



Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón

FASE 0.

Análisis previo. Diagnóstico

II. Bases conceptuales del futuro modelo urbano y territorial de Alcorcón: fines de interés general y criterios de ordenación.

ÍNDICE

1.	Identificación de los intereses y las necesidades más importantes, públicos y privados, a la luz del orden constitucional y de los fines de la ordenación urbanística.	5
2.	Criterios directores para la consecución de un uso racional del recurso natural del suelo, coherente con las necesidades colectivas, públicas y privadas, presentes y futuras previsibles, y en el marco de la ordenación del territorio y legislación sectorial	7
2.1.	La obligatoriedad de adoptar medidas de conservación y mejora del patrimonio natural (naturaleza, flora y fauna) y para la protección del patrimonio cultural y del paisaje.	10
2.2.	Criterio de preservación ambiental y de los riesgos en las decisiones urbanísticas y territoriales, descartando cualquier propuesta de crecimiento que afecte a terrenos con valores naturales o incida en zonas de riesgos.....	11
2.3	Criterio de proporcionalidad respecto a la dimensión del suelo destinado a actuaciones de nueva urbanización y, por tanto, ajustar la expansión urbana a las necesidades reales	11
2.4	Criterio de la preservación del suelo rural (no urbanizable) que resulte innecesario o inidóneo atender a las necesidades de transformación, aunque no cuente con especiales valores naturales	12
2.5	Preferencia por la puesta en uso de la ciudad existente, su rehabilitación o renovación, siendo subsidiarias a las actuaciones de nueva urbanización	14
2.6	Criterio de idoneidad y proximidad de los ámbitos objeto de extensión urbana a la ciudad existente	15
3.	Criterios a establecer en la nueva ordenación urbanística de Alcorcón, por zonas, que contribuyan a la configuración y organización espaciales de la vida individual y social de modo que proporcione a ésta, en condiciones de desarrollo sostenible, el medio ambiente urbano y rural más adecuado para su desenvolvimiento conforme al orden de derechos, intereses, valores y bienes jurídicos constitucionales	16
3.1	Mejorar la eficiencia del territorio a través del fortalecimiento de la compacidad urbana.	16
3.2	Favorecer la complejidad en los tejidos urbanos.....	17
3.3	Establecimiento de una densidad eficiente en las actuaciones de transformación urbanística	18
3.5	El criterio de la combinación de la proximidad y la movilidad sostenible. Identificación de la Infraestructura Verde y su consideración como condicionante de la ordenación urbanística de Alcorcón y como elemento de fortalecimiento en la integración del territorio de la región de Madrid	19
3.6	Asegurar la adecuada implantación de las actividades económicas en el territorio para asegurar el progreso social y económico en armonía con los requerimientos de sostenibilidad.....	21
4.	Criterios en futura ordenación -en su regulación normativa- de aseguramiento, en el medio urbano, de la suficiencia y funcionalidad de los equipamientos y espacios libres, de la distribución de densidades y usos	22
4.1	Aseguramiento del nivel de suficiencia y funcionalidad de los espacios libres, equipamientos e infraestructuras y servicios públicos y su relación con las densidades .	22
4.2	Uno de los objetivos del PGOU es velar por una distribución territorial de los usos equilibrada y la de evitar concentraciones negativas contra la funcionalidad	24

5.	Criterios de organización en suelo no urbanizable de protección de los usos, las edificaciones, las construcciones y las instalaciones que, excediendo de su utilización y explotación conforme a su naturaleza, sean autorizables en dicho suelo, de modo que contribuya en mayor medida a la preservación de su carácter rural	24
5.1	Regulación del suelo no urbanizable de protección	24
5.2	Privación de la potencial transformación por urbanización	25
5.3	Identificación de los usos y construcciones sean autorizables	26
6.	Criterios de preservación de las características de los espacios naturales protegidos y del suelo excluido del proceso de urbanización.....	26
6.1	Sobre la regulación de los espacios naturales protegidos.....	26
6.2	Sobre la preservación de las características del suelo excluido del proceso e urbanización	27
7.	Criterios para asegurar la protección, rehabilitación y mejora del medio ambiente urbano y rural, así como del patrimonio histórico-artístico, cultural y arquitectónico	27
7.1	Criterios para asegurar la protección, rehabilitación y mejora del medio ambiente urbano y rural.....	27
7.2	Criterios para asegurar la protección, rehabilitación y mejora del patrimonio histórico-artístico, cultural y arquitectónico.....	29
8.	Identificación de los principales mecanismos a utilizar en Alcorcón para impedir la especulación con el suelo.	30
9.	Identificación de mecanismos a utilizar para asegurar la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de las Administraciones Públicas, y criterios de graduación de tal rescate de plusvalías	32
10	Criterios de orientación de las actuaciones públicas y privadas en orden a hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada, especialmente mediante la calificación de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y la constitución de patrimonios públicos de suelo	34

1. Identificación de los intereses y las necesidades más importantes, públicos y privados, a la luz del orden constitucional y de los fines de la ordenación urbanística

La potestad de planeamiento que ejerce la Administración tiene un gran contenido discrecional (no de arbitrariedad), pero ello no significa que pueda desarrollarse libremente y con cualquier finalidad. La labor de planificación debe tener como objetivo la consecución de fines de interés público. Una ordenación que no responda a los fines de interés general establecidos en la legislación para los instrumentos urbanísticos será un planeamiento sin causa y, por tanto, ilegítimo.

Por ello se exige que el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deba ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve (artículo 4.1 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-TRLRU 2015-).

De esta forma, la ordenación urbanística (y territorial) se presenta como una función pública de carácter horizontal que pretende ordenar eficazmente el territorio y conseguir concretos fines y objetivos de interés públicos:

El interés general, no tiene una única manifestación, sino que debe concretarse en el planeamiento conforme a los diversos mandatos que se derivan del texto constitucional y de la legislación urbanística.

En efecto, los intereses y necesidades más importante a los que debe dar respuesta la revisión del PGOU de Alcorcón vienen identificados en los principios rectores establecidos en la CE y en los fines que la legislación autonómica establece para un ejercicio legítimo y eficaz de la ordenación urbanística.

Según la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LSCM 2001), establece en su artículo 3.1 que son principios rectores de la ordenación urbanística:

- a) Los previstos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución
- b) El de subordinación al interés general de toda la riqueza, cualquiera que sea su forma y titularidad, garantizando la utilización sostenible del territorio y la cohesión social.
- c) Los de ejercicio de las potestades administrativas y los derechos subjetivos de forma tempestiva y conforme a las exigencias de la buena fe y de la confianza legítima, que obliga también a los sujetos privados respecto de las Administraciones urbanísticas.
- d) El de participación ciudadana.

Los principios rectores constitucionales que deben guiar la ordenación urbanística a los que expresamente se refiere el artículo 3.1.a) de la LSCM 2001 son los contenidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución (derecho a un medio ambiente adecuado, la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico, y el derecho a una vivienda digna). No obstante, existen

otros mandatos constitucionales a los que también debe servir la ordenación urbanística. El conjunto de principios rectores constitucionales que explicitan los intereses generales son:

- La consecución del progreso económico y social (art. 40.1 CE)
- La consecución de medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1 CE),
- Utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida (art. 45.2 CE)
- La protección del patrimonio histórico (art. 46 CE)
- Hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna (artículo 47 CE).
- Impedir la especulación del suelo asegurando la participación de la Comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 CE).

Como corolario de estos principios, el artículo 128.1 de la CE determina la subordinación de toda la riqueza al interés general.

Estos valores constitucionales han de integrarse y compatibilizarse en la ordenación urbanística, gozando la Administración la facultad de concretarlos apreciando las circunstancias de hecho que concurren.

Como se verá, el principio del desarrollo urbano y territorial sostenible es el que permite la armonización de los diferentes intereses generales y, en última instancia, entre el objetivo del progreso económico social y el de la protección del medio ambiente.

En la Comunidad de Madrid, los principios rectores de la ordenación urbanística se concretan en fines específicos en el artículo 3 apartado 2 de la LSCM 2001.

“2. Son fines de la ordenación urbanística:

- a) El uso racional del recurso natural del suelo de acuerdo con las necesidades colectivas, públicas y privadas, presentes y futuras previsibles, y en el marco de la ordenación del territorio.*
- b) La configuración y organización espaciales de la vida individual y social de modo que proporcione a ésta, en condiciones de desarrollo sostenible, el medio ambiente urbano y rural más adecuado para su desenvolvimiento (...).*
- c) El aseguramiento, en el medio urbano, de la suficiencia y funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y sociales en relación con las edificabilidades y los usos restantes; una densidad adecuada al bienestar individual y colectivo; una distribución territorial razonable de los usos y actividades, que permita un desarrollo armónico efectivo de las dimensiones de la vida humana (...).*
- d) La organización en suelo no urbanizable de protección de los usos, las edificaciones, las construcciones y las instalaciones que, excediendo de su utilización y explotación conforme a su naturaleza, sean autorizables (...).*

- e) *La preservación de las características de los espacios naturales protegidos y del suelo excluido del proceso de urbanización.*
- f) *La protección, rehabilitación y mejora del medio ambiente urbano y rural, así como del patrimonio histórico artístico, cultural y arquitectónico.*
- g) *Impedir la especulación con el suelo*
- h) *Asegurar siempre la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de las Administraciones Públicas.*
- i) *La orientación de las actuaciones públicas y privadas en orden a hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada, especialmente mediante la calificación de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y la constitución de patrimonios públicos de suelo”.*

El PGOU, según la Exposición de Motivos de la LSCM 2011, es el instrumento que “*armoniza dos derechos constitucionales como son la ordenación urbanística, entendida como desarrollo económico y social, y la protección del medio ambiente.*”

A continuación, se realiza un análisis más detallado de cada uno de los fines de interés general y su expresión en criterios a los que debe responder la ordenación urbanística en la Comunidad Autónoma de Madrid y que, por tanto, deberán ser asumidos como Bases conceptuales del modelo urbano-territorial del Nuevo Plan General de Alcorcón.

2. Criterios directores para la consecución de un uso racional del recurso natural del suelo, coherente con las necesidades colectivas, públicas y privadas, presentes y futuras previsibles, y en el marco de la ordenación del territorio y legislación sectorial

Los Criterios directores de la ordenación urbanística del municipio para asegurar un uso racional del recurso natural del suelo adaptado a las necesidades colectivas, dentro del marco de la ordenación del territorio y la legislación sectorial, se han de sustentar en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

El fin común del conjunto de las políticas públicas de regulación y ordenación del suelo es asegurar que la utilización de este sea realice conforme al interés general, lo que comporta necesariamente que tal utilización debe producirse según el principio de desarrollo sostenible como prescribe el artículo 3.1 del TRLSRU 2015.

