

# EL FENOMENO DE LA SUBURBANIZACION RESIDENCIAL EN LA PROVINCIA DE MADRID



**Luis F. Arregui y Miguel Miró**

Abogados

**E**n poco más de quince años Madrid ha visto duplicada su población. Del Madrid cómodo y agradable de 1950, con algo más de millón y medio de habitantes, hemos pasado al de hoy, con una población superior a los tres millones, y definido por una característica común: la incomodidad.

Incomodidad en el tráfico urbano, con la búsqueda de soluciones de emergencia a corto plazo (pasos elevados en las grandes vías de circulación, direcciones únicas en las calles importantes, aparcamientos subterráneos); incomodidad en cuanto a la habitabilidad, obligando a la promulgación de Ordenanzas para combatir el ruido y la polución atmosférica, cuyos niveles empiezan a ser alarmantes en nuestra capital.

Por otro lado, la renta de la población madrileña ha subido progresivamente en los últimos años. El automóvil está ya al alcance de un elevado número de familias que siente la necesidad imperiosa de evadirse de la capital, de escapar a sus problemas cotidianos, de encontrar espacios verdes, tan escasos en la ciudad pese a los esfuerzos encomiables de la política municipal reciente.

Primera fase,  
en la conversión de terreno  
rústico  
en urbanización.





## EL FENÓMENO DE LA SUBURBANIZACIÓN RESIDENCIAL EN LA PROVINCIA DE MADRID

Terrenos previstos para camping y esparcimiento público.

Estas circunstancias, unidas a otras que no escapan a la atención del lector, ha provocado la aparición de un fenómeno socio-económico, vivido ya en los países de superior desarrollo, que vamos a llamar «éxodo dominical masivo».

Tan impetuoso desbordamiento se ha canalizado en la provincia de Madrid hacia el Norte y el Oeste preferentemente, superando los límites del Área Metropolitana y alcanzando los lugares más recónditos de aquélla, en un radio aproximado de setenta kilómetros.

El fenómeno no ha escapado a la fina perspicacia del avisado urbanizador español, que ha transformado hábilmente a esa población dominical rodante en una floreciente demanda de terrenos, creando a su vez una sugestiva oferta con los slogans publicitarios más atrevidos y las fórmulas de pago más atractivas. No es necesario recordarlos aquí porque se introducen tenazmente en nuestras vidas, a través de la televisión en el marco del hogar familiar; o de la radio del coche en los largos desplazamientos urbanos; en las vallas publicitarias de las carreteras y calles; por medio de filmlets y revistas; con impresos que se reparten en las estaciones de servicios radiales, etc. Y ofrecen montes, valles, lagos, pinos, encinas, deportes, tranquilidad, ocio, diversión y, no lo olvidemos, propiedad.

Ahora bien; esta proliferación de suburbanizaciones residenciales implica una transformación del suelo rural en suelo urbano, cuyo proceso ha de tener su encuadre legal en nuestro ordenamiento jurídico.

La Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante Ley del Suelo), la Ley de Régimen Local y Reglamentos que la desarrollan y la Ley y Reglamento del Área Metropolitana de Madrid definen su proceso.

Si el nacimiento de tantas urbanizaciones fue, en la mayoría de los casos, anárquico —pues se ignoraban o se eludían las normas legales, y las Comunidades residenciales tomaban vida y actuaban con un benévolos refrendo municipal, sin el rigor jurídico necesario— hoy está afortunadamente superada dicha etapa. La Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid y los propios Ayuntamientos exigen ineludiblemente el cumplimiento de cuantos requisitos legales impone el planeamiento.

Desplazado así el improvisado urbanizador de los orígenes del fenómeno, surge la figura del

auténtico promotor-urbanizador, que realiza una elevada inversión en terrenos e infraestructura y servicios urbanísticos; se sujeta a un planeamiento riguroso, con un equipo técnico competente; y satisface dignamente una necesidad social.

La acción urbanizadora exige, pues, un adecuado tratamiento jurídico del medio físico sobre el que actúa, modificando la calificación urbanística del suelo rural en suelo urbano.

### ■ Posibilidades de Ordenación Legal

El suelo rural está sujeto a fuertes limitaciones en su uso por nuestras normas legales.

