



Alegaciones al Anteproyecto de Ley de medidas urgentes para el incremento de la oferta de vivienda con protección pública

Dirección General de Vivienda y Rehabilitación
Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

ASUNTO: Alegaciones al Anteproyecto de Ley de medidas urgentes para el incremento de la oferta de vivienda con protección pública

D^a Reyes Maroto Illera, Portavoz del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Madrid, cuyas circunstancias personales no se reseñan en razón del cargo que ostenta, domiciliado a efectos de notificaciones en Madrid C/ Mayor nº 71, comparece ante la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras y como mejor en Derecho proceda, EXPONGO:

PRIMERO. CONSIDERACIONES GENERALES

El **derecho a la vivienda** se configura como un principio rector de la política social y económica, previsto en el artículo 47 de la Constitución Española que establece: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su artículo 26.1.4, le atribuye la competencia exclusiva en materia de «Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

Sin embargo, **la Comunidad de Madrid carece de una normativa autonómica integral en materia de vivienda** que garantice el acceso a una vivienda asequible y su estrategia se caracteriza por la aprobación sucesiva de normas urbanísticas, territoriales y medioambientales por la vía de urgencia, entre las que destacan, entre otras, la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración, la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida, y la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.

Este Anteproyecto de Ley de medidas urgentes para el incremento de la oferta de vivienda con protección pública sigue la misma estrategia tanto en la forma como en el fondo. En la forma por la declaración de urgencia del procedimiento y la consiguiente omisión del trámite de consulta pública previa, unida a la reducción del plazo de audiencia e información pública a siete días hábiles, y en el fondo, porque prioriza la rentabilidad del promotor privado frente a la función social del suelo y de la vivienda, consagrada tanto en la Constitución como en la legislación urbanística básica.

La **urgencia habitacional** se utiliza como argumento legitimador de un modelo que no refuerza el parque público de vivienda, no corrige los desequilibrios del mercado ni garantiza el acceso efectivo a una vivienda digna a los colectivos con menores recursos, perpetuando las mismas dinámicas que han contribuido a la situación actual.

El denominado **Plan Vive**, presentado como el eje central de la política regional para facilitar el acceso a la vivienda, constituye un ejemplo paradigmático de este modelo mercantilista de la vivienda, ya que ha contribuido a un modelo elitista, opaco y escasamente orientado al interés general de la ciudadanía madrileña, en el que la Comunidad de Madrid se limita a facilitar suelo y condiciones ventajosas al sector privado renunciando a reforzar el parque público de vivienda a través de la Agencia de Vivienda Social.

Mientras en otros territorios se refuerza la intervención pública, la adquisición de suelo y la construcción de un parque público de viviendas en alquiler asequible, la Comunidad de Madrid sigue apoyándose en la iniciativa privada, ofreciendo estímulos y facilitando márgenes de beneficio a los promotores inmobiliarios, renunciando a garantizar la función social de la vivienda.

Además, el Gobierno regional ha manifestado expresamente su negativa a aplicar la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, renunciando así a utilizar los instrumentos que dicha norma ofrece para garantizar el acceso efectivo a una vivienda digna, especialmente para los colectivos más vulnerables, entre ellos la declaración de zonas residenciales tensionadas.

En la estrategia legislativa de la Comunidad de Madrid, la vivienda protegida deja de ser un instrumento de cohesión social para convertirse en una coartada normativa que justifica aumentos de edificabilidad, densidad y aprovechamiento lucrativo, sin contraprestaciones sociales suficientes ni refuerzo de los servicios públicos asociados. Además, las sucesivas modificaciones normativas están afectando de manera sustancial al modelo urbanístico, al equilibrio territorial, a la sostenibilidad ambiental y a la autonomía local.

