



NUEVOS TIEMPOS, NUEVOS OBJETIVOS Y NUEVOS MODOS EN LA GESTIÓN, DISCIPLINA Y VALORACIONES DEL SUELO

Retos del suelo urbano en el contexto del marco legal. El caso de Madrid

*Raquel Rodríguez Alonso**, *Rafael Córdoba Hernández***, *Jaime Doreste Hernández****

** Doctora Arquitecta urbanista y profesora asociada del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, UPM)*

*** Arquitecto urbanista y profesor asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, UPM)*

**** Abogado especialista en Derecho Ambiental y Urbanístico.*

RESUMEN

Desde el inicio de la crisis económica, el sector inmobiliario ha apostado en el caso de la ciudad de Madrid por la promoción de operaciones dentro del suelo urbano frente al desarrollo de los ámbitos de crecimiento exteriores. A partir del análisis de los objetivos de algunas de las últimas operaciones, así como de aquellas reformas legislativas que han contribuido a este cambio de modelo, la presente comunicación pretende evaluar las consecuencias y retos sobre la ciudad que finalmente se construye.

ABSTRACT

Since the beginning of the economic crisis, the real estate sector has invested in the case of the city of Madrid by promoting operations within the urbanized land instead of the development of the fields of external growth. From the analysis of the objectives of some of the latest operations, as well as those legislative reforms that have contributed to this change of model, this communication aims to assess the consequences and challenges over the city finally built.

PALABRAS CLAVE

Planeamiento urbanístico · Interés General · Modelo urbano · Cesiones · Vivienda de protección

KEYWORDS

Urbanplanning · General interest · Pattern of urban development · Assignment · Social dwelling

1. El Plan General de Madrid y su desarrollo durante la crisis económica

A pesar del grado de madurez que ya existía en el mundo urbano, durante el último boom inmobiliario las políticas en España continuaron centradas en el crecimiento de las ciudades, tal y como se había venido produciendo desde los años 60. El marco legal en vigor y el planeamiento general redactado en los distintos municipios apostaban por un modelo urbano basado los nuevos desarrollos, centrando las propuestas en la construcción de nuevos barrios frente a las necesidades de la ciudad consolidada. En este sentido, el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (en adelante PGOU97), aprobado definitivamente el 19 de abril de 1997, fue un claro exponente de este proceso. Frente al documento que revisaba, cuyo lema era “Recuperar Madrid”, el planeamiento actualmente en vigor apostaba por poner en carga el conjunto de los suelos que quedaban sin desarrollar¹, incluyendo entre ellos algunos clasificados como no urbanizables de protección.

Sin embargo, la llegada de la crisis económica a partir de 2008 paraliza la ejecución de los suelos en los que estaba prevista la construcción de nueva ciudad. Según los datos del Sistema de Información Urbana del Ministerio de Fomento, en el PGOU97 quedan pendientes 169.219 viviendas, frente a las 149.920 que se han construido entre 1998 y 2014².

Las últimas reformas legislativas en materia de vivienda y suelo reformulan el modelo de la burbuja apostando por la vuelta a la ciudad consolidada³, recogiendo, precisamente, la histórica demanda dentro de los procesos urbanos⁴. Sin embargo, el sector inmobiliario ya había encontrado dentro del tejido urbano central de la ciudad de Madrid una forma de mantener vivo el sector. Desde la aprobación de su PGOU97 y hasta finales de julio de 2014, el planeamiento se había modificado en 220 ocasiones⁵. En paralelo a la revisión del PGOU iniciada en 2011, el Ayuntamiento continuó también desarrollando numerosas modificaciones puntuales. Destaca especialmente la revisión del PGOU85 y la modificación del PGOU97, cuyo objetivo era viabilizar jurídicamente los 22 desarrollos anulados por sentencia judicial⁶. Según los datos del propio servicio

¹ **BATALLER ENGUIX, José Javier, et al.** *Guía del Urbanismo de Madrid S. XX, Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 2004*

² **INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**, *Banco de Datos ALMUDENA*, 2016

³ Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

⁴ **GARCÍA MADRUGA, C., MATENSAZ PARELLADA, A., RODRÍGUEZ ALONSO, R.** “Opportunities for the city transformation: the right to the neighborhoods” *The city without public funds & Opportunities from the crisis*. Ed. ECTP-CEU. 196 pg., 2013

⁵ **COMUNIDAD DE MADRID**, *VISOR PLANEA*, 2016. *Datos actualizados a 2014*.