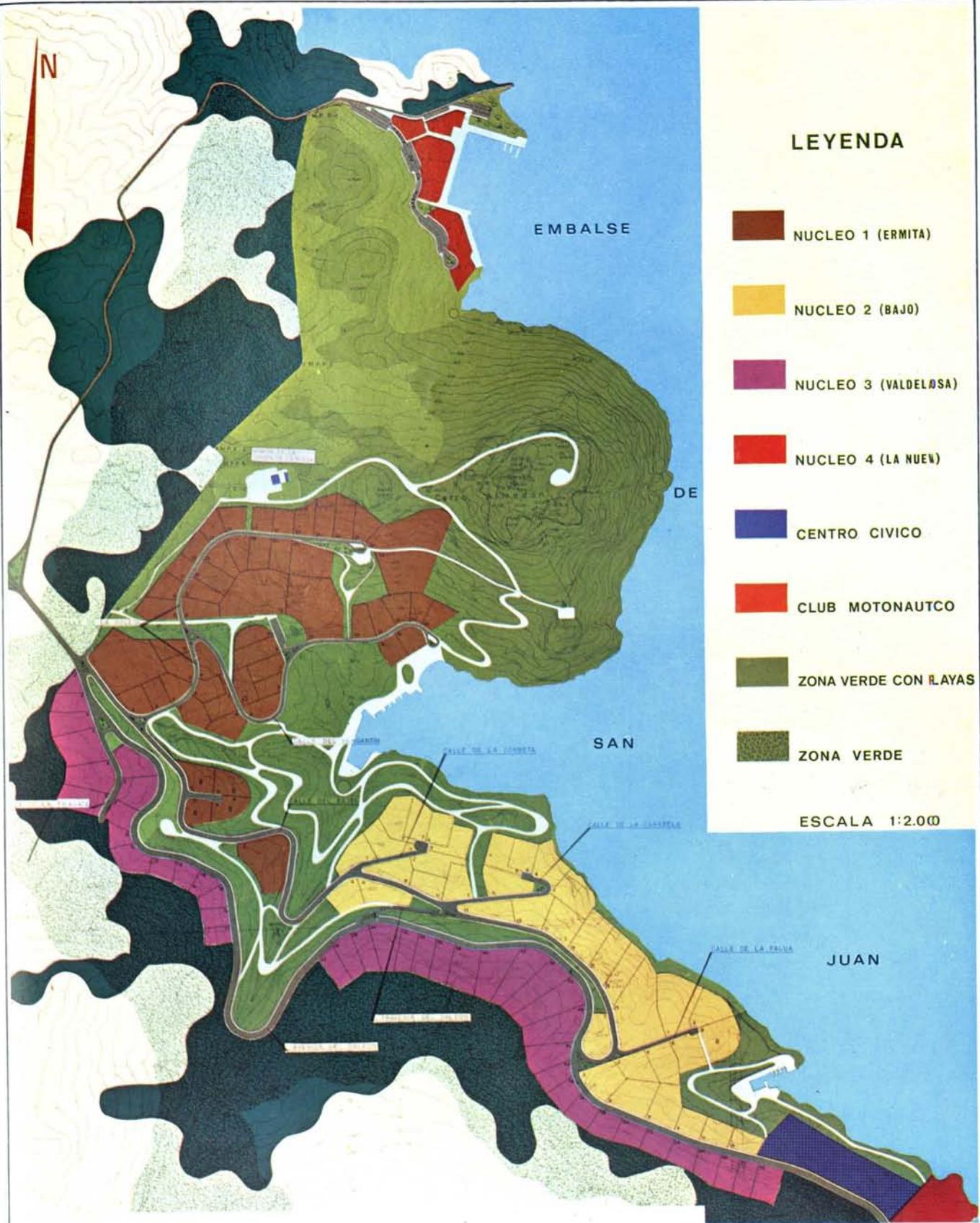
El artículo 69 de la Ley del Suelo enumera tales limitaciones, con el propósito de mantener sus características intrínsecas. Así, no autoriza sino edificaciones aisladas, con bajo índice de aprovechamiento ( $0,2/3 \text{ m}^2$ ) tolera en casos excepcionales instalaciones para fines nacionales, sociales, asistenciales, educativos, sanitarios o turísticos; obliga a la observancia de las unidades mínimas del cultivo en toda transferencia o división de terrenos, etc...

