

**Informe urbanístico sobre la Memoria
de la Revisión parcial y adaptación de
las Normas Subsidiarias municipales de
Torrelodones en el Área Homogénea
Norte (Madrid)**



Departamento de Geografía



INDICE

1. LOS AUTORES Y OBJETIVOS DEL INFORME	3
2. LOS ARGUMENTOS QUE JUSTIFICAN LA REVISIÓN DE LAS NORMAS EN EL ÁREA HOMOGÉNEA NORTE	4
- Falta de capacidad del Ayuntamiento para dar respuesta a la creación de nuevos hogares en el seno de su comunidad poblacional.....	5
- Agotamiento de la capacidad de crecimiento residencial y demográfico previsto en las Normas Subsidiarias de 1997.	5
- Conveniencia de la modificación de las Normas Subsidiarias en el AHN desde la óptica de la evolución global del municipio y el planteamiento de su futuro.....	5
3. FALTA DE CAPACIDAD DEL AYUNTAMIENTO PARA DAR RESPUESTA A LA CREACIÓN DE NUEVOS HOGARES EN SENO DE SU COMUNIDAD POBLACIONAL	6
3.1. Los argumentos de Revisión de las Normas Subsidiarias	6
3.2. Demografía y demanda residencial en Torrelodones	6
4. AGOTAMIENTO DE LA CAPACIDAD DEL PLANEAMIENTO VIGENTE PARA ACOGER EL DESARROLLO URBANÍSTICO Y EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DEL MUNICIPIO	11
4.1. Los argumentos de la Memoria de la revisión de las Normas Subsidiarias	11
4.2. El agotamiento de la capacidad del planeamiento municipal de Torrelodones de acuerdo con la Memoria de la Revisión.....	12
4.3. La actual capacidad residencial y demográfica del planeamiento municipal de Torrelodones	13
4.4. ¿Futuros cambios la capacidad residencial y demográfica del planeamiento municipal?	15
4.5. La oferta residencial en un ámbito comarcal	16
4.6. El potencial crecimiento demográfico vinculado a las viviendas secundarias.....	17
5. CONVENIENCIA DE LA MODIFICACIÓN DE LAS NORMAS EN EL AHN DESDE LA ÓPTICA DE LA EVOLUCIÓN GLOBAL DEL MUNICIPIO Y EL PLANTEAMIENTO DE SU FUTURO	19
5.1. El desarrollo urbano sostenible como principio rector de la ordenación territorial y urbanística.....	19
5.2. La evolución urbanística y demográfica de Torrelodones desde la aprobación de las Normas Subsidiarias de 1997	21
6. CONCLUSIONES.....	29
7. BIBLIOGRAFÍA.....	31



Departamento de Geografía

1. LOS AUTORES Y OBJETIVOS DEL INFORME

El presente informe ha sido redactado por Rafael Mata Olmo y su equipo de colaboradores de la Universidad Autónoma de Madrid y otros centros de investigación de la Comunidad de Madrid.

Rafael Mata Olmo es Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universidad Autónoma de Madrid, Director de su Departamento de Geografía y Presidente de la Asociación de Geógrafos Españoles.

El presente informe tiene como objetivo analizar, desde una perspectiva científica y técnica, las razones y argumentos aportados por el Ayuntamiento de Torreldones para justificar la revisión de las Normas Subsidiarias en el ámbito del Área Homogénea Norte.

Para ello se ha analizado en primer lugar la "Memoria descriptiva y justificativa de la revisión parcial y adaptación de las Normas Subsidiarias municipales de Torreldones en el Área Homogénea Norte (Madrid)" (en adelante Memoria de la revisión), aprobada por el Ayuntamiento de Torreldones en 2005 y en 2007 y actualmente sujeta al proceso de evaluación ambiental por parte de la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Una vez identificados los argumentos que justifican desde la perspectiva urbanística la modificación de las Normas Subsidiarias, se ha procedido a investigar la situación del planeamiento urbanístico de Torreldones, así como su evolución demográfica y residencial.

2. LOS ARGUMENTOS QUE JUSTIFICAN LA REVISIÓN DE LAS NORMAS EN EL ÁREA HOMOGÉNEA NORTE

La "Memoria de la revisión parcial y adaptación de las Normas Subsidiarias municipales de Torrelodones en el Área Homogénea Norte (Madrid)" fundamenta la propuesta de modificar la clasificación del suelo del AHN en la existencia de un supuesto acuerdo entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Torrelodones en los siguientes términos:

"En las NN.SS del 97 –planeamiento general vigente- el acuerdo entre ambas Administraciones se tradujo, como ya se ha dicho, en su clasificación como suelo no urbanizable protegido con diferenciación de zonas que requerían una mayor o menor protección. Sin embargo esta clasificación es revisable única y exclusivamente en el momento de la revisión del planeamiento general, precisamente la presente Revisión Parcial y Adaptación de las NN.SS Municipales en el AHN. Ahora bien, para plantear un cambio en la clasificación del suelo en este ámbito deben concurrir las siguientes circunstancias:

Conveniencia de dicho cambio desde la óptica de la evolución global del municipio y el planteamiento de su futuro.

- Comprobación medioambiental de esta posibilidad desde el análisis de sus valores intrínsecos y los principios de la sostenibilidad, definiendo las áreas que no encierren alto valor ecológico de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.2.4 del PRUG del PRCAM.*
- Garantía de protección real y efectiva de aquellas áreas que por sus valores intrínsecos así lo demanden.*

Examinemos a continuación si estas circunstancias concurren o no en el AHN.

En primer lugar, y desde el punto de vista de la evolución global del municipio, ya se ha visto que las previsiones de desarrollo contempladas en las vigentes NN.SS se encuentran próximas a su agotamiento. En consecuencia es razonable pensar en su revisión para ordenar urbanísticamente el futuro del municipio, máxime si su Ayuntamiento tiene proyectos en este sentido que considera redundarán en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

Por otra parte, estrictamente desde un punto de vista social y de interés general, es absolutamente comprensible que el Ayuntamiento intente dar solución a la demanda de creación de nuevos hogares que se produce en el seno de su comunidad poblacional. Sólo si ésta atentase a la sostenibilidad general de las vocaciones óptimas del territorio podrá considerarse que la misma no es viable y que nos encontramos en un escenario de agotamiento definitivo de las posibilidades de crecimiento de aquella" (Memoria de la Revisión de las NN.SS. 2005; 12-14)

Efectivamente, las Normas Subsidiarias aprobadas en 1997 incluyen una estimación del futuro dimensionamiento del parque residencial y el techo poblacional que alcanzaría Torrelodones como resultado de la aplicación del modelo territorial propuesto en las normas. Concretamente, en el Cuadro 6 D "Cálculo del techo poblacional. Dimensionado final de la propuesta: nº de viviendas, densidades y parámetros de crecimiento" establecía una estimación máxima de población de 23.010 habitantes y 8.948 viviendas.

La Memoria de la revisión considera que dichas "Icapacidades" están próximas a agotarse:



Departamento de Geografía

"Puede afirmarse que a los ritmos actuales de crecimiento, desarrollo y actividad promotora y constructiva, Torrelozón se acerca al agotamiento para dichos años [2007-2008] de la capacidad prevista en el planeamiento general vigente, las Normas Subsidiarias Municipales de 1997. Así pues parece plenamente justificado proceder a la revisión de las mismas y a su adaptación al marco legal vigente" (Memoria de la revisión de las NN.SS. 2005; 9)

Así, utilizando datos de 2004 se argumenta que "el porcentaje de habitantes actuales sobre el techo poblacional previsto asciende al 83,19%", mientras se alcanza un 79% del máximo del parque residencial.

Se deduce por tanto que los argumentos aportados para justificar la necesidad de nuevo suelo urbanizable son:

- **Falta de capacidad del Ayuntamiento para dar respuesta a la creación de nuevos hogares en el seno de su comunidad poblacional.**
- **Agotamiento de la capacidad de crecimiento residencial y demográfico previsto en las Normas Subsidiarias de 1997.**
- **Conveniencia de la modificación de las Normas Subsidiarias en el AHN desde la óptica de la evolución global del municipio y el planteamiento de su futuro.**

3. FALTA DE CAPACIDAD DEL AYUNTAMIENTO PARA DAR RESPUESTA A LA CREACIÓN DE NUEVOS HOGARES EN SENO DE SU COMUNIDAD POBLACIONAL

3.1. Los argumentos de Revisión de las Normas Subsidiarias

Uno de los principales argumentos en los que se apoya la propuesta de modificación de las Normas Subsidiarias en el Área Homogénea Norte es la necesidad de "dar solución a la demanda de creación de nuevos hogares que se produce en el seno de su comunidad poblacional".

El argumento parte del ya citado agotamiento de la capacidad de construcción de viviendas para acabar con una referencia genérica al crecimiento vegetativo de la población:

"El crecimiento desde la aprobación de las NN.SS ha supuesto la consolidación de la edificación en todos los ámbitos del suelo urbano de actuación directa, de tal forma que si se establece una comparación entre las parcelas vacantes en las zonas que estaban poco consolidadas como Los Peñascales o la fisonomía del Casco en las zonas de la Ordenanza Colectiva, tenemos una imagen en la que se ha completado por consolidación el suelo estando en la actualidad al borde del agotamiento de la capacidad de construcción de viviendas.

Esta situación en la que la oferta está cada vez más debilitada contrasta con la creciente demanda consolidada por el crecimiento vegetativo de la población que presenta un fuerte crecimiento en los últimos años a razón de 100 nuevos habitantes al año en los últimos 5 años" (Memoria de la revisión de las NN.SS., 2005;5).