⁶ Sentencia de la Sección 1ª del Tribunal Superior de Justicia de 27 de febrero de 2003 (PO 1328/1997), casada parcialmente por Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007 (rec. 3865/2003), por la que se anulaban 22 ámbitos de desarrollo del PGOU 97. De los 22 ámbitos

de estadística del Ayuntamiento de Madrid, entre 2011 y 2014 se realizaron 27 modificaciones puntuales del PGOU97. En paralelo al supuesto debate abierto sobre un nuevo modelo de ciudad para Madrid, se ajustaban las condiciones de protección, uso y edificabilidad para asegurar una mejora en la rentabilidad económica de muchas de las operaciones previstas en el planeamiento en vigor.

2. Tipologías de las actuaciones dentro del suelo urbano

Las modificaciones puntuales más controvertidas, y desarrolladas por el Ayuntamiento de Madrid durante los últimos años, pueden clasificarse en función de los objetivos planteados para cada una de ellas. Serán especialmente importantes los procesos de terciarización y la apuesta por el desarrollo de viviendas de alto standing en las autodenominadas “áreas de oportunidad”, agudizando todavía más los procesos de recualificación económica y expulsión de población en las áreas centrales de la ciudad⁷: En el anexo se incluye el listado de las operaciones analizadas y citadas a continuación.

- **Cambios de uso en edificios incluidos dentro del Catálogo de elementos protegidos del Plan General.** Sería el caso de dos edificaciones de gran relevancia dentro del conjunto urbano de Madrid, como son el Edificio España y Canalejas. En ambos casos, la modificación puntual aprobada rebaja el nivel de protección que el planeamiento general preveía a petición de la propiedad, realizada a través de una consulta urbanística a la administración local y avalada por un informe de la Comisión Local de Patrimonio Histórico. La reducción del nivel de protección conlleva la revisión del régimen de obras previsto, permitiendo la demolición de parte del edificio existente con objeto de adaptarlo a los nuevos usos planteados: terciarios, destacando los usos hoteleros y comercial, con una pequeña proporción de viviendas.
- **El tratamiento de los grandes equipamientos** de sistema general, ya sean de carácter público o privado. Sería el caso de la ampliación del Santiago Bernabéu, anulada por sentencias judiciales⁸, del Palacio de Exposiciones y Congresos, ordenado a través de un Plan Especial, del Estadio de La Peineta que se está ampliando para acoger el nuevo estadio del Club Atlético de Madrid o del Mercado de la Cebada. Todos los casos comparten dos características básicas: un incremento de edificabilidad respecto a la situación prevista en el planeamiento vigente, y su destino para usos lucrativos vinculados con el sector terciario. En todos los casos, las propuestas desnaturalizan, en parte, el destino de uso público previsto en la calificación original, redundando en la terciarización de los espacios

puestos en cuestión, solo 2 acaban clasificados como suelo no urbanizable, el APE 08.06. Colonia Mingorrubio y el desarrollo UNP 4.08. Aravaca-La Escorzonera-Monte del Pilar, y un tercer ámbito se retira al entenderse como un error cartográfico (UZI 0.06. Arroyo del Fresno (PP.II.1). El resto mantiene tras la modificación la misma ordenación que el PGOU de 1997 recogía.

⁷ GARCÍA PÉREZ, E. “Gentrificación en Madrid: de la burbuja a la crisis”, *Revista de Geografía Norte Grande*, 58: PP. 71-91, 2014

⁸ Sentencias 77, 138 y 312 de 2015 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso - Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recs. rec. 357, 359 y 371 de 2013).

centrales de la ciudad y poniendo en riesgo el débil equilibrio en cuestiones como la movilidad o el nivel de dotaciones públicas existentes. En el caso del Estadio Santiago Bernabéu, las cesiones correspondientes a las redes públicas locales, asociadas al incremento de edificabilidad, se planteaban en un distrito diferente al de la consolidación de la ampliación (a 7 km de distancia). La revisión de la ordenación en el caso del Palacio de Congresos y Exposiciones supone la calificación de hasta el 35% de la edificabilidad permitida en terciario, destinado a la construcción de un hotel de hasta 23 plantas. Y en la Plaza de la Cebada, se pretende sustituir el uso público dentro del que se desarrolla la actividad del actual mercado por el de gran superficie comercial de carácter privado.

