

*Las periferias residenciales bloqueadas entre el  
“boom” y la crisis.  
Los PAU fantasma de Madrid.*

El PAU de Arroyo del Fresno.

# SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.
- II. LA EVOLUCIÓN Y EL SIGNIFICADO DE LOS PAU EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA
  - 2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL URBANISMO CONCERTADO EN EL MODELO URBANÍSTICO ESPAÑOL.
    - 2.1. a) EL URBANISMO CONCESIONAL CERDIANO.
    - 2.1. b) PERVIVENCIA Y DIFUMINACIÓN DE UN MODELO. LOS PRIMEROS MODELOS.
  - 2.2. PRIMEROS ESBOZOS DEL URBANISMO CONCERTADO.
    - ORIGEN Y GÉNESIS DE LOS PAU EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE 1976.
- III. LOS PAU EN EL CONTEXTO DE LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS CONFIGURACIÓN GENERAL DE LOS PAU Y FIGURAS EQUIVALENTES.
- IV. LA EVOLUCIÓN DE LA FIGURA DE LOS PAU EN LA COMUNIDAD DE MADRID. ESPECIAL REFERENCIA A LA EXPERIENCIA DEL URBANISMO CONCERTADO EN EL MUNICIPIO DE MADRID.
  - 4.1. ANTECEDENTES.
  - 4.2. LA REGULACIÓN ACTUAL DE LA LEY 9/2001, DE 17 DE JULIO, DE SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. LA APUESTA POR LA FIGURA DEL AGENTE URBANIZADOR EN MADRID.
- V. LOS NUEVOS DESARROLLOS URBANOS EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD DE MADRID. EL PAU DE ARROYO DEL FRESNO COMO EXPRESIÓN DEL URBANISMO CONCERTADO EN EL MUNICIPIO DE MADRID.
  - 5.1. EL CONTEXTO DE LOS PAU EN MADRID.
  - 5.2. EL PAU DE ARROYO DEL FRESNO.
  - 5.3. EL CONTENIDO DE LA ORDENACIÓN DEL PAU DE ARROYO DEL FRESNO.
  - 5.4. ANÁLISIS DE LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA DEMORA EN LA EJECUCIÓN DEL PAU DE ARROYO DEL FRESNO. ¿PAU FANTASMA?
- VI. CONCLUSIONES

## II. LA EVOLUCIÓN Y EL SIGNIFICADO DE LOS PAU EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA

### **Punto de partida:**

- **Urbanismo concertado y/o PAU's, entendidos como técnicas de ejecución del planeamiento, urbanismo concertado o concesional que pretende desvincular de alguna manera la propiedad del suelo del derecho a urbanizar y/o edificar, hacer ciudad.**

**Dos elementos clave a analizar en las conclusiones:**

- a) desvinculación del derecho de propiedad y derecho a urbanizar.**
- b) Desprogramación temporal con respecto al PGOU, mayor flexibilidad y agilidad y adaptación**

### **2.1.ANTECEDENTES REMOTOS DEL URBANISMO CONCERTADO EN EL MODELO URBANÍSTICO ESPAÑOL.**

#### **2.1.A) Urbanismo concesional cerdiano.**

**Cerdá;** concesión al modo ferroviario, al modo del París haussmanniano. Reformulación posterior técnica de la reparcelación.

El modelo concesional que propone Cerdá se basa, de una parte, en la necesidad de la actuación mediante concesionario . Obras de utilidad **pública** “**y como tales se deben realizar por empresas particulares y en virtud de adjudicación en pública subasta**”. Establece además los requisitos necesarios para llevar a cabo la concesión dando una especial importancia a la existencia de un procedimiento legalmente establecido que garantice la publicidad y la subasta.

¿Imposibilidad de desvinculación en España? Propiedad-ejecución del urbanismo.

## 2.1.b) las ACTUR y el primer Plan de desarrollo.

- **Objetivo:** desvinculación mediante técnica de la expropiación, actuaciones rápidas y **contra plan**, ejecución del plan por concesionarios.
- El Urbanismo concurrencial, de concurso que posteriormente vendrá a denominarse urbanismo concertado da sus primeros pasos con **la aprobación del Decreto-ley 7/1970 de 27 de junio**
- **Objetivo:** pretende satisfacer la necesidad de disponer de suelo urbanizado a precio razonable para hacer frente a la demanda de viviendas sociales en las grandes concentraciones urbanas articulando un sistema que pretende crear una oferta ordenada de suelo como medio de luchar contra la especulación de forma que consiga la preparación de suelo con urgencia bajo tres condiciones: rapidez, seguridad y eficacia haciendo posible la formación de unidades urbanísticas integradas.
- La sistemática de estas nuevas Actuaciones Urbanísticas Urgentes parte de la aplicación de la expropiación en las áreas delimitadas, y la adjudicación de la urbanización y edificación de las mismas mediante la pública concurrencia.