El concepto de desarrollo sostenible ya fue anunciado en 1987 en el Informe Brundtland de la Comisión Mundial del Medio y del Desarrollo de la ONU (1987); esta Comisión considera como desarrollo sostenible el que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Pronto se reveló que el principio desarrollo sostenible debía ser un requerimiento del desarrollo urbano. En el Tratado de Maastricht (1992) se estableció en su artículo 2: “*el primer objetivo de la Unión Europea es promover el crecimiento sostenible respetando el medio ambiente*”.

La Carta de Aalborg (suscrita por los participantes en la Conferencia europea sobre las ciudades sostenibles celebrada en Aalborg, en 1994) considera que la asunción del concepto de desarrollo sostenible: *“nos ayuda a basar nuestro nivel de vida en la capacidad de carga de la naturaleza. Pretendemos conseguir la justicia social, las economías sostenibles y la sostenibilidad ambiental. La justicia social requiere necesariamente la sostenibilidad económica y la equidad, las cuales necesitan a la vez de la sostenibilidad ambiental”* (1.2).

Posteriormente la Estrategia Territorial Europea (ETE) adoptada en 1999, define la sostenibilidad de modo más amplio: *“el desarrollo sostenible incluye no sólo un desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente y que conserve para las generaciones futuras los recursos actuales, sino también un desarrollo territorial equilibrado.”*

Por su parte, la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, de 2007 ratifica que las dimensiones del desarrollo sostenible son *“la prosperidad económica, el equilibrio social y un medioambiente saludable”*, dimensiones que deben tomarse en consideración *“simultáneamente y con el mismo peso”*.

En la capacidad de conciliación de estos tres componentes (progreso económico, progreso social y preservación de los recursos naturales) radica la esencia del desarrollo sostenible.

El Consejo Europeo (diciembre de 2009) confirmó que *“en el marco del Tratado de Lisboa el objetivo de desarrollo sostenible sigue siendo un objetivo fundamental de la Unión Europea”*

A nivel nacional la recepción normativa del principio de sostenibilidad en el desarrollo urbano se hace por vez primera en el Ley del Suelo de 2007, ahora integrada en RDL 7/2015, de 30 de octubre (TRLSTRU 2015). El artículo 3 del (TRLSTRU 2015) consagra el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible al disponer:

- “1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.
2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular
 - a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.
 - b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.
 - c) La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.
 - d) La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.”

Según la STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible *“invoca el principio constitucional de la utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general (arts. 47 y 128.1 CE) como fin u objetivo común y de carácter general para todas las políticas que tienen incidencia sobre el suelo, proclamando, además, como directriz de esas políticas el principio de desarrollo sostenible”*.

La realización del principio de desarrollo territorial y sostenible se plasma en el establecimiento de los criterios básicos de utilización del suelo, que ahora vienen ahora regulados en el artículo 20 del TRLSRU 2015. Finalmente, el artículo 22, establece el instrumento para verificar la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad en el desarrollo urbano y garantizar la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano.

A nivel de legislación autonómica, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LSCM 2001), aunque es una ley anterior a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, también adopta el principio de desarrollo urbano y territorial sostenible y, consecuentemente, del fin de utilización racional de los recursos naturales con las siguientes decisiones:

- 1º) Al establecer en el artículo 3.1 como los dos primeros principios rectores de la ordenación urbanística:
 - a) Los previstos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución (CE).
 - b) El de subordinación al interés general de toda la riqueza, cualquiera que sea su forma y titularidad, garantizando la utilización sostenible del territorio y la cohesión social.
- 2º) Al establecer en el apartado 2.a) del artículo 3 como primer fin de la ordenación urbanística, *“el uso racional del recurso natural del suelo de acuerdo con las necesidades colectivas, públicas y privadas, presentes y futuras previsibles, y en el marco de la ordenación del territorio”*.
- 3º) Al establecer en el artículo 41.3.a) LSCM 2001 el mandato al Plan General, para que pueda cumplir su función y objeto, que ha de *“fijar los objetivos y estrategias globales para el desarrollo sostenible del territorio municipal, de conformidad con el planeamiento de ordenación territorial y de forma concertada con el planeamiento general de los municipios colindantes.”*

No obstante, hay que reconocer que la recepción que hace la LSCM 2001 del principio de desarrollo urbano sostenible en su regulación más detallada (en especial, en los criterios de clasificación de suelo no urbanizable del artículo 16 y del suelo urbanizable en el artículo 15) es de menor intensidad que el que vino a exigir la LS 2007 y ahora, exige el TRLSRU 2015; ello es así, porque la LSCM 2001 se aprueba en el marco de la LRSV 1998 y, además, en el momento de mayor flexibilidad de ese régimen (por la aparición del Real Decreto Ley 4/2.000, de 23 de junio).

Por ello, en este punto debe realizarse una interpretación actualizada de la LSCM 2001; en especial, es necesario interpretar sistemáticamente del artículo 16 sobre clasificación del suelo no urbanizable, considerando el mandato que establece su propio artículo 3 sobre uso racional del suelo y teniendo presente cuál es ahora el alcance del principio de desarrollo urbano y territorial sostenible que surge del conjunto del ordenamiento jurídico (en especial de la reforma de la legislación básica estatal en materia de suelo) y así como de aquellos documentos estratégicos de organismos internacionales y nacionales.

En relación con el alcance del principio de desarrollo sostenible es preciso tener presente la configuración que hace la Agenda Urbana Española 2019 de los objetivos de desarrollo sostenibles relacionados con la ordenación del suelo, de las ciudades y el territorio (porque es el resultado a nivel estatal de las estrategias europeas y planes de acción adoptados bajo el amparo de las Naciones Unidas).

La Agenda Urbana España (AUE-2019) asume como Objetivo Estratégico de Desarrollo Sostenible 1 el de **“ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo”**. Con carácter general, este objetivo *“persigue no sólo que la ciudad se adapte a la naturaleza, sino que la naturaleza entre en las ciudades. (...)”*. Además, para alcanzar este objetivo, se requiere **reducir el consumo de suelo virgen “adecuándolo a las dinámicas de la población y a las nuevas actividades económicas, fomentando la productividad del suelo ya transformado”**.

Como se ha expresado, **este objetivo estaba ya acogido en la LS 2007 y, ahora, en el TRLSRU 2015, al establecer (desarrollando y concretando el principio de desarrollo urbano y territorial) como criterio básico de utilización del suelo (en el artículo 20.1.a) la necesidad de justificar convenientemente la habilitación de actuaciones de nueva urbanización** (es decir, la clasificación de nuevos suelos urbanizables) **sobre la base de su suficiencia e idoneidad, dimensionando estrictamente el suelo “preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen”**.

Sin duda la incorporación de este criterio básico de la utilización del suelo por la LS 2007 supuso un cambio radical respecto a la legislación básica estatal de suelo anterior (LRSV 1998 y las reformas de 2001 y 2003), lo que contribuye a **la necesidad de actualizar la interpretación de toda aquella legislación urbanística autonómica aprobada con anterioridad a la reforma de 2007**. A este respecto ya la STS de 18 de junio de 2015 (RC Nº. 3436 / 2013) ha subrayado que *“la recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley estatal 8/2007 (...) pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo, (...)”*.

En consecuencia, en aplicación de estos mandatos establecidos por el TRLSRU 2015, la LSCM 2001 y las recomendaciones derivadas de la AUE/2019, los criterios directores para asegurar un uso racional del recurso natural del suelo, que sean coherentes con las necesidades colectivas presentes y futuras previsibles, dentro del marco de la ordenación del territorio y la legislación sectorial son los que se expresan a continuación:

2.1. La obligatoriedad de adoptar medidas de conservación y mejora del patrimonio natural (naturaleza, flora y fauna) y para la protección del patrimonio cultural y del paisaje

Es un criterio de ordenación deducido del mandato que establece el artículo 3.2.a) del TRLSRU 2015 para hacer efectivo el principio de desarrollo urbano y territorial sostenible; en concreto, *“la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.”*

Igualmente, es un criterio deducido de objetivos específicos de la AUE/2019 que aplicados a la planificación urbanística permiten dotar de un protagonismo al sistema ambiental en la ordenación: (a) conservar el patrimonio cultural y natural y proteger el paisaje (objetivo 1.2) y (b) mejorar las infraestructuras verdes y azules vinculándolas con el contexto natural (objetivo 1.3); ambos objetivos deben ser considerados criterios directores complementarios.

De igual forma, la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (ATUE/2020) recomienda integrar sistemas ecológicos y zonas naturales protegidas en redes de infraestructura verde de todos los niveles.

2.2. Criterio de preservación ambiental y de los riesgos en las decisiones urbanísticas y territoriales, descartando cualquier propuesta de crecimiento que afecte a terrenos con valores naturales o incida en zonas de riesgos

Es un criterio director complementario del anterior que se deduce del artículo 3.2.a) del TRLSRU 2015, así como del mandato del artículo 41.3.b) de la LSCM 2001 que establece que el Plan General, para cumplir su función y objeto, habrá de *“preservar los suelos no urbanizables de protección de su posible transformación mediante la urbanización y de su deterioro o degradación en cualquier otra forma.”*

Este segundo criterio sirve al objetivo específico 2 de la Agenda Urbana 2030 de “conservar y mejorar el patrimonio natural y cultural y proteger el paisaje”. Y, además, es coincidente con el criterio general que propone el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español (Ministerio de la Vivienda 2010) respecto al ámbito del entorno de la ciudad: preservar, mantener y proteger el capital natural, reduciendo la huella de deterioro ecológico de la ciudad y sus servidumbres territoriales.

De otra parte y de forma específica el artículo 25 de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid establece que los PGOU “calificarán como suelo no urbanizable protegido las vías pecuarias”.

2.3. Criterio de proporcionalidad respecto a la dimensión del suelo destinado a actuaciones de nueva urbanización y, por tanto, ajustar la expansión urbana a las necesidades reales

Es un criterio director de la ordenación deducido del artículo 20.1.a) del TRLSRU 2015 que establece como uno de los criterios básicos de utilización del suelo: *Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, (...)*

El Informe “Ciudades del Mañana; Retos, visiones y caminos a seguir” de 2011 (Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea), considera la expansión urbana y la propagación de asentamientos con baja densidad de población *“como una de las mayores amenazas para el desarrollo territorial sostenible, ya que los servicios públicos son más caros y más difíciles de ofrecer, los recursos naturales están sobreexplotados, las redes de transporte público son insuficientes y la dependencia de los coches y la congestión de las carreteras dentro y fuera de las ciudades son muy fuertes”*.

