

OBSERVACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE REEQUILIBRIO TERRITORIAL AL ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO Y DESARROLLO EQUILIBRADO DE LA REGIÓN.

Con fecha de 12 de diciembre (Ref:30/106792.9/25) se recibió en esta DG el ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO Y DESARROLLO EQUILIBRADO DE LA REGIÓN y su MAIN correspondiente, con el fin de que se presentasen observaciones, y con plazo hasta el 26 de diciembre. Se remitió escrito de observaciones de la DGRT al Anteproyecto de Ley, con fecha de 26 de diciembre de 2025 (Ref: 53/005793.9/25).

Posteriormente con fecha de 10 de febrero de 2026 se recibe de nuevo el ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO Y DESARROLLO EQUILIBRADO DE LA REGIÓN y su MAIN correspondiente, con modificaciones a tenor de las propuestas y sugerencias formuladas por las distintas Unidades, y para realizar nuevas observaciones, en su caso.

Analizado el nuevo texto del Anteproyecto, y su Main, se informa:

I.- OBSERVACIONES PRESENTADAS AL ANTEPROYECTO (DICIEMBRE 2025)

Respecto al escrito de observaciones presentado por esta DGRT con fecha de 26 de diciembre, se han apreciado algunas de ellas y han sido recogidas en el nuevo texto del Anteproyecto. Sin embargo, **no se han valorado la mayor parte de las propuestas, por lo que se vuelven a reiterar en ese nuevo informe, para su consideración:**

1.-Se reitera la propuesta de **modificación del Título del Anteproyecto** con el siguiente tenor literal: ***ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO Y DESARROLLO URBANÍSTICO DE LA REGIÓN.***

Y ello porque este título propuesto es más adecuado al contenido del anteproyecto y dado que el título de la norma, como señalan las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por el Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 (Directriz 7), debe reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

2.- Respecto a la propuesta de modificación de la **sección 2ª, del capítulo 1, del Título II, Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid**, con la inclusión de un nuevo artículo con el procedimiento de aprobación y modificación de la Estrategia Territorial.

Si bien sí se incluye en este nuevo texto el procedimiento de aprobación de la Estrategia Territorial, sin embargo, no se aprecia en el mismo la participación activa de esta DG de Reequilibrio

Territorial, así como las administraciones afectadas, tal como se propuso en el escrito de observaciones del pasado 26 de diciembre.

3.- Se reitera la propuesta de modificación **del artículo 87, (anterior artículo 83) Objeto del régimen de apoyo y fortalecimiento**, que quedará redactado en los siguientes términos: (en subrayado el texto que se añade).

“Artículo 83. Objeto del régimen de apoyo y fortalecimiento

...Sin perjuicio de lo previsto en el presente Título, la Consejería competente en materia de Administración Local prestará la asistencia técnica en materia urbanística que le corresponda en virtud de lo previsto en la legislación básica.”

4.- Se propone la modificación **del apartado 1 a) del Artículo 88(anterior 84). Clasificación de los municipios a efectos del presente título** que quedará redactado en los siguientes términos: (en subrayado el texto que se modifica y se añade).

“1. A los exclusivos efectos de lo dispuesto en este título, los municipios se clasifican, en función de su población de derecho, en los siguientes grupos:

a) Municipios de mayor población: aquellos que cuenten con una población superior a veinte mil habitantes, distinguiéndose entre:

1.ºGran ciudad: aquellos municipios que cumplan con los requisitos de gran población, conforme a lo regulado en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

2.ºMunicipio muy grande: aquellos que tienen una población de derecho superior a 50.000 habitantes y no están calificados como gran ciudad.

3.ºMunicipio grande: aquellos con una población superior a 20.000 habitantes e inferior a los 50.000 habitantes. “

5.- Respecto a la propuesta de modificación **del apartado 1 b) 2º del Artículo 88(antes 84). Clasificación de los municipios a efectos del presente título**, se entiende recogida la propuesta en términos generales y clarificado el contenido del artículo.

6.-Se reitera la propuesta de modificación **del apartado 3 del Artículo 88(antes 84). Clasificación de los municipios a efectos del presente título** que quedará redactado en los siguientes términos: (en subrayado el texto que se modifica y se añade).

“3. Con carácter excepcional y atendiendo a las disponibilidades de asistencia, se atenderán solicitudes de acompañamiento en materia de planeamiento de municipios con población superior a 5.000 habitantes, justificando debidamente su imposibilidad para la gestión del mismo y petición por razones de necesidad, urgencia o interés general.”

7. Se reitera la propuesta de modificación **del apartado 1 del Artículo 102 (antes 98). Funciones y régimen de actuación de las mancomunidades de servicios urbanísticos**, que quedará redactado en los siguientes términos:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen local, las mancomunidades de servicios urbanísticos constituidas por pequeños municipios podrán asumir funciones de asistencia técnica en materia urbanística, ~~por delegación de competencias~~, en particular en lo relativo a la emisión de informes técnicos y jurídicos, así como a la tramitación y concesión de títulos habilitantes y disciplina urbanística, sin perjuicio de lo dispuesto en el Título VIII de esta Ley.”

8.-Se reitera la propuesta de modificación **del apartado 2 del Artículo 102 (antes 98). Funciones y régimen de actuación de las mancomunidades de servicios urbanísticos**, que quedará redactado en los siguientes términos: (en subrayado el texto que se modifica y se añade).

“2. La Comunidad de Madrid, a través de la Consejería competente en materia de urbanismo, establecerá sistemas preferentes de cooperación y asistencia, especialmente económica a las mancomunidades de interés general que presten servicios urbanísticos para garantizar una prestación eficaz y eficiente del ejercicio de sus competencias y funciones”.

9.- Se reitera la propuesta de modificación **del apartado 2 del Artículo 103. Reserva de Vivienda protegida**, que quedará redactado en los siguientes términos: (en subrayado el texto que se modifica y se añade).

“2. Con carácter excepcional, estarán exentos de la aplicación de la reserva de vivienda protegida los ~~municipios en riesgo de despoblamiento~~ municipios de menos de 2.500 habitantes, previo informe favorable de la consejería competente en materia de vivienda que justifique

adecuadamente la inexistencia de demanda de vivienda protegida en su ámbito. La inexistencia de demanda deberá acreditarse mediante indicadores objetivos y actualizados (registro de demandantes, adjudicaciones, tiempos de espera, vacancia, precios relativos, evolución demográfica), con referencia temporal no superior a doce meses.”

10.- Se reitera la propuesta de modificación **del apartado 4 del Artículo 277(antes 239).Distribución de competencias en materia de disciplina urbanística**, que quedará redactado en los siguientes términos:

“4. La Comunidad de Madrid ostenta competencia directa para el restablecimiento de la legalidad ante las actuaciones que vulneren la ordenación territorial. Se entiende que inciden en la ordenación territorial los actos y usos que afecten a suelo rural protegido por la ordenación territorial en municipios con una población igual o inferior a 1000 habitantes”.

II.- OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL AL ANTEPROYECTO (FEBRERO 2026)

Título Preliminar

Régimen fuera de ordenación absoluta

Novedad relevante y necesaria es la regulación tanto del régimen de fuera de ordenación parcial como absoluto, así como el asimilable al fuera de ordenación, dada la obsolescