

Desarrollos del Sureste de Madrid, entre la encrucijada inmobiliaria y urbanística



ALBERTO Ibor Franch

Abogado Urbanista
en Pérez-Llorca.

Universidad Carlos III de
Madrid. Máster Derecho
Empresarial C.E.G. & Harvard
Law School



MARTA Velasco Izquierdo

Abogada Urbanista
en Pérez-Llorca.

Universidad Pontificia Comillas
de Madrid, ICADE. Máster en
Urbanismo y Ordenación del
Territorio, San Pablo CEU.



IGNACIO Ortiz de Andrés

Ingeniero de Caminos, UPM.
Especialidad en Urbanismo y
Ordenación del Territorio.

Analista inmobiliario en Foro
Consultores.

RESUMEN

El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid del año 1997 planeaba los Desarrollos del Sureste, contando con edificabilidad residencial El Cañaveral, Los Cerros, Los Ahijones, Los Berrocales, Ensanche de Vallecas y Valdecarros. La crisis inmobiliaria que se inició hace una década paralizó la mayoría de ellos. En la actualidad, con creciente demanda de obra nueva, se replantea por parte del Ayuntamiento de Madrid la configuración y necesidad de los mismos. La perspectiva jurídico-urbanística cobra especial importancia para garantizar su viabilidad.

PALABRAS CLAVE

Urbanismo, inmobiliario, vivienda, Desarrollos del Sureste, El Cañaveral, Los Cerros, Los Ahijones, Los Berrocales, Ensanche de Vallecas, Valdecarros

ABSTRACT

The 1997 General Urban Development Plan for Madrid planned the development of the southeast area of the city and incorporated the residential projects for El Cañaveral, Los Cerros, Los Ahijones, Los Berrocales, Ensanche de Vallecas and Valdecarros. The property crisis that started a decade ago put a halt to the majority of these projects. However, the growing demand for new property has now led the Madrid Council to reconsider the arrangement and necessity of the same. The legal-town planning perspective takes on particular importance to guarantee the feasibility of these projects.

KEYWORDS

Town planning, real estate, housing, southeast developments, El Cañaveral, Los Cerros, Los Ahijones, Los Berrocales, Ensanche de Vallecas, Valdecarros

El sector inmobiliario de nuestro país transita desde hace tiempo por la senda de la recuperación. Con mayor notoriedad en las dos grandes ciudades, Madrid y Barcelona, pero también observamos indicadores especialmente positivos en localizaciones como Valencia, Costa de Sol y determinadas capitales de provincia. Ciñéndonos a un estudio netamente del suelo residencial y del mercado de la vivienda de la Capital, localizamos dos importantes polos de dinamismo promotor. Al norte nos encontramos con Valdebebas y dentro de los Desarrollos del Sureste con El Cañaveral. De su evolución desde el punto de vista de transacciones de suelo y de venta de obra nueva, se obtienen significativas conclusiones. En el presente artículo

se analiza la situación actual de los Desarrollos del Sureste de Madrid que son, atendiendo a los que tienen edificabilidad residencial, El Cañaveral, Los Cerros, Los Ahijones, Los Berrocales, Ensanche de Vallecas y Valdecarros.

El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid del año 1997 (PGOUM 97) planeaba estos ámbitos mencionados, con la intención de que la ciudad tuviese el suficiente espacio disponible para su crecimiento, agotándola en su capacidad espacial. El devenir económico, con una corrección considerable del precio de la vivienda derivada de la crisis precedente, no paralizó la inversión en la urbanización de esta gran zona

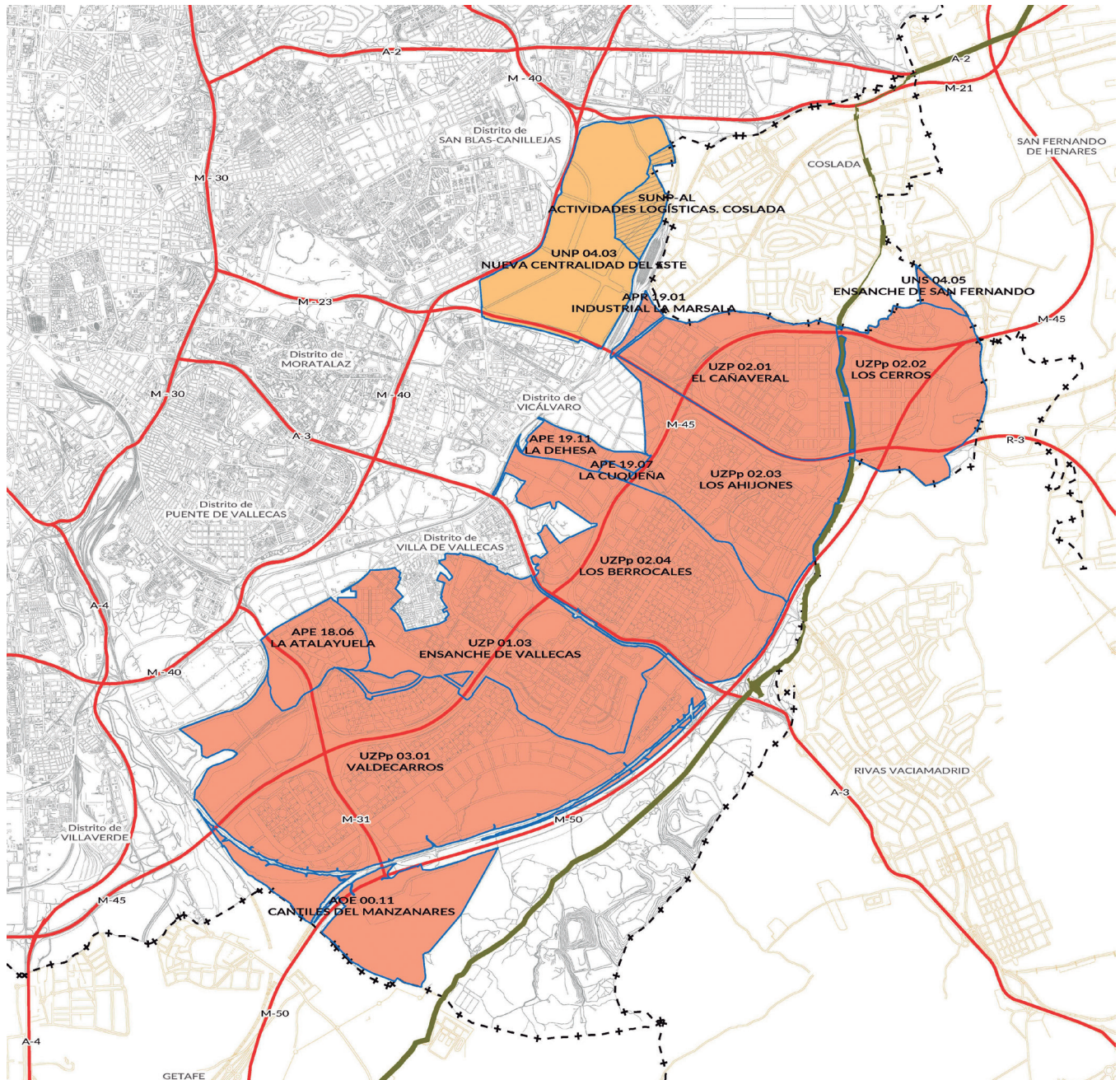


Fig. 1. Desarrollos del Sureste

perimetral. El Ensanche de Vallecas fue el único que aportó viviendas desde comienzos de siglo, alcanzando en la actualidad su práctica totalidad de edificabilidad residencial posible. La escasa oferta de obra nueva que se comercializa a día de hoy en el PAU de Vallecas y en el de Carabanchel ha registrado subidas de precio nada despreciables respecto hace dos años. Uno de los polos de actividad inmobiliaria mencionado, El Cañaveral, cuenta en la actualidad con 30 promociones en venta. Se han entregado las primeras viviendas el año pasado, y se encuentra en sus inicios. Tanto es así que se están simultaneando las obras de urbanización con la de construcción de bloques, con apertura parcial de viales. Entre las viviendas a la venta, un elevado porcentaje goza de precio protegido (básico o limitado), siendo la figura de la cooperativa la protagonista. Poco a poco va cobrando peso la vivienda de promoción libre y sin protección, competitiva en precios.

En Madrid se produce una innegable dicotomía entre el norte y sur. Se materializa en la calificación del suelo y en la naturaleza de los barrios según su latitud. Aunque se intenta reducir esta diferencia, es difícil para la administración cumplir con la tarea de homogeneizar. Si atendemos a esta realidad, en el norte observamos un extraordinario incremento de los precios del suelo en Valdebebas y mayor actividad promotora y de compra de vivienda. El bloqueo de facto del Distrito Castellana Norte, ya no solo perjudica a la ciudad desde el punto de vista de la competitividad en el mercado de oficinas, también tiene un efecto no deseado y de estrangulamiento en la compleja 'industria' promotora. Más allá de las fronteras municipales, Alcobendas y San Sebastián de los Reyes experimentan un comportamiento anómalo derivado de esta situación, con alza generalizada de los precios. Es muy posible que estos municipios, con la capacidad de desarrollar suelo que le permiten sus respectivos Planes Generales de Ordenación Urbana, den respuesta a la falta de este bien en la Capital. Se trata de una

consecuencia no deseada y que deriva en la ineficiencia de la ocupación del espacio, provocando mayores desplazamientos de la población.

Si centramos nuestra mirada en el Sureste, se corre el riesgo de llegar a una situación muy similar. Es decir, agotados en la práctica Carabanchel y Vallecas, las miradas de los promotores y de los compradores de vivienda, en su mayoría jóvenes, están fijadas en El Cañaveral. Aunque únicamente se haya puesto en carga el 20% aproximadamente de la edificabilidad residencial disponible del ámbito, se debe prever el futuro y el comportamiento de los precios. De manera semejante a lo que se produce en el norte, la tensión de la demanda se traslada en este caso al Corredor del Henares, a los grandes municipios del sur de Madrid, y en mayor medida a Rivas Vaciamadrid. Esta última localidad cuenta con elevados ritmos de venta de obra nueva y con precios unitarios de 1.600 euros por metro cuadrado en vivienda plurifamiliar. Al no estar urbanizados el resto de los Desarrollos del Sureste, corremos el riesgo real de alza de precios, que hasta la fecha en el caso de El Cañaveral son competitivos (1.400 euros por metro cuadrado) y dan adecuada respuesta a la demanda generada por la población joven.

Un factor de especial importancia que motiva dar luz verde a los Desarrollos del Sureste es la necesidad de vivienda nueva para los próximos años en el municipio de Madrid. De acuerdo con las previsiones estadísticas del INE, se llega a estimar una demanda de obra nueva de 12.000-13.000 viviendas por año hasta 2030¹.

¿Un punto sin retorno?

Nos encontramos en una importante encrucijada inmobiliaria y urbanística. En estos momentos, el Ayuntamiento de Madrid se replantea el crecimiento de la ciudad y cuestiona la idoneidad de la planificación de los Desarrollos del Sureste.

ÁMBITO	EDIFICABILIDAD RESIDENCIAL			Nº VIVIENDAS		
	TOTAL	VIVIENDA LIBRE	VIVIENDA PROTEGIDA	TOTAL	LIBRES	PROTEGIDAS
UZP. 01.03 Ensanche de Vallecas	2.430.727	1.194.206	1.236.521	25.900	12.700	13.200
UZP. 02.01 El Cañaveral	1.421.070	669.380	751.690	15.000	7.100	7.900
SUBTOTAL	3.851.797	1.863.586	1.988.211	40.900	19.800	21.100
UZP. 2.02 Desarrollo del Este. Los Cerros	1.284.850	642.425	642.425	14.276	7.138	7.138
UZP. 2.03 Desarrollo del Este. Los Ahijones	1.540.170	770.085	770.085	16.520	8.260	8.260
UZP. 2.04 Desarrollo del Este. Los Berrocales	2.247.121	1.123.392	1.123.729	22.285	11.048	11.237
UZP. 3.01 Desarrollo del Este. Valdecarros	4.752.317	2.138.543	2.613.774	51.656	23.245	28.411
SUBTOTAL	9.824.458	4.674.445	5.150.013	104.737	49.641	55.046
		47,58 %	52,42 %		47,45 %	52,55 %
TOTAL	13.676.255	6.538.031	7.138.224	145.637	69.441	76.146

Fig. 2. Edificabilidad residencial de los Desarrollos del Sureste. Ayuntamiento de Madrid

Desde principios de año, se ha constituido una mesa de debate para el análisis, evaluación y alternativas de la estrategia de desarrollo del Sureste (EDSE) con numerosos intervinientes, entre los que se encuentran las Juntas de Compensación, presidentes de asociaciones de vecinos, representantes de las administraciones públicas y de colegios profesionales, así como expertos en la materia. En la quinta sesión de la Mesa de Debate celebrada en julio de 2017—y última hasta el momento— se presentaron las alternativas pretendidas por el actual equipo de gobierno del Ayuntamiento de Madrid. Esencialmente, pivotan sobre una redefinición progresiva del alcance y la dimensión de los desarrollos del Sureste, incluyendo cambios en la ordenación pormenorizada, redelimitación de unidades de ejecución, modificación de ámbitos de ordenación y la revisión de la clasificación del suelo.