En suma, se trata de habilitar en el contexto del nuevo planeamiento general sólo la transformación urbanística de terrenos actualmente clasificados en el PGOU vigente como suelo no urbanizable común o urbanizable no sectorizado en la cuantía necesaria para aquellas demandas justificadas que no puedan ser resueltas en áreas urbanas.

2.4. Criterio de la preservación del suelo rural (no urbanizable) que resulte innecesario o inidóneo atender a las necesidades de transformación, aunque no cuente con especiales valores naturales

El artículo 16.1 de la LSCM 2001 establece que tendrán la condición de suelo no urbanizable de protección los terrenos en que concurran alguna de las circunstancias siguientes:

- “a) Que deban incluirse en esta clase de suelo por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con el planeamiento regional territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público”.*
- “b) Que el planeamiento regional territorial y el planeamiento urbanístico consideren necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por sus valores agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales”.*

Este artículo 16 de la LSCM 2001 que define el suelo no urbanizable (SNU) responde a la conceptualización que sobre este suelo había hecho el RDL 4/2000 del artículo 9 de la Ley 6/1.998 de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV 1998)

En efecto, la reforma del art. 9 en su punto 2 de la LRSV 1998 que incorporaba el artículo 1 del RDL 4/2.000, de 23 de junio consistió en suprimir la posibilidad de clasificar como SNU aquellos terrenos que el planeamiento general considerase inadecuados para el desarrollo urbano.

A esta regulación del artículo 9 del LRSV 1998 resultante de la reforma del RDL 4/2000 es a la que se engarza la LSCM 2001 para adoptar la definición del SNU. Con esta regulación -vinculada a la reforma del RDL 4/2.000- se intentaba que en SNU únicamente se incluyeran los terrenos que por sus especiales valores precisasen de una protección (sea porque así viniera ya reconocidos en la legislación sectorial, por el planeamiento territorial o porque el planeamiento general así lo considere necesario para preservar esos valores), pero no así aquellos a los que el Plan considerase simplemente inadecuados para un desarrollo urbano. Se trataba de reforzar el carácter reglado de la clasificación de SNU que había anunciado la Exposición de Motivos de la LRSV 1998 (pero que, sin embargo, no quedó completamente expresada en la redacción original del artículo 9 punto 2). En suma, el suelo urbanizable pasó a ser el residual; todo aquel SNU que no fuera protegido (antes suelo no urbanizable común) pasaría a tener la consideración de urbanizable.

Sin embargo, una correcta interpretación actualizada del alcance del artículo 16 de la LSCM 2001 requiere tener presente la incidencia de las diversas STC sobre los decretos leyes modificativos de la LRSV 1998 así como de la posterior reforma de la legislación básica estatal sobre el suelo:

- 1º) No se puede obviar que la reforma del art. 9 punto 2 de la LRSV 1998 que hizo el art. 1 del RDL 4/2000 de suprimir el inciso final de aquel fue declarada inconstitucional por la STC 137/2011, de 14 de septiembre por lo que el precepto estatal que servía de enlace al artículo 16 de la LSCM 2001 quedó con su redacción original.
- 2º) Además, ya antes, la STC 164/2.001, de 11 de julio de 2001 (publicada en el BOE de 08-08-2001, después de la entrada en vigor de la LSCM 2001) que declaró constitucional la regulación original del art.9.2 de la LRSV 1998 (que contenía dos criterios para determinar la clasificación de SNU), realizó la precisión de que era precisamente la concurrencia de

ambos criterios la base argumental definitiva que sostiene y determina la declaración final de conformidad constitucional del precepto en su redacción original. Así manifiesto esta STC que *“la suma de los dos criterios (incompatibilidad e inadecuación para el desarrollo urbano) permite identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, y de ahí la conformidad constitucional del art.9 LRSV.”*

- 3º) Por ello, la Ley 10/2003, de 20 de mayo vuelve a reformar el punto del artículo 9 de la LRSV 1998, quedando con una redacción similar a la original, en concreto: *«Que el planeamiento general considere necesario preservar (...), por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.»*
- 4º) La Ley del Suelo 8/2007 (ahora integrada en el TRLSRU 2015) derogó a la LRSV 1998, incorporando una importante reforma en la regulación de las competencias estatales sobre el suelo, abandonando la técnica de la clasificación para el establecimiento del régimen jurídico de derechos y deberes básicos y sustituyéndola por la de las situaciones básicas de suelo.

Desde un punto de vista sustantivo, una de las principales novedades de la nueva regulación que incorporó la LS 2007 fue la normativización del principio de desarrollo urbanizable sostenible y las exigencias que sobre las decisiones sobre el consumo del suelo se derivan del mismo. Esta incidencia se resalta en su Exposición de Motivos: *“el suelo, además de ser un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor digno de ser ponderado y la liberación del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender a las necesidades económicas y sociales (...)”*. Por ello, el artículo 3.2 del TRLSRU 2015 establece:

- “2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular: (...)
 - b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.”

Por tanto, la nueva regulación de la legislación estatal de 2007 supuso un cambio de criterio respecto a las bases de la LRSV de 1998, y en el fondo no deja de ser un condicionante o mandato que incide en la materia de clasificación del suelo urbanizable y del suelo no urbanizable que puedan establecer las legislaciones de las CCAA como ha reconocido la STS de 18 de junio de 2015:

“La realización efectiva del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y los derechos y deberes enunciados en el título I, la Ley de 2008, se consigue mediante la definición de unos criterios básicos de utilización del suelo (art. 10), que son otros tantos mandatos dirigidos a las administraciones públicas (...). En síntesis:

1. *Frente a la presunción favorable al suelo urbanizable de la Ley de 1998, se trata ahora de controlar los nuevos desarrollos urbanos, que deberán estar justificados.*

Únicamente se deberá urbanizar «el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen», preservando el resto del suelo rural (art. 10.a)”.

Los criterios básicos de utilización del suelo (para hacer efectivo el principio de desarrollo sostenible) vienen ahora regulados en el artículo 20 del TRLSRU 2015; disponiendo el apartado 1.a) que las Administraciones Públicas competentes en materia de ordenación territorial y urbanística deberán: *“a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.”*

Por tanto, el art. 16 de la LSCM 2001 debe ser interpretado ahora de forma sistemática en el seno del conjunto del ordenamiento jurídico en que se integra y, por ello, en el nuevo contexto de las exigencias del principio de sostenibilidad urbana y territorial establecido en la LS 2007, y ahora en el TRLSRU 2015; esta interpretación sistemática admite la consideración de que en el suelo no urbanizable también deben quedar incorporados para su adecuada preservación aquellos otros terrenos que resulten inadecuados para el desarrollo urbano o no resulten necesarios para el mismo (cuando existan otros en mejor posición para servir con suficiencia a las necesidades actuales y las previstas), aunque no tengan unos valores específicos (agrícola, forestal, ganadero o natural).

Sobre el valor del suelo como recurso natural en sí mismo y la necesidad de su preservación es expresiva la Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2021, sobre la protección del suelo (2021/2548(RSP).

2.5. Preferencia por la puesta en uso de la ciudad existente, su rehabilitación o renovación, siendo subsidiarias a las actuaciones de nueva urbanización

Este Criterio de la ordenación se deduce del mandato del art. 3.3 del TRLSRU 2015:

- “3. Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, (...). En particular: (...)*
- b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso. (...).*
 - g) Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social. (...).*
 - k) Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.”*

También puede deducirse este criterio de preferencia por las intervenciones en la ciudad existente del mandato que establece el artículo 41.3.e) en su inciso final de la LSCM 2001, como función del PGOU de *“prever las intervenciones de reforma, renovación o rehabilitación que precise el tejido urbano existente.*

Como criterio general cada uno de los ámbitos OA identificados por el PGOU 1999 puede considerarse en el proceso de revisión como un área homogénea de suelo urbano consolidado (artículo 37.1 LSCM 2021).

De igual forma, se procederá a la Integración en la ordenación detallada de aquellas unidades de actuación identificadas como enclaves en el PGOU 1999 que se hayan desarrollado; se adscribirán a la categoría de suelo urbano consolidado con aplicación directa de las claves de zonas de ordenanzas.

Igualmente, se respetarán las ordenaciones materializadas en los ámbitos de planeamiento desarrollo identificados como APD en el PGOU 1999 como suelo urbano no consolidado que estén ya ejecutados.

Se procederá a identificar como suelo urbano no consolidado los ámbitos de los enclaves no ejecutados del PGOU, estableciendo las decisiones sobre actuaciones de renovación urbana o de dotación (incremento) que mejor se ajusten al área urbana en que se integran y al alcance de la intervención. No obstante, aquellos ámbitos que se encuentren en posiciones aisladas, no integradas en malla urbana, y carentes de urbanización, que puedan considerarse falsos urbanos, pasarán a tener la consideración de suelo urbanizable o, en su caso, no urbanizable (en el supuesto de que el acceso a las redes infraestructurales sea inviable).

El nuevo PGOU debe fomentar la implementación de programas de mejora y revitalización de barrios en declive.

2.6. Criterio de idoneidad y proximidad de los ámbitos objeto de extensión urbana a la ciudad existente

Los suelos de crecimiento han de estar en posición adecuada en relación a la nueva estructura general propuesta, fortaleciendo la cohesión territorial de las diversas zonas urbanas de la ciudad y que permitan mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, bien en términos de mejora dotacional, de oferta de vivienda asequible o de diversificación de la base económica del municipio.

Este criterio director de ordenación es coincidente con el criterio que propone el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español (Ministerio de la Vivienda 2010) para el ámbito urbano: definir una estructura y un modelo urbano más sostenible; fomentar un uso más intensivo y/o eficiente del patrimonio construido; fomentar la diversidad, calidad y versatilidad de los espacios públicos; favorecer el acceso a la naturaleza; mejorar la accesibilidad a los equipamientos.

3 Criterios a establecer en la nueva ordenación urbanística de Alcorcón, por zonas, que contribuyan a la configuración y organización espaciales de la vida individual y social de modo que proporcione a ésta, en condiciones de desarrollo sostenible, el medio ambiente urbano y rural más adecuado para su desenvolvimiento conforme al orden de derechos, intereses, valores y bienes jurídicos constitucionales

Para el establecimiento de una organización espacial del territorio de Alcorcón de la forma más adecuada para la conciliación del progreso económico y social de los individuos y de la sociedad asegurando la adecuada preservación del medio ambiente los Criterios de Ordenación a adoptar en el nuevo Plan General son:

3.1. Mejorar la eficiencia del territorio a través del fortalecimiento de la compacidad urbana

Se trata de adoptar como un Criterio de Ordenación el de la eficiencia del territorio lo que supone adoptar un modelo de asentamiento que use eficazmente los recursos fomentando la compacidad. La ciudad compacta es el mejor exponente de la eficiencia territorial porque permite obtener los mejores beneficios con el menor gasto de recursos (Santcovsky, 2014).