Esta última limitación tiene gran trascendencia jurídica, puesto que las parcelaciones hechas sin observar los requisitos vigentes han de ser forzadamente calificadas de ilegales; con lo que los Notarios y Registradores de la Propiedad se verán obligados a rechazar cualquier acto de transmisión que infringiese los mínimos establecidos.

Con arreglo a la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 15 de julio de 1954, el Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid define la superficie de tales unidades mínimas, asignándoles  $25.000 \text{ m}^2$  en secano y  $2.500 \text{ m}^2$  en regadio (Norma 3.02). En consecuencia, mientras el suelo siga mereciendo la calificación urbanística de rural no puede fraccionarse en parcela más reducidas.

¿Cómo superar tal cúmulo de dificultades? ¿Es viable, en el marco de nuestro ordenamiento legal, la atribución de naturaleza del suelo urbano a un terreno exterior al casco urbano —entendido éste tal como lo define el artículo 12-4º de la Ley del Suelo— y no urbanizado?

Cuando la Ley del Suelo define en su artículo 63 el suelo urbano atribuye tal naturaleza, entre otros, a los terrenos que «aún sin urbanizar, se hallasen



**PARCELACION PRIMERA ETAPA**

EL FENOMENO  
DE LA SUBURBANIZACION  
RESIDENCIAL  
EN LA PROVINCIA DE MADRID



Plano del Centro Cívico a realizar en Costa de Madrid

enclavados en sectores para los que ya existiese aprobado Plan Parcial de Ordenación». Luego es suficiente la redacción y aprobación de un Plan Parcial de Ordenación Urbano para eludir las limitaciones indicadas y entrar de lleno en el estatuto jurídico propio del suelo urbano, cuyas posibilidades operativas no es del caso enumerar aquí.

## ■ El Plan Parcial de Ordenación Urbana

En un proceso lógico de actuación de las competencias urbanísticas concernientes al planeamiento (artículo 3.º de la Ley del Suelo), se ocupa el artículo 10 de la Ley del Suelo de los Planes Parciales de Ordenación para el desarrollo del Plan General. Es decir, la redacción de un Plan General implica la previa —o simultánea— vigencia de un

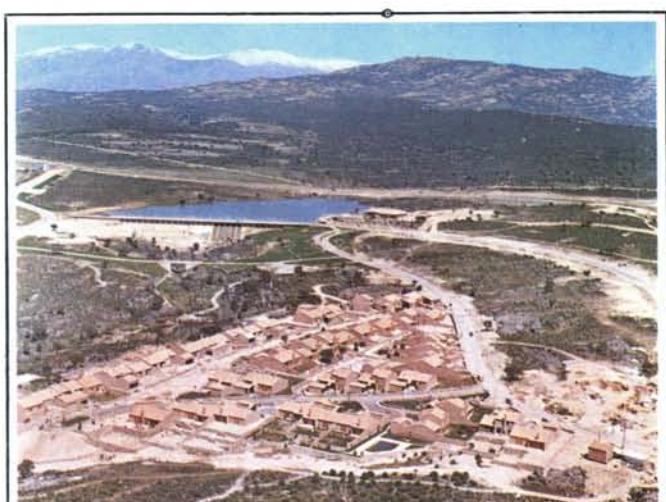
Plan General de Ordenación Urbana de la totalidad del término municipal.

¿Y si el Municipio donde va a acometerse la actividad urbanizadora carece de Plan General de Ordenación Urbana? Las posibilidades operativas del promotor parecen haberse evaporado y el problema es de previsible planteamiento porque la mayor parte de los términos municipales de la provincia de Madrid carecen de planeamiento.

La imaginación del legislador brinda solución positiva al problema. El artículo 13 de la Ley del Suelo contempla los supuestos de Planes Especiales de Ordenación que tengan por finalidad la ordenación de ciudades artísticas, la protección del paisaje y de las vías de comunicación, la conservación del medio rural, el saneamiento de poblaciones, etc. Y, específicamente, el artículo 17 alude a los pla-



Arriba: Club Social de la Ciudad Parquelagos. Abajo, a la izquierda: Visión de conjunto, con la presa al fondo. A la derecha Parque de Retamar Conjunto de viviendas unifamiliares adosadas.