## 2.2. Los PAU's en la ley del 76. Definición / Claves / Crítica.

**Definición:** planes de ordenación integral del territorio ubicados en el subsistema de planeamiento general de carácter derivado (necesitan del Plan general para su existencia), necesario (no pueden sin ellos actuarse en Suelo urbanizable No Programado) cuya función consiste en la integración de las determinaciones del Plan General en el SUNP mediante la ordenación al mismo nivel sustantivo de aquellas actuaciones urbanísticas integradas de iniciativa pública o privada incluidas en el Plan General.

**Claves** de las posibilidades de funcionamiento de los PAU's en la legislación de 1976.

Abanico bastante amplio de posibilidades con efectos prácticos y conceptuales bien diferentes:

- A) El Programa de Actuación Urbanística puede funcionar como un modo de ejecución directa por parte de las Entidades Locales en los casos en los que ésta decida llevar a cabo su formulación y ejecución sin que, en este caso, sea necesario la convocatoria de concurso, por lo que lógicamente si la administración formula y ejecuta se actuará mediante expropiación.
- B) la programación por parte de la administración actuante y la convocatoria de concursos para la ejecución y desarrollo de las mismas (art. 150).
- C) La convocatoria de concursos versará sobre la formulación y ejecución de los Programas de Actuación Urbanística de conformidad con las determinaciones y criterios del Plan General. (Art. 146 LS76).

**Crítica.** El urbanismo concertado de los PAU cayó, en el mismo círculo vicioso que pretendía romper, de forma **que también los propietarios esta vez dirigidos bajo la batuta de una empresa adjudicataria de la gestión y ejecución de las obras siguen ostentando un derecho privilegiado a la programación y ejecución de la urbanización.**

## II. CONSOLIDACIÓN DE LOS PAUS EN LA LEGISLACIÓN DE 1998.

- Desaparición de la distinción SUP, SUNP. Decreto-Ley de 7 de junio de 1996, convalidado por la Ley 7/1997 de 14 de abril,
- Cuestiones transitorias no claras que dejan sin efecto la normativa aparentemente liberalizadora: **Disposición Transitoria primera apartado b)**, Únicamente el suelo urbanizable no programado podrá desarrollarse directamente a través de Planes Parciales, a iniciativa de los propietarios, pero con la condición de que se encuentre delimitado en el planeamiento general y estén fijadas las condiciones para su desarrollo

## III. Los PAUS en la legislación autonómica

- Figuras afines. Homólogos y sucedáneos.
- Sentencia TJCE 11 de mayo de 2011, conforme modelo valenciano.

## **IV. Los PAUS en la CAM**

- **1. Antecedentes.**
- **2. La regulación actual de la ley 97/2001 de 17 de julio de Suelo de la CAM.**
- **3. La “Operación de los PAU” en el PGOU de 1997.**
- **4. Case study. El PAU de Arroyofresno, luces y sombras del urbanismo concertado.**