Este criterio se deduce del artículo 3.3 del TRLSRU 2015 que establece el mandato a los poderes públicos de formular y desarrollar, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, **“procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular: (..) g) Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social”**.

La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007) afirmó que *“una base importante para un uso eficiente y sostenible de los recursos es una estructura compacta de asentamientos. Esto puede lograrse mediante una buena planificación espacial urbana, evitando así la expansión descontrolada de las ciudades mediante un control estricto del suministro del suelo y del crecimiento de la especulación. La estrategia de integrar los usos de vivienda, de empleo, de educación, de suministros y de recreo en los barrios ha resultado ser especialmente sostenible”*

En esta misma línea, el Objetivo Estratégico 2 de la AUE/2019 se dirige a “evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente”. A tal efecto, significa que la ordenación del suelo debe perseguir estructuras urbanas compactas y polifuncionales, que prioricen los procesos de reciclaje de los tejidos urbanos ya existentes y la recuperación de suelos en desuso ubicados en el interior de los ámbitos urbanos.

Por todo ello, el nuevo Plan General de Alcorcón debe adoptar una estrategia dirigida a conseguir una ciudad más compacta, frenando y limitando la tendencia de expansividad urbana surgidas por la autorización de desarrollos urbanos localizados al oeste de la M-50 desconectados del núcleo principal.

Pero la directriz de la compacidad no es suficiente para asegurar la eficiencia territorial; es preciso adoptar una estrategia que combine tres criterios para producir una estructura urbana eficiente: junto al criterio de la compacidad, deben implementarse el criterio de la complejidad y el criterio de la densificación.

3.2. Favorecer la complejidad en los tejidos urbanos

Como se ha expuesto el artículo 3.3 del TRLSRU 2015 establece el mandato a las Administraciones de formular y desarrollar, en el medio urbano, las políticas de su competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y **“complejidad funcional”, y “que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional.**

También el artículo 41.3.e) de la LSCM 2001 establece como criterio de ordenación del PGOU para que cumpla su función propia: *“e) ordenar los espacios urbanos teniendo en cuenta la complejidad de usos y actividades que caracteriza la ciudad (...)”*.

En esta misma línea, la AUE/2019 incorpora un conjunto de objetivos específicos que inciden, de manera determinante, en mejorar los niveles de complejidad funcional en la ciudad, entre los que destaca garantizar la diversidad de usos, incentivando la mezcla de actividades, evitando la terciarización de las áreas centrales de la ciudad y favoreciendo la coexistencia de usos en la edificación. Se pretende evitar la creación de espacios segregados y poco complejos.

Por ello, se asume el criterio de optar en las actuaciones de nueva urbanización por morfologías y estructuras compactas y polifuncionales.

El nuevo Plan General de Alcorcón debe corregir los criterios del PGOU 1999 que asignaban a los sectores de suelo urbanizable un uso global sin asegurar la diversificación, pues se concreta en un uso pormenorizado con dosis insuficientes de otros usos.

La aplicación de este criterio en el suelo urbanizable del nuevo PGOU debe expresarse en la atribución de un mínimo de usos de actividades económicas de necesaria presencia en los sectores de uso global residencial y que los Planes Parciales tendrán que instrumentar adecuadamente. De igual modo, en los sectores de uso global industrial se deberá asegurar la implementación de actividades vinculadas a las nuevas tecnologías y servicios terciarios; por último, en los sectores de uso global terciario debe analizarse la viabilidad y oportunidad de incorporar usos residenciales.

En todo caso, deberá implementarse una directriz que asegure la diversificación funcional incluso en el suelo urbano, para ello se debe incorporar una edificabilidad mínima destinadas a actividades económicas de proximidad en las áreas de reforma interior de uso global residencial. De igual forma, se deberá ajustar las condiciones de compatibilidad en las zonas de ordenanzas para asegurar una mayor complejidad en la ciudad existente.

Se pretende favorecer la integración de toda suerte de usos compatibles en el medio urbano con el de vivienda para conseguir como resultado tramas donde prime la diversidad de usos, se aproximen los servicios a la población y, se dé mayor cohesión e integración social.

3.3. Establecimiento de una densidad eficiente en las actuaciones de transformación urbanística

También es un criterio deducido del mandato del artículo 3.3 del TRLSRU 2015 de integrar en las decisiones de ordenación urbanística y territorial los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando ***“que el suelo se ocupe de manera eficiente”***.

Se trata de dotar a las actuaciones de transformación en el suelo urbano y en el suelo urbanizable de densidades eficientes adaptadas al entorno urbano y ambiental, limitando la proliferación de espacios segregados, monofuncionales y dependientes del vehículo privado, vinculando los tejidos urbanos con las redes de transporte colectivo y no motorizado, y empleando tipologías edificatorias acordes con estos objetivos.

En suma, de buscar la densidad óptica o eficiente; es decir alcanzar la densidad de población residente en un área que logre la viabilidad de la implantación de infraestructuras urbanas y la sostenibilidad posterior de su mantenimiento y de los servicios públicos asociados que favorezca un desarrollo de comunidades cohesionados y nivel aceptable de zonas verdes y equipamientos.

La densidad residencial eficiente garantiza la compacidad de la ciudad, que es un atributo fundamental del que dependen la funcionalidad del sistema urbano y una movilidad sostenible.

Por ello, como criterio de ordenación en las actuaciones de transformación urbanísticas debe optarse por morfologías y estructuras que permitan adoptar una densidad eficiente con la adecuada proporción de espacios públicos.

3.4 El criterio de la combinación de la proximidad y la movilidad sostenible.

Este criterio director de ordenación se establece en desarrollo del artículo 3.3 del TRLSRU 2015 y coincide con el Objetivo Estratégico 5 de la Agenda Urbana España (AUE-2019). Es un criterio vinculado al de la compacidad urbana entendida como expresión de la proximidad. La AUE 2019 propone favorecer la proximidad y la movilidad sostenible, al objeto de reducir los desplazamientos cotidianos de largo recorrido en el interior de la ciudad. Este objetivo tiene diversas proyecciones:

- Potenciar y mejora del transporte colectivo y de los modos no motorizados y
- Asumir el principio de proximidad: la ciudad debe construirse a la medida del peatón y la bicicleta, lo que exige una adecuada localización de las nuevas actividades urbanas que haga reducir la dependencia respecto del automóvil.
- Recuperar las relaciones de convivencia del espacio público y recuperar para el ciudadano determinados espacios actualmente cautivos del automóvil privado.
- Asumir como criterio de utilización del espacio público la preferencia por los modos de movilidad sostenible.
- Favorecer que las actuaciones de transformación urbanística dispongan de una densidad de viviendas eficiente y una intensidad de funciones que aproveche la red de transporte público existente.

El Nuevo PGOU debe asegurar la localización de las actividades que sean fácilmente accesibles, integrando en el entramado urbano los usos residenciales, dotacionales, de equipamientos y de actividades, logrando una mayor cercanía a la ciudadanía y evitando así los costes económicos y medioambientales asociados al transporte.

Este nuevo Criterio director es complementario de los anteriores y, en su conjunto, permiten asegurar el objetivo de la eficiencia territorial al aglutinar los requerimientos de la movilidad sostenible, la compacidad y la diversificación funcional, evitando la expansión de los espacios dependientes del automóvil.

3.5. Identificación de la Infraestructura Verde y su consideración como condicionante de la ordenación urbanística de Alcorcón y como elemento de fortalecimiento en la integración del territorio de la región de Madrid

Según el documento de “Planificación de la red de corredores ecológicos de la Comunidad de Madrid” (Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial 2010), Madrid es una de las regiones españolas más afectadas por los procesos de fragmentación del territorio, una de las principales causas de la pérdida de biodiversidad.

Los factores más importantes que han contribuido a la fragmentación de los hábitats en la Comunidad de Madrid son:

- El incremento de las superficies artificiales derivados por cambios en el uso del suelo. Los nuevos desarrollos urbanísticos a partir de 1987 se producen en las inmediaciones de zonas urbanas ya consolidadas y a lo largo de las principales carreteras, lo que ha reforzado la urbanización dispersa y difusa del territorio, precisamente la que implica mayores problemas ambientales, entre los que se incluye la fragmentación.
- La incidencia de las infraestructuras de transporte., en especial las de transporte terrestre de gran capacidad que afectan a la permeabilidad del paisaje y generan un efecto barrera sobre un amplio grupo de especies.

Como instrumento para combatir las tendencias de la fragmentación (así como reducir sus efectos) surge el concepto de la Infraestructura Verde y su implementación en las decisiones sobre la ordenación urbanística y territorial.

La Comisión Europea, en su Comunicación del año 2013 “Infraestructura Verde: mejora del capital natural de Europa”, institucionalizó esta novedosa herramienta de ordenación urbanística y territorial definiéndola como «una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos. Y la considera una herramienta de eficacia probada que aporta beneficios ecológicos, económicos y sociales mediante soluciones naturales

La modificación en 2015 de la Ley 4/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, introduce en el artículo 15 de la misma la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

La Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas que se configura como *“documento de planificación estratégica que regula la implantación y el desarrollo de la Infraestructura Verde en España,*

estableciendo un marco administrativo y técnico armonizado para el conjunto del territorio español (...)”.

Esta Estrategia Nacional define la Infraestructura Verde como una red ecológicamente coherente y estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, diseñada y gestionada para la conservación de los ecosistemas y el mantenimiento de los servicios que nos proveen. Incluye espacios y otros elementos físicos ‘verdes’ en áreas terrestres (naturales, rurales y urbanas) y marinas.

Por ello, se trata de adoptar un criterio ordenación concreto para asumir el objetivo específico 3 de la Agenda Urbana 2030 de “Mejorar las infraestructuras verdes y azules y vincularlas con el contexto natural” y, además, un criterio de ordenación que desarrolla también el mandato establecido en el artículo 3.2 del TRLSRU 2015 que viene a exigir -en aplicación del principio de desarrollo urbano y territorial sostenible- que se adopten medidas eficaces de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna, así como de protección paisaje y del medio rural.

La finalidad principal de la incorporación de la Infraestructura Verde a la planificación urbanística y territorial es dotar a las áreas urbanizadas de los bienes y servicios ecosistémicos -de regulación, aprovisionamiento y culturales- que hacen posible la vida de la población adoptando, para ello, “soluciones basadas en la naturaleza”.