- **Los grandes desarrollos dentro del suelo urbano**, entre los que cabe citar al menos la renovación del área ocupada por las antiguas instalaciones de la fábrica de cerveza Mahou y el Estado Vicente-Calderón, la prolongación del Paseo de la Castellana hacia el norte, sobre suelos en gran parte de titularidad pública situados en el entorno de la Estación de Chamartín, y la denominada operación Campamento, a desarrollar sobre unos antiguos terrenos ocupados por cuarteles abandonados de Defensa. Todas ellas se caracterizan por estar situadas en posiciones más periféricas. En los tres casos, las modificaciones puntuales tienen por objetivo el incremento de edificabilidad respecto a la prevista en el PGOU97, en un contexto legal que, contiene importantes reducciones de las cesiones y no exige la reserva de suelo para viviendas con algún tipo de protección. Entre los tres ámbitos se cuentan con capacidad para 4,7 millones de metros cuadrado edificables y entre 35.000 y 50.000 viviendas.
- **La reconversión de los usos públicos obsoletos** ubicados en posiciones centrales de la ciudad, como sería el caso del Taller de Precisión de Artillería o de las cocheras de Cuatro Caminos. Construidas en 1899 y 1919, respectivamente, ambas edificaciones cuentan con valores patrimoniales que podrían haber supuesto su introducción dentro del Catálogo de Elementos protegidos del Plan General. Sin embargo, el uso o la titularidad de dichos terrenos, no facilitó dicha protección, permitiendo la venta del patrimonio inmobiliario y su reconversión en nuevos ámbitos de suelo urbano no consolidado de uso mayoritariamente residencial en los que se desarrollarán viviendas de alto standing con un nivel de cesiones públicas reducido y sin reserva o con una reserva mínima para viviendas de protección.
- **Abuso de la figura de la actuación de dotación, entre otros motivos por cuanto su regulación normativa –actualmente recogida en el artículo 7.1b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana- exige a este tipo de actuaciones del deber de reserva de vivienda protegida, acorde con su naturaleza y finalidad, cual es la de “incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado”;** sin embargo se han ‘acogido’ a esta figura actuaciones tan ajenas a este loable objeto como la ampliación del Estadio Santiago Bernabéu, la Operación Mahou-

Calderón o la Modificación Puntual del PGOUM que rebaja la catalogación del edificio España, en una clara inadecuada utilización de las potestades urbanísticas a nuestro modo de ver.

3. Los cambios en la legislación urbanística de referencia

Desde su aprobación el 17 de julio de 2001, la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid ha sido modificada hasta en 13 ocasiones.

Especialmente significativas han resultado aquellas modificaciones cuyo objetivo era reducir los deberes de los propietarios de suelo, amparándose en las dificultades que la crisis económica suponía para el sector inmobiliario; de entre éstas destacan las que han supuesto la reducción de las cesiones de redes públicas, las relativas a la reserva de vivienda de protección dentro de los nuevos desarrollos, o la limitación del número de alturas.

Cabe destacar cómo además la mayor parte de estas modificaciones -10- se han llevado a cabo bajo el amparo jurídico de las conocidas como leyes de acompañamiento de presupuestos⁹, sorteando de este modo el oportuno debate ya no social, sino incluso parlamentario, sobre ellas.

3.1. La revisión de las cesiones de redes públicas

La primera modificación relativa a las obligaciones de cesión se produce en diciembre del mismo año de la aprobación de la Ley 9/2001. El art.15.21 bis de la Ley 14/2001, 26 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas modifica la disposición transitoria cuarta de la Ley introduciendo la siguiente excepción “c) *En suelo urbano no serán exigibles las cesiones previstas para redes generales en la presente Ley, en tanto no se adapte en su totalidad el planeamiento general a la misma, mediante revisión o primera formulación*”. Este cambio implica que, mientras no se redacte un nuevo plan general, las modificaciones puntuales sobre suelo urbano en el municipio de Madrid solo estarán obligadas a la cesión de redes locales.