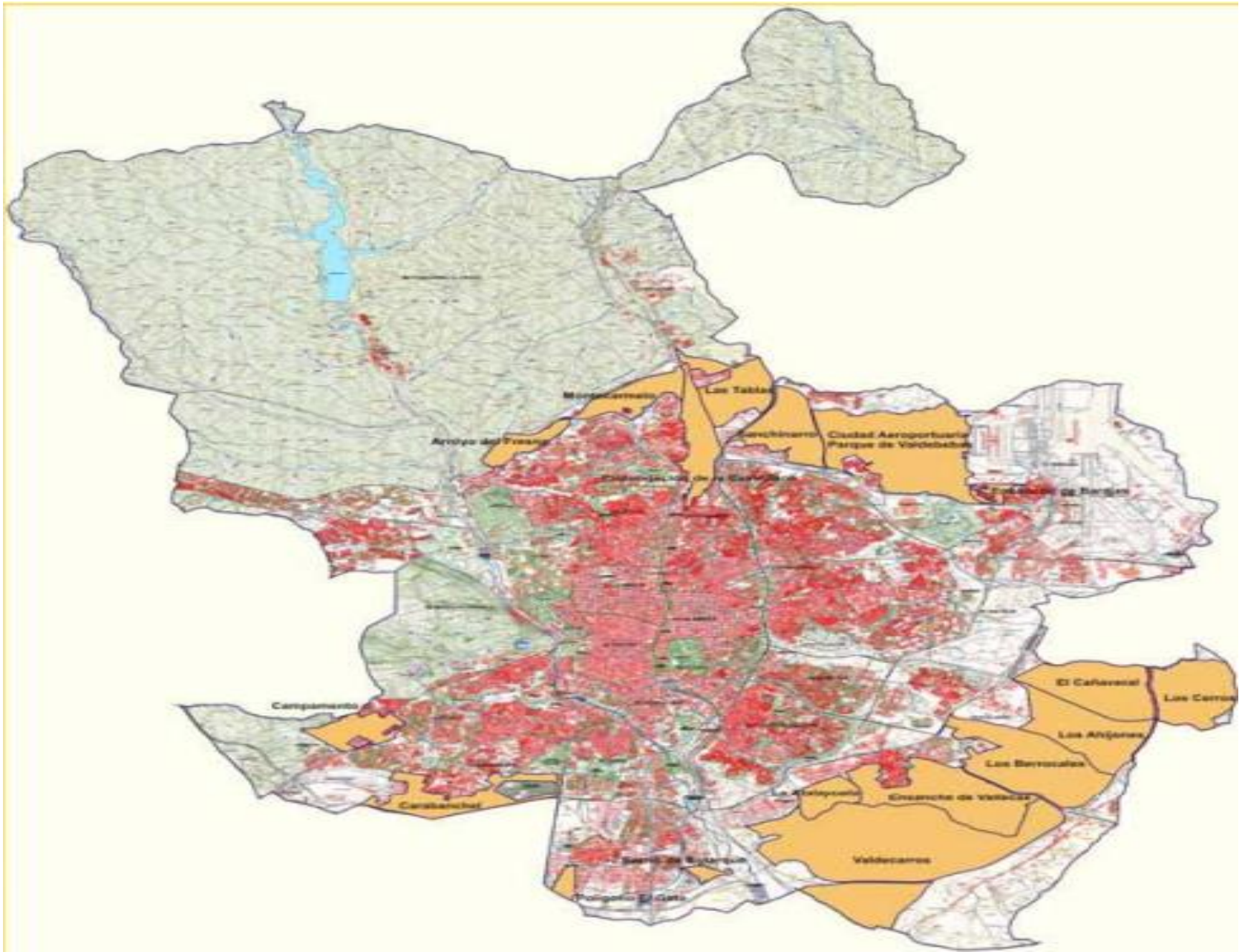
## 1. Antecedentes normativos. CAM vs. Ayuntamiento de Madrid

- **Ley 9/95, de 28 de marzo, de medidas de Política Territorial (LMPT)**. Esta norma fue una regulación parcial de la materia urbanística, esto es, un mero complemento del régimen urbanístico contenido en la legislación estatal, por aquél entonces, el Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 (TRLR 92).
- Tras los efectos derivados de la STC 61/97, se aprobó la **Ley 20/1997 de 15 de julio, de Medidas urgentes en materia de Suelo y Urbanismo** para suplir parte del vacío normativo generado por la declaración de inconstitucionalidad de numerosos preceptos del TRLR de 1992. Esta regulación incorporó las **Zonas de Interés Regional** como instrumento no sólo de planeamiento y de definición estructural de la ciudad sino como mecanismo de intervención regional en los procesos de urbanización de suelos no urbanizables o suelos urbanizables no programados.



## 2. La regulación actual de la ley 97/2001 de 17 de julio de Suelo de la CAM.

- Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), ha optado por una regulación **completa y omnicomprensiva** para superar definitivamente el marco normativo estatal.
- Creación de **nuevas categorías dentro del suelo urbanizable (sectorizado y no sectorizado)**.
- **Planes de Sectorización: resultado del planteamiento lógico de la reutilización de los PAU como instrumentos generales, intermedios entre el Plan General y los planes de desarrollo.**
- La vigente ley del suelo madrileña, confirma la línea de desprogramación del Plan General, se pasa a programar la fase de gestión y ejecución urbanística con evidente apoyo en la iniciativa privada o en la figura del promotor.
- El agente urbanizador, no ha dado el resultado esperado en el municipio de Madrid.
- **Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, optó por suprimirla expresamente del ordenamiento jurídico madrileño, devolviendo con esta decisión el protagonismo al tradicional sistema de compensación**



## V. Los nuevos desarrollos urbanos en el ámbito de la ciudad de Madrid. El PAU de Arroyo del Fresno como expresión del urbanismo concertado en el municipio de Madrid.