Posteriormente la Memoria incorpora una referencia genérica a argumentos demográficos:

"Por otra parte, estrictamente desde un punto de vista social y de interés general, es absolutamente comprensible que el Ayuntamiento intente dar solución a la demanda de creación de nuevos hogares que se produce en el seno de su comunidad poblacional. Sólo si ésta atentase a la sostenibilidad general de las vocaciones óptimas del territorio podrá considerarse que la misma no es viable y que nos encontramos en un escenario de agotamiento definitivo de las posibilidades de crecimiento de aquella" (Memoria de la revisión de las NN.SS., 2005;13).

Resulta claro por tanto que el crecimiento vegetativo de la población y la creación de hogares en el seno de la comunidad poblacional de Torrelodones son los argumentos que, a juicio del gobierno municipal, justifican la necesidad de cambiar la clasificación del AHN.

3.2. Demografía y demanda residencial en Torrelodones

La primera conclusión que se extrae del análisis de la Memoria de la revisión desde una perspectiva demográfica es la insuficiencia de los datos aportados para justificar las futuras necesidades de vivienda de la población de Torrelodones. En realidad, prácticamente las únicas referencias a la población y a su relación con la demanda residencial existentes en el documento del Avance se refieren al crecimiento vegetativo

que se estima en "100 nuevos habitantes al año en los últimos 5 años" al tiempo que se incorpora una tabla con el número de habitantes de Torrelodones desde 1935 hasta 2004. Consideramos que dichos datos y el análisis que de ellos se realiza es insuficiente para estimar, con una cierta solidez y rigor científico, las futuras necesidades de vivienda del término municipal.

A ello se añade una cierta confusión conceptual sobre las relaciones existentes entre las variables demográficas y la demanda de vivienda. Lógicamente, el crecimiento natural de la población no determina la demanda de vivienda a corto plazo. Por el contrario, la demanda de vivienda vinculada a parámetros demográficos está condicionada por el saldo final de de hogares que se produce en un determinado ámbito territorial.

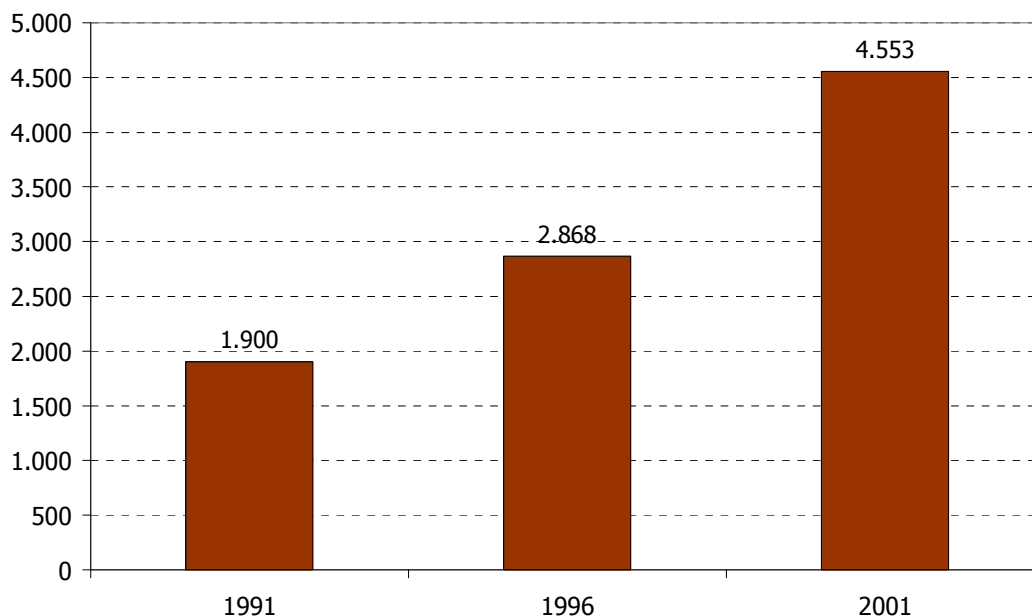
La correlación entre la dinámica de hogares y las necesidades de vivienda ha sido establecida en toda la literatura científica al respecto, (APCE 2004; Cubero, j: Martín, V, 1990; Fernández, S. Fernández Y. 2003; Planner-Asprima, 2003; Taltavull, P. 2000; Vinuesa, J. 2005) y ha vuelto a ser reconocida en la reciente publicación de la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA) dirigido por el demógrafo Julio Vinuesa Angulo: Estimación y caracterización de la demanda de vivienda en la Comunidad de Madrid por ámbitos geográficos (2006-2016). Este estudio comienza estableciendo:

La demanda potencial demográfica de vivienda principal está determinada por "los hogares que, en un ámbito territorial concreto y en el transcurso de un periodo determinado, necesitan una vivienda como alojamiento propio permanente constituyen la demanda potencial demográfica, que es equivalente a los flujos de nuevos hogares. Puede ser ENDÓGENA, cuando la genera la propia dinámica demográfica del ámbito territorial de referencia, o EXÓGENA cuando los hogares provienen de otros ámbitos" (Asprima, 2007; 22).

Resulta por tanto sorprendente que la Memoria de la revisión no incorpore el más mínimo análisis de la dinámica de hogares en Torrelodones dado que las supuestas necesidades de vivienda es una de las claves que justifica una decisión de tanto calado como reclasificar un suelo no urbanizable especialmente protegido. Es también llamativa la referencia al crecimiento vegetativo pues lógicamente los nacidos en los últimos años sólo serán parte de la demanda residencial dentro de 20 o 25 años, cuando alcancen la edad de emancipación. En realidad, el único componente del crecimiento vegetativo que incide en la demanda residencial es el número de fallecidos ya que pueden suponer desaparición de hogares por extinción y consiguientemente hacen posible incorporar las viviendas que quedan vacías al mercado.

No es el objetivo del presente informe analizar la dinámica de hogares en Torrelodones, pero sí resulta imprescindible aportar algunos datos básicos ausentes en la Memoria de la revisión que permitan enmarcar las reflexiones que se aportan a continuación. En los últimos años se ha producido un crecimiento muy relevante del número de hogares establecidos en el municipio que se han multiplicado por 2,3 en apenas una década.

Evolución del número de hogares en Torreldones



El proceso se ha desarrollado de una forma paralela a una reducción del tamaño de hogar, que ha pasado desde 3,77 en 1991 a 3,41 en 2001. Resulta muy llamativa la gran diferencia existente entre el número medio de personas por hogar en Torreldones y en la Comunidad de Madrid. De acuerdo con los datos censales de 2001 el tamaño medio de hogar a escala regional era de 2,88 mientras que en el municipio objeto de estudio sobrepasaba 3,4, una diferencia que apunta a una de las características socioeconómicas de la población de Torreldones: se trata mayoritariamente de familias jóvenes con un mayor número de hijos que los promedios regionales.

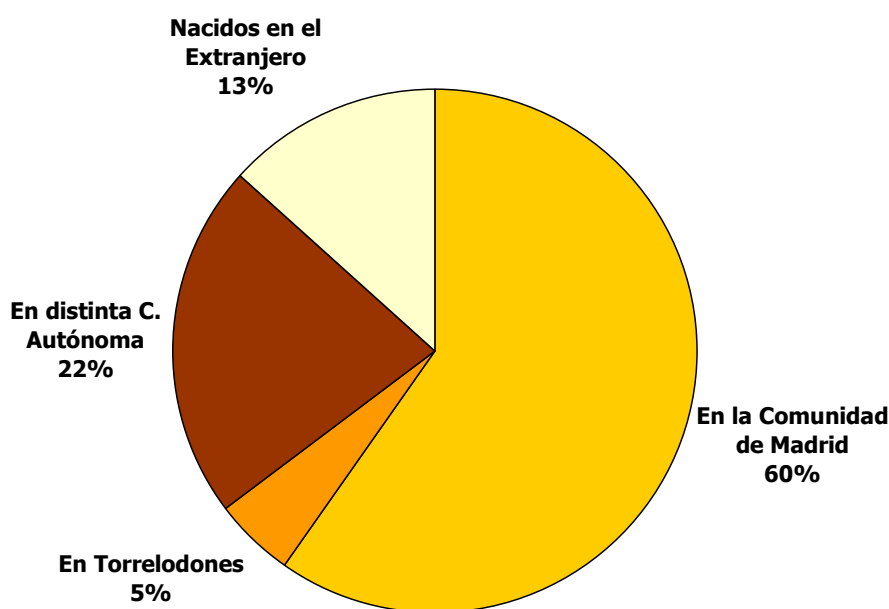
Retomando el análisis de la Memoria de la revisión, cabe apuntar que, a la ya reseñada ausencia del un estudio demográfico fundamentado sobre demanda de vivienda en Torreldones, se añade un discutible punto de partida que no por repetido en los estudios municipales de necesidades de suelo debe ser aceptado como cierto. Nos referimos a considerar que la demanda residencial de un municipio inserto en un ámbito metropolitano está exclusivamente vinculada a la dinámica demográfica interna o endógena, por seguir la terminología del estudio de ASPRIMA.

Este error impregna la totalidad de la Memoria de la revisión y es especialmente significativo en un municipio como Torreldones cuya dinámica de crecimiento y modelo de desarrollo urbano muy poco tiene que ver con su dinámica demográfica endógena, y mucho con su posición en un mercado inmobiliario de ámbito metropolitano y cada vez más de escala regional e incluso suprarregional. El análisis realizado permite comprobar que el ritmo de construcción y venta de vivienda en Torreldones no ha está vinculado en absoluto a la emancipación de los jóvenes y a la formación de nuevos hogares constituidos por residentes en el término municipal.

Los datos demográficos confirman lo que cualquier observador podría concluir: los habitantes y hogares que se han establecido en Torreldones no tienen su origen, más

que en una mínima parte, en el mismo municipio. Así, de acuerdo con la explotación estadística del padrón de 2005, únicamente un 5% de la población de Torreldones ha nacido en el mismo término municipal, mientras que el 95% tiene su origen en otros municipios.