Posteriormente, la Ley 9/2010, 23 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público elimina la obligación de ceder redes supramunicipales en el suelo urbanizable¹⁰. Así, las cesiones mínimas pasan de 120 a 100 m²s por cada 100 m²c. Un año más tarde, y bajo la misma justificación, la imposibilidad del sector inmobiliario para desarrollar suelo debido a las altas cargas derivadas de la aplicación de la Ley, las cesiones se reducen todavía más y así la Ley 6/2011, de 28 diciembre, de Medidas Fiscales y

⁹ Así, las Leyes de medidas fiscales y administrativas 14/2001, de 26 de diciembre, 2/2004, de 31 de mayo, 4/2006, de 22 de diciembre, 7/2007, de 21 de diciembre, 3/2008, de 29 de diciembre, 10/2009, de 23 de diciembre, 9/2010, de 23 de diciembre, 6/2011, de 28 de diciembre, 8/2012, de 28 de diciembre, 6/2013, de 23 de diciembre.

¹⁰ Modificación del artículo 91.3 por los números seis y ocho del artículo 12 de Ley 9/2010 («B.O.C.M.» 29 diciembre).

Administrativas¹¹ reduce el estándar final a la mitad (véase Tabla 1). Además, elimina la obligatoriedad de ceder redes locales en suelos cuyo uso global sea el industrial y se permite que la cesión de redes públicas locales sea sustituida por “zonas verdes o espacios libres privadas al menos en la misma cuantía que la cesión a la que estaría obligada”.

	9/2001	9/2010	6/2011
Red Supramunicipal	20 m²s/100m²c		
Viviendas de Integración Social	1/3		
Resto	2/3		
Red General	70 m²s/100 m²c	70 m²s/100 m²c	20 m²s/100 m²c
Zonas verdes	20 m ² s/100 m ² c	20 m ² s/100 m ² c	
Equipamientos	30 m ² s/100 m ² c	30 m ² s/100 m ² c	
Infraestructuras	20 m ² s/100 m ² c	20 m ² s/100 m ² c	
Red Local	30 m²s/100 m²c	30 m²s/100 m²c	30 m²s/100 m²c
Zonas verdes	15 m ² s/100 m ² c	15 m ² s/100 m ² c	15 m ² s/100 m ² c
Resto	Resto	Resto	Resto
Total	120 m²s/100 m²c	100 m²s/100 m²c	50 m²s/100 m²c

Tabla 1. Modificación de la cesión de redes públicas desde el inicio de la crisis económica.

3.2. La reserva de viviendas de protección

En la primera redacción de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, la obligación de reservar parte de la edificabilidad residencial para la construcción de viviendas de protección sólo se aplicaba a los desarrollos de suelo urbanizable. Sin embargo, la redacción introducida en el artículo 10 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, deja intuir que dicha obligación, establecida como mínimo en el 30% de la edificabilidad residencial, es extensible a los suelos urbanos no consolidados. En 2011, la Ley 6/2011, de 28 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas¹² modifica la regulación incluida en la legislación autonómica, estableciendo que “en suelo urbanizable sectorizado y no sectorizado como mínimo el 30 por 100 de la edificabilidad residencial deberá destinarse a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública”, sustituyendo la redacción anterior que, a pesar de ser bastante confusa, conllevaba que al menos el 45% de las viviendas a desarrollar en cada sector tendrían dicha condición¹³. Además, sigue manteniendo la exención sobre los suelos urbanos no consolidados¹⁴.

Otra de las modificaciones sustanciales fue introducida por la Ley 9/2010, 23 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector

¹¹ Modificación del artículo 36 por el artículo 17 de la Ley 6/2011 («B.O.C.M.» 29 diciembre)

¹² B.O.C.M. 29 diciembre. El artículo 17 modifica el artículo 38 de la Ley 9/2001

¹³ La redacción anterior señalaba que en el 10% del suelo podía elegir el ayuntamiento, mientras que en el 90% restante al menos la mitad de las viviendas debían quedar sujetas a algún régimen de protección pública. A pesar el juego que daba dicha redacción, la interpretación que se exigía en la Comunidad Autónoma respondía la reserva del 45% de las viviendas.