- ***El contexto de los PAU en Madrid.***
- 1. El **encarecimiento de la vivienda, sobre todo a partir del año 1985** coincidiendo con el *boom* inmobiliario de Madrid y la drástica reducción de la oferta de viviendas de promoción pública, provocaron el éxodo de población joven hacia la corona metropolitana del municipio de Madrid, con el consiguiente efecto de envejecimiento de la población del centro urbano. Esta circunstancia **superó las previsiones del recién aprobado PGOU de Madrid de 1985**, el cual no había contemplado en el horizonte mayores necesidades de crecimiento de la ciudad, quedando en este aspecto tan elemental obsoleto en sus determinaciones.
- 2.. Los PAU en Madrid se presentaron desde un primer momento, **como los instrumentos más idóneos para favorecer un crecimiento organizado de la ciudad, sin rupturas bruscas entre las áreas centrales y la periferia, favoreciendo nuevos desarrollos urbanos integrados y conectados con el centro y como mecanismo corrector de desequilibrios, evitando la segregación funcional del área metropolitana de Madrid y la polarización entre el centro (actividades económicas) y la periferia (zona residencial).**
- 3. El Ayuntamiento de Madrid puso en marcha en el año 1992, la operación de desarrollo de importantes áreas de suelo urbanizable a través de la figura de los PAU. Esta operación, dirigida por tanto a crear nuevas zonas de expansión de la ciudad con vocación de generar desarrollos equilibrados, equipados y autosuficientes, se localizó en seis ámbitos, repartidos en cuatro áreas situadas en la periferia norte de la ciudad y otras dos localizadas en el sur de la misma conocidos como “Arroyo del Fresno”, “Monte Carmelo”, “Las Tablas”, “Sanchinarro”; “Carretera de Valencia” y “Carabanchel”, y afectando a un total de 2.258,83 hectáreas de suelo.
- 4. Posteriormente, con la vigencia **del PGOU de 1997, los PAU se mantienen como claros exponentes de los objetivos que ya alumbró la Ley del Suelo de 1976 y que consolidó la Ley 6/98**, al introducir, en una moderna metrópoli de gran dimensión como Madrid, importantes dosis de flexibilidad y de capacidad de adaptación del PGOU a una realidad socio-económica en continua evolución y transformación y facilitar la transición del modelo radio-concéntrico de ocupación de espacio hacia un modelo territorial poli-nuclear, creando nuevas centralidades periféricas que descongestionan las áreas centrales y diversifican la oferta espacial de usos evitando la especialización zonal.

## 4. Case study. El PAU de Arroyofresno.





**Objetivos:** PGOUM de 1997, los objetivos del PAU de Arroyo del Fresno, fueron:

- Completar el tejido urbano en el área, creando un cierre de ciudad armónico y de baja densidad.
- Dotar de conexiones al viario de la zona con la M-40.
- Crear un área de servicios, permitiendo el diseño de un intercambiador.
- Permitir la creación de un área deportiva que sirva como pantalla de protección entre la ciudad y el Monte del Pardo.

**Contenido:**

1. Superficie del ámbito: 1.560.000 m<sup>2</sup> Superficie edificable total: 374.000 m<sup>2</sup>

2. Uso característico: Residencial. Aprovechamiento tipo: 0,2949 m<sup>2</sup>/ m<sup>2</sup>

3. Coeficientes de ponderación: VP (vivienda pública)=1,0

VL (vivienda libre) colectiva =1,3	VL unifamiliar 1,6	Terciario =1,4.
------------------------------------	--------------------	-----------------

4. Sistema de actuación: Compensación. Fijado en la delimitación de las Unidades de Ejecución.

5. Definición básica del sistema general viario y de zonas verdes a concretar por el Plan Parcial

7. Número máximo de viviendas: 3.240 Número mínimo de viviendas protegidas: 1.800

8. Edificabilidad de referencia:

Residencial libre: 162.000 m<sup>2</sup>

Residencial protegida: 162.000 m<sup>2</sup> (protección oficial y precio tasado)