Población de Torreldones según lugar de nacimiento



Lógicamente la mayor parte de la población de Torreldones tiene su origen en la misma Comunidad de Madrid, aunque es de destacar también que más del 22% haya nacido en otra comunidad autónoma y algo más del 13%, en otro país. Los datos del lugar de nacimiento de la persona de referencia en los hogares de Torreldones en el censo de 2001 arrojan resultados muy similares:

Relación lugar de nacimiento y residencia de la persona de referencia

	Hogares	%
Mismo municipio	110	2,42
Distinto municipio de la misma provincia	2.418	53,11
Otra comunidad	1.613	35,43
Nacido en el extranjero	412	9,05
TOTAL	4.553	100,00

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Censo de Población y Viviendas 2001

Sólo en 110 hogares de los 4.553 del municipio, la persona de referencia ha nacido en Torreldones, lo cual reduce aún más la vinculación entre demanda endógena y mercado residencial local. Los datos anteriores y otros muchos que se podrían aportar en el mismo sentido, reflejan una realidad evidente: Torreldones, como tantos otros municipios madrileños, acoge una demanda residencial que desborda en mucho a la población local.

El municipio es un fracción más de un mercado residencial cada vez más amplio constituido potencialmente por los más de seis millones de habitantes de la conurbación



Departamento de Geografía

urbana madrileña, cuyos límites han superado desde hace años las fronteras de la propia Comunidad de Madrid. La demanda residencial de Torreldones tiene una escala regional, ya que son hogares procedentes del conjunto del área metropolitana con una determinada capacidad de compra los que adquieren vivienda en el municipio.

Está, pues, más que probado que el territorio de Torreldones no ha sido urbanizado para atender las necesidades de la demanda residencial interna, no identificándose factores que avalen una modificación de la actual situación en los próximos años. De hecho, la demanda residencial de Torreldones no está condicionada por la dinámica demográfica interna, mas bien depende de la posición del municipio (del papel que los poderes públicos y otros agentes han decidido) en un mercado metropolitano o regional. La realidad es que la relación entre demografía y demanda residencial es inversa a la que se establece en la Memoria de la revisión: es la mayor o menor oferta de vivienda la que determina que una demanda de carácter metropolitano acabe concretándose en Torreldones y no en otros municipios. Su oferta residencial dirigida al conjunto del mercado metropolitano siempre podría resultar escasa, habida cuenta de la creciente escasez de entornos de alto valor ambiental a una distancia inferior a 30 km de Madrid.

Precisamente Torreldones se ha posicionado en el mercado regional partiendo de la calidad ambiental de su territorio, positivamente connotada desde principios del siglo XX, que incluso ha permitido competir con la Sierra de Guadarrama como espacio de alto valor ambiental y paisajístico para la localización de segundas residencias.

Todo ello no implica negar la legítima capacidad, e incluso cabría decir que la obligación, del Ayuntamiento de Torreldones de disponer en un futuro de suelo para la construcción de las viviendas necesarias para atender a la creación local de hogares o demanda endógena. Sin embargo, dicha capacidad está fundamentalmente vinculada a su posibilidad de construir viviendas específicamente dirigidas a los nuevos hogares (jóvenes, separaciones etc) y no a la ampliación global de la oferta del suelo urbanizable. La clave será por tanto la disponibilidad del suelo público y destinar las superficies municipales existentes a la aplicación de políticas de viviendas para atender la demanda endógena.

4. AGOTAMIENTO DE LA CAPACIDAD DEL PLANEAMIENTO VIGENTE PARA ACOGER EL DESARROLLO URBANÍSTICO Y EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DEL MUNICIPIO

4.1. Los argumentos de la Memoria de la revisión de las Normas Subsidiarias

Uno de los principales argumentos de la propuesta de modificación de las Normas Subsidiarias es el agotamiento de la capacidad del planeamiento para acoger nuevos crecimientos urbanísticos. De hecho en la Memoria de la revisión se asegura que **"tenemos una imagen en la que se ha completado por consolidación el suelo estando en la actualidad al borde del agotamiento de la capacidad de construcción de viviendas (énfasis nuestro)"** (Memoria de la Revisión de las NN.SS., 2005; 5). Los redactores del documento estiman además que dicho agotamiento se producirá en apenas cuatro años:

"Si pensamos que la revisión completa de las Normas Subsidiarias, que ahora se inicia en su primera fase, no se culminará en su redacción y tramitación antes de tres o cuatro años –2007 ó 2008- puede afirmarse que a los ritmos actuales de crecimiento, desarrollo y actividad promotora y constructiva, Torreldones se acerca al agotamiento para dichos años de la capacidad prevista en el planeamiento general vigente" (Memoria de la Revisión de las NN.SS., 2005; 8-9).

El argumento de la falta de posibilidad de crecimiento del parque residencial se basa en un somero análisis del estado del planeamiento municipal, cuyas conclusiones se transcriben a continuación:

"El crecimiento desde la aprobación de las NN.SS ha supuesto la consolidación de la edificación en todos los ámbitos del suelo urbano de actuación directa, de tal forma que se establece una comparación entre las parcelas vacantes en las zonas que estaban poco consolidadas como Los Peñascales o la fisonomía del Casco en las zonas de la Ordenanza Colectiva".

"El estado actual del desarrollo de las previsiones de las Normas Subsidiarias municipales vigentes es el siguiente:

A. Suelo apto para urbanizar

Todos los sectores de suelo apto para la urbanización tienen aprobado definitivamente el Plan Parcial y el Proyecto de Urbanización, salvo el sector S-11 que tiene pendiente la tramitación de éste último.

B. Suelo urbano

Aproximadamente el 50% de las Unidades de Ejecución se encuentran ya desarrolladas o pendientes de ejecutar la urbanización (UE 15 y UE 16); quedan por resolver la UE1; UE3; UE5; UE7; UE10; UE17; UE19; UE23-B y UE24" (Memoria de la Revisión de las NN.SS., 2005; 4-5).

Por otra parte, el suelo urbano definido con ordenanza de vivienda colectiva está prácticamente agotado, con solares en localizaciones puntuales de carácter residencial.

Finalmente el suelo urbano destinado a usos residenciales de baja densidad presenta todavía cierta capacidad de crecimiento pero al tratarse de vivienda unifamiliar su incidencia en el incremento porcentual del total de viviendas y habitantes es pequeña.

4.2. El agotamiento de la capacidad del planeamiento municipal de Torrelodones de acuerdo con la Memoria de la Revisión

La Memoria para la revisión parcial y adaptación de las Normas Subsidiarias municipales de Torrelodones en el Área Homogénea Norte (Madrid) parte, en su estimación de la capacidad del planeamiento en el año 2005, de los cálculos realizados en las Normas Subsidiarias de 1997. Dichos cálculos se basan en el número máximo de viviendas que el planeamiento autoriza a construir en las Áreas de Planeamiento Diferenciado en Suelo Urbano (APDs), las Unidades de Ejecución en Suelo Urbano (UEs) y sectores en Suelo Urbanizable (Sectores, Área Homogénea Norte y Área Homogénea Sur).

De acuerdo con el Cuadro 6d de las Normas Subsidiarias de 1997 (Anexo1), Torrelodones puede albergar un máximo de 8.948 viviendas y 23.010 habitantes, lo que supone un incremento de 417 viviendas y 1.010 habitantes respecto a lo previsto en las Normas Subsidiarias de 1986.

Cálculo del techo poblacional: dimensionamiento de la propuesta: N° de viviendas, densidades y parámetros de crecimiento

	Numero de viviendas existentes	Numero de viviendas total posible
Zonas de actuación directa	4.158	5.134
Zonas de actuación diferida	191	822
Áreas de Planeamiento Diferenciado	717	2.135
Suelo Urbanizable	0	857
TOTAL VIVIENDAS	5.066	8.948
TOTAL POBLACIÓN	10.200	23.010

Fuente: Cuadro 6D. Normas Subsidiarias 1997

El parque residencial de Torrelodones era en 1997 de 5.066 viviendas, por lo que las normas permitían construir 3.465 nuevas viviendas, que albergarían 12.810 nuevos habitantes.

Partiendo de estas referencias, la Memoria de la revisión realiza una sencilla estimación del grado de proximidad de Torrelodones al techo poblacional y residencial fijado en 1997:

"Los datos anteriores de población y número de viviendas existentes o con licencia de construcción, traducidos a porcentajes de techo poblacional y de viviendas previstas en las Normas Subsidiarias (cuadro 6D), son los siguientes:

Viviendas construidas y con licencia 87,78%
Habitantes 79,22%" (Memoria de la Revisión, 2005; 7).

Los redactores de la Memoria de la revisión utilizan los datos del padrón municipal de habitantes de 2004 para realizar la estimación, llegando a la conclusión de que se ha



Departamento de Geografía

alcanzado el 79% de los 23.010 previstos. Se emplea, por tanto, la referencia demográfica más fiable en períodos intercensales.

En el caso del cálculo de la capacidad residencial se establece que “el número de viviendas existentes o con licencia de construcción el dato actual municipal asciende a 7.736 viviendas”. Se supone que dicha cifra ha sido facilitada por el Ayuntamiento de Torrelorones, si bien no se cita expresamente la fuente.

4.3. La actual capacidad residencial y demográfica del planeamiento municipal de Torrelorones

Transcurridos más de diez años desde la aprobación de las Normas no resulta sencillo establecer la capacidad del planeamiento vigente para acoger el crecimiento urbano de Torrelorones. La dificultad se basa en primer lugar en que las Normas Subsidiarias de 1997 han sido modificadas al menos en 29 ocasiones, muchas de las cuales suponen un incremento en las previsiones de capacidades residenciales de los sectores afectados. Por otra parte, los siete años transcurridos desde el Censo de Población y Viviendas no permite contar con un registro homogéneo del parque residencial y tampoco existe información pública sobre la dinámica urbanística del término municipal.

