAL
<p>Problemas y limitaciones</p> <p>> Surge en un contexto de crecimiento económico y capitalismo keynesiano-fordista (pleno empleo) que no se corresponde con la situación actual.</p> <p>> Problemas de insostenibilidad ecológica</p> <p>> Existencia de sectores sociales a los que la intervención pública no llega.</p>	<p>Problemas y limitaciones</p> <p>> Insostenibilidad física y social del modelo [externalidades de carácter social y ambiental]</p> <p>> Segregación y dualización urbana: espacios de alta exclusividad ["gentrificación"] frente a zonas marginadas</p>	<p>Problemas y limitaciones</p> <p>> El modelo aparece en los márgenes del sistema ["tierras de nadie"] donde el Estado no llega y al mercado no le interesa.</p> <p>> Propuestas muy interesantes pero de carácter minoritario y local que evolucionan muy rápidamente.</p>

Fig.6 / Esquema simplificado de los modelos y agentes involucrados en el proceso de construcción de la ciudad

Fuente: (GONZÁLEZ-GARCÍA, 2013)

do noticias en la prensa donde se asegura que este centro, al que está asignada una parte de la población que vive en el centro de Madrid, "tiene un funcionamiento singular respaldado por un convenio especial: cobra por cada procedimiento a unos precios que son superiores a los que se pagan en hospitales públicos de tamaño similar", según datos extraídos del anteproyecto de la Cámara de Cuentas de 2019¹⁴.

En cuanto a la propia reserva de suelos, ya se ha comentado en apartados anteriores, la reducción drástica de las cesiones mínimas para redes públicas de sistemas generales y supramunicipales que se van produciendo en las sucesivas modificaciones de la Ley del Suelo madrileña.

Si nos fijamos además en los desarrollos de los últimos años, tomando con ejemplo el PAU de Las Tablas en el norte de la capital y el de Vallecas al sudeste, podemos entender el proceso seguido para la implementación y gestión de los equipamientos. Cada uno de los ejemplos

seleccionados viene a representar el modelo de los nuevos desarrollos urbanísticos (muy exitosos desde el punto de vista de la promoción inmobiliaria) en dos espacios sociales bien diferenciados: las Tablas en el norte, pegado a Sanchinarro y modelo aspiracional para sectores de clase media del norte de la ciudad; y el Ensanche de Vallecas, también un modelo aspiracional de sectores más populares del sureste de la ciudad que aspiran a alcanzar ese estatus de clase media de sus vecinos del norte.

Sobre las carencias en este tipo de nuevos desarrollos se ha escrito y comentado de forma prolija en varios artículos de prensa y publicaciones divulgativas donde incluso ha aparecido un nuevo vocablo para asignar a los residentes en estos barrios, los *pauers*¹⁵.

En el ejemplo del barrio de Las Tablas, vemos como actualmente se encuentra completada la construcción del 100% de las parcelas de uso residencial y terciario (Fig. 7). En cambio, tan solo el 42% de los equipamientos han sido ejecutados (LAHULLA, 2024). Esto es algo que ha venido siendo habitual en los desarrollos urbanísticos, primero llegan las viviendas y muy posteriormente los equipamientos lo que hace que los nuevos vecinos tengan que cubrir sus necesidades cotidianas de equipamientos y servicios

Valdeiglesias, El Atazar, El Boalo, Bustarviejo, Horcajo de la Sierra, Lozoya del Valle, Manzanares El Real, Miraflores de la Sierra, Rascafría, Robregordo, Los Santos de la Humosa, Somosierra, Torrelaguna, Villamanta, Villanueva de Perales, Orusco de Tajuña); los sindicatos CCOO de Madrid, UGT de Madrid; y numerosas asociaciones profesionales y entidades sociales de la Comunidad de Madrid

¹⁴ Noticia aparecida en prensa el 8/12/2014 en elDiario.es (https://www.eldiario.es/sociedad/quiron-multiplica-seis-pacientes-capta-sanidad-publica-madrilena-dec-da_1_11869988.html#:~:text=A%20trav%C3%A9s%20de%20los%20cuatro,adscritos%20originalmente%20a%20otros%20centros).

¹⁵ Vocablo que se atribuye al periodista y divulgador Jorge Dioni y del que se han hecho eco diferentes medios. Se refiere a los vecinos de PAU (Proyectos de Actuación Urbanística) tales como Las Tablas, Montecarmelo, Sanchinarro, Valdebebas, o El Ensanche de Vallecas.

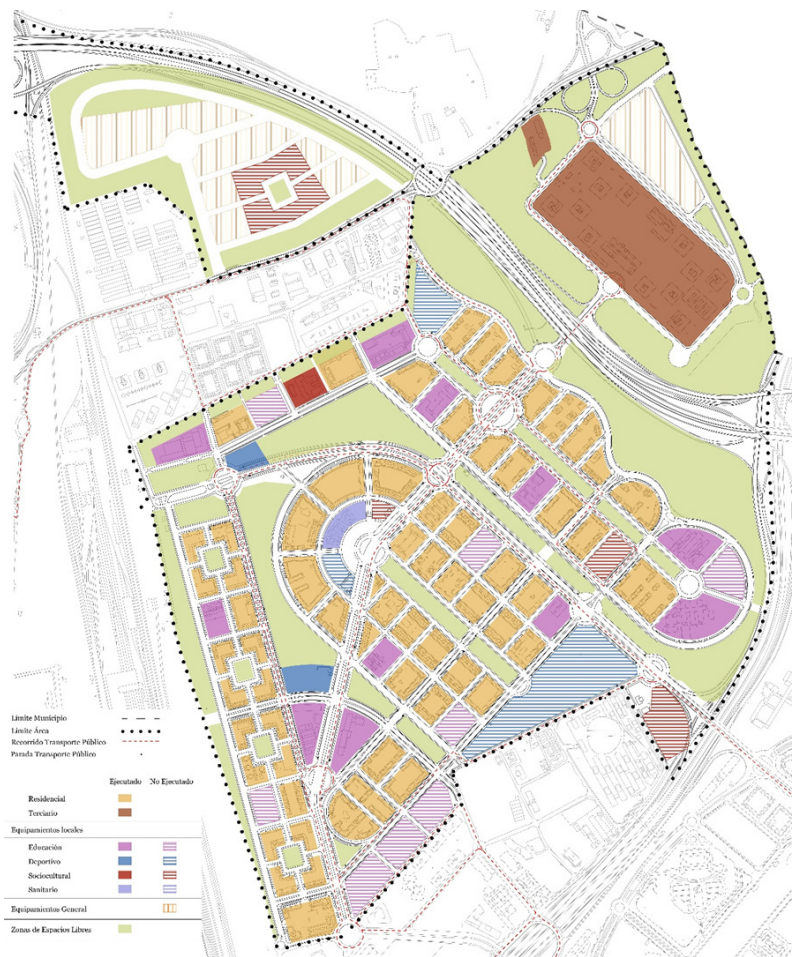


Fig.7 / Las Tablas: Plano de calificación del suelo y grado de consolidación de la edificación. Las redes públicas no desarrolladas aparecen rayadas

Fuente: (LAHULLA, 2024)

fuera del barrio y/o a través del sector privado. Esto provoca un incremento de la movilidad y un gran malestar de los residentes, máxime cuando en estos nuevos desarrollos se ha apostado, por motivos funcionales y de localización, por la conexión a grandes infraestructuras de comunicación frente a otros modelos anteriores donde había prevalecido la prioridad de la contigüidad con la trama urbana más cercana. Incluso su localización y diseño como una pieza ensimismada conectada la ciudad por vías de alta capacidad complica la accesibilidad a aquellos equipamientos y servicios localizados fuera del área (Fig. 8).

Si nos fijamos en los equipamientos educativos, el barrio dispone de cuatro colegios públicos de primaria (CEIP) y ningún centro público

de secundaria (obligatoria y bachillerato) frente a 3 centros concertados que incluyen todas las etapas escolares (infantil, primaria, secundaria obligatoria y bachillerato) sobre parcelas calificadas como redes públicas. El alumnado de secundaria tiene que salir del barrio para poder acudir a un instituto público.

En cuanto a los equipamientos del sistema general (Fig.7), dentro de la delimitación del PAU se localizan dos grandes áreas para equipamientos metropolitanos situados en los bordes del área: la primera, en el borde nordeste, al otro lado de la M40 y detrás de la ciudad de Telefónica; y la segunda, integrada en la zona verde del borde norte, separada del área residencial por el Polígono Industrial de Valverde. Ambos equipamientos no están vinculados al

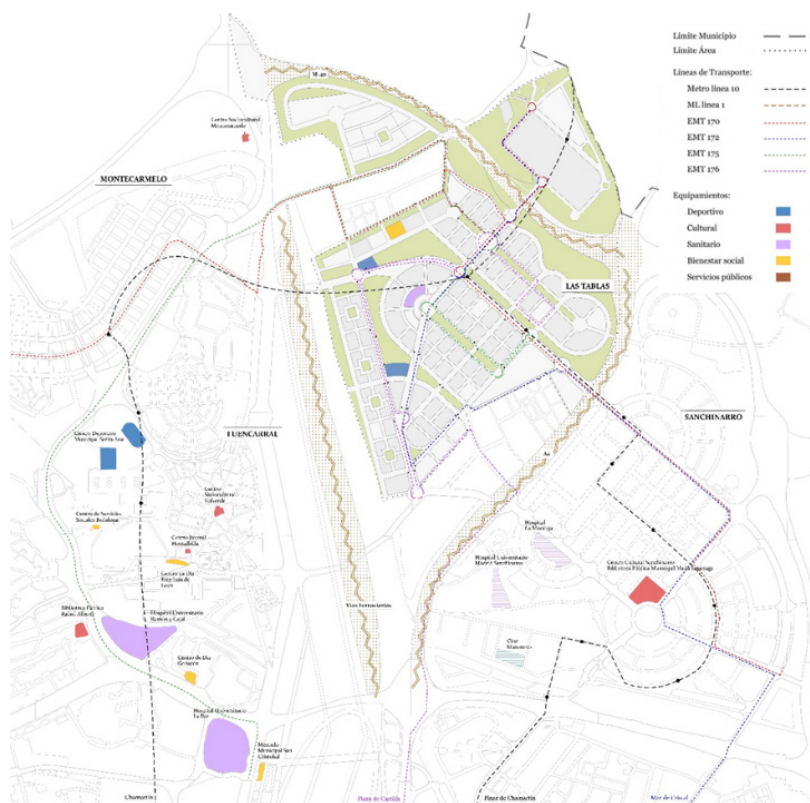


FIG.8 / El PAU de las Tablas en su contexto urbano. Relación entre equipamientos cercanos al área y modos de transporte

Fuente: (LAHULLA, 2024)

nuevo desarrollo ni generarán espacios de centralidad en el interior del barrio puesto que atienden a estrategias de otras escalas e intereses.