Según nuestro conocimiento, como es propio de cualquier debate, hay posiciones encontradas respecto de la mejor solución para promover la agilización y optimización de los desarrollos del Sureste, actualmente ralentizados en cuanto a su desarrollo y necesitados, en su mayoría, de un impulso y un respaldo de las administraciones públicas para su completa puesta en el mercado, dando respuesta a la necesidad de suelo finalista en la ciudad de Madrid.

Es conveniente recalcar que no puede obviarse la importancia del principio de seguridad jurídica en el sentido de que dichos desarrollos son el resultado un modelo urbanístico definido en el PGOUM 97, aprobado por todas las administraciones públicas y desarrollado por los propietarios mediante el esquema tradicional de Planes Parciales, Proyectos de Reparcelación y Urbanización, que son el soporte y la base de la seguridad jurídica para todos los intervinientes.

Por lo tanto, llegados a este punto, resulta relevante centrar el foco en los desarrollos del Sureste de Madrid desde una perspectiva jurídico-urbanística, con la finalidad de analizar la viabilidad y el impacto que tendrían las propuestas actuales del Ayuntamiento .

Así, desde un punto de vista jurídico, como punto de partida consideramos que hay cinco aspectos principales a valorar para este análisis, teniendo en cuenta que, en esencia, dichas propuestas vienen a plantear un nuevo modelo territorial y urbanístico para el Sureste de Madrid con el objetivo

de favorecer su desarrollo bajo la premisa del interés general que debe estar implícito en toda actuación urbanística.

A. El origen: el modelo jurídico-urbanístico del PGOUM 97

Como primer aspecto a destacar, no hay que perder de vista que la EDSE responde al modelo tradicional territorial nacional basado en (i) un consumo extensivo de suelo mediante grandes desarrollos residenciales que permitiera una agilización al acceso a la vivienda para lograr una reducción en su precio y (ii) el sistema de compensación como el sistema por excelencia para la gestión y urbanización de los desarrollos.

En este sentido, el PGOUM 97 planteó la generación de nuevos desarrollos residenciales identificando lo que podrían denominarse “espacios de oportunidad” para el crecimiento de la ciudad en la Corona metropolitana, dando lugar a la clasificación como suelo urbanizable de amplias extensiones de terreno sin urbanizar, como eran los desarrollos del Sureste y los conocidos PAUs de Montecarmelo, Las Tablas, Sanchinarro y el Ensanche de Carabanchel. Y todo ello sin entrar al detalle de que la justificación de dicha reclasificación no ha estado exenta de polémica².

En particular, según se ha anticipado, el PGOUM 97 definió la EDSE como una operación estructurante para contribuir a la resolución de la carencia de vivienda del Sureste de Madrid constituyendo una estrategia de grandes dimensiones, no sólo en términos de superficie (53 millones de metros cuadrados) sino de potencial edificatorio de 149.000 nuevas viviendas y otros usos industriales y terciarios.

Por todo lo anterior, puede decirse que la concepción de este modelo respondía a las expectativas de la época (demanda de vivienda de obra nueva, importante capacidad financiera en un ciclo económico alcista) diferente a la concepción predominante del urbanismo actual, caracterizado por la búsqueda de la regeneración y rehabilitación de los espacios urbanos bajo la premisa de la sostenibilidad de las actuaciones urbanísticas.

B. La situación actual: avance heterogéneo en la gestión urbanística

Como segundo aspecto a valorar, consideramos que debido al distinto grado de avance jurídico de cada uno de los ámbitos no puede plantearse la aplicación de una única alternativa para todos, sino que debe realizarse un análisis casuístico a la vista del estado de tramitación y ejecución de cada uno:

Ámbito	Plan Parcial	Junta de Compensación	Proyecto de Expropiación	Convenio de Gestión	Proyecto Reparcelación
Uzp 2.01. El Cañaverál	27/03/2003	10/02/2005	19/07/2007	25/04/2012	18/02/2010
Uzp 2.02. Los Cerros	24/11/2003	10/04/2014	PENDIENTE	PENDIENTE	PENDIENTE DE APROBACIÓN
Uzp 2.03. Los Ahijones	20/02/2003	23/11/2006	08/04/2010 (INF. PÚBLICA)	28/04/2015	PENDIENTE DE APROBACIÓN
Uzp 2.04. Los Berrocales	20/02/2003	26/05/2005	26/03/2009	06/04/2015 (Texto Inicial)	PENDIENTE DE APROBACIÓN
Uzp 3.01. Valdecarros	28/11/2002	28/03/2007	PENDIENTE	PENDIENTE	PENDIENTE DE APROBACIÓN

Fig. 3. Cuadro sobre el estado de tramitación urbanística de los ámbitos. Ayuntamiento de Madrid

A este respecto, debe destacarse que el Proyecto de Reparcelación es el instrumento de gestión final que realiza la equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios del ámbito y accede al Registro de la Propiedad estableciendo las parcelas finales de los propietarios, con la consiguiente seguridad jurídica para todos. Por lo tanto, cualquier alteración del modelo que alterase los Proyectos de Reparcelación configurados podría conllevar una importante modificación del régimen de propiedad actual.

C. Los principios a garantizar: seguridad jurídica e interés general

Si bien es cierto que el Ayuntamiento, como administración responsable del desarrollo urbanístico, goza de un “ius variandi” para determinar el modelo de ciudad que estime más conveniente para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, no es menos cierto que en el ámbito urbanístico las actuaciones son complejas y extensas el tiempo, generando derechos y expectativas urbanísticas que generalmente exceden de los mandatos municipales y, en consecuencia, pueden ser vistos desde una perspectiva distinta dependiendo del equipo técnico municipal de cada momento.

No obstante, el “ius variandi” no es una prerrogativa o derecho absoluto del que goce la administración para ir cambiando constantemente el modelo de ciudad, sino que como bien ha señalado la doctrina y la jurisprudencia encuentra sus límites en otros principios como la motivación, el interés general, y la no discrecionalidad, debiendo ser igualmente modulado en virtud de los principios rectores de la actuación de la administración pública como el de confianza legítima, actos propios, seguridad jurídica y hacienda pública (eventuales costes derivados de procedimientos judiciales), de cara a que el modelo urbanístico final tenga una continuación en el tiempo y redunde en beneficio de todos los ciudadanos.

En este sentido, es necesario hacer hincapié en que toda actuación urbanística de las administraciones públicas ha de estar subordinada y encaminada a la consecución del interés general (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 septiembre 2011 [RJ 2012\1042]), así como al principio de seguridad jurídica (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1996 [RJ\1996\1648]), por lo que cualquier modificación de la EDSE

ha de conllevar la consiguiente ponderación de derechos e intereses.

D. El replanteamiento de la EDSE y sus implicaciones jurídicas

La situación urbanística del desarrollo de cada ámbito es fundamental de cara a determinar si existen actos del Ayuntamiento de Madrid que podrían amparar una eventual solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración (conocidas como RPA) en el caso de que se produjera una revisión de la clasificación de suelo.

Ámbitos afectados y estado de tramitación (según nuestra información)

(I) Los Cerros: sin Proyecto de Expropiación, Convenio de Gestión ni Proyecto de Reparcelación.

(II) Valdecarros: sin Proyecto de Expropiación, Convenio de Gestión ni Proyecto de Reparcelación.

(III) Los Ahijones: pendiente de Proyecto de Reparcelación.

(IV) Los Berrocales: pendiente de aprobación definitiva del Convenio de Gestión.

Todos los ámbitos cuentan con Plan Parcial aprobado y con Juntas de Compensación constituidas, lo que determina que podrían tener unas expectativas urbanísticas reconocidas por el planeamiento aprobado.

A la vista de lo anterior, cualquier cambio en el modelo urbanístico aprobado tiene que estar convenientemente justificado por las administraciones intervinientes que tiene que procurar que sus decisiones deben respetar los principios rectores previamente aludidos.

Sin perjuicio de que el Ayuntamiento de Madrid apruebe el Plan Director de los desarrollos del Sureste (previsto para principios de 2018), el alcance de la reconfiguración planteada implicaría necesariamente la tramitación de una Modificación Puntual del PGOUM 97 o, en su caso, de una Revisión del PGOUM 97.