Contamos sin embargo con un reciente recuento del número de viviendas existentes en el término municipal. Se trata del documento “Cómputo del número de viviendas en el municipio a 31 de diciembre de 2007”, redactado por los Servicios Técnicos municipales previa petición del Grupo Municipal del partido político local Vecinos por Torrelorones. El documento parte de la constatación de la existencia de importantes diferencias en el número de viviendas aportadas por las diferentes fuentes debido a la disparidad de criterios utilizados en cada unas ellas. Por tanto, se ha optado por “realizar un nuevo recuento de todas las viviendas existentes en el término municipal a fecha 31 de diciembre de 2007 con la siguiente metodología y la documentación que se señala: En primer lugar se considera vivienda a todos los edificios destinados a este uso con independencia de su habitabilidad actual. [A continuación] se realiza el recuento del número de viviendas en base a la cartografía actualizadas (...) y la información de este recuento se completa con cotejo de los archivos en los que figuran las viviendas que cuentan con Licencia de Primera Ocupación” (Servicios Técnicos, 2008).

El resultado del minucioso recuento de los servicios técnicos es que Torrelorones contaba con 7.185 viviendas a comienzos del 2008. Se trata de una cifra sensiblemente inferior a la aportada por la Memoria de la revisión que establecía que en 2005 el parque residencial de Torrelorones era de 7.736 unidades. Por tanto la primera conclusión que se puede extraer del contraste de las dos cifras es la ausencia de la imprescindible exactitud en las bases estadísticas en las que se apoya la Memoria de la Revisión. Como consecuencia de ello, el cálculo de la capacidad de crecimiento urbanístico de Torrelorones resulta también erróneo, ya dicha capacidad es fuertemente minusvalorada.

Capacidad del planeamiento municipal

Número de viviendas existentes en 1997 (a)	5.066
Número máximo de viviendas previsto en las normas de 1997 (a)	8.948
Número de viviendas a 31 de diciembre de 2007 (b)	7.185
Viviendas construidas 1997-2007	2.119
Capacidad del planeamiento para nuevas viviendas	1.763

Fuente: (a) Normas Subsidiarias de planeamiento municipal 1997

(b) Servicios técnicos municipales

¿Cuál es la capacidad real del planeamiento en la actualidad? El cálculo inicial es sencillo. Basta con restar el número de viviendas ya construidas a las unidades posibles según las Normas de 1997. De acuerdo con estos datos la capacidad de crecimiento del parque residencial es de 1.763 nuevas viviendas.

La realidad demográfica y urbanística del municipio desmiente, por tanto, la previsión de la Memoria de la revisión que establecía que "Torrelodones se acerca al agotamiento para 2007 y 2008 de la capacidad prevista en el planeamiento general vigente". De hecho, a 1 de enero de 2008 queda vacante un 65% del desarrollo residencial previsto en las Normas Subsidiarias de 1997, siendo posible construir 1.763 viviendas de las 3.465 autorizadas por el instrumento urbanístico vigente, y eso, tras diez años de aplicación de las Normas.

Por consiguiente, hay disponible un potencial significativo de crecimiento del parque residencial, pues las normas vigentes permiten incrementar el actual parque residencial de Torrelodones en más de un 24%. Ello pese al intensísimo ritmo de crecimiento urbanístico del municipio registrado en los últimos diez años, ritmo que ha ocupado una parte importante de las reservas de suelo urbanizable y de los potenciales incrementos de la capacidad residencial de los APDs y de las Unidades de Ejecución en suelo urbano.

Desde una perspectiva demográfica, las más de 1.700 nuevas viviendas que se podrían construir, tendrían capacidad de acoger un importante crecimiento de la población municipal. Dicha capacidad se situaría entre las 5.000 y las 6.000 personas, dependiendo del tamaño de hogar que se considere. Así, en caso de que la estimación se realice tomando el tamaño de hogar de 2001, el potencial de crecimiento demográfico sería de 6.011 mientras que si dicho cálculo se realiza con un tamaño de hogar más reducido y adaptado a su más reciente evolución, se situaría en el entorno de las 5.500 personas.

Las nuevas viviendas permitirían, por tanto, un aumento de la población de Torrelodones de entre el 27% y el 29%, situando el número de habitantes por encima de las 25.000 personas.

De hecho existe un notable número de ámbitos de planeamiento pendientes de desarrollo y otros muchos en diferentes fases de tramitación, pero sin que hasta la fecha haya comenzado la construcción de viviendas. En ese sentido, quedan por resolver la UE 1, UE 23-B y UE 24. Por su parte, la UE 16 y el APD 8 se encuentran en diferentes etapas de la tramitación del planeamiento de desarrollo todavía lejanas a la construcción de las viviendas previstas.

Por otra parte, algunas de las unidades de ejecución en suelo urbano y áreas de planeamiento remitido, si bien cuentan con la totalidad de los instrumentos de planeamiento aprobados, se encuentran en la actualidad en diferentes fases del proceso de urbanización y, por ello, con capacidad para cubrir la totalidad de su potencial residencial. Este es el caso de la UE 15 y del sector 10.

4.4. ¿Futuros cambios la capacidad residencial y demográfica del planeamiento municipal?

Todos los cálculos anteriores parten del techo urbanístico y demográfico establecido en las Normas aprobadas en 1997. Sin embargo, desde entonces se han producido 29 modificaciones del planeamiento y se encuentran en diferentes etapas de tramitación al menos 5 más. No es posible en un informe como el presente analizar cada una de las modificaciones aprobadas, ni es objeto del mismo valorar su contenido, pero sí es importante destacar que una de las características de muchas de ellas ha sido el incremento del número de viviendas respecto a lo previsto en de Normas de 1997.

Tres recientes casos pueden servir de ejemplo, sobre cómo la modificación de las Normas o la aplicación de determinados planeamientos de desarrollo incrementan de forma notable el techo urbanístico y poblacional previsto en 1997.

- Modificación puntual de las Normas Subsidiarias 3/2006

Esta modificación, aprobada provisionalmente en el pleno municipal de 29 de noviembre de 2007, afecta a una parcela de uso terciario de la urbanización Los Robles en la que se situó durante años el centro deportivo y de reunión de la urbanización. La modificación permitirá la construcción de 84 viviendas.

- Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias 1/2008

El objetivo de esta modificación, aprobada inicialmente en el pleno del mes de febrero de 2008, es cambiar el uso de una parcela dotacional en el Unidad de Ejecución 15, en la que, en el caso de aprobarse definitivamente, se podrán construir 48 viviendas.

- Plan Especial de La Marías

El cambio en la parcela mínima en el Área de Planeamiento Diferenciado 8 ha permitido incrementar de forma significativa la capacidad residencial de este ámbito, desde las 372 viviendas hasta las 415.

Los tres ejemplos anteriores pretenden únicamente mostrar cómo los cambios en las Normas Subsidiarias tienen la capacidad de incrementar el techo urbanístico y poblacional previsto en las Normas de 1997. Sólo estos tres instrumentos de planeamiento han aumentado en 175 la oferta potencial de viviendas, lo que implica dotar al municipio de un 10% más de capacidad residencial.

Es previsible que al menos a corto plazo se mantenga la estrategia de utilizar las modificaciones puntuales para incrementar el número de viviendas destinadas al mercado libre y financiar proyectos municipales. Así, la última *Revista Municipal* publicada en el mes

de enero, anuncia la intención del equipo de gobierno de enviar para su aprobación en Pleno una nueva modificación puntual de las Normas, cuyo objetivo es transformar una parcela de uso dotacional de la UE-15 en suelo residencial, con el fin de obtener fondos con los que construir un aparcamiento junto a la estación de RENFE (*Revista Municipal*, enero 2008).

La capacidad real del planeamiento se situará consiguientemente por encima de las 9.150 unidades y existirá, por tanto, aún posibilidad para construir entre 1.900 y 1.950 nuevas viviendas.

Por otra parte, es importante destacar que los dos ejemplos de modificaciones puntuales de las Normas Subsidiarias reseñados y la que se anuncia para los próximos meses no apuntan a que el destino preferente del suelo municipal sea la construcción de viviendas para atender la demanda residencial endógena.

4.5. La oferta residencial en un ámbito comarcal

El estudio de la capacidad residencial del planeamiento en Torreldones ha demostrado que el supuesto agotamiento de las Normas Subsidiarias vigentes está muy lejos de producirse. No obstante, conviene aproximarse, si quiera brevemente, a la realidad urbanística del área Oeste de Madrid, en la que se localiza Torreldones, para comprobar su capacidad de crecimiento urbanístico en el hipotético caso de agotamiento de la posibilidad de construir nuevas viviendas en el municipio.

El interrogante a responder es si, en el remoto e hipotético caso de un agotamiento de la capacidad del planeamiento municipal para acoger nuevos desarrollos urbanísticos, el posible crecimiento de la demanda endógena de Torreldones podría materializarse en un ámbito comarcal. La hipótesis es que no cabe justificar el sacrificio de espacios naturales de especial valor para acoger un crecimiento que podría localizarse a escasos kilómetros en ámbitos de menores méritos de conservación de otros municipios.

Aunque en los últimos años las sucesivas administraciones públicas han anunciado la puesta en marcha de diversos estudios que doten de transparencia a la situación del planeamiento en los municipios de la Comunidad de Madrid, no existe aún hoy un inventario público que permita determinar con un cierto grado de exactitud la superficie de suelo urbanizable en cada uno de ellos. No obstante, se han recopilado datos procedentes de un inventario de suelo de próxima publicación, que permite disponer de un orden de magnitud de la disponibilidad de suelo en los municipios del entorno de Torreldones.