¹⁴ Es preciso señalar que en la Modificación Puntual de las Cocheras de Cuatro Caminos, considerada como actuación de urbanización, dicha reserva sí se realiza. Sin embargo, hasta este momento, la mayoría de las operaciones son incluidas como actuación de dotación, hecho que les exime de la obligación de la reserva.

Público¹⁵ que transformaba el carácter de los *suelos integrantes de las redes supramunicipales cedidos a la Comunidad de Madrid*. A partir de ese momento, dichos suelos “*tendrán la condición de bienes patrimoniales salvo que una Ley les otorgue expresamente el carácter de bienes de dominio público*”. Así, además de renunciar a las cesiones de suelo que debían ir destinadas a viviendas de integración social, la nueva regulación abre la puerta a la venta de los suelos obtenidos y las viviendas construidas y ocupadas, hecho que será utilizado por el IVIMA y la EMVS para deshacerse de parte del parque público de viviendas en el momento de mayor necesidad social¹⁶.

3.3. Limitación de 3 alturas más ático en los nuevos desarrollos

Otra importante modificación legal deriva de la Ley 3/2007, 26 julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid. En esta ocasión se incluía un apartado 8 al art. 39 ‘Determinaciones sobre las edificabilidades y los aprovechamientos urbanísticos’ por el cual “*No podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables*”. Esta limitación de alturas para la nueva edificación coincide con una fuerte intervención a favor de los intereses de los propietarios de suelo, que pasarían a asegurarse un importante aprovechamiento a costa de un urbanismo disperso en un momento en el que la crisis inmobiliaria empezaba a ver sus primeros síntomas¹⁷.

Pese a alguna posterior aclaración¹⁸, este artículo provocó importantes quebraderos de cabeza en algunas corporaciones locales, ya que la jurisprudencia iba sentando bases contrarias a algunos de los desarrollos previstos para determinados suelos. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictaminó que el límite de tres alturas era de aplicación a la operación inmobiliaria Mahou-Calderón anulando la “*los particulares de la [Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, en el ámbito “Mahou- Vicente Calderón”] que permiten una edificabilidad general en el ámbito por encima de la prohibición legal de edificar una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas*

¹⁵Modificación del artículo 91.3 por los números seis y ocho del artículo 12.

¹⁶COLAU, A. y ALEMANY, A. 2007-2012 *Retrospectiva sobre desahucios y ejecuciones hipotecarias en España, Estadísticas Oficiales e Indicadores*. Barcelona: PAH, 2009

¹⁷OBSERVATORIO METROPOLITANO *Manifiesto por Madrid. Crítica y crisis del modelo metropolitano, 2009. 70 páginas*

¹⁸A raíz de diferentes vaivenes judiciales, se amplió este artículo mediante la Ley 3/2013, de 18 junio, de Patrimonio Histórico que incluye un nuevo párrafo en la Disposición Transitoria de la anterior indicando que “*En todo caso, no será de aplicación dicha limitación al suelo que estuviera clasificado como urbano antes de la entrada en vigor de esta ley, ni a las futuras modificaciones o revisiones de planeamiento que se tramiten sobre el mismo ni tampoco a los instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a dicho suelo*”

*tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno*¹⁹, y puso en peligro el gran desarrollo del denominado Distrito Castellana Norte al estimar parcialmente el recurso formulado contra el Plan Parcial de Reforma Interior para el desarrollo del APR 08.03 "Prolongación de la Castellana" declarando *"la nulidad de las determinaciones de dicho Plan "que permit[ían] una altura de las edificaciones superior a tres alturas más ático"*²⁰.