En relación con el segundo ejemplo, el Ensanche de Vallecas (FIG. 9), las primeras viviendas del nuevo desarrollo urbano se entregaron en 2006. Sin embargo, el actual nivel de ejecución de los equipamientos del área está por debajo del 50% (LAHULLA, 2024). Por subsistemas de equipamientos se constata que solo el 46% de los equipamientos escolares, el 51% de los deportivos y el 44% de los sociales han sido ejecutados. Si comparamos con los suelos de uso residencial y terciario, vemos que está prácticamente ejecutada la edificación en el 94,8% y 96,6% de las parcelas, respectivamente. A estos se añade que 46% de los equipamientos educativos son colegios concertados sobre parcelas públicas de equipamiento y el 63% del suelo dotacional deportivo ejecutado lo conforma la Ciudad Deportiva, instalación de gestión privada.

Se repite, en este caso, la situación encontrada en Las Tablas, respecto a los equipamientos

culturales. Son los grandes olvidados del Ensanche de Vallecas, en particular, y en los nuevos desarrollos, en general. Ninguna biblioteca, ni teatro, ni centro cultural, ni mucho menos un equipamiento cultural singular, se localizan en estas áreas. Los nuevos espacios residenciales contemporáneos de la ciudad ganadora que se vende como próspera y exitosa adolecen de cubrir las necesidades de sus residentes en su proximidad y deberán recurrir a una elevada movilidad para ello.

Otro aspecto que al que hace referencia África Lahulla en su estudio es el referido al grado y calidad de la urbanización de las zonas verdes públicas. Tomando como ejemplo el Parque de la Gavia de Vallecas, diseñado por el reconocido arquitecto japonés Toyo Ito y anunciado como un elemento verde metropolitano de referencia, innovador y sostenible.

Al año de su inauguración, con un diseño diferente al planteado inicialmente por falta de presupuesto, el que iba a convertirse un parque lleno de vida para los nuevos residentes del barrio y los visitantes del resto de la ciudad, se había quedado

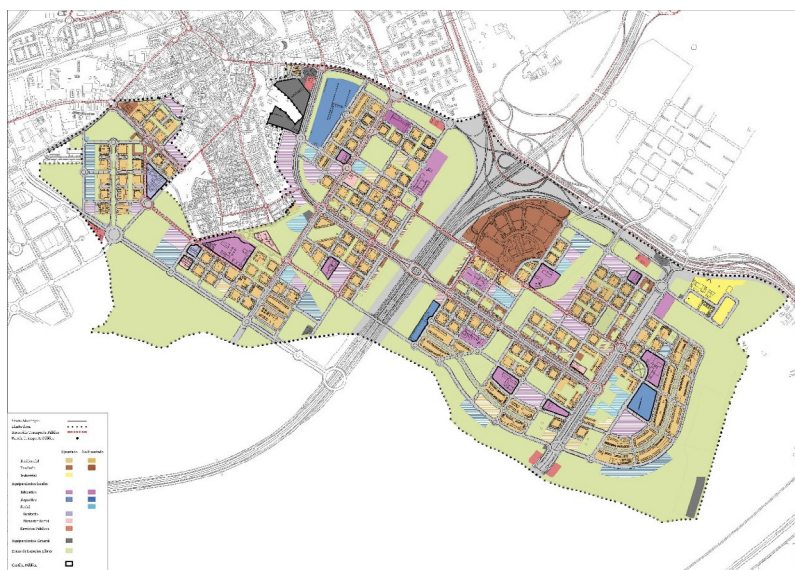


FIG.9 / Ensanche de Vallecas: Plano de calificación del suelo y grado de consolidación de la edificación. Las redes públicas no desarrolladas aparecen rayadas

Fuente: (LAHULLA, 2024)

convertido en una amplia superficie con escasa vegetación, mal adaptada a las condiciones climáticas de la vegetación en la meseta castellana, agravada por la falta mantenimiento y el abandono. Entre 2017-2020, el Ayuntamiento había realizado importantes inversiones en la rehabilitación del parque cuyo estado actual sigue estando muy alejado del espacio prometido.

El Ensanche de Vallecas por su enorme tamaño y localización presenta áreas muy diferenciadas, con una primera fase, la más cercana a la ciudad consolidada del núcleo histórico de Villa de Vallecas, donde poder cubrir las necesidades dotacionales (FIG.10) mientras que la fase siguiente, mucho más alejada y separada por la M-45 se presenta como una zona aislada a la espera de la consolidación de los dos futuros desarrollos adyacentes de Valdecarros y los Berrocales, aunque de este último le separe la autovía A-3.