De acuerdo con el mencionado inventario, en los municipios próximos a Torreldones (Galapagar, Las Rozas y Majadahonda) actualmente se encuentran en desarrollo más de 1.300 hectáreas de suelo, por lo que en los próximos años existirá una importantísima oferta para potenciales crecimientos del parque residencial. Esta oferta sería más que suficiente para acoger la demanda vinculada a la creación de hogares en Torreldones, incluso en el escenario hipotético y muy poco probable de un agotamiento de la capacidad de su planeamiento para acoger nuevas viviendas.

4.6. El potencial crecimiento demográfico vinculado a las viviendas secundarias

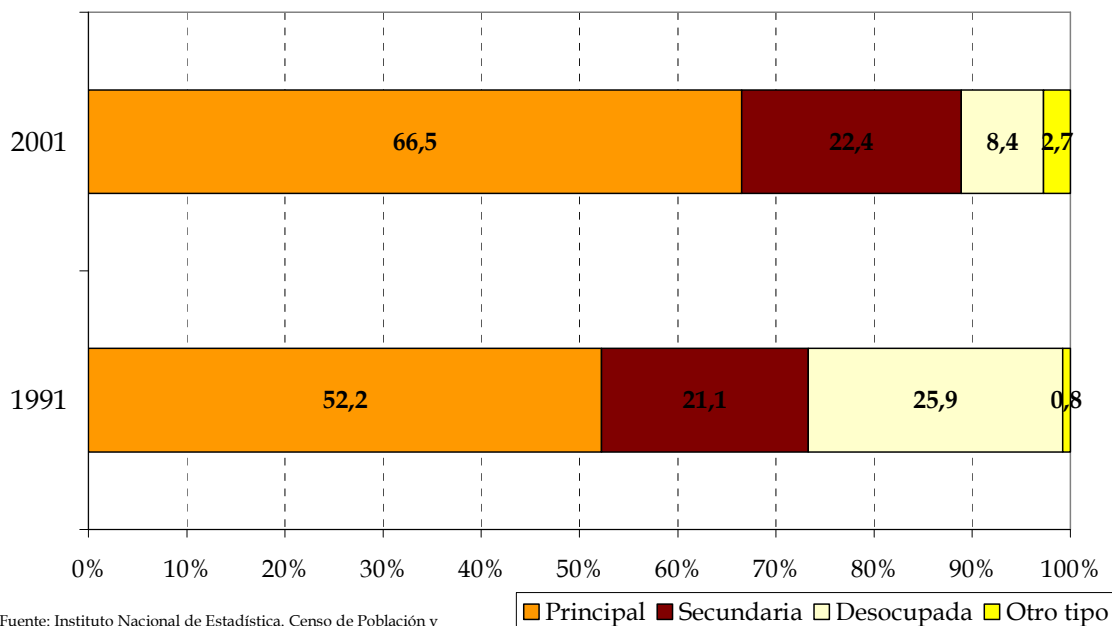
Otro de los procesos que puede desbordar los techos demográficos previstos en las Normas es la conversión de viviendas secundarias en principales.

Como es bien sabido, una parte relevante del parque residencial de Torreldones fue construido en la segunda mitad del Siglo XX con el fin de ser utilizado como segunda vivienda por familias que mantenían su residencia principal en la ciudad de Madrid. La importancia de la vivienda vacacional en Torreldones se ha mantenido hasta hace relativamente pocos años, de forma que en 1991, sólo el 52% de las viviendas eran principales de acuerdo con los datos censales.

En las últimas décadas se ha producido una lenta pero constante incorporación de Torreldones a las dinámicas propias de los municipios metropolitanos; actualmente es ya uno más de los términos vinculados funcionalmente a los espacios centrales de la conurbación madrileña. Como consecuencia de ello, Torreldones es cada vez menos un ámbito de localización de residencias secundarias, crecientemente integrado en el mercado inmobiliario de residencias principales del área metropolitana madrileña.

Efectivamente, la evolución del parque residencial en las últimas décadas da cuenta de la transformación del uso del parque residencial torresano, en el que va ganando importancia las viviendas principales a costa de las secundarias. Así, de acuerdo con los datos censales, en 1991 el 52% de las viviendas eran principales, un 22% secundarias y un 25% permanecían vacías (desocupadas). Con mucha probabilidad, una parte muy relevante de las unidades censadas como desocupadas eran en realidad secundarias, de forma similar a lo comprobado en otros lugares de España y de la propia Comunidad de Madrid. Así la Encuesta de Viviendas Vacías realizada por administración regional madrileña (PRET, 1998) estimaba que el porcentaje de viviendas realmente fuera del mercado incorporaría únicamente el 42% de las que aparecen como desocupadas en el Censo, un porcentaje similar al identificado en otros estudios específicos sobre viviendas vacías (Vergés, 1996). Si se trasladan las estimaciones de los estudios citados a Torreldones, el porcentaje de viviendas secundarias se situaría entre el 35 y el del 40%.

Evolución del uso del parque residencial de Torreldones



Diez años después, el censo de 2001 situaba las viviendas principales en el 66,5% del parque, lo que supone un incremento del 14% respecto a 1991. También muestra una importantísima caída del número de viviendas vacías, lo que confirma la hipótesis de que se trataba en buena medida de viviendas secundarias mal censadas. Sin embargo, llama la atención que todavía en 2001 más de 1.500 viviendas de Torreldones (un 22%) tuvieran uso secundario.

La creciente incorporación de Torreldones a las dinámicas metropolitanas y la evolución del mercado inmobiliario residencial permiten prever que una parte importante de las viviendas secundarias del término municipal se vayan convirtiendo en residencias permanentes, siguiendo la clara tendencia observada en el período 1991-2001.

Se puede establecer por tanto una hipótesis prudente de que al menos un 40% de las viviendas que en 2001 aparecían como secundarias se conviertan en principales a medio plazo. De esa forma, tales viviendas podrían acoger un crecimiento poblacional de entre 1.800 y 2.000 personas.

El techo demográfico de Torreldones se situaría consiguientemente por encima de las 27.000 habitantes en el horizonte del medio plazo.

5. CONVENIENCIA DE LA MODIFICACIÓN DE LAS NORMAS EN EL AHN DESDE LA ÓPTICA DE LA EVOLUCIÓN GLOBAL DEL MUNICIPIO Y EL PLANTEAMIENTO DE SU FUTURO

El tercero de los argumentos básicos de la Memoria de la revisión para justificar la necesidad de modificar el planeamiento es la "conveniencia de dicho cambio desde la óptica de la evolución global del municipio y el planteamiento de su futuro". Se trata de un argumento en extremo genérico pues no se acompaña de elementos para determinar cuales son las razones de esa supuesta conveniencia, ni se aportan tampoco otras alternativas que permitan realizar un análisis comparativo.

Analizar desde una perspectiva objetiva y científica la conveniencia o inconveniencia de un determinado desarrollo urbano sólo puede hacerse contrastando el devenir urbanístico del municipio desde la aprobación de las Normas Subsidiarias de 1997, junto con las propuestas de modificación de las mismas, con documentos y normas que fijan la "doctrina" y planteamientos generales sobre desarrollo urbano a escala nacional e internacional en el horizonte de la sostenibilidad.

5.1. El desarrollo urbano sostenible como principio rector de la ordenación territorial y urbanística

En los últimos años se ha ido fraguando un consenso que considera como uno de los principios básicos de la planificación urbanística y territorial garantizar un uso sostenible del territorio. Muchos son las instituciones y los documentos de referencia, tanto internacionales como nacionales, que definen como estrategia para el futuro de los espacios urbanos y del territorio en general el desarrollo sostenible. Así se establece en diversos y sucesivos documentos de las Naciones Unidas (programa Habitat), de la Comisión Europea o de la Federación Española de Municipios y Provincias sobre desarrollo y políticas urbanas.

Pero lo que hasta hace poco eran referencias estratégicas de cumplimiento potestativo por parte de las administraciones se han convertido en preceptos de obligado seguimiento al incorporarse a la legislación estatal y autonómica que regula la planificación urbanística. Así, los principios de desarrollo territorial sostenible y de un uso sostenible del territorio están presentes en la normativa urbanística de aplicación en Torreldones: la ley 8/2007 de Suelo y ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Comenzado con la normativa estatal, la recientemente aprobada Ley del Suelo establece en su artículo 2:

Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible:

"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"

Por su parte, la norma autonómica citada establece en su artículo 2:

“Son principios rectores de la ordenación urbanística:

- a. Lo 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. En la formulación, gestión y ejecución de la actividad urbanística, la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos deberán fomentar e impulsar la participación, así como velar por los derechos de iniciativa e información de los ciudadanos y de las entidades que les representan”.

¿Cuáles son las bases de un desarrollo urbano sostenible? Cabría hacer una reflexión teórica y práctica acerca de los requerimientos de un uso sostenible del territorio partiendo de las numerosas estrategias y documentos nacionales e internacionales citados. Consideramos sin embargo suficiente recordar los compromisos establecidos en la Carta de Aalborg + 10, ya que han sido recientemente suscritos unánimemente por el pleno del Ayuntamiento de Torreldones.

La carta de Aalborg + 10 es una referencia internacional para las autoridades locales en materia de desarrollo sostenible, referencia que actualiza los principios de la Carta de Aalborg, documento que fijó hace doce años las estrategias locales hacia la sostenibilidad. En materia de forma de gobierno y planificación, y de diseño urbanístico, la carta de Aalborg + 10 establece:

1. “Formas de gobierno: Nos hemos comprometido a impulsar nuestros procedimientos de toma de decisiones a través de una mayor democracia participativa”.

“Por lo tanto trabajaremos para:

- Desarrollar una visión común a largo plazo de una ciudad o pueblo sostenible.
- Aumentar la participación y la capacidad de desarrollo sostenible en las comunidades locales y las administraciones municipales.
- Invitar a todos los sectores locales a la participación activa.
- Hacer que nuestras decisiones sean abiertas, responsables y transparentes.
- Cooperar con eficacia y en acuerdo con otras ciudades y otros niveles de gobierno”.