Con todo ello, tras las elecciones de 2015, el Grupo Parlamentario de Ciudadanos presentó en la Asamblea de Madrid una proposición de ley para derogar dicho artículo, que sería aprobada en virtud de la Ley 4/2015, de 18 diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que además introducía como aclaración que *"tampoco resulta de aplicación la limitación de alturas a la modificación o revisión del Plan General que haya sido declarado parcialmente nulo por sentencia firme antes de la entrada en vigor de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre"*. Ello llevó el pasado 28 de marzo al Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados a presentar un recurso ante el Tribunal Constitucional contra la Ley del Suelo aprobada por la Asamblea de Madrid²¹ por entender inconstitucional la retroactividad que con evidente intención de afectar a procedimientos judiciales en tramitación se plantea en la disposición adicional de esa norma.

4. La ciudad resultante. Retos en el suelo urbano consolidado

Tanto estas operaciones, como otras muchas que se están dando en la ciudad de Madrid, destacan por provenir de la presión ejercida por el mercado inmobiliario, dejando de lado la incorporación de criterios ambientales y sociales en su desarrollo²². El interés privado pesa en la balanza en todas ellas, mientras que el peso de las políticas urbanas que busquen un reequilibrio territorial y la recuperación del medio urbano por parte de la ciudadanía quedan al margen.

¹⁹ Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 399/2015 de 13 abril, dictada en el Procedimiento Ordinario 705/2010.

La misma Sala y Sección posteriormente y en virtud del Auto de veintisiete de julio de dos mil quince, dictado en el recurso 629/2015 seguido contra la aprobación definitiva del Plan Parcial de Reforma Interior de desarrollo del Área de Planeamiento Remitido 02.21 "Mahou-Vicente Calderón", Distrito de Arganzuela, acordó la suspensión de la ejecución del PPRI de desarrollo de esa operación.

²⁰ Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 972/2013 de 21 de junio, dictada en el Procedimiento Ordinario 798/2011; posteriormente el Tribunal Supremo en Sentencia de 1 de abril de 2015 (rec. 2646/2013) reenviaría el procedimiento al TSJM a fin de que motivara suficientemente la razón por la que no le era de aplicación al proyecto la disposición transitoria contenida en la Ley 3/2007, de 27 de julio

²¹ http://www.eldiario.es/politica/Podemos-TC-Ley-Suelo-Madrid_0_499400391.html

²² **CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R** "El modelo de urbanismo neoliberal enfocado en el turismo y el ocio como ejemplo de insostenibilidad" en *Revista Crítica de Ciencias Sociales ENCRUCIJADAS* nº 8, 2014-. Universidad de Salamanca. pp.189-203.

Todo ello ocurre, además, en un momento en el que, las políticas urbanas deberían apostar por rehabilitación y regeneración de la ciudad existente, donde la administración pública tuviera un papel relevante no solo en la toma de decisiones sino también en la gestión y financiación de las operaciones, en las que el objetivo principal debería ser dar solución a los problemas del tejido urbano y de la población que lo habita. En cambio, la situación jurídica actual permite el desarrollo de actuaciones fundamentadas en una perversión del marco legal que disminuye el interés por lo público en su desarrollo.

El renovado interés por el desarrollo de la ciudad consolidada por parte de los promotores inmobiliarios, apoyados en la reducción de los deberes de los propietarios y promotores de suelo, se fundamenta en las oportunidades de negocio de determinadas entidades. Su encaje dentro del conjunto urbano podría llegar a ser admisible si ciudad y ciudadanía estuvieran en disposición de recuperar las plusvalías generadas por estos proyectos. Pero con un planeamiento obsoleto que el gobierno municipal no baraja cambiar en los próximos años y un marco legal revisado desde las necesidades del sector inmobiliario parece difícil su reversión. El desarrollo de la ciudad se está basando en modificaciones puntuales en suelo urbano que cuentan con importantes ventajas respecto al desarrollo de los suelos urbanizables: no solo encontrarán una rentabilidad económica mayor derivada de su situación privilegiada en el conjunto de la ciudad, sino que quedan exentas de las cesiones de redes generales en ámbitos normalmente deficitarios y no se suele exigir la construcción de vivienda de protección. Solo con la aplicación de estas condiciones a cuatro de las operaciones en discusión, la ciudad accedería a 720.567 m² nuevos, así como la construcción de 15.441 viviendas públicas de nueva construcción (Véase Tabla 2). En el contexto actual, la reversión de las operaciones pasaría por la indemnización de los derechos adquiridos por los propietarios pero únicamente en aquellos supuestos en los que éstos ya se hubieran patrimonializado –mediante la aprobación de un Plan Parcial por ejemplo- pues caso contrario se trataría de *meras expectativas no indemnizables*, conforme pacífica y reiteradísima jurisprudencia en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística.