La idea que subyace en el concepto de infraestructura verde es identificar los elementos, sistemas y conectores que conforman la matriz natural y ambiental del territorio con la finalidad de garantizar su preservación ante cualquier perturbación que pueda causar la pretensión de inserción de actuaciones urbanísticas de transformación.

Como componentes de la Infraestructura Verde se deben identificar e integrar no sólo los espacios abiertos que por sus especiales valores merezcan algún grado de protección, si no también aquellos otros que por características y/o posición contribuyan a la funcionalidad y conectividad del ecosistema.

Por ello, desde el punto de vista metodológico, la identificación y caracterización de los componentes de la Infraestructura Verde es una tarea previa a la toma de decisiones sobre el establecimiento de la ordenación estructural y detallada y, especialmente, antes de realizar las propuestas de actuaciones de transformación.

Así, en la Infraestructura Verde se integran elementos de diversa naturaleza y dimensiones que permiten mantener un territorio ecológico funcionalmente continuo y conectado a diversas escalas. La idea de conectividad está implícita en el concepto de Infraestructura Verde, teniendo presente que es función determinante de esta herramienta volver a conectar el espacio urbanizado al mundo rural, eliminando los efectos negativos de la fragmentación del territorio ocasionado por la presión de los nuevos desarrollos urbanos y la incidencia del crecimiento de la red de infraestructuras.

En consecuencia, la correcta identificación, preservación y potenciación de la Infraestructura Verde del municipio de Alcorcón y el reconocimiento de su integración en el contexto de la corona noroeste de la región de Madrid se revela como una de las principales oportunidades y retos del nuevo PGOU.

En suma, el Nuevo PGOU deberá otorgar protagonismo en la ordenación urbana a la Infraestructura Verde como principal componente del sistema ambiental.

Ello supone:

- a. Identificación, preservación y fortalecimiento de los diversos elementos que conforman la Infraestructura Verde del territorio, poniendo en valor los elementos significativos del patrimonio natural y el paisajístico, y asegurando la continuidad ecológica entre los espacios naturales y los espacios urbanos.
- b. Asegurar una adecuada transición de las zonas rurales con las urbanas, asegurando los usos públicos en las zonas de servidumbres de protección de infraestructuras y dominio público natural que queden incorporadas en actuaciones de transformación urbanística y preservando los sistemas de espacios libres ya existentes.
- c. Favorecer la recuperación de los cauces naturales y sus zonas de protección.
- d. Mantener y, en su caso mejorar, el estándar del sistema general de espacios libres en suelo urbano.
- e. Realizar una ordenación estructural que tenga presente **la Iniciativa Arco Verde** que es un proyecto de la Comunidad de Madrid de creación de un gran Corredor Verde para acercar la naturaleza a los ciudadanos y que pretende conectar los 3 Parques Regionales (Cuenca Alta del Manzanares, curso medio del río Guadarrama y Sureste) con otros espacios naturales de interés rodeando el Anillo Ciclista de Madrid a través de la red de vías pecuarias y otros caminos y senderos. Será una infraestructura verde de la Comunidad de Madrid para favorecer, conservar y proteger la biodiversidad regional.

El municipio de Alcorcón se integra en el Sector V (SECTOR 5 - HBL0310 SECTOR) se sitúa entre las autovías A5 y A6 y afecta a los Términos Municipales de: Madrid, Pozuelo de Alarcón, Alcorcón, Villaviciosa de Odón, Boadilla del Monte, Majadahonda y Las Rozas.

3.6. **Asegurar la adecuada implantación de las actividades económicas en el territorio para asegurar el progreso social y económico en armonía con los requerimientos de sostenibilidad**

Es un criterio deducido de artículo 40.1 CE y el artículo 3.3.b) del TRLSRU 2015, que establece el mandato a las Administraciones de favorecer y fomentar “la dinamización económica y social” y del criterio básico de utilización de suelo establecido en el artículo 20.1.b) de “destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos”.

En la nueva Carta Leipzig (30 de noviembre de 2020) se destaca la dimensión económica de la ciudad productiva y *“busca garantizar una economía diversificada que genere puestos de trabajo y, al mismo tiempo, proporcione una base sólida para el desarrollo urbano sostenible en un entorno favorable a la innovación.”*

Sobre la base de estas consideraciones **el Nuevo PGOU debe asumir el objetivo de asegurar la adecuada integración de las actividades económicas en la ordenación urbana para favorecer el progreso económico y social de la ciudad de forma armoniza con los requerimientos de sostenibilidad.**

El incremento de la competitividad de la ciudad pasa por apostar decididamente por la calidad del entorno urbano como factor de atracción para promover la implantación de actividades emergentes: actividades logísticas, tecnologías ambientales, la formación, las artes y el turismo.

En consecuencia, para la consecución de este objetivo, se adoptan como criterios de ordenación:

- Implementar nuevos usos en los sectores de uso global industrial no desarrollados del PGOU 1999; en especial, implementando los usos relacionados con las nuevas tecnologías y otros usos óptimos para el desarrollo económico del municipio en el contexto del siglo XXI.
- Mantener como uso global productivo las zonas actuales destinadas a actividades económicas en suelo urbano, fomentando las actuaciones de compleción de la urbanización en áreas deterioradas.
- Preservar parte de la edificabilidad en zonas con uso global residencial para la implantación de actividades económicas de proximidad.
- Dinamizar el comercio local y de proximidad para revitalizar los barrios surgidos en las últimas décadas dentro de un modelo económico sostenible de ciudad, y garantizar la accesibilidad de los espacios comerciales existentes en la ciudad, estableciendo itinerarios y ejes comerciales fundados en la movilidad sostenible.

4. Criterios en futura ordenación -en su regulación normativa- de aseguramiento, en el medio urbano, de la suficiencia y funcionalidad de los equipamientos y espacios libres, de la distribución de densidades y usos

4.1. Aseguramiento del nivel de suficiencia y funcionalidad de los espacios libres, equipamientos e infraestructuras y servicios públicos y su relación con las densidades

La relevancia del suelo urbano en este PGOU es alta y la ciudad edificada debe ser parte central y predominante del PGOU. Este documento no debe ser un documento en el que prime la regulación del crecimiento ni de lo inmobiliario, sino que **debe desarrollar los aspectos y determinaciones necesarias para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.**

Para ello se realiza un análisis de los **equipamientos disponibles** con referencias a su ubicación, tipológica de equipamientos y áreas servida por el mismo. **La ciudadanía reside mayoritariamente en un tejido urbano de cierta densidad, en un contexto muy consolidado** en vivienda en altura cuyas características se describen de forma pormenorizada en el documento de información, tanto desde una aproximación tipológica como y morfológica.

Asimismo la documentación de Análisis hace una descripción de las características de los tejidos urbanos y de la ubicación de equipamientos existentes, estructurado por barrios o zonas específicas con cierto carácter homogéneo.

El PGOU debe **evaluar el grado de servicio de los diferentes equipamientos** y, si bien **no es competente en analizar la gestión** de los diferentes servicios públicos que allí se prestan, si lo es en **analizar su ubicación, accesibilidad y proximidad de las áreas servidas.**

El objeto ultimo será, en su caso, definir ámbitos con el objeto de poder detectar áreas con déficit de equipamientos y aquellas áreas suficientemente servidas.

- **Parámetros y exigencias de redes y límites de densidades en el suelo urbano**

De acuerdo con las obligaciones establecidas en el artículo 37 de la LSCM 2001, **la totalidad del suelo urbano se dividirá en áreas homogéneas**, ámbitos que servirán de referencia también para evaluar la disponibilidad de las redes.

“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 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 criterios para la **delimitación de áreas homogéneas** deben ser - por lo señalado - la homogeneidad tipológica y funcional, y para ello su delimitación se debe guiar por los criterios de que cada área homogénea coincida con barrios o unidades tradicionales de la ciudad consolidada y que los límites entre ellas sean elementos estructurantes de la ordenación.

El suelo urbano, por lo tanto, se debe **dividir en áreas homogéneas y cada una de ellas será referencia en la definición de las condiciones de ordenación estructurantes**, como son: el uso global y el coeficiente de edificabilidad, los coeficientes de ponderación u homogeneización entre todos los usos pormenorizados, y la delimitación de las redes públicas y aproximación a los estándares establecidos.

- **Delimitación ámbitos de actuación**

En el caso en **suelos urbanos no consolidados, si que se establecen una serie de condiciones, exigencias y de umbrales a respetar**: una superficie de destinada a redes locales de equipamientos y/o infraestructuras y/o servicios de 30m² de suelo por cada 100m² edificables (de uso no industrial), de los cuales el 50% será de espacios libres públicos arbolados, excepto cuando las parcelas privadas los cumplan. Asimismo, es obligatoria una reserva de plazas de aparcamiento mínima de 1,5 plazas por cada 100 m² construibles, si bien reducibles en casos de congestión y densidad o bien cuando las ordenanzas lo eximan.

Dentro de las áreas homogéneas se delimitarán los ámbitos de actuación en suelo urbano no consolidado que proceda, pudiendo constituir todo el área homogénea un único ámbito.

En suelo urbano consolidado sólo se admitirá la delimitación de ámbitos de actuación en los que, al concurrir alguna de las circunstancias señaladas en la letra e) del número 6 del artículo 42 de la presente Ley, se prevea la necesidad de formular un instrumento urbanístico de desarrollo.

El criterio metodológico que se propone para evaluar la suficiencia de equipamientos públicos descansa en el inventario de los mismos, y en una doble lectura de su localización por zonas y en la definición de las áreas servidas o con menor proximidad a los mismos.

4.2 Uno de los objetivos del PGOU es velar por una distribución territorial de los usos equilibrada y la de evitar concentraciones negativas contra la funcionalidad

Como ya se ha descrito en el punto 2º 2 de este documento la AUE/2019 desarrolla entre sus objetivos específicos el sustrato de mejorar los niveles de complejidad funcional en la ciudad, mediante la garantía de la diversidad de usos, incentivando la mezcla de actividades, en concreto, evitando la terciarización de las áreas centrales de la ciudad y favoreciendo la coexistencia de usos en la edificación. Se pretende evitar la creación de espacios segregados y poco complejos.

En todo caso **se debe atender a los potenciales conflictos entre usos, especialmente con el uso residencial, evitando una convivencia con aquellos usos incompatibles** con el mismo por sus características de molestia por contaminaciones o incompatibilidades (por ruidos, contaminaciones atmosféricas o por las necesidades de suministro que supongan usos de la vía pública con graves conflictos. Para ello parece necesario establecer para cada uno de los usos de referencia, una gradación final de forma que se establezca cuando las características del desarrollo de esos usos suponen un conflicto con el residencial.

La **mezcla de usos minimiza la necesidad de desplazamiento y mejora los modos de movilidad**, en base a la proximidad entre las diferentes necesidades del individuo.