Como se puede constatar, las estrategias de implantación, desarrollo y gestión del sistema dotacional y su papel en la ciudad obedece a otras lógicas que nada tienen que ver con los planteamientos iniciales del municipio en los años 80. Cada vez más alejados de las necesidades ciudadanas en cuanto a su papel como articuladores urbanos sinérgicos y colectivos de calidad de vida, que combinen atención a las necesidades básicas de la ciudadanía y se conviertan en espacios para la sociabilidad, encuentro y articulación

social, las dotaciones se han transformado, en el mejor de los casos, en meros contenedores de servicios donde la ciudadanía ha pasado a ser usuario-cliente y donde el mercado ha encontrado un nicho de negocio en connivencia con la administración local y regional como facilitador del proceso.

Podemos concebir este proceso como una fase de desposesión de los comunes urbanos, entendidos como espacios y recursos públicos accesibles y al servicio de la ciudadanía. Entender los equipamientos públicos como comunes urbanos puede generar cierta controversia. David Harvey (2012) distingue entre espacios públicos y comunes urbanos. Según esta definición las redes públicas no pueden equipararse automáticamente con los comunes urbanos, al entender que solo los espacios y bienes públicos pasan a ser comunes cuando se convierten en espacios políticos donde la ciudadanía se apropia de ellos para la realización de acciones y prácticas políticas, de organización, articulación, autorregulación y toma de decisiones. El objetivo final de las redes públicas en la ciudad debe ser el de convertirse en espacios que permitan el desarrollo efectivo de la ciudadanía y la satisfacción de las necesidades de sus residentes. Desde este punto de vista podemos entender que, en esta fase actual del capitalismo, las redes públicas se deben convertir en el espacio refugio de lo colectivo, donde satisfacer las necesidades

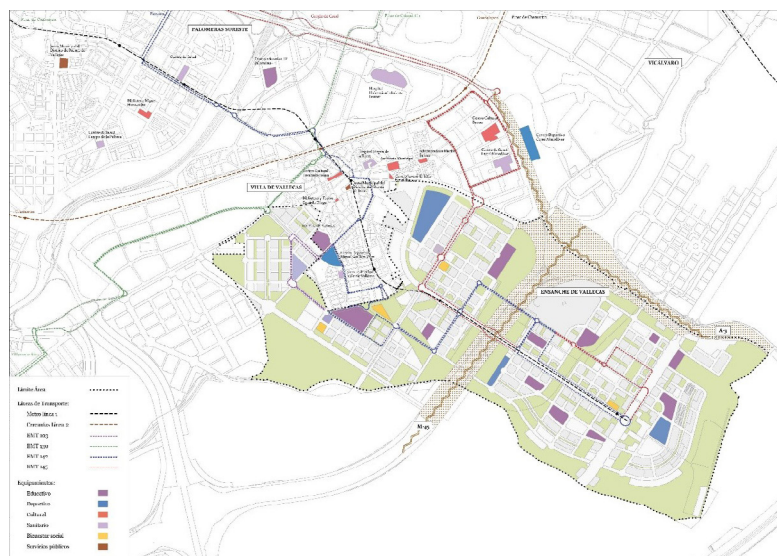


FIG.10 / El PAU del Ensanche de Valdecarlos en su contexto urbano. Relación entre equipamientos cercanos al área y modos de transporte

Fuente: (LAHULLA, 2024)

de la ciudadanía de manera universal y colectiva, sin la intervención directa del mercado: los “palacios del pueblo” que define KLINENBERG (2021) como espacios compartidos que generan interacción y encuentro. Esta infraestructura social resulta imprescindible para la construcción de una ciudadanía resiliente y activa. La mercantilización y privatización de los servicios y de los equipamientos se puede entender entonces como un proceso de desposesión de lo común y colectivo.

Este proceso no solo tiene una dimensión política al servicio de una visión desreguladora de la función del Estado, si no que en la Comunidad de Madrid, dio pie, bajo la capa de la desregulación, a una red de corrupción mediante la que Francisco Granados (entonces Secretario General del PP de Madrid y número tres del Gobierno de la Comunidad y hoy en la cárcel) y su socio, David Marjaliza, según lo que señalaba del diario ABC en marzo de 2015 “diseñaron el negocio perfecto para lucrarse mediante la construcción de colegios concertados. Según testigos y documentos presentes en la investigación de la trama Púnica, el exsecretario general del PP de Madrid y su amigo constructor cobraban una «mordida» de entre 900 000 y 1,2 millones de euros por cada colegio concertado que ponían en marcha. El pagador era Alfedel, una sociedad registrada en Valdemoro que se dedica a promover colegios concertados y luego

venderlos a las cooperativas de profesores que los gestionarán”. Pese a las evidencias de la corrupción de estas adjudicaciones, éstas no fueron nunca revertidas y el proceso de cesión de parcelas públicas a empresas privadas ha continuado con ritmo creciente.

3.3. De la privatización del servicio público al cuestionamiento de su necesidad: la doble desposesión de los comunes urbanos

En los últimos tiempos se ha puesto la atención en las dotaciones públicas, más concretamente en el suelo calificado para equipamiento de sistema general que no está ejecutado, como solución de emergencia ante la imposibilidad de acceso a la vivienda para amplios sectores de la población. Venimos heredando un déficit grave e insostenible de acceso a la vivienda al que no se le ha encontrado solución y se buscan soluciones milagro o soluciones pantalla donde entretener la mirada mientras la maquinaria inmobiliaria sigue funcionando con la eficacia a la que nos tiene acostumbradas. La gran mayoría de los procesos de renovación urbana y de generación de nueva ciudad no se producen, como es de todos conocido, para solucionar un problema habitacional, ni resolver carencias en la vivienda o necesidades reales de la ciudad.