Terciario: 30.000 m<sup>2</sup>

Terciario Comercial: 20.000 m<sup>2</sup>

- **Claves jurídicas iniciales.**

1. Decisión municipal de independizar la tramitación de las Modificaciones Puntuales del PGOU del 85, del proceso de revisión del PGOU por aquel entonces en marcha. Esto no supuso, sin embargo, que las modificaciones puntuales quedaran por completo desconectadas de dicho proceso de revisión, sino que se planteaban como avances parciales del mismo que pasarían a formar parte del nuevo proyecto de ciudad.
2. Adopción simultánea de los acuerdos de aprobación inicial de las modificaciones puntuales y del planeamiento de desarrollo legalmente necesario (PAU y PP). Con ello, se intentaron eludir los efectos jurídicos derivados de la suspensión de licencias vinculada a la aprobación inicial de la revisión del PGOU y adelantar la oferta de suelo disponible en Madrid.
3. **Opción inicial por la expropiación como sistema de actuación para el ámbito para asegurar un control municipal** directo en la transformación del mismo.

#### ***4. Análisis de los factores determinantes de la demora en la ejecución del PAU de Arroyo del Fresno.***

- 1..Error en la previsión inicial de las necesidades de crecimiento de Madrid y las discrepancias de la Comunidad de Madrid en algunos aspectos de la actuación.
- 2.La especial protección ambiental de parte del ámbito.  
y la especial configuración de las infraestructuras terrestres.
- 3.La incidencia de los informes sectoriales emitidos durante el procedimiento de tramitación del PAU.
- 4.Las decisiones municipales adoptadas para la equidistribución y gestión del ámbito
- 5.Pronunciamientos judiciales acaecidos en aspectos vinculados al ámbito.



## *1. Falta de previsión PGOU 85 y discrepancias de la Comunidad de Madrid.*

- La secuencia descrita explica cómo el PGOU de 1997 recogió dentro de la clase de suelo urbanizable no programado, a desarrollar mediante PAU y PP, los ámbitos de Arroyo del Fresno. En este sentido la **Orden de 17 de abril de 1997, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid**, Plan General de Ordenación Urbana del término municipal de Madrid, promovido por la Gerencia Municipal de Urbanismo, determinaba en su apartado Primero c) SUELO URBANIZABLE que el “UZI 00.06 Arroyo del Fresno, **deberá excluirse de los ámbitos que corresponden a suelo urbanizable incorporado por cuanto carece de planeamiento de desarrollo aprobado, debiendo clasificarse el ámbito como suelo urbanizable no programado con las condiciones que se establecen en su ficha de ordenación**”.

## 2. Especial configuración medioambiental del ámbito.

- Ubicación en el borde físico de la ciudad y zona limítrofe con el área protegida del **Monte del Pardo** (ecosistema que conserva su carácter natural con delicado equilibrio faunístico y paisajístico).
- Inclusión en su interior del antiguo **cauce de Arroyo del Fresno** (vaguada natural que se constituye como el eje de un parque lineal sobre el que gravitan las zonas destinadas a usos lucrativos y equipamientos), que da nombre al ámbito.

### **3. La especial configuración de las infraestructuras terrestres existentes en el ámbito.**

- Problemas; límites legales a respetar por la ordenación del PAU en cuanto a la **ubicación y distancia de las edificaciones respecto de redes de transportes como carreteras y líneas ferroviarias.**
- Asunción del coste de la ejecución de determinadas conexiones de gran envergadura.
- **Compromiso de ejecutar las obras de ampliación de la Red de Metro de Madrid para la conexión del ámbito con el resto de la ciudad** (compensación en forma de edificabilidad en el ámbito)

## **4.La incidencia de los informes sectoriales**

- **Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid** : informe desfavorable en la modificación puntual del PGOU de 1985 que propiciaba el posterior desarrollo del ámbito mediante un PAU, en el que se desestimaba la ordenación inicialmente propuesta por entender que la misma **no resolvía en su totalidad el tránsito del tejido urbano al espacio verde protegido al tiempo que no potenciaba los valores medioambientales que podían aportar a la zona la recuperación y conservación del cauce del arroyo.**
- **Confederación Hidrográfica del Tajo cuestionamiento de las alternativas que recogía el PAU de cara al tratamiento, recuperación y preservación del cauce del arroyo,** el cual finalmente ha sido objeto de soterramiento en gran parte del su curso.
- **Dirección General de Carreteras del ministerio de Fomento como por la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de la Comunidad de Madrid,** en todos los aspectos del PAU concernientes a la localización y ejecución de nuevas infraestructuras de comunicaciones terrestres y la conexión a las ya existentes, fundamentalmente la M-40 y línea ferroviaria.

## **5. Criterios municipales para la gestión del ámbito.**

- **Problemas vinculados fundamentalmente a la equidistribución de beneficios y cargas planteada por el Ayuntamiento: impugnación por los propietarios: retrasó el inicio de la urbanización del ámbito.**
- **Sistema de expropiación fracaso.**
- **Convenio Urbanístico de 17 de mayo de 1996, la gestión del PAU de Arroyo del Fresno se concretó en la delimitación de dos Unidades de Ejecución (UE 1 y UE 2) a desarrollar ambas mediante el sistema de compensación.**
- **Aprobación de los Proyectos de Estatutos y Bases de Actuación, :con fecha 18 de noviembre de 2004 la Junta de Compensación correspondiente a la UE 2, y con fecha 14 de julio de 2005, la Junta de Compensación correspondiente a la UE 1.**
- **2008, se iniciaron los trámites legalmente previstos para la expropiación de los propietarios no adheridos a la Junta de Compensación.**
- **El Proyecto de Urbanización de la UE 1 se aprobó inicialmente el 29 de julio de 2004 y con carácter definitivo por acuerdo de la Junta de Gobierno el 28 de julio de 2005. Las obras de urbanización de la UE 1 se encuentran totalmente finalizadas una vez obtenidos la totalidad de los terrenos del ámbito, aunque se encuentra pendiente de ejecución la parte de la zona verde prevista sobre el curso del arroyo que da nombre al ámbito, la cual se está negociando con la Confederación Hidrográfica del Tajo.**
- **La UE 2 cuenta con Proyecto de Urbanización aprobado definitivamente con fecha 2 de diciembre de 2004 y definitivamente por acuerdo de Junta de Gobierno de 27 de octubre de 2005.**
- **Las obras de urbanización se encuentran prácticamente finalizadas a excepción de las de asfaltados de un tramo de viario localizado en parcelas pendientes de desalojo y obtención, para las cuales se han iniciado los correspondientes expedientes de expropiación. La situación de la zona verde de la UE 2 es la misma que al de la UE 1.**
- **Además de los ámbitos delimitados por las UE 1 y 2, el PAU de Arroyo del Fresno previó la ejecución de un campo de golf en terrenos de titularidad municipal, para cuya urbanización, edificación y construcción, el Ayuntamiento de Madrid formalizó, con fecha 15 de abril de 2004, la cesión de un derecho de superficie a favor de la Real Federación Española de Golf. Este campo de titularidad pública se encuentra a día de hoy totalmente ejecutado y en explotación.**

## **6. Pronunciamientos judiciales**

- **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003**, resolvió el recurso interpuesto contra la Orden de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, de 17 de abril de 1997, por la que se hacían públicos los acuerdos del Consejo de Gobierno de aprobación definitiva de la revisión del PGOUM.
- **El Tribunal Supremo por sentencia de 3 de julio de 2007**, casó parcialmente la sentencia del TSJ de Madrid, dejándola sin efecto en determinados ámbitos.
- **Resolución de 14 de febrero de 2008 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se hizo público el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de enero de 2008**, por el que se aprobaban las actuaciones en relación con el PGOUM derivadas de la sentencia del TSJ de Madrid de 27 de febrero de 2003, la cual confirmó la inexistencia de cambio de clasificación del suelo entre el Planeamiento General de Madrid de 1985 y 1997, en los suelos incluidos en el UZO “Arroyo del Fresno”.
- **Consecuencia: desde el año 2003 hasta el año 2007 no se retomaron las actuaciones dirigidas a la culminación del PAU de Arroyo del Fresno.**

## Conclusiones.

- **La demora en su culminación ha estado vinculada a factores externos relacionados con la especial configuración y ubicación del ámbito en el contexto de la ciudad de Madrid, ajenos en cualquier caso a la virtualidad e idoneidad del PAU como instrumento de partida del proceso urbanizador.**
- La situación generalizada de crisis económica por la que atraviesa con especial incidencia en el sector inmobiliario y de la construcción ha repercutido en parte en el plazo final de terminación de la actuación de desarrollo urbanístico, pero considerándola de manera aislada y para el caso concreto del PAU de Arroyo del Fresno **no ha sido el factor desencadenante del retraso.**
- Por lo demás, también se constata que esta relevancia del PAU en el municipio de Madrid, se ha visto favorecida por el escaso **éxito de figuras más radicales, desde la óptica de la iniciativa privada, como la del agente urbanizador de la LSCM, la cual llegó a desaparecer del marco jurídico madrileño sin haber logrado la realización efectiva del objetivo al que estaba llamado.**