5. “Planificación y diseño urbano: Nos hemos comprometido a asumir un papel estratégico en el diseño y planificación urbana y a enfocar los temas ambientales, sociales, económicos, de salud y culturales hacia el beneficio común.

“Por lo tanto vamos a trabajar para:

- Regenerar y reutilizar las zonas degradadas y abandonadas.
- Evitar el crecimiento urbano desmesurado, logrando densidades urbanas apropiadas y priorizando el desarrollo urbano en zonas ocupadas frente a zonas verdes.
- Asegurar un urbanismo de usos del suelo mixtos, con un balance equilibrado entre la actividad laboral, residencial y de servicios, dando prioridad a un uso residencial en el núcleo urbano.
- Asegurar una conservación, renovación y reutilización apropiada de nuestra herencia cultural urbana.
- Aplicar requerimientos para un diseño y construcción sostenibles y promover la arquitectura de alta calidad favoreciendo las nuevas tecnologías de construcción”.

¿Cumple la propuesta de *Modificación de las Normas en el AHN* lo establecido en los anteriores compromisos? Responder a esta pregunta exige realizar un análisis de la reciente evolución urbanística y demográfica.

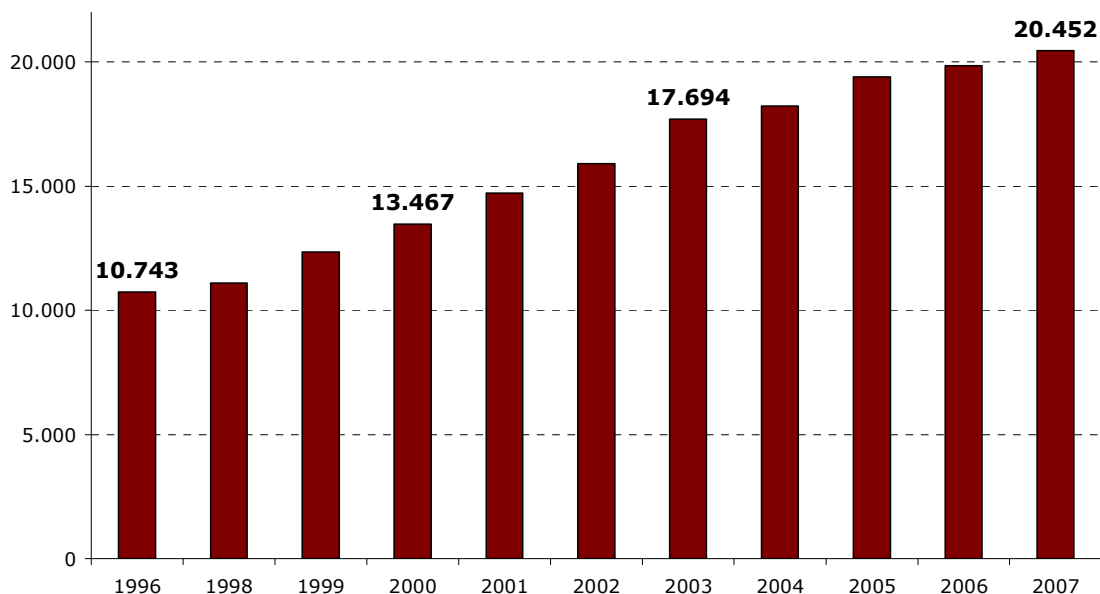
5.2. La evolución urbanística y demográfica de Torreldones desde la aprobación de las Normas Subsidiarias de 1997

En los últimos diez o quince años todas las variables demográficas y relacionadas con el parque residencial han crecido a un ritmo intenso. Se aporta a continuación una síntesis del análisis de los principales indicadores poblacionales y relacionados con el parque de viviendas y el territorio.

- La población de Torreldones prácticamente se ha duplicado entre 1996 y 2006.

De acuerdo con los datos del padrón municipal de habitantes, la población de Torreldones se ha multiplicado por 1,9 entre 1996 y 2007, pasando de 10.743 a 20.452 habitantes el uno de enero de cada uno de los años. El promedio anual de incorporación de nueva población al municipio supera las 970 personas, si bien el ritmo no es homogéneo y refleja máximos de 1.700 nuevos habitantes entre 2002 y 2003 y las 404 del año 2005.

Evolución de la Población empadronada en Torrelodones



Fuente: Padrón municipal de habitantes

El incremento de la población en los últimos once años (1996-2007) es muy superior al registrado en el decenio precedente (1986-2006), en el que el aumento fue de 5.728 personas.

El crecimiento de la población del municipio es resultado, prácticamente en su totalidad, de la llegada de nuevos habitantes no nacidos en el término, que suponen actualmente más del 95% de la población.

- El parque residencial de Torrelodones prácticamente se duplicó entre 1991 y 2001, y mantiene un intenso ritmo de crecimiento desde 2001 hasta la actualidad.

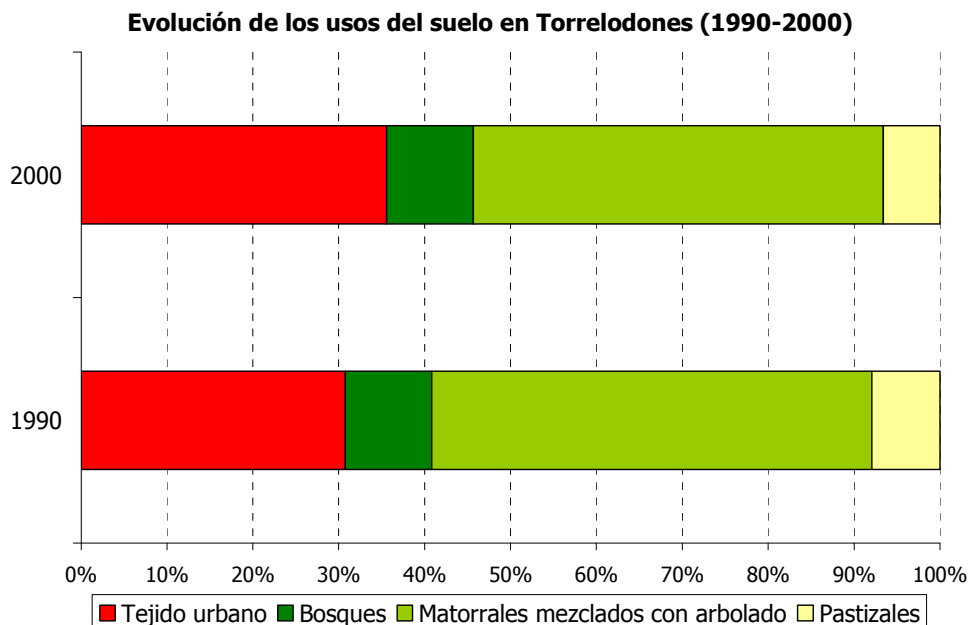
El intenso crecimiento de la población ha tenido lugar de forma paralela al aumento del parque residencial. En el último período intercensal (1991-2001) el parque residencial de Torrelodones prácticamente se duplicó entre 1991 y 2001 pues el número de viviendas pasó de 3.590 a 6.845.

El ritmo de aumento del parque residencial no parece haberse ralentizado en los últimos años; si se toman como referencia los datos de aportados por los servicios técnicos del Ayuntamiento de Torrelodones el número de viviendas ha pasado de las 5.066 existentes en el momento de la aprobación de las Normas Subsidiarias de 1997 a las ya citadas 7.185 diez años después, lo que supone un incremento del 40%.

- Urbanización de una gran superficie del término municipal

Otro de los indicadores que permite comprobar la intensidad del crecimiento del parque residencial de Torrelodones es la urbanización del territorio del término municipal. Se ha realizado un análisis de la evolución de los usos del suelo partiendo de la información

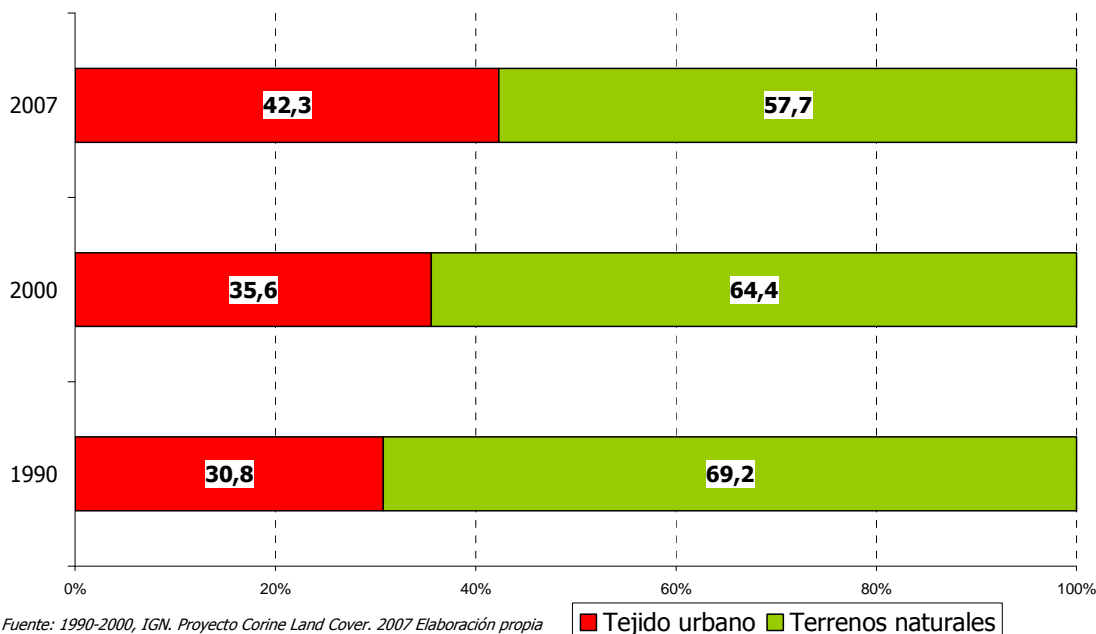
oficial del Proyecto Corine Land Cover, del Instituto Geográfico Nacional. De acuerdo con la cartografía de la citada fuente, entre 1990 y 2000 la superficie del tejido urbano de Torreldones habría aumentado en 105 hectáreas, pasando de 676 hectáreas a más de 782.