Su objetivo es la captación de inversiones, sean de los pequeños inversores o de los grandes flujos internacionales a través del proceso urbanizador y de la vivienda como bien de cambio e inversión. Ante esto se han empezado a producir propuestas políticas que han provocado cambios legislativos para permitir la calificación de suelos dotacionales para vivienda con algún tipo de protección o destinada a los sectores de población más excluida del mercado inmobiliario. En el mejor de los casos, no son más que un lavado de cara que evita abordar soluciones más radicales y efectivas encaminadas a la intervención pública en el sistema inmobiliario actual.

Estos cambios que, a continuación, ejemplificaremos en el caso de la región madrileña, se basan en una “idea mantra” establecida desde hace tiempo: el espacio destinado a redes de equipamiento general está sobredimensionado. Por tanto, es entendido por muchos como un suelo público completamente urbanizado (solar) que se percibe como un espacio de oportunidad para resolver los problemas de emergencia habitacional, ignorando las carencias dotacionales existentes en su entorno y cómo su utilización para viviendas no haría más que incrementarlas, impidiendo posteriores actuaciones para su uso público.

Empecemos por decir que esa idea de que las redes o sistemas generales están sobredimensionados carece de ningún apoyo analítico demostrado. No se ha realizado ningún estudio detallado sobre ello o al menos no está publicado. En segundo lugar, lo que parece que está sobredimensionado son las redes de infraestructuras de comunicación y el viario en muchos de los nuevos desarrollos como consecuencia de un modelo urbano territorial que ha favorecido el crecimiento de un modelo de urbanización dispersa. A mayor distancia del centro, mayor necesidad de redes de comunicación para unir las piezas. Además, la apuesta por la conectividad y la alta movilidad privada que se generan en estos espacios ha contribuido a la proliferación de las redes viarias de alta ocupación (autovías, autopistas) cuyas necesidades funcionales son muy demandantes de suelo. En estos nuevos desarrollos el espacio para circular y para aparcar es elevadísimo, puesto que los hogares suelen tener más de un automóvil por vivienda. De hecho, y como se puede comprobar en los ejemplos incluidos en este artículo, el suelo para equipamiento de sistema general suele ser escaso. Añadimos otra “idea-mantra”, igualmente injustificada: los equipamientos, si no se han ejecutado, es porque no son necesarios en ese momento. Se comprueba fácilmente que la ejecución de los equipamientos tanto locales como generales no

responde exclusivamente a las necesidades de ese nuevo desarrollo, sino a políticas de inversión pública, escasez de recursos por parte de las administraciones competentes, modelos de gestión de los servicios, etc. Las causas son variadas y complejas, pero no consecuencia de la falta de necesidad. De hecho, esas carencias generan malestar entre los residentes que buscan resolverlas acudiendo al sector privado o trasladándose a otro lugar. Esta búsqueda a través de soluciones individuales de los residentes provoca un proceso recurrente y perverso: como no hay equipamientos públicos en el barrio, se recurre al sector privado o al desplazamiento, lo que provoca que la demanda interna se reduzca y se legitime la no necesidad.

Los argumentos arriba expuestos son los que, de una manera u otra, se han utilizado para justificar los últimos cambios legislativos. Tomando el ejemplo de Madrid, al que hemos citado antes, el texto consolidado de Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid recoge en su artículo 36.2.c.2º que la red de viviendas públicas sujeta a un régimen de protección como una de las redes incluidas dentro de las redes públicas de servicios. Se incluye, además, que este “uso podrá implantarse en suelos vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos prevista” siempre que se cumplan una serie de requisitos, entre lo que destacamos los que aparecen en los apartados “b) Que al computarse la edificabilidad resultante como residencial a estos únicos efectos, se mantenga el cumplimiento de la dotación de redes públicas exigibles”; y c) “Los requisitos previstos en el apartado a) y b) no serán exigibles en el supuesto de redes supramunicipales, así como en las generales cuando quede acreditado que no sean necesarias para el uso previsto por el planeamiento”.

En una de las últimas modificaciones de la Ley del Suelo en el año 2024¹⁶ se modificaba el art. 36 incorporando el apartado b) que exigía el cumplimiento de los estándares que recordamos, en el caso de las redes generales, ya se habían reducido de 70 m² de cesión suelo por cada 100m² construidos a tan solo 20 m² de cesión de suelo, cifra a todas luces insuficiente para la resolución de las necesidades de los nuevos barrios. Pero en la última modificación de la Ley del Suelo incluida en la llamada Ley Ómnibus de diciembre de 2024¹⁷, se añade el apartado c) que elimina

¹⁶ Modificación incluida en la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida.