## EL FENÓMENO DE LA SUBURBANIZACIÓN RESIDENCIAL EN LA PROVINCIA DE MADRID

A la izquierda: Vista  
panorámica de los terrenos de una  
urbanización en los alrededores  
de Madrid.  
A la derecha: Una  
caseta de información.

nes que impidan la desaparición o alteración de los espacios forestales.

En ambos casos, pues, resulta viable la redacción del Plan Parcial de Ordenación Urbana: como desarrollo de las previsiones de un Plan General o como normativa contenida en un Plan Especial, para un fin específico y determinado de protección del paisaje y de los espacios forestales.

La Ley del Suelo contiene buen número de preceptos que regulan la redacción, tramitación, aprobación, publicidad, ejecutoriedad y obligatoriedad de los Planes Parciales de Ordenación Urbana. No vamos a ocuparnos aquí de su exégesis porque ello trascendería de nuestro propósito, limitado al examen de las peculiaridades del planeamiento urbanístico en la provincia de Madrid.

### ■ Normas Urbanísticas del Área Metropolitana de Madrid

Los Planes Parciales de Ordenación Urbana de terrenos encuadrados en los Municipios que integran el Área Metropolitana de Madrid (artículo 2.º de la Ley 2 de diciembre de 1963 y artículo 4.º del Decreto de 28 de septiembre de 1964) vienen sujetos a la observación de las Normas Urbanísticas contenidas en el Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid, que aprobó el Decreto de 26 de diciembre de 1963.

De ellas tienen especial relevancia las reguladas en el epígrafe 2.13, de las correspondientes al Alfoz de Madrid. Aunque se refieren expresamente a los Municipios de Boadilla del Monte, Paracuellos del Jarama, Ribas del Jarama, Villaviciosa de Odón, Las Rozas y Majadahonda, el hecho de aludir al desarrollo de núcleos de fin de semana, veraneo o turismo, permite su ampliación analógica a cualesquiera otros términos municipales de la provincia.

En dichas Normas se establece la superficie mínima de actuación sobre unidades urbanísticas o geográficas, se impone la reserva de espacios libres para usos comunes y protección de las vías de tránsito; se exige la ejecución de obras de urbanización —aceras, pavimentación de calzadas, abastecimiento de agua, redes de saneamiento y alumbrado— como requisito previo a la edificación; se definen las dotaciones comunitarias, etc...

Haciendo uso de la facultad reconocida por el artículo 57-2.º de la Ley del Suelo, la Comisión



de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid ha redactado unas Normas complementarias y subsidiarias, no sólo para el Área Metropolitana, sino para toda la provincia, exigidas en la tramitación de los Planes Parciales de Ordenación Urbana que se le someten, cuyo contenido responde a la preocupación unánimemente sentida de conservar la belleza de los parajes naturales, evitando que la acción urbanizadora —por afán de lucro desmedido o por una falta de visión estética adecuada— pueda llegar a convertir la Naturaleza en una áspera jungla de cemento, haciendo brotar en el medio rural las mismas insatisfacciones que empujan al hombre de la ciudad fuera de ésta.

### ■ Actuación de los Órganos Urbanísticos

Atribuidas en la provincia de Madrid (artículo 6.º de la Ley de 2 de diciembre de 1963 y artículo 30 del Reglamento de 28 de septiembre de 1964) a la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana las funciones y competencias propias de los Órganos Urbanísticos que enumeran la Ley del Suelo y disposiciones concordantes, la tarea llevada a cabo se estructura en tres niveles.

En primer lugar, consciente de la necesidad de contar con un planeamiento urbanístico adecuado de los Municipios de la Provincia, ha acometido la labor de redacción de los Planes Generales de Ordenación Urbana de buen número de términos municipales, con la ayuda económica de la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda.

En segundo lugar, acaso el más trascendente, impone —a través de los Planes Parciales de Ordenación Urbana a ella elevados por los Ayuntamientos y los urbanizadores privados— una normativa conservadora y de protección del medio rural.

En tercer lugar, a través de su Servicio de Inspección, vigila la correcta ejecución del Planeamiento y, lo que es más importante, evita la aparición de urbanizaciones incontroladas que implican un riesgo, no sólo para el paisaje y el ambiente, sino también para los infortunados adquirentes de parcelas que ven así defraudados sus legítimos deseos de descanso, y bienestar.