Fuente: Instituto Geográfico Nacional. Proyecto Corine Land Cover

La rápida urbanización y artificialización del territorio de Torreldones se ha acelerado en los últimos años. Así, el análisis de los usos del suelo en el término municipal partiendo de ortofotografías de 2005 y 2007, permite estimar que la superficie urbanizada de Torreldones ocupa ya más del 42% del término municipal, lo que significa más de 930 hectáreas. Otros estudios oficiales aún en curso han fijado en más de 1.100 hectáreas el suelo artificial de Torreldones también en 2007, es decir, el 46% del término municipal.

Evolución de los usos del suelo en Torreldones (1990-2007)



Por tanto, el avance del suelo urbanizado en poco más de 15 años ha implicado la artificialización de entre 250 y 350 hectáreas, es decir, en torno al 50% de lo existente en 1990, en un término municipal de 2.200 ha.

5.3. La “conveniencia” del la propuesta del Área Homogénea Norte para el futuro del municipio

El contraste de la reciente evolución urbanística y demográfica de Torreldones, y del contenido de la Revisión de las Normas en el AHN, con los compromisos de la Carta de Aalborg + 10 permite llegar a las siguientes conclusiones:

- La Revisión de las Normas en el AHN no se incorpora a un instrumento de planificación general del conjunto del municipio

Entre los principios básicos de cualquier documento en materia de desarrollo urbano sostenible aparece siempre la necesidad de incardinarlos en procesos de planificación de carácter integrado que recojan una visión común a largo plazo de la ciudad o el pueblo en cuestión.

En este sentido, llama la atención que un cambio del calado del propuesto por la *Revisión de las Normas en el AHN* no sea resultado de un Plan General que, tal y como establece la ley 9/2001, “es el instrumento básico para formular las políticas urbanísticas municipales de conformidad con el planeamiento territorial”.

Cabe recordar que la modificación afecta a 128 hectáreas del término municipal y propone un cambio en la clasificación de un suelo protegido por el pleno del Ayuntamiento hace menos de cinco años. A ello se añade que la *Modificación* se justifica por un supuesto

agotamiento de la capacidad residencial de todo el municipio, así como por la hipotética imposibilidad de incorporar un mayor crecimiento urbanístico a Torreldones.

El Ayuntamiento ha optado, sin embargo, por presentar una mera *Revisión Parcial y Adaptación de las Normas Subsidiarias*, un instrumento que sólo se centra y afecta al sector del Área Homogénea Norte, sin incorporar una visión global de municipio y sin considerar tampoco los efectos de una modificación que altera en realidad la estructura del modelo territorial del municipio y que puede tener implicaciones importantes sobre el conjunto del término.

La ausencia de un Plan General es si cabe más sorprendente por cuanto las Normas Subsidiarias vigentes desde 1997 "proceden de la Revisión que, en aplicación del Art. 126 del TRLS, se realiza de las Normas vigentes, aprobadas definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 27 de Febrero de 1986" (Normas Subsidiarias, 1997).

Desde la perspectiva de un desarrollo urbano sostenible, y desde la mera óptica de las buenas prácticas en planeamiento urbanístico, una propuesta del calado de la Revisión de las Normas en el AHN debería ser resultado de la redacción de un Plan General de ordenación de todo el municipio que definiera, tal y como establece la carta de Aalborg + 10, una visión común a largo plazo y asumir un papel estratégico en el diseño y planificación urbanas.

- **La Revisión de las Normas en el AHN apuesta por mantener ritmos de crecimiento urbanístico no sostenibles a medio plazo**

Una de las claves de un desarrollo territorial y urbano sostenible es asumir que el suelo y el territorio son recursos escasos y no renovables. El territorio es algo diferente y superior al mero soporte de las actividades productivas, a un hecho geométrico de distancias y localizaciones, e incluso al escenario físico-biológico o al medio natural de las organizaciones sociales, para convertirse en lo que K. Lynch señaló como "un vasto sistema de memoria que retiene historia e ideales". El territorio adquiere, por tanto, un carácter de legado y se convierte también en ámbito de identidad de las sociedades que lo habitan.

La condición del suelo y el territorio como un recurso escaso y de carácter estratégico adquiere mayor relevancia si cabe en un espacio como el de Torreldones, ya que su término municipal atesora especiales méritos de conservación desde la perspectiva ambiental y territorial. En este contexto, resultaría muy conveniente incorporar a la planificación y a la gestión urbanística municipal el manejo de los ritmos de crecimiento, una de las claves de un desarrollo territorial y urbano sostenible. Se trata de considerar que el territorio es un recurso escaso que ha de ser gestionado de forma inteligente, no dilapidando en pocos años todo su *stock* y asumiendo siempre el criterio de largo plazo en su planificación.

En el caso de la planificación urbanística, el manejo de los ritmos implica ser consciente de la escasez de los potenciales espacios de expansión urbana. Asimismo, se ha de incorporar la certeza de que la velocidad en la que se produce el proceso de urbanización condiciona la capacidad de respuesta de los sistemas naturales y sociales. Por tanto gestionar con

prudencia los suelos urbanizables implica no agotar el *stock* disponible en pocos años, ni transformarlos en función de necesidades financieras del corto plazo; por el contrario se ha tener una visión a largo plazo sobre las necesidades reales de los ciudadanos.

En los últimos diez años Torrelodones viene creciendo a un ritmo muy intenso que no por ser compartido con otros ámbitos de la Comunidad de Madrid y de España ha de ser considerado menos preocupante. De hecho, duplicar la población o incrementar en un 40% el parque residencial en decenio deben ser considerados procesos excepcionales, que superan los ritmos deseables para cualquier territorio. Apostar por una estrategia que permita mantener estos ritmos en un futuro supone someter de nuevo a la sociedad y al territorio a una presión muy superior a la deseable para la mejora de la calidad de vida y la conservación del medio ambiente.

- **La Revisión de las Normas en el AHN no ha sido realizada contando con los imprescindibles mecanismos de participación pública**

Cualquier documento relacionado con el desarrollo territorial y urbanístico sostenible incorpora la participación pública como uno de sus ejes, más aún en aquellos que afectan de modo importante al modelo territorial y al patrimonio ambiental de la colectividad. La mencionada carta de Aalborg + 10 establece que el compromiso de "impulsar nuestros procedimientos de toma de decisiones a través de una mayor democracia participativa". Estos principios se han incorporado ya a la legislación urbanística y así la reciente Ley del Suelo (8/2007) establece en su exposición de motivos

"Los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas tienen una trascendencia capital, que desborda con mucho el plano estrictamente sectorial, por su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida. Por ello, la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal"

Asimismo, la ley del Suelo de la Comunidad de Madrid establece entre los principios de rectores de la planificación urbanística "el de participación ciudadana. En la formulación, gestión y ejecución de la actividad urbanística, la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos deberán fomentar e impulsar la participación".

La incorporación de la necesidad de aumentar la participación pública en los procesos relacionados con el urbanismo es una etapa más en el cada vez más afianzado el acuerdo sobre la necesidad de que cualquier plan o proyecto de contenido social, económico o territorial se defina con la incorporación de la población y de los actores sociales. Se trata con ello de conseguir que los planes respondan a una determinada visión compartida del futuro, resultado de un proceso previo de concertación de voluntades.

Este acuerdo sobre la pertinencia de la participación enlaza con una línea de pensamiento técnico y científico que reclama la urgencia de introducir cambios metodológicos significativos en los procesos tradicionales de planificación. Los contextos socioeconómicos y políticos cambiantes y las incertidumbres del comienzo de siglo están modificando las formas cerradas y ortodoxas de abordar los planes, sustituyéndolas por complejos

procesos relacionales. Gobernar y planificar "ya no requiere unos pocos expertos aplicando conocimientos contrastados; requiere múltiples actores negociando, diseñando experiencias piloto, innovando, aprendiendo y llegando a formular políticas de nueva generación" (Font; Gomá; Subirats, 2004; 23). Es preciso pasar de una planificación y un gobierno del territorio basados en la legítima imposición de estrategias, normas y actuaciones, a una política y a unos planes que incorporen la conocida como triple C - concertación, cooperación y coordinación (Plaza, Romero, Farinós; 2003, 240. Incorporar la participación al gobierno de territorios y ciudadanos debe suponer incluso la alteración de las prioridades y del énfasis en los procesos de planificación, dedicando menos tiempo y esfuerzo a la elaboración de complejos y minuciosos documentos de diagnóstico y estrategias, y dirigir recursos a la creación o fortalecimiento de las redes participativas, incorporándolas como una parte más de los procesos de gobierno (Blanco, Gomá, 2002; 12).