Por ello es necesario que la regulación urbanística de los usos se plantee **ese principio de priorizar las mezclas para evitar que se generalice una estratificación social del espacio urbano segregado** en base a las rentas producidas.

5. Criterios de organización en suelo no urbanizable de protección de los usos, las edificaciones, las construcciones y las instalaciones que, excediendo de su utilización y explotación conforme a su naturaleza, sean autorizables en dicho suelo, de modo que contribuya en mayor medida a la preservación de su carácter rural

5.1 Regulación del suelo no urbanizable de protección

El artículo 16 de LSCM 2001 establece que tendrán la condición de suelo no urbanizable de protección los suelos bajo los siguientes supuestos:

- a) *Que deban incluirse en esta clase de suelo por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con el planeamiento regional territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.*

- b) *Que el planeamiento regional territorial y el planeamiento urbanístico consideren necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por sus valores agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales.*

En síntesis los dos apartados anteriores se refieren al cumplimiento de dos condiciones: que se trate de suelos ya sometidos a un régimen de especial protección que sea incompatible con su transformación, y que esta protección sea acorde con el planeamiento regional territorial o la legislación sectorial. Los dos apartados anteriores desagregan una serie de valores por los que la legislación sectorial o el planeamiento regional territorial pudiera haber establecido un régimen de protección incompatible. Los valores referidos son: *“valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público”,* completados en el segundo apartado por *“por sus valores agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales”*.

En síntesis un repertorio de valores amplio pero con la aparente exigencia de que ya tengan establecidos un régimen “sectorial” de protección superior.

Pues bien, hoy varios de estos valores no tienen un desarrollo en planes regionales legislativo que establezca un “régimen de protección incompatible con su transformación”.

Precisamente sería el planteamiento urbanístico, -este Plan general- el instrumento que pueda **completar** esa ausencia, tal y como señala el segundo punto del mismo artículo 16 de la LSCM 2001, para los casos en los que el planeamiento regional territorial no lo hubiera establecido.

Para ello este **plan general debe desarrollar una visión adecuada y equilibrada de los valores enumerados, y en su caso puede o debe desarrollarlos más allá de la regulación sectorial vigente o de los planes territoriales vigentes.**

En ese sentido el TRLSRU 2015 como legislación de rango superior establece una serie de criterios que deben servir de referencia en su traslación al planeamiento general bajo la legislación autonómica.

Por lo tanto, como ya se ha descrito en el punto 1 de este documento, el plan general debe realizar una interpretación bajo el principio de desarrollo urbano sostenible. Por lo tanto a partir de los criterios básicos por los que se define el suelo que debe ser protegido se definen el suelo no urbanizable.

5.2 Privación de la potencial transformación por urbanización

La LSCM 2001 señala que las obras o actuaciones de urbanización únicamente son posibles en los suelos urbanos y urbanizables sectorizados. Los suelos urbanizables no sectorizados requieren de forma previa un Plan de sectorización. Por otra parte los **suelos no urbanizables de protección están privados de la capacidad de desarrollar en ellos una transformación por urbanización.**

No obstante en varios de los regímenes sectoriales de aplicación sobre suelos protegidos se admiten determinados usos e incluso actividades constructivas, la construcción de redes e infraestructuras de diferente tipo no solo son autorizables en dichos suelo., sino aconsejadas o situadas en ellos de forma prioritaria o necesaria. Por supuesto, muchos usos propios del suelo no urbanizable conllevan capacidades edificatorias (especialmente algunas actividades agroganaderas).

5.3 Identificación de los usos y construcciones sean autorizables

El suelo no urbanizable de protección cuando sea consecuencia de una protección justificada por una regulación sectorial, en él se podrán desarrollar los usos que permita dicha regulación. Sin embargo **el caso de suelos en los que el plan reconozca los valores** descritos (*“valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público”, “valores agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales”*) **la limitación de usos y construcciones deberá ser coherente con su preservación de los mismos, mediante con una regulación específica y justificada.**

Por ello el desarrollo regulatorio de aplicación sobre los suelos no urbanizables protegidos debe diferenciar con precisión aquellos usos potenciales pero evitando siempre que su magnitud y características sean semejantes a los procesos de urbanización.

6. Criterios de preservación de las características de los espacios naturales protegidos y del suelo excluido del proceso de urbanización

Como se ha descrito en el apartado anterior, los suelos con protecciones sectoriales deben ser lógicamente protegidos por los planes urbanísticos, para ello es necesaria **la aplicación directa de sus instrumentos de protección.**

6.1 Sobre la regulación de los espacios naturales protegidos

Los suelos protegidos por sus valores naturales son de naturales variada. En el municipio de Alcorcón son escasos, no obstante está afectado, en mayor o menor medida, por al menos los siguientes ámbitos protegidos por sus valores ambientales:

- Un complejo sistema de vías pecuarias sujeto a protección legal de la legislación vigente.
- El sistema hidrológico de arroyos y cursos de agua
- Se identifica algún hábitats natural de interés comunitario (el hábitat 5330 de matorrales termo-mediterráneos, en la zona de Montepíncipe). Que se incluye asimismo en el Anexo a la Ley 16/1995 como Montes preservados.
- El inventario Nacional de Biodiversidad enumera un conjunto de especies animales que potencialmente se encuentran en el área.
- Asimismo se han identificados determinados elementos con valores ambientales, como son zonas de encinar, o zonas de retamar.

No obstante este escueto listado está abierto a incluir aquellos otros elementos que el plan general pueda considerar que disponen de valores que deben ser preservados.

En ese sentido adquieren **especial interés aquellos que tienen que ver con la conectividad entre valores ambientales de espacios próximos** no incluidos en el municipio. En ese sentido la relevancia del **concepto de infraestructura verde** y azul, con la lectura como **corredores ambientales, verdes y/o ecológicos** tiene gran relevancia en nuestro contexto territorial.

Alorcón a pesar de disponer de suelos que pudieran no tiene un valor reconocido de especial interés, si que dispone de suelos con potencial **relevancia ambiental al formar parte de una lectura territorial de corredores a proteger o potenciar en sus valores ambientales y/o ecológicos**.

En todos los casos dichos los suelos que se excluyan de los procesos de urbanización deberán estar sujetos a una regulación que impida el desarrollo de usos que atenten contra su naturaleza.

6.2 Sobre la preservación de las características del suelo excluido del proceso e urbanización

Señalar que además de aquello suelos de valores ya descrito, existen **otros suelos excluidos del proceso de urbanización por otros motivos sectoriales**.

Hay una importante superficies de suelo municipal que está excluidas -al menos de algunas de las capacidades- de los proceso de urbanización y/o edificación; son los **suelos sujetos a afecciones sectoriales**. Especialmente son significativos los suelos afectados por las afecciones **que lanzan las infraestructuras de transporte** (sistema de carreteras, sistema ferroviario, afecciones aeronáuticas) y **las infraestructuras de energía** (líneas eléctricas de alta capacidad o subestaciones) u otras infraestructuras de servicios.

7. Criterios para asegurar la protección, rehabilitación y mejora del medio ambiente urbano y rural, así como del patrimonio histórico-artístico, cultural y arquitectónico

7.1. Criterios para asegurar la protección, rehabilitación y mejora del medio ambiente urbano y rural

En el artículo 3 de la LSCM se enumera **la protección, rehabilitación y mejora del medio ambiente urbano y rural** como uno de los fines de la ordenación urbanística, a modo de criterio que debe guiar la configuración y organización espacial de la vida individual y social. En el mismo documento se considera como fin la mejora del medio ambiente urbano y rural

Este concepto de medio ambiente urbano es herencia del documento de la Comisión Europea “Estrategia temática para el medio ambiente urbano” (doc 2005) que a su vez sirvió de referencia para la elaboración de un Borrador de la Estrategia española de medio ambiente urbano (2007). En dicha estrategia se pone de manifiesto la preocupación por las zonas urbanas en Europa, en base a su importante papel para el desarrollo sostenible, y en el hecho de que las ciudades concentran muchos problemas medioambientales con afección a un gran número de ciudadanos, y por lo tanto, desde la consideración de las ciudades como un lugar estratégico y prioritario para cumplir los objetivos medioambientales.

Por su parte el borrador de la estrategia española (hoy de alguna forma ha sido conceptualmente integrado en otros documentos, si bien no con la misma terminología, como en la “*Agenda Urbana española*” y en el “*Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030*”. En este último documento se insiste en su punto I.8 en parecidos aspectos, atendiendo a la relevancia del impacto del cambio climático sobre el territorio urbano.

La **AUE agenda urbana española** define criterios para la planificación urbana que responda a ese reto con algunos objetivos, adaptando el *modelo territorial y urbano a los efectos del cambio climático, avanzando en la prevención*.

Así, entre las actuaciones que propone la AUE se incluyen:

“desarrollar un planeamiento sectorial, territorial y urbanístico que responda a la prevención frente a los riesgos naturales e incorporar mapas de riesgos naturales al planeamiento, de manera que se eviten actuaciones de transformación urbana que sean susceptibles de verse afectadas por inundaciones, lluvias torrenciales, elevación del nivel del mar, insuficiencia hídrica, riesgo de deslizamiento de tierras, etc.”

“la inclusión de escenarios de cambio climático, la puesta en marcha planes de emergencia frente al cambio climático y el fomento de las actuaciones de prevención y adaptación en suelos urbanizados susceptibles de ser afectados por riesgos naturales.”

Para ello considera necesario

“incorporar a la planificación el concepto de infraestructuras verdes urbanas y azules, como soluciones multifuncionales basadas en la naturaleza, que resuelven problemas urbanos como la mejora de la biodiversidad, la gestión de zonas inundables, la reducción de islas de calor, la lucha contra el cambio climático o la mejora de la calidad del aire.

La AUE incluye un objetivo específico:

“mejorar la resiliencia frente al cambio climático, que incluye como líneas de actuación el cuidado de la forma espacial de la ciudad, su morfología, la presencia de vegetación, el albedo de los materiales de las superficies urbana y la aplicación de criterios bioclimáticos en el diseño de los espacios abiertos.”

“El urbanismo de proximidad, la reorganización de la movilidad urbana, dando prioridad al transporte público y la movilidad activa, permite aumentar la calidad del aire y reducir el efecto isla de calor. Las Zonas de Bajas Emisiones, el calmado de tráfico y la recuperación del espacio público son elementos clave. “

“La integración plena de la adaptación en la planificación territorial y urbana deberá ser apoyada a través de análisis y seguimiento del despliegue del suelo urbanizado en el territorio desde la perspectiva del cambio climático.”