## EL FENÓMENO DE LA SUBURBANIZACIÓN RESIDENCIAL EN LA PROVINCIA DE MADRID

Lago de San Juan,



### ■ ¿Qué hacen los Ayuntamientos?

Pero no hemos de olvidar que el fenómeno de la suburbanización residencial afecta, de manera muy directa, a las Corporaciones Municipales. Consecuencias sociales, implicaciones económicas, obligaciones recíprocas, son el corolario de la actuación del promotor. Y el Ayuntamiento no puede permanecer ajeno a ello. ¿Cuáles son los medios y la mentalidad con que se enfrenta al problema?

La postura pasiva es la más usual. Por un lado, el Municipio se percata de las ventajas de orden económico (arbitrios, tasas, exacciones), social (elevado nivel de la población residencial), público (ejecución de obras por los Poderes Públicos ante las necesidades acuñantes planteadas), comercial (aparición de nuevas masas de consumidores), demográfico; pero también quiere eludir los gastos de conservación y entretenimiento de las redes de servicios urbanísticos, de los espacios viarios y libres, de las zonas verdes y parques forestales.

Este último problema se resuelve con la atribución de aquellas tareas de conservación y entretenimiento de la infraestructura urbana a los propios urbanizadores, y luego —mediante la subrogación real de dichas obligaciones propter rem— a las Comunidades de Propietarios.

Pero esto no es bastante. Es preciso despertar en las Corporaciones locales una conciencia clara de las posibilidades que les brinda el ordenamiento legal, y aún de las obligaciones que determinados preceptos les imponen. Sólo así será posible el adecuado encauzamiento de las tareas urbanizadoras, evitando la aparición de fenómenos especulativos y logrando la satisfacción de las necesidades planteadas.

La Ley del Suelo, en su artículo 72, prevé la constitución de los Patrimonios municipales del suelo, señalándoles la finalidad de prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones. Así es posible, no sólo la inmediata preparación y enajenación de solares edificables, sino también la reserva de terrenos de futura utilización.

Y es fundamental, a este respecto, la previsión del artículo 73-3º de la misma Ley del Suelo, cuando dice que los bienes de propios de las Cor-

poraciones quedarán afectadas al Patrimonio municipal del suelo si resultaren incluidos en el planeamiento urbanístico. Piénsese en las extensas fincas de propiedad municipal, con un bajo rendimiento económico, que serían susceptibles de ordenación y urbanización para su venta una vez parceladas; permitiendo, no sólo obtener saneados ingresos para el erario municipal —muchas veces deficitario y siempre insuficiente para las necesidades de la comunidad—, sino llevar a cabo una auténtica tarea social, incorporando al mercado inmobiliario —de signo frecuentemente especulativo— una masa de suelo urbano edificable con precios contenidos y competitivos.

Pero hay más. Aparte de los estímulos que la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional ofrece a la actuación de los Entes Públicos, y muy especialmente a las Corporaciones Locales, la propia Ley del Suelo contempla una modalidad operativa, poco utilizada hasta ahora: las Empresas de Economía Mixta. En ellas, los Municipios se integran con el capital privado en la gestión de los Planes y Proyectos urbanísticos.

### ■ Las Empresas de Economía Mixta

Cuando el Estado o las Entidades Locales hayan de realizar obras de urbanización pueden acogerse a formas públicas o privadas de gestión. Y, en el segundo supuesto, optar por Sociedades anónimas cuyas acciones les pertenezcan exclusivamente, o por Empresas de Economía Mixta entre la Entidad Pública y las particulares (artículo 138 de la Ley del Suelo).

En la provincia de Madrid contamos con una experiencia inmediata. El Ayuntamiento de San Martín de Valdeiglesias, previa la convocatoria de un concurso público con todas las garantías legales, han constituido una Empresa de Economía Mixta —denominada COSTA DE MADRID, S.A.—, en forma de sociedad anónima, cuyas acciones corresponden a la Corporación Municipal y al capital privado adjudicadorio del concurso celebrado en su día.

Tales Empresas unen las posibilidades operativas y de agilidad de la promoción privada con las garantías y el control riguroso de la Administración Pública.