Así, una ruptura del modelo urbanístico aprobado no sólo supondría una ralentización de su desarrollo urbanístico sino la posible solicitud de indemnizaciones por parte de los intervinientes directamente afectados (en su mayoría, juntacompen-santes) amparada por el principio de confianza legítima y la doctrina de los actos propios (una confianza de los ciudadanos en que la actuación de las Administraciones Públicas no puede ser alterada arbitrariamente) criterio que ha sido acogido igualmente por el Tribunal Supremo (entre otras, en sus sentencias de 1 de febrero de 1990, 13 de febrero de 1992, 17 de febrero, 5 de junio y 28 de julio de 1997).

E. Valoración de alternativas de diseño urbano

En este sentido, los principios de seguridad jurídica e interés general nos abocan claramente a la prudencia jurídica a la hora de valorar la implantación de alternativas para ámbitos actualmente en desarrollo. Partiendo de esta premisa, en aquellos ámbitos que cuentan con un Proyecto de Reparcelación aprobado o ampliamente avanzado, como sería el caso de El Cañaveral o Los Berrocales, la aplicación de dichos principios tiende a descartar opciones que supongan un rediseño total de la ordenación urbanística. Sensus contrario, en los ámbitos cuya situación jurídico-urbanística está menos avanzada, hay un margen más amplio para el estudio y valoración de alternativas de diseño.

Así, el rediseño de la EDSE podría contemplar la generación de “reservas de suelo” y/o “incrementos de altura de las edificaciones”, partiendo de la reciente supresión de la limitación en altura de tres alturas más ático³ que contemplaba el ya derogado artículo 39.8 de la Ley 9/2001 de Suelo de la Comunidad de Madrid, de tal forma que se consiguiera tanto mantener el aprovechamiento actualmente reconocido a los propietarios como optimizar y reducir el consumo de suelo, preservando futuros espacios para el crecimiento de la ciudad.

Y todo ello, teniendo en cuenta que, a nuestro juicio, toda alternativa debe procurar un equilibrio entre la seguridad jurídica de los ciudadanos y la viabilidad del nuevo modelo de ciudad en todos los términos (técnicos, económicos, jurídicos, etc.) para lo cual la búsqueda del consenso entre las administraciones públicas, los propietarios, los técnicos y la sociedad resulta esencial. Sin embargo, es crucial que este consenso se articule en propuestas concretas para evitar seguir dilatando el desarrollo urbanístico de Madrid y, con ello, evitar la consecuente subida del precio de la vivienda en el mercado inmobiliario ante la escasez de vivienda nueva a corto/medio plazo. ☎

NOTAS

(1) pág. 5. Previsión de necesidad de vivienda nueva en el municipio de Madrid. IESE Business School. Universidad de Navarra. José Luis Suarez, Mariola Soriano. 5 de abril de 2017.

(2) Sentencias anulatorias del PGOUM 97: entre otras, STSJM de 27 de febrero de 2003 (LA LEY 41638/2003) confirmada por el Tribunal Supremo en 3 de julio de 2007 (LA LEY 61055/2007), y la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012 (Rec. 2092/2011).

(3) Modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para la eliminación del límite urbanístico de “tres alturas más ático”. Pérez-Llorca. Alberto Ibort Franch y Marta Velasco Izquierdo.

REFERENCIAS

- Los desarrollos urbanísticos del norte y noreste de Madrid. Un modelo agotado. Ignacio Ortiz de Andrés. Revista de Obras Públicas nº 3.582. Diciembre de 2016.

- Estrategia de desarrollo del Sureste. Análisis, evaluación y alternativas de la operación estructurante del PGOUM 97. Mesa de reflexión. Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible. Ayuntamiento de Madrid. Enero de 2017.

- Estrategia de desarrollo del Sureste: características y condicionantes. Evaluación de las operaciones estructurantes del PGOUM 97 de la Estrategia de Desarrollo del Este y Nueva Centralidad del Este. Sesión 1: encuadre urbanístico y contexto. Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible. Ayuntamiento de Madrid. Febrero de 2017.

- Locura compradora en Madrid por los pisos baratos de El Cañaveral. Jorge Salido Cobo. El Mundo. 11 de marzo de 2017.

- Estrategia de desarrollo del Sureste. Evaluación de las Operaciones Estructurantes del PGOUM 97 de la Estrategia del Este y Nueva Centralidad del Este. Sesión 5. Propuestas y Alternativas. Julio de 2017.