¹⁷ Modificación incluida en la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio

LAS REDES PÚBLICAS_ Art. 36 LSCM 9/2001		ESTÁNDARES MÍNIMOS ORIGINALES		ULTIMAS MODIFICACIONES *
SUPRAMUNICIPALES**	INFRAESTRUCURAS	$\geq 13,3$ $m^2s/100m^2c$	$\geq 20 m^2s/100m^2c$	$\geq 20 m^2s/100m^2c$
	VIVIENDA SOCIAL	$\geq 6,7 m^2s/100m^2c$		
GENERALES	ZONAS VERDES Y ESPACIOS LIBRES	$\geq 20 m^2s/100m^2c$	$\geq 70 m^2s/100m^2c$	$\geq 20 m^2s/100m^2c$
	EQUIPAMIENTOS SOCIALES Y SERVICIOS	$\geq 30 m^2s/100m^2c$		
	INFRAESTRUCTURAS	$\geq 20 m^2s/100m^2c$		

* fruto de las sucesivas modificaciones de la L9/2001
**Modificaciones incluidas en la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida y en la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio

Fig.11 / Comparación entre los estándares mínimos para redes generales y supramunicipales contemplados en la Ley 9/2001 del suelo de la Comunidad de Madrid en el momento de su aprobación y actualmente después de las sus últimas modificaciones aprobadas en 2024

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa

la exigencia del cumplimiento del estándar mínimo de cesión de redes en el caso de parcelas de redes generales de equipamientos si se acredita que no son necesarias. No se hace referencia a cómo debe acreditarse la no necesidad y, por tanto, cómo justificar ese cambio, dejando en manos de la Administración, en este caso poco dada a la inversión en dotaciones públicas, dicha decisión. Las implicaciones de esta modificación no son menores puesto que, a nuestro entender, abre la puerta a una reducción mayor del suelo dotacional público destinado a equipamientos. La necesidad de ampliar el parque público de vivienda es incuestionable, pero lo que es cuestionable es si se debe realizar a costa del escaso y valioso suelo público destinado a equipamientos.

En la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid original, antes de la modificación que se introdujo en 2010 en la Ley de acompañamiento a los presupuestos del año 2011, se recogía para el Suelo Urbanizable Sectorizado una cesión mínima obligatoria para redes supramunicipales que incluía a las viviendas públicas o de inserción social, pero una enmienda incorporada en la citada ley de 2010 suprimió la cesión obligatoria de redes supramunicipales de la Ley del Suelo original. Por tanto, se han reducido cesiones de redes y se ha abierto la posibilidad de una segunda reducción que afectará fundamentalmente a los equipamientos.

Asistimos pues a una segunda fase de lo que hemos llamado desposesión de las redes públicas de equipamiento. La primera fase ya muy

consolidada, comentada en el apartado anterior, se caracteriza por la mercantilización de los servicios y equipamientos y la entrada del sector privado a través de la llamada gestión indirecta de las dotaciones públicas por parte de los ayuntamientos. Se mantiene la propiedad pública del suelo y se concierta la gestión de las instalaciones con el sector privado o incluso se incorpora al privado a la ejecución de las instalaciones y su posterior mantenimiento y gestión durante un periodo de tiempo (20-25 años años), como es el caso de los polideportivos municipales y colegios concertados en la ciudad de Madrid, pero también de los nuevos hospitales en toda la Comunidad de Madrid.

En esta nueva fase que se está iniciando más recientemente, la propiedad del suelo se mantiene porque se trata de suelos demaniales, pero ya no se destina al uso de equipamiento, sino que es posible su transformación a vivienda pública dotacional. ¿Se abre con ello la posibilidad de que a medio plazo ese suelo pueda ser desafectado para vivienda, alegando que ha dejado de usarse para el uso de equipamiento y por tanto ya no sea necesario?

Si hacemos una comparación (Fig. 11) entre las reservas de suelo originales de la Ley de Suelo original de 2001 con la situación actual, agregando las que se corresponden con redes generales y la parte de las redes supramunicipales que coincidían con vivienda social, el total sería de 76,7 m²s/100m²c mientras que en la actualidad la reserva sería 20 m²s/100m²c que se corresponde

con las redes generales. Esto significa que el módulo de reserva que antes se consideraba mínimo en 2001, se ha reducido a poco más de un cuarto del valor inicial.

A lo anterior se une, además, que ya se han producido cesiones de parcelas de equipamiento para otros usos, no dotacionales, en Madrid. En 2023, el Ayuntamiento cedió por 75 años una parcela calificada como equipamiento básico (red local) en el distrito de Usera (Av. De Córdoba 17-19) a una orden religiosa para la construcción de un convento donde los vecinos habían reclamado equipamientos deportivos y escolares. En la actualidad la parcela cedida ha sido devuelta ante la imposibilidad de la orden religiosa para obtener recursos para las instalaciones conventuales.

4. A modo de conclusión: La necesidad de visitar la Ciudad de los Ciudadanos 28 años después

Como hemos descrito, en la actualidad los grupos dominantes determinan la necesidad de acelerar la concentración económica en los sectores «eficaces» y el abandono de lo público alegando cuestiones de ineficacia y anacronismo. La ciudad se enfrenta a un proyecto que determina la desaparición de los espacios de propiedad colectiva, sustituidos por espacios de gestión privada y carácter lucrativo. La división entre ganadores y perdedores se refleja en la segregación entre barrios vulnerables y barrios triunfadores, barrios bien equipados y barrios mal equipados, barrios centrales y periferia social y urbana. Todo ello en un contexto global de recursos materiales escasos y cada vez más en disputa, con la necesidad imperiosa de adaptación al cambio climático y con una creciente desigualdad entre grupos sociales y territorios, que nos remite de forma ineludible a la necesidad de definir un escenario de transición eco-social, a partir del que construir una ciudad y un territorio más equilibrado, más igualitario y ambientalmente menos insostenible con una gestión desde la austeridad de los recursos energéticos y materiales.