El enfoque hacia el **medio ambiente urbano va orientado hacia la calidad de vida del entorno de sus habitantes**. Se centra en la capacidad de generar **espacios urbanos con resiliencia en un contexto de cambio climático**. La complejidad que supone un contexto metropolitano como el de Madrid y su entorno nos lleva a que **cada uno de los municipios debe desarrollar esa estrategia en su propio territorio, sin perjuicio de la conveniencia de fijar umbrales y visiones de escala territorial**. Por lo tanto el análisis y prevención de los **efectos isla de calor** y el desarrollo de estrategias para minimizar esa situación implica el desarrollo de criterios de mejora e intervención hacia el espacio público y la edificación que se concretan en varios criterios:

- Una correcta **gestión de los recursos limitados, en primer lugar del agua**, La implantación de soluciones basadas en la naturaleza
- La capacidad de **identificar y proponer refugios climáticos** o zonas urbanas con cualidades específicas paliativas en los momentos más complejos de las olas de calor. lectura

- La identificación de la **infraestructura verde urbana** como sistema que garantiza la proximidad a los espacios libres, así como las intervenciones que garanticen la calidad ambiental y climática de los recorridos
- Para todo ello se deben aplicar **algunos criterios básicos: minimizar el grado de impermeabilización, uso de soluciones en el viario y en el espacio público que refuercen la calidad de los recorridos peatonales y la implementación de vegetación.**

7.2. Criterios para asegurar la protección, rehabilitación y mejora del patrimonio histórico-artístico, cultural y arquitectónico

Respecto a los criterios de la protección del patrimonio histórico-artístico, cultural y arquitectónico, señalar que el concepto de patrimonio Histórico artístico ha sido revisado y ampliado en los foros académicos, y jurídicos. Así la reciente Ley 8/2023, de 30 de marzo de Patrimonio Cultural de la Comunidad hace una lectura amplia del concepto de patrimonio, pasando del concepto de Patrimonio Histórico artístico a una visión más amplia y más compleja del mismo. Efectivamente la reciente Ley de Patrimonio Cultural desarrolla un *“enfoque multidisciplinar e integrador”* que se apoya en tres criterios:

- Una definición amplia del patrimonio que **integra y amplía la atención sobre los denominados nuevos patrimonios** (inmaterial, industrial, científico y tecnológico, y etnográfico). La propia denominación del texto “patrimonio cultural” muestra esa nueva visión.
- La consideración de que el patrimonio cultural tiene una **función de cohesión social** que favorece modos de vida respetuosos con el medio ambiente y que contribuye a la vertebración territorial de la Comunidad de Madrid. Por ello tiene gran **importancia el contexto** histórico, social y natural que rodea a los bienes, y que permite su comprensión y valoración por los ciudadanos.
- Una **ampliación y refuerzo de los instrumentos de protección** e integra, asimismo, la investigación, conservación, difusión y educación patrimonial. Todo ello orientado a garantizar la **transmisión adecuada** de los bienes culturales a las futuras generaciones, así como su disfrute y conocimiento actual.

No obstante si bien el concepto de patrimonio cultural aporta una visión amplia del mismo, es necesario reflexionar sobre el carácter regulatorio de un Plan general de ordenación, en base a su carácter y limitación propia de un instrumento de planeamiento urbanístico, que si bien tiene una propuesta de carácter integral.

8. Identificación de los principales mecanismos a utilizar en Alcorcón para impedir la especulación con el suelo

Para impedir la especulación con el suelo en Alcorcón, se pueden emplear diversas acciones tanto en materia de ordenación como de gestión todo ello para incidir en el mercado inmobiliario y asegurar un uso sostenible y conforme a los intereses generales del suelo.

a) La primera medida para impedir la especulación del suelo es proceder a una correcta regulación del suelo.

Por mandato constitucional la opción de no regulación no es una opción (Angel MENÉNDEZ REXACH; Papeles de Economía Española N.º 109, 2006) sino un imperativo constitucional establecido en el artículo 47 CE y que se establece al servicio de la realización efectiva del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; de modo que los poderes públicos deben «regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

El Consejo Económico y Social, en su Dictamen de 26 de julio de 2006, estimó que era preciso encontrar un “equilibrio entre el legítimo derecho del propietario del suelo a recibir un precio justo y la interdicción de la especulación y el enriquecimiento injusto de aquel que no ha ejercido sus derechos ni ha cumplido sus deberes urbanísticos”. Por ello consideró que al “ajustar el valor del suelo a su situación real y no a las expectativas derivadas de su clasificación y categorización urbanística, el nuevo régimen de valoraciones puede redundar, por un lado, en una menor tensión especulativa sobre el mercado de suelo en general y contribuir, de otro, a una menor repercusión de este factor en los costes de la promoción inmobiliaria”.

La tarea jurídica de proporcionar un nuevo marco legislativo en la lucha contra la especulación fue asumida por la LS 2007, estableciendo un nuevo régimen de derechos y deberes vinculados a la utilización del suelo que no precisaba del mecanismo de la clasificación, sino la definición de situaciones básicas, y al tiempo, disponiendo de un nuevo régimen de valoraciones.

La STC de 11 de septiembre de 2014 validó la adecuación de los criterios básicos de utilización del suelo establecidos en la LS 2007, entre los que se encuentra la prohibición de la especulación urbanística. Igualmente, consideró constitucional la redacción del artículo 3.1 de la LS 2007 al declarar que *“la sustracción de la acción de ordenación territorial y urbanística de la actividad de los particulares y del mercado implica una delimitación negativa de la esfera del derecho de propiedad (art. 33 CE) y de la libertad de empresa (art. 38 CE), para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia ex art. 149.1.1 CE. La interdicción de transacción de la ordenación territorial y urbanística impone una forma de ejercicio unilateral de la función definida como pública, que ha de estar orientada exclusivamente a la satisfacción de los intereses generales”*.

Pero para la para efectividad del derecho a la vivienda e impedir la especulación no es suficiente con las iniciativas a nivel de legislación, se precisa de forma complementaria adoptar las medidas a nivel de la ordenación del suelo.

Ello obliga a que todos los municipios deban contar, permanentemente, con un instrumento de planeamiento urbanístico actualizado que establezca la adecuada

ordenación urbanística del suelo conforme a los intereses generales que se deducen de las necesidades vinculadas al progreso económico y social.

En consecuencia, como primera medida en la lucha contra la especulación, que pueda adoptar el Ayuntamiento de Alcorcón es proceder sin dilaciones a la formulación y tramitación del nuevo planeamiento urbanístico municipal después de transcurrir 25 años desde la vigencia del PGOU de 1999.

El nuevo PGOU deberá asumir una ordenación y una previsión de programación y ejecución que permita (conforme al artículo 4.2 de la LSCM 2001) con la siguiente dirección:

- Establecimiento de una ordenación en el que destino del suelo y las edificaciones sea conforme al interés general y la función social.
- Determinación de la reserva de vivienda sometida a algún régimen de protección pública en las actuaciones de transformación
- Identificación de las obligaciones urbanísticas vinculadas a las actuaciones de transformación; entre otras, la obligación de costear la parte que proceda de las obras precisas para asegurar la conexión del ámbito de actuación a las redes generales (y, en su caso, supramunicipales) de infraestructuras, equipamientos y servicios de la ordenación estructurante y la integridad y funcionalidad de éstas, así como para reforzar, mejorar o ampliar tales redes cuando sea necesario para compensar el impacto y la sobrecarga que suponga la puesta en uso del ámbito de actuación.

b) Otras medidas de posible incorporación en el PGOU: el establecimiento de reservas para la ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo.

El artículo 175.1 de la LSCM 2001 permite que los PGOU puedan establecer “, en cualquier clase de suelo, reservas de terrenos, construidos o no, de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo.”

El PMS tiene por finalidad (conforme disponen artículo 51 TRLSRU 2015 y 171 LSCM) regular el mercado de suelo, crear reservas de suelo para actuaciones de iniciativas públicas y facilitar la ejecución de la ordenación urbanística (y, por tanto, para el cumplimiento de los fines de la ordenación urbanística).

La LSCM 2001 prevé (artículo 175.2) que establecimiento o la delimitación de las reservas de terrenos comporta la declaración de la utilidad pública y la necesidad de la ocupación a efectos de expropiación forzosa y la sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas a los derechos de tanteo y retracto.

c) Otras medidas de posible implementación en la ejecución o gestión del planeamiento:

Constitución de derechos de superficie: el artículo 179 de la LSCM 2001 permite que la Comunidad de Madrid y los municipios puedan constituir el derecho de superficie en bienes de su propiedad o integrantes del patrimonio público de suelo correspondiente, con destino a cualquiera de los usos permitidos por la ordenación urbanística o fines de los patrimonios públicos de suelo, cuyo derecho corresponderá al superficiario.

9. Identificación de mecanismos a utilizar para asegurar la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de las Administraciones Públicas, y criterios de graduación de tal rescate de plusvalías

El artículo 47.3 de la Constitución establece el mandato de que: «La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos»

Este mandato constitucional es un principio fundamental para asegurar que los beneficios derivados del desarrollo urbanístico, además de ser distribuido equitativamente entre todos los titulares e interesados partícipes en la ejecución, se garantice que una parte de esa plusvalía o beneficio (por el incremento de valor de los terrenos) se atribuya a la misma sociedad que es la que ha generado la necesidad de la transformación urbanística y la que la ha autorizado a través de la Administración, representante del conjunto de la sociedad.

Tradicionalmente se ha configurado como deber ligado a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, por el que se procede a la cesión del suelo -ya urbanizado- en el que localizar una cuota del aprovechamiento resultante de planeamiento en favor de la Administración para dar efectividad al mandato constitucional.

Por tanto, no se cede el aprovechamiento urbanístico a la Administración (este aprovechamiento es atribuido por la ley) sino el suelo apto para edificar en el que se materializa el derecho de la Administración a la participación en las plusvalías. Los titulares privados que asumen la ejecución de la actuación de promoción sólo están legitimados a patrimonializar el porcentaje máximo que sobre el aprovechamiento medio de referencia le atribuye la ley, el resto pertenece a la Administración.

En el artículo 18.1.b) de la Ley del Suelo de 2015 establece como deber legal en las actuaciones de urbanización: *“entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo”*.

Y el apartado 2.a) de este artículo 18 especifica que *“cuando se trate de las actuaciones de dotación a que se refiere el artículo 7.1 b), los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades: a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas”*.

Por su parte, la LSCM 2001 establece en el artículo 18.2.c) como deber vinculado a las actuaciones de suelo urbano no consolidado *“Ceder a título gratuito al Municipio, en solares, (...) las superficies precisas para la materialización del 10 por 100 del producto del coeficiente de edificabilidad del ámbito de actuación, o unidades de ejecución en que se divida, por su superficie”*.

En el caso, de actuaciones de dotación en suelo urbano, el artículo 19.bis apartado 4 de la LSCM 2001 especifica que *“la cesión de la participación de la comunidad en las plusvalías del planeamiento se determinará atendiendo únicamente al incremento de edificabilidad media ponderada del ámbito de suelo urbanizado definido en el instrumento de planeamiento y se concretará en un 5 por ciento del referido incremento. Esta cesión podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas (...).”*

En el caso de las actuaciones de nueva urbanización el artículo 23.1 de la LSCM 2001 establece que *“en el suelo urbanizable sectorizado será de aplicación el mismo régimen que se establece para el suelo urbano no consolidado en el artículo 20 de la presente Ley, distinguiendo según esté establecida o no la ordenación pormenorizada. El derecho de los propietarios a la adjudicación de solar o solares resultantes de la ejecución será en proporción a la superficie de terreno aportado por los mismos.”*

Por tanto, en las actuaciones de nueva urbanización (suelo urbanizable sectorizado) se exige como deber de cesión a título gratuito al Municipio, en solares, de las superficies precisas para la materialización del 10 por 100 del producto del coeficiente de edificabilidad del sector.

La LSCM 2001 no permite ajustar o graduar los porcentajes de cesión en función de las rentabilidades que se presenten, tal como el TRLSRU 2015 habilita a la legislación autonómica para reducir o aumentar los porcentajes.

Por tanto, las responsabilidades del PGOU en relación con los mecanismos a utilizar para asegurar la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de las Administraciones Públicas son:

- **Instrumentar adecuadamente la efectividad de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas, para ello se establecerá por el PGOU la delimitación de las áreas de reparto, el coeficiente de edificabilidad de cada ámbito de suelo urbano no consolidado, así como el aprovechamiento unitario de cada sector de suelo urbanizable.**
- **Establecer los oportunos coeficientes de ponderación para el cálculo del aprovechamiento objetivo.** En esta determinación se tendrá en cuenta las rentabilidades de los diversos usos, así como la función social que cumplen.

10 Criterios de orientación de las actuaciones públicas y privadas en orden a hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada, especialmente mediante la calificación de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y la constitución de patrimonios públicos de suelo

La vivienda es una de las principales cuestiones que afectan a la calidad de vida de la ciudadanía y que es expresiva de la cohesión social de un territorio.

La existencia, en proporción suficiente, de vivienda asequible en la ciudad es una condición imprescindible para evitar la exclusión social y asegurar el equilibrio.

Sin embargo, el funcionamiento del mercado se ha demostrado incapaz de solucionarlo, reforzando los procesos de segregación social en la ciudad.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda establece en el artículo 7 (Principios rectores de la garantía de la función social de la vivienda) que atendiendo a la delimitación que del derecho a una vivienda digna y adecuada efectúa el artículo 47 de la CE y considerando que la vivienda cumple una función social dado que constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas, familias y unidades de convivencia, *“corresponde a las administraciones públicas competentes velar por promover las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de dicho derecho en condiciones asequibles y con especial atención a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo, a través del estatuto de derechos y deberes asociados a la vivienda”*. Para ello, en el apartado 2 de este artículo 7, se establece el mandato a los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, de articular los mecanismos efectivos para asegurar su debida protección, conservación, rehabilitación y mejora.

En todo caso, para hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada, las actuaciones públicas y privadas deben estar guiadas por criterios específicos que promuevan el acceso a la vivienda, especialmente a través de la calificación de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y la constitución de patrimonios públicos de suelo. En consecuencia, se deben adoptar una serie de criterios para garantizar la calidad, sostenibilidad y cohesión social en el acceso a la vivienda.

Criterios de ordenación para la efectividad del derecho de acceso a una vivienda digna que corresponden al planeamiento general:

- **Oferta residencial suficiente y adecuada a las necesidades:** el nuevo Plan General deberá desarrollar una oferta residencial suficiente y adecuadas a las necesidades presentes y futuras de vivienda de la población, de conformidad con la directriz del artículo 3.3.b) y el criterio del artículo 20.1.a), ambos del TRLSRU 2015 así como los mandatos de los artículo 7.1 y 15.3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.
- **Asegurar una reserva de vivienda protegida y VIS adecuada a las necesidades de la población:** establecimiento de reservas en todas las actuaciones en suelo urbanizable y en las actuaciones de renovación o reforma del suelo urbano con usos residenciales, asegurando una distribución equitativa en el territorio que favorezca la integración social y la cohesión territorial sin perjuicio de la implantación de viviendas de integración social

en las reservas de suelo supramunicipales en localizaciones adecuadas y con servicios suficientes.

En todo caso, de conformidad con el criterio del artículo 20.1.a) del TRLSRU (según redacción dada por la Disposición Final Cuarta de la Ley 12/2023) se deberá asegurar íntegramente que queda reservado con esta finalidad en cada sector de suelo urbanizable como mínimo el suelo correspondiente al 40% de la edificabilidad de los usos residenciales previstos y, en las actuaciones de renovación o reforma interior, un mínimo del 20%.

- **Asegurar el destino de las reservas de vivienda sometidas a algún régimen de protección pública.** En aquellos casos en los que el planeamiento general establezca una reserva mínima de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, únicamente podrán edificarse, en las parcelas en las que se concreta esta calificación detallada, aquellas viviendas que cumplan las condiciones de uso, destino, calidad, precio de venta o alquiler y, en su caso, superficie y diseño, establecidas por la legislación vigente, y sean calificadas como tales por la Consejería competente en materia de vivienda. En ningún caso el uso de vivienda protegida podrá ser sustituido por el uso de vivienda libre.

De conformidad con el artículo 15.1.d) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, el planeamiento general debe asegurar que al menos el 50% de la reserva se destine a vivienda sometida a algún régimen de protección pública de alquiler

- **Integración territorial y cohesión social:** de conformidad con el artículo 15.2. de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en las actuaciones de nueva urbanización y reforma se asegurará el equilibrio en la distribución de la vivienda de renta libre y la vivienda sometida a algún régimen de protección, a fin de favorecer la mezcla y cohesión social de la sociedad, evitando desde el planeamiento general cualquier posible factor de segregación o concentración excesiva de vivienda protegida. Se trata de fomentar la diversidad social y funcional en todos los barrios.
- **Diversificación de Tipologías y Modalidades de Vivienda:** de conformidad con el artículo 15.1.b) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, con la finalidad de adaptar la vivienda a la demanda y facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, el planeamiento promoverá variedades de tipologías de viviendas y modalidades diversificadas para atender las diferentes necesidades de las familias o unidades de convivencia, personas solas, jóvenes, mayores y otros grupos con necesidades específicas, dando prioridad a las tipologías y modalidades que mejor se adapten a las diferentes formas de convivencia, habitación y a las exigencias del ciclo de vida.
- **Fomento de la rehabilitación urbana:** de conformidad con el principio de desarrollo sostenible del artículo 3 del TRLSRU 2015 y el mandato establecido en el artículo 2.g) y artículo 7.2 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, el planeamiento deberá incentivar la rehabilitación de edificios y viviendas existentes, especialmente en áreas degradadas, como una estrategia para aumentar el parque de viviendas disponibles sin consumir nuevo suelo, promoviendo la sostenibilidad y la revitalización urbana.
- **Sostenibilidad y eficiencia energética:** de conformidad con el principio de eficiencia energética en el medio urbano que establece el artículo 3.3 del TRLSRU 2015, se debe disponer una normativa en el PGOU que incorpore criterios de sostenibilidad y eficiencia energética en la construcción y rehabilitación de viviendas para reducir el impacto ambiental y asegurar la asequibilidad a largo plazo mediante la reducción de los costos de mantenimiento y energía.

- **Accesibilidad:** de conformidad con el criterio del artículo 20.1.c) del TRLSRU 2015, la normativa del PGOU debe asegurar que las viviendas y los entornos urbanos sean plenamente accesibles para personas con movilidad reducida.

Otras medidas de posible implementación complementarias a las del planeamiento urbanístico:

- **Declaración de zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT).** El artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, permite que las Administraciones competentes en materia de vivienda (CCAA) podrán declarar, zonas de mercado residencial tensionado a los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales. La declaración de una zona de mercado residencial tensionado requiere la elaboración de una memoria que justifique, a través de datos objetivos y fundamentada en la existencia de un especial riesgo de abastecimiento insuficiente de vivienda para la población residente, incluyendo las dinámicas de formación de nuevos hogares, en condiciones que la hagan asequible, por producirse una de las circunstancias siguientes:

a) Que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el 30% de los ingresos medios o de la renta media de los hogares.

b) Que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionado, un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del índice de precios de consumo de la comunidad autónoma correspondiente.

La declaración de un ámbito territorial como ZMRT conlleva la redacción, por parte de la Administración competente, de un plan específico que propondrá las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios evidenciados en su declaración, así como su calendario de desarrollo.

Además, (i) de una parte, permite matizar el concepto de gran tenedor de vivienda en esta zona incorporando criterios adicionales adaptados a la realidad de la zona y, (ii) posibilita el incremento de incentivos fiscales en el IRPF por el arrendamiento de vivienda en esta zonas.

Por último, tiene la declaración de ZMTR tiene el efecto, de introducir una prórroga extraordinaria y determinadas limitaciones a los previos de los contratos de arrendamientos (modificación de artículo 17 de la LAU que incorpora la Ley 12/2023).

- **Promoción de Patrimonios Públicos de Suelo:** Fomentar la creación y ampliación de patrimonios públicos de suelo destinados a vivienda protegida, mediante la compra, cesión o recuperación de terrenos, para garantizar reservas de suelo que faciliten futuros desarrollos de vivienda asequible.

La fórmula de incorporación de áreas de reserva para la ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo (PMS) en la que desarrollar actuaciones de transformación urbanística (de conformidad con el nuevo Plan General) para destinarlas

mayoritariamente al uso de vivienda sometida a un régimen de protección pública se expone en el epígrafe 7º.c) anterior.

- **Colaboración y gestión coordinada del PMS y de las reservas de VIS para fortalecer un parque público de vivienda social de dimensión suficiente.**

La AUE/2019 realiza, a través de sus objetivos específicos 8.1. y 8.2, una apuesta explícita por fomentar la existencia de un parque de vivienda adecuado a precio asequible para garantizar el acceso, especialmente, de los colectivos más desfavorecidos. Para ello, es necesario una gestión coordinada de los patrimonios municipales de suelo y del patrimonio de la Comunidad que proviene de la cesión gratuita de terrenos para redes supramunicipales en las actuaciones de transformación con destino a reservas de VIS.



TERRITORIO  CIUDAD SLP