	Superficie (m ² s)	Edificabilidad				Pérdidas para la ciudad		
		Residencial				Viviendas de Protección		Red Pública General (m ² s)
		Total (m ² c)	(m ² c)	(%)	nº	(m ² c)	(nº viv)	
TPA	11.209	54.225	54.225	100%	542	16.268	232	10.845
Mahou-Calderón	204.218	174.902	157.828	90%	2.000	47.348	676	31.566
Castellana Norte	3.056.700	3.276.691	2.293.684	70%	16.300	688.105	9.830	458.737
Campamento	2.111.914	1.244.400	1.097.100	88%	15.673	329.130	4.702	219.420
	5.384.041	4.750.218	3.602.837	76%	34.515	1.080.851	15.441	720.567

Tabla 2. Estimación de las pérdidas en algunas operaciones urbanas: viviendas de protección y suelo destinado a redes públicas generales. Elaboración propia a partir de los distintos documentos de planeamiento

Dos retos serán por tanto clave en el contexto actual:

- Una revisión del modelo urbano heredado que permita contextualizar el conjunto de las operaciones dentro de las necesidades de la ciudad y sus habitantes, evaluando si las propuestas son producto de los estertores del boom inmobiliario y si se adecúan a lo que la población y la ciudad demandan.
- La revisión del marco legal en su sentido amplio que permita recuperar las plusvalías que las operaciones en suelo urbano generan en un nuevo contexto en el sector inmobiliario ha cambiado sus objetivos, centrando las posibilidades de reversión de las operaciones, acotando derechos pero también deberes de los propietarios, e impidiendo un nuevo ciclo de especulación que afectaría ya no al suelo en general, sino al suelo habitado.

ANEXO

Aprobación Definitiva	Tipo de documento	Clase de suelo	Nombre-Objetivo
27/11/2015	Plan Parcial de Reforma Interior	Urbano no consolidado	Área de Planeamiento Remitido 07.09 "TPA Raimundo Fernández Villaverde", Distrito de Chamberí, promovido por Residencial Maravillas, Sociedad Cooperativa Madrid
28/04/2015	Plan Especial	Urbano consolidado	Palacio de Congresos y Exposiciones situado en el paseo de la Castellana, números 97 y 99, Distrito de Tetuán
29/01/2015	Modificación Puntual	Urbano consolidado	Edificio España situado en la Plaza de España nº 19. Distrito Centro
26/06/2014	Modificación Puntual	Urbano no consolidado	Ámbito APR 07.02 "Cocheras Metro Cuatro Caminos "Manzana delimitada por av.de Reina Victoria, c/Bravo Murillo, callejón de Esquilache, c/ Ramiro II y c/ Marques de Lema.
29/04/14	Modificación Puntual	Urbano consolidado	Ámbito APE 01.07. Plaza de La Cebada-Carrera de San Francisco. Distrito Centro
16/01/2014	Modificación Puntual	Urbano consolidado	Ámbito APE 0111 Sevilla-Canalejas
15/11/2012	Modificación Puntual	Urbano no consolidado	Área de Planeamiento Específico APE 00.03 "Bernabéu-Opañel", constituido por las parcelas del API 05.12 "Santiago Bernabéu" y parte de las parcelas incluidas en el API 11.12 "Mercedes Arteaga-Jacinto Verdaguer", en los distritos de Chamartín y de Carabanchel
26/12/2009	Modificación Puntual	Urbano no consolidado	Ámbito APR 02 21 "Mahou-Vicente Calderón"
02/10/2002	Modificación Puntual	Urbano no consolidado	Ámbito APR 08.03 "Prolongación Castellana"

Tabla 3. Situación de algunas de las operaciones dentro del suelo urbano. Elaboración Propia a partir de los datos existentes en PLANEA²³.

²³ **COMUNIDAD DE MADRID (2016) PLANEA**