Las dotaciones públicas se convierten así en elementos fundamentales del modelo porque permiten apoyarse en el capital social que generan y son una inversión que producen beneficios a corto, medio y largo plazo.

En el año 1997 se publicó el libro titulado “La Ciudad de los Ciudadanos”, una

monografía editada por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del entonces Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA). La publicación era fruto de un extenso trabajo de investigación coordinado por Agustín Hernández Aja desde el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT) de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. En la redacción del libro participaron el propio Agustín Hernández Aja, el sociólogo Julio Alguacil Gómez y las urbanistas María Medina del Río y Carmen Moreno Caballero, junto con un equipo de jóvenes investigadores del DUyOT.

La publicación incluía una importante reflexión sobre el papel de las dotaciones en la ciudad como garantes de la calidad de vida. Se definía el sistema dotacional como ese conjunto de elementos públicos y privados que permiten desarrollar una vida urbana de calidad y que engloban al conjunto de las dotaciones públicas (equipamientos, servicios básicos y de la administración y espacios libres públicos) que nuestros sistemas democráticos han considerado imprescindibles para la vida urbana y se deben garantizar a toda la ciudadanía; pero también incluyen a las dotaciones privadas (educativas, sanitarias, bienestar, deportivo, cultural) que se facilitan desde el sector privado, y que aportan variedad y calidad, pero no están garantizadas para toda la población, al no ser públicas. Se incorporaba además una reflexión sobre los factores determinantes para el cálculo de las necesidades dotacionales y su localización en la ciudad: los escalones urbanos o ámbitos funcionales, las características de los tejidos urbanos y la estructura demográfica de la población. En función de estas dimensiones se calculaban y clasificaban cada uno de los elementos que componen el sistema dotacional y se calculaba el estándar o dotación de suelo por habitantes y vivienda. Esta publicación, se convertía así en un manual exhaustivo con un objetivo eminentemente práctico para la evaluación de las necesidades. Además, se incluía un análisis de los parámetros básicos de los tejidos de las ciudades españolas proveniente de una investigación anterior. También se hacía referencia a ejemplos de equipamientos y espacios innovadores que atendían a las nuevas necesidades emergentes. Se convirtió así en un manual de referencia y gran impacto tanto para la Academia como para los profesionales del urbanismo. La publicación

sigue disponible en abierto¹⁸ y fue utilizada como referencia de autoridad para la evaluación de las necesidades de equipamientos en una sentencia judicial del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en 2012¹⁹.

Casi 30 años después de su edición parece más que oportuno visitar los materiales contenidos en el libro y especialmente las reflexiones de los capítulos iniciales. En el actual contexto global, caracterizado por la incertidumbre y la velocidad de las transformaciones y los procesos, parece conveniente entender de forma precisa como se debería articular en la ciudad la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, cuál es el papel de los de equipamientos y de las redes públicas y qué formas de implementación y modelos de gestión de estos servicios básicos deberíamos incorporar, desde estructuras más horizontales y participativas, con modelos más flexibles que permitan la convivencia de grupos sociales diversos (intergeneracionales e inclusivos), desde un análisis técnico, como se hizo en la investigación referida, para generar un instrumento con el que, sin eludir el conflicto y la discusión, se puedan diseñar y gestionar conjuntamente estos espacios colectivos de la ciudadanía, que no son otros que la red de equipamientos, servicios y espacios libres. De igual forma se impone la necesidad de reivindicar y defender el suelo público reservado para las redes como uno de los pocos espacios, si no el único, que posibilita los procesos de generación de comunes urbanos, es decir, espacios para la acción y representación política. No es un suelo residual a la espera de cubrir otros déficits de la ciudad o un mero contenedor de servicios y deberá considerarse como una de las piezas claves de la ciudad y el territorio en el marco de transición eco-social. La historia nos ha demostrado que pueden producirse crisis inesperadas, que pueden cambiar o aparecer nuevas necesidades sociales, y que las dotaciones y espacios públicos son los espacios de oportunidad para resolverlas. Poco podemos hacer frente a una crisis o un cambio social si no disponemos de los medios, edificaciones y suelos, en los que desplegar las nuevas soluciones.