Todas estas reflexiones parten del convencimiento de que, para alcanzar objetivos ambiciosos como los que implica la ordenación y gestión del territorio, no es suficiente la iniciativa de las administraciones públicas o de una élite política o cultural, sino que es preciso que una mayoría de los agentes económicos y sociales apoyen, en mayor o menor medida, el proyecto. No se trata sólo de que la iniciativa parta de la ciudadanía o del tejido asociativo, pero sí de que se incorporen desde los momentos iniciales de la formulación de los planes y programas. También es creciente el acuerdo respecto a que el incremento de la participación mejora la eficiencia de los planes, pues favorece el cumplimiento de sus objetivos al implicar en la toma de decisiones a la población que posteriormente se verá afectada por ellas. Se reconoce que cualquier estudio territorial debe contar con la participación activa de la sociedad, única forma de crear un consenso para que los objetivos, las estrategias y las acciones de la planificación sean comprendidas y compartidas por la población a la que, en última instancia, se pretende beneficiar. La participación aumenta asimismo la capacidad de los planes para identificar problemas y proponer soluciones eficaces, al incorporar la experiencia y sabiduría de aquellos que viven y usan el territorio. Por otra parte, involucrar en la toma de decisiones a los factores sociales de un territorio es también un método eficaz para prevenir y gestionar conflictos no porque los elimine, sino porque mejora los mecanismos para prevenirlos y gestionarlos. No se trata de negar los conflictos sino de saber cómo solucionarlos (Cagmani, 2003; 343). La participación pública debe, por consiguiente, formar parte de cualquier proceso de planificación de contenido territorial, tanto de los que ponen énfasis en la sostenibilidad, como de los destinados a la gestión de factores ambientales.

La *Revisión de las Normas en el AHN* se encuentra actualmente en fase de avance y como tal ha sido sometida al procedimiento de información pública y alegaciones previsto en la legislación vigente. Sin embargo, tanto la formulación del instrumento de planificación como su ajetreada tramitación posterior, está muy lejos de los principios de participación pública descritos anteriormente. Muchos son los indicadores que permiten identificar la insuficiencia de los procesos de consulta y participación.

El nuevo proyecto sobre el AHN se supone la ruptura del consenso político que en 2003 permitió que todos los partidos políticos presentes en el pleno aprobasen la clasificación de la zona como Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido. Por el contrario, el Proyecto de Revisión Parcial se aprobó en 2006 y 2007 con los únicos votos favorables del Partido Popular mientras que los grupos de la oposición presentes en el pleno en las dos



Departamento de Geografía

legislaturas se han opuesto de forma contundente al Avance (Partidos Socialista Obrero Español, Izquierda Unida y Asociación de Vecinos Independientes de Torreldones en la primera legislatura y Vecinos por Torreldones, Partidos Socialista Obrero Español y Actua en la segunda). También es destacable que las opciones políticas que presentaron en su programa electoral la necesidad de conservar la protección del AHN (Vecinos por Torreldones, PSOE, Actua e IU) obtuvieron 5.320 votos frente a los 4.485 que recibió la única opción política que apoya el cambio de clasificación (Partido Popular).

Por otra parte, y de acuerdo con la información recabada en el tejido asociativo local el único proceso de consulta realizado en relación con la Revisión Parcial de las Normas en el AHN ha consistido en la explicación del proyecto uan vez redactado por parte de diferentes personas del equipo de gobierno municipal a determinados agentes sociales pero sin que ello implique un proceso real de consulta sino únicamente de información sobre el alcance de lo aprobado.

Finalmente, cabe apuntar también que el la Revisión de las Normas haya sido enviada a la Comunidad de Madrid para iniciar el procedimiento de evaluación ambiental sin que el Ayuntamiento haya respondido las alegaciones presentadas por los vecinos y agentes sociales.

6. CONCLUSIONES

Se resumen a continuación las principales conclusiones del informe.

- 1. Insuficiencia de la información demográfica.** La *Memoria descriptiva y justificativa de la Revisión Parcial y Adaptación de las Normas Subsidiarias en el Área Homogénea Norte* no contiene un análisis demográfico fundamentado sobre demanda de vivienda en Torrelodones que permita justificar la necesidad de una mayor superficie de suelo urbanizable. No existe el más mínimo análisis sobre la dinámica de los hogares, factor clave de la determinación de la demanda residencial.
- 2. Discutible punto de partida conceptual en la consideración de la demanda residencial.** Uno de los principales argumentos aportados para justificar la necesidad de nuevo suelo urbanizable es la supuesta necesidad de dar solución a la demanda de creación de nuevos hogares que se produce en el seno de su comunidad poblacional. Sin embargo, el análisis realizado permite comprobar que los hogares establecidos en Torrelodones no tienen su origen, más que en una mínima parte (menos del 5%), en el mismo municipio.
- 3. La demanda residencial de Torrelodones no está condicionada por la dinámica demográfica interna.** Torrelodones acoge una demanda residencial que desborda en mucho a la población local, ya que son hogares procedentes del conjunto del área metropolitana los que adquieren vivienda en el municipio. La relación entre demografía y demanda residencial es inversa a la que se establece en la Memoria: es la mayor o menor oferta de vivienda la que determina que una demanda de carácter metropolitano acabe concretándose en Torrelodones y no en otros municipios.
- 4. La legítima capacidad del Ayuntamiento de Torrelodones de disponer de suelo para atender la demanda endógena, está vinculada fundamentalmente a la gestión y destino del suelo público** y no a la ampliación global de la oferta del suelo urbanizable para el mercado libre.
- 5. La Memoria de la Revisión de las Normas Subsidiarias contiene importantes errores en los datos básicos sobre los que se sustentan sus argumentos.** Torrelodones contaba con 7.185 viviendas el 31 de diciembre de 2007, de acuerdo con los datos aportados por los Servicios Técnicos Municipales. Es una cifra muy inferior a la aportada por la *Memoria de la Revisión* que establecía que, en 2005, el parque residencial de Torrelodones era de 7.736 unidades.
- 6. El análisis realizado desdice el inmediato agotamiento de la capacidad residencial y demográfica previsto en la Revisión de las Normas.** La *Memoria de la revisión* establecía que "Torrelodones se acerca al agotamiento para 2007 y 2008 de la capacidad prevista en el planeamiento general vigente". El análisis realizado permite afirmar con seguridad que, a 1 de enero de 2008, queda vacante un 65% del desarrollo residencial previsto en las Normas Subsidiarias de 1997, siendo posible construir 1.763 viviendas de las 3.465 autorizadas por la normativa urbanística y ello tras diez años de aplicación de las citadas Normas.

- 7. Las modificaciones del planeamiento permiten incrementar notablemente los techos residenciales y demográficos previstos en las Normas de 1997.** El análisis de tres recientes ejemplos de modificaciones puntuales de las Normas Subsidiarias en tramitación, refleja la capacidad de incrementar de forma notable por esta vía el techo urbanístico y poblacional previsto en el planeamiento vigente.
- 8. El techo poblacional de las Normas Subsidiarias de 1997 supera las 27.000 personas.** En caso de desarrollo máximo de lo previsto en las Normas Subsidiarias de 1997, la población de Torreldones podría superar con facilidad las 27.000 personas, 4.000 más de las previstas en dicho documento.
- 9. La Revisión de las Normas en el AHN no resulta “conveniente” para el futuro del municipio, pues lo aleja de los objetivos de un desarrollo territorial sostenible**

La Revisión de las Normas en el AHN no se incorpora a un instrumento de planificación general. Pese al alcance estructural de la propuesta para el modelo territorial del municipio, la propuesta sobre el Área Homogénea Norte no se incardina, como correspondería, en un Plan General de Ordenación, sino que se tramita como una simple Revisión Parcial y Adaptación de las Normas Subsidiarias de 1997, que son a su vez una Revisión de las Normas de 1986. La Revisión de las Normas en el AHN no consideran, por tanto, los efectos de sus propuestas sobre el conjunto del término municipal, no resultan de un proceso de planificación de carácter integrado que incorpore una visión común a largo plazo para Torreldones.

La Revisión de las Normas en el AHN apuesta por mantener ritmos de crecimiento urbanístico no sostenibles a medio plazo

La Revisión de las Normas en el AHN no ha sido realizada contando con los imprescindibles mecanismos de participación pública

7. BIBLIOGRAFÍA

ASPRIMA, (2007). Estimación y caracterización de la demanda de vivienda en la Comunidad de Madrid por ámbitos geográficos (2006-2016).

BLANCO, I. GOMÁ, R. (2002) "¿Hacia democracias participativas de proximidad?", *Análisis Local*, Nº 44, págs. 5-15.

CURBERO, J.L. MARTIN, V. (1990). "Formación de hogares y demanda de vivienda" *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, Nº 55-56.

CAGMANI, R. (2003). Razones, principios y cuestiones para la política de desarrollo espacial en la era de la globalización. En Subirats, J. Redes, territorio y gobierno, Diputacio de Barcelona.

FERNÁNDEZ P., Y. FERNÁNDEZ M., S. (2003). La demanda de vivienda en España. *Análisis Local*, Nº 51, 2003, pp 37-58.

FONT, J. GOMA, R. SUBIRATS, J. (2004) "La participación ciudadana. Diagnóstico experiencias y perspectivas". En, Escuela de Gestión Pública, Curso: La participación pública como eje transversal de la gestión municipal. Escuela de Gestión pública. (Mimeo)

PLANNER-ASPRIMA (2003) El mercado inmobiliario español. Caracterización y rasos diferenciales con la UE. Grupo Planner, Madrid

PLAZA, J. ROMERO, J FARINÓS, J. (2003) Nueva cultura del territorio en Europa. *Eria*, Nº 61, págs. 227-249.

PRET (1998). Plan Regional de Estrategia Territorial. Plan Regional Sectorial de Vivienda. (Mimeo)

MEMORIA DE LA REVISIÓN, (2005). Memoria descriptiva y justificativa de la revisión parcial y adaptación de las Normas Subsidiarias municipales de Torreldones en el Área Homogénea Norte (Madrid). Ayuntamiento de Torreldones.

TALTAVUL, P. Coord. (2000). *Vivienda y familia*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid.

SANZ, A. y CABALLERO, A. (2001): "*Democracia, participación y herramientas de gestión*", comunicación presentada al V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.

Servicios Técnicos, (2008). *Cómputo del número de viviendas en el municipio a 31 de diciembre de 2007*. Servicios técnicos municipales del Ayuntamiento de Torreldones.

Vinuesa, J. (2005) Dinámica demográfica, mercado de vivienda y territorio, *Papeles de Economía española*, Nº 104, pp. 253-269.