Por ejemplo, las continuas modificaciones de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, han supuesto una reducción sistemática de las cesiones obligatorias de suelo para equipamientos, dotaciones y servicios públicos, así como la eliminación total de las destinadas a redes supramunicipales, entre ellas las vinculadas a las viviendas de integración social. Tales reformas se han justificado reiteradamente en la necesidad de agilizar la actividad urbanística y abaratar el precio de la vivienda; sin embargo, la experiencia acumulada demuestra que sus efectos reales han sido el incremento del aprovechamiento lucrativo y la disminución de cargas para el promotor inmobiliario, generando importantes beneficios privados sin que ello haya supuesto una mejora efectiva en el acceso a la vivienda para la población.

Asimismo, la Comunidad utiliza atajos normativos que convierten instrumentos estratégicos en herramientas al servicio de la expansión inmobiliaria haciendo que la política de vivienda se configure a costa del territorio. Sin embargo, la ordenación del territorio debe servir para limitar, coordinar y equilibrar el crecimiento, no para justificar desarrollos residenciales en ámbitos que, por razones ambientales, paisajísticas o de sostenibilidad, deberían permanecer al margen de la urbanización.

Un ejemplo lo encontramos en dos modificaciones que introduce el artículo tercero del anteproyecto y tienen una trascendencia territorial y urbanística extraordinaria, al alterar de forma sustancial la naturaleza, el alcance y los efectos de los Planes Territoriales y de las Zonas de Interés Regional. Estas reformas suponen un cambio encubierto del modelo de ordenación territorial, orientada a facilitar desarrollos urbanísticos residenciales al margen del planeamiento municipal y de los principios de uso racional del suelo, eludiendo los controles, límites y equilibrios propios del planeamiento municipal. Este enfoque no solo desnaturaliza los instrumentos de política territorial, sino que debilita la autonomía local, incrementa la conflictividad territorial y compromete la sostenibilidad ambiental y económica del modelo urbano.

En definitiva, la estrategia seguida por la Comunidad de Madrid, basada en la aprobación sucesiva y fragmentada de decenas de normas, tramitadas con carácter urgente y sin una participación real de la ciudadanía, está contribuido a **consolidar un modelo en el que la vivienda se ha convertido fundamentalmente en un bien sometido a la lógica del mercado y de los intereses inmobiliarios**. Estas reformas, reiteradamente orientadas a la reducción de costes y cargas para el sector promotor, se han adoptado de espaldas a la sociedad y en perjuicio del interés general, sin que hayan demostrado eficacia para resolver el problema de acceso a la vivienda.

SEGUNDO.- SOBRE EL RÉGIMEN DE CAMBIO DE USO DE LOS SUELOS CALIFICADOS COMO TERCIARIO Y DOTACIONAL PRIVADO

El artículo primero del Anteproyecto de Ley modifica la Ley 3/2024 para ampliar significativamente el régimen de cambio de uso y permitir incrementos de edificabilidad y densidad, en términos que contradicen el interés general y el equilibrio del modelo urbano. En concreto amplía la posibilidad de transformación de suelos y edificaciones de uso terciario también al uso de hospedaje y a dotaciones privadas en vivienda de protección pública, así como la introducción de incrementos automáticos de hasta un 10 % de la edificabilidad y de hasta un 20 % de la densidad y hasta dos plantas adicionales de altura, sin modificación del planeamiento urbanístico.

Estas modificaciones presentan serias objeciones desde el punto de vista del interés general, del equilibrio urbano y de la coherencia del sistema de planeamiento. La ampliación del cambio de uso a parcelas calificadas como hospedaje y dotacional privado desnaturaliza por completo el sistema de calificación urbanística, convirtiendo el planeamiento en un instrumento residual y meramente declarativo.

Estos incrementos se aplican de forma automática sin un análisis previo del impacto sobre las infraestructuras, la movilidad o los servicios públicos existentes, lo que podría poner en peligro la calidad de vida y la prestación de servicios en zonas ya consolidadas. Además, el anteproyecto de Ley no incluye una memoria o inventario de potenciales edificios y parcelas afectados, ni una ponderación de los efectos de los potenciales incrementos sobre la población existente.

Las dotaciones privadas forman parte también de la red de equipamientos de una ciudad. De hecho, el artículo 8.7.10.4.4 del Plan General de Madrid establece que “en parcelas calificadas de Equipamiento Privado (EP), tanto la sustitución de equipamientos ya implantados como las nuevas implantaciones requerirán la previa autorización del organismo sectorial competente, que garantice el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa específica correspondiente”.

Las disposiciones del Anteproyecto entrarían en contradicción, entre otras, con esta disposición del PGOUM-97, lo que supone en la práctica la reducción de la autonomía municipal a la hora de decidir su modelo territorial e imponer limitaciones a las pretensiones de los promotores.

En definitiva, **el anteproyecto introduce modificaciones sustanciales que afectan al modelo urbanístico** sin realizar un análisis riguroso de los efectos acumulativos de densificación, especialmente en suelo urbano consolidado. Además, entra en contradicción con disposiciones del Plan General de Madrid.

TERCERO.- SOBRE LA POTESTAD DE PLANEAMIENTO Y LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La Ley de Bases de Régimen Local y la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid otorgan a los municipios competencias propias en materia de urbanismo, como las relativas a ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. La potestad de planeamiento urbanístico es quizás el elemento central esencial de dicha competencia, siendo cada municipio quien define su modelo de ciudad atendiendo a sus características particulares.

La potestad de planeamiento no se limita a la aprobación formal de documentos ya que incluye aspectos tan relevantes como la definición del modelo urbano, el establecimiento de equilibrios entre los distintos tipos de usos residenciales, dotacionales, terciarios o la valoración de la capacidad de carga del territorio y de los servicios públicos.

El Anteproyecto de Ley que se pretende aprobar establece sistemas automáticos de cambio de uso e incrementos de edificabilidad con eficacia directa, lo que puede suponer una invasión de las competencias propias de los municipios.

Este modelo normativo que se pretende aprobar supone derivar de hecho buena parte de las decisiones urbanísticas desde el ámbito municipal al autonómico, sustituyendo el criterio discrecional (aunque siempre justificado) del planeamiento municipal por una decisión normativa abstracta que permite, por su carácter automático, que sean los promotores privados y no los Ayuntamientos quienes hagan cambios que hasta ahora sólo podían hacerse desde el planeamiento municipal.

Asimismo, el anteproyecto contempla que «los ayuntamientos podrán, en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de esta ley, mediante un acuerdo de Pleno, decidir no aplicar en su término municipal el régimen previsto en el presente artículo, así como establecer condiciones restrictivas adicionales o definir los ámbitos territoriales para su implantación. Los interesados podrán solicitar las licencias necesarias para la materialización del régimen previsto en este artículo transcurrido el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de esta ley».

Sin embargo, se trata de una cláusula de exclusión formal, limitada en el tiempo y que invierte la lógica del planeamiento: la norma autonómica se impone por defecto y obliga a los municipios a reaccionar para evitar su aplicación. Este mecanismo supone, en la práctica, una imposición autonómica del modelo urbanístico, vaciando de contenido la capacidad municipal de decidir sobre su propio territorio y sobre el equilibrio entre usos, densidad y servicios.

Este esquema ya ha sido utilizado, entre otras, en la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida, y en el Decreto 92/2025, de 10 de diciembre, por el que se crea la Aceleradora Urbanística de la Comunidad de Madrid. Lejos de ser una excepción, se consolida así un modelo de desposesión progresiva de la competencia municipal, disfrazado de opción voluntaria.

Además, el anteproyecto incorpora una Disposición adicional única que no responde a un modelo de cooperación interadministrativa, sino a una lógica de tutela impropia, incompatible con los principios de lealtad institucional y respeto a la autonomía local. Bajo la apariencia de una remisión de información, se establece un sistema de control político, presión normativa y vaciamiento competencial, que refuerza un modelo centralizado de toma de decisiones urbanísticas, ajeno a la realidad y diversidad de los municipios de la Comunidad de Madrid.

En definitiva, **el anteproyecto incurre nuevamente en una vulneración de la autonomía local**, al imponer un marco normativo de aplicación automática, mitigado únicamente por la posibilidad —formal y limitada en el tiempo— de que los ayuntamientos acuerden no aplicarlo en un plazo de cuatro meses. Esta previsión, lejos de respetar la autonomía municipal, la vacía de contenido real y refuerza un modelo centralizado de toma de decisiones urbanísticas.

CUARTO.- SOBRE LA DISMINUCIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LAS VÍAS PECUARIAS

El Anteproyecto de Ley introduce cambios en la Ley 8/1998 de Vías Pecuarias que nada tienen que ver con el incremento de la oferta de vivienda con protección pública, utilizando de forma espuria los mecanismos legislativos. Al “ocultar” cambios que índole ambiental detrás de una Ley con la temática de vivienda protegida, se hurta a la ciudadanía información que dificulta la participación en el proceso.

En cualquier caso, el artículo 25 de la Ley 8/1998 de Vías Pecuarias establece que “Los Planes Generales de Ordenación Territorial y, en su caso, las normas subsidiarias de planeamiento calificarán como suelo no urbanizable protegido las vías pecuarias”.

El anteproyecto de Ley sometido a información pública introduce, bajo la apariencia de una mera simplificación terminológica, una modificación sustancial del régimen de protección de las vías pecuarias al sustituir el término “calificarán” por “contemplarán”.

Esto supone una clara regresión en su nivel de protección respecto del modelo actualmente vigente en la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, vulnerando además el principio de no regresión ambiental. Este principio, ampliamente reconocido por la doctrina y la jurisprudencia, establece que los niveles de protección alcanzados por el ordenamiento no pueden ser reducidos sin una justificación explícita y basada en razones imperiosas de interés general. La jurisprudencia del Supremo hace especial hincapié en la aplicación de este principio al suelo no urbanizable de protección, como es el caso al que nos referimos.

El anteproyecto de Ley, como se ha indicado, no justifica adecuadamente la reducción de la protección de las vías pecuarias ni la existencia de motivos de interés general, y no se acredita que la protección actual de las vías pecuarias constituya un obstáculo insalvable para la promoción de vivienda protegida.

Por otra parte, el artículo quinto del anteproyecto modifica el artículo 25 de la Ley 8/1998, trasladando el momento de emisión del informe sectorial en materia de vías pecuarias a una fase posterior a la aprobación inicial del planeamiento urbanístico, e introduciendo además un silencio administrativo positivo en caso de no emisión del informe en el plazo de tres meses.

Este cambio debilita la función preventiva del informe sectorial, y sobre todo introduce un mecanismo de silencio positivo que no es compatible con la naturaleza de dominio público de las vías pecuarias sin que se incorpore ninguna justificación para la introducción del silencio positivo en un caso especialmente sensible desde el punto de vista ambiental y territorial, vulnerando de nuevo el principio de no regresión ambiental.

La legislación estatal y autonómica da a las vías pecuarias la condición de bienes de dominio público, integrados en el patrimonio público con un régimen jurídico reforzado, que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables. Están afectas a un uso público específico y a funciones ambientales, territoriales y ecológicas estructurales, formando parte de la red supramunicipal de espacios libres protegidos.

El artículo 24.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece como regla general el silencio positivo, pero introduce excepciones expresas, entre ellas: “El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, en aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público”.



Alegaciones al Anteproyecto de Ley de medidas urgentes para el incremento de la oferta de vivienda con protección pública

Es por tanto inadmisibile el silencio administrativo positivo en el caso de informes sectoriales en materia de vías pecuarias, ya que podría consolidar afecciones, ocupaciones, cambios de trazado o pérdida de integridad de bienes de dominio público.

Por tanto, debe mantenerse la redacción del artículo 25 de la Ley 8/1998 de Vías Pecuarias en sus términos actuales.

Por todo ello

SOLICITO

Que teniendo por presentado este escrito, y por hechas las manifestaciones en él contenidas, se admitan y se proceda a **retirar el Anteproyecto de Ley de medidas urgentes para el incremento de la oferta de vivienda con protección pública.**

Madrid, 29 de enero de 2026

Reyes Maroto Illera