¹⁸ Publicación disponible en el Open Access de la Universidad Politécnica de Madrid: <https://oa.upm.es/81500/>

¹⁹ Sentencia T.S. (Sala 3) de 12 de abril de 2012. Obras Públicas. Revisión Plan General de Sevilla

5. Bibliografía

- ALGUACIL, J. (2000): *Calidad de vida y praxis urbana: nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*. Madrid, España. Centro de Investigaciones Sociológicas (CSIC). ISBN: 9788474763089. <https://eprints.ucm.es/1995/>
- CASTELLS, M. (1999): *La era de la información. El poder de la identidad V. II*. México. Siglo XXI editores. ISBN 968-23-2169-7 (volumen 2). <https://trabajo-socialucen.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/05/castells-manuel-la-era-de-la-informacion3b3n-el-poder-de-la-identidad-v-ii.pdf>
- CHOAY, F. (1971): *El urbanismo: utopías y realidades. Una antología*. Barcelona, Lumen, 1971. (original en francés 1965).
- DE SANTIAGO, E. (2006): *Nuevas formas y procesos espaciales en la región urbana de Madrid: las lógicas del espacio en la construcción de la ciudad única*. [Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. <https://oa.upm.es/66853/>
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *Esping-Andersen, G. The three worlds of welfare capitalism*. England. Polity Press.
- GONZÁLEZ-GARCÍA, I. (2013): *Una aproximación a la definición de la variedad urbana desde la complejidad: aplicación al análisis urbanístico de tres barrios de Madrid*. [Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. <http://oa.upm.es/20230/>
- GONZÁLEZ-GARCÍA, I. (2020): El sistema de equipamientos: una propuesta de reequilibrio y redistribución entre el norte y el sur de la ciudad, en C. SAMBRICIO & P. RAMOS (Cords.): *El Urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985*. Coordinado por. Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible del Ayuntamiento de Madrid, D.L. 2019. Vol. 2 (pp. 292-294) ISBN 978-84-7812-804-4 (obra completa).). ISBN 978-84-7812-806-8 (vol. 2).
- GÓRGOLAS, P. (2021): El Plan General de Madrid de 1985 y la reorientación del urbanismo tras la última burbuja inmobiliaria: de la expansividad insostenible a la regeneración urbana integrada. *Temporánea: Revista de Historia de la Arquitectura*, ISSN-e 2659-8426, N.º. 2, 2021, págs. 116-123.
- HERNÁNDEZ AJA, A. & ALGUACIL GÓMEZ, J. & MEDINA DEL RÍO, M. & MORENO CABALLERO, C. & ARCUSA MORAGREGA, G. & ARAGÓN CARRERA, M. & PÉREZ MUÍNELO, A. & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (1997): *La ciudad de los ciudadanos*. Madrid. España. Ministerio de Fomento. <https://oa.upm.es/81500/>
- HERNÁNDEZ AJA, A. (2000): Barrios y equipamientos públicos, esencia del proyecto democrático de la ciudad. *Documentación social*, (119), 79-93. <https://oa.upm.es/14232/>
- HARVEY, D. (2013): *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid. España. Ediciones Akal. ISBN 978-84-460-3799-6 (e.o 2012)
- ILLICH, I. (1981): *Profesiones inhabilitantes*. Madrid. España, Herman Blume.
- KLINENBERG, E. (2021): *Palacios del pueblo*. Madrid. España. Capitán Swing Libros. ISBN 978-84-123902-7-8.
- LAHULLA, A. (2024): *Los equipamientos: ¿Palacios del pueblo o contenedores de servicios?* [Trabajo fin

- de grado. Grado en Fundamentos de la Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid].
- LÓPEZ DE LUCIO, R. & HERNÁNDEZ AJA, A. (1995): *Los nuevos ensanches de Madrid: la morfología residencial de la periferia reciente, 1985-1993*. Madrid. España. Ayuntamiento de Madrid. ISBN 84-7812-308-3. <https://oa.upm.es/13755/>
- MAX-NEEF, M. & ELIZALDE, A. & HOPENHAYN, M. (2010): *Desarrollo a escala humana Opciones para el futuro* (Ed. rev. 1986, 1st edition). Madrid, España: Biblioteca CF+S. <http://habitat.aq.upm.es>
- MARCUSE, H. (1993): *El hombre unidimensional: Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Barcelona. España. Planeta Agostini. (e.o 1954).
- RITTER, G. A. (1991): *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. ISBN: 84-7434-962-1.
- de 1975, páginas 9427 a 9448 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-9250>
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 177, de 27/07/2001, *Boletín Oficial del Estado* núm. 245, de 12/10/2001. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-18984>
- Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. *Boletín Oficial del Estado* núm. 53, de 2 de marzo de 2012, páginas 18053 a 18074. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-2980>
- Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida. *Boletín Oficial del Estado* núm. 176, de 22 de julio de 2024, páginas 93173 a 93178 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-15001>
- Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio. núm. 308, de 27 de diciembre de 2024, páginas 12 a 73 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOCM-m-2024-90246>
- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. núm. *Boletín Oficial del Estado* núm. 144, de 16/06/1976, 1 a 69. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1976-11506>
- 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*, núm. 261, de 31/10/2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>
- Sentencia T.S. (Sala 3) de 12 de abril de 2012. Obras Públicas. Revisión Plan General de Sevilla

6. Referencias normativas y jurisprudencia

- Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. *Boletín Oficial del Castilla y León*, núm. 21, de 02 de febrero de 2004 Referencia: BOCL-h-2004-90152. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOCL-h-2004-90152-consolidado.pdf>
- Decreto 45/2025, de 18 de febrero, de regulación de los estándares urbanísticos de Euskadi. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 45, de 6 de marzo de 20225. <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/eli/es-pv/d/2025/02/18/45/dof/spa/html/>
- Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 107, de 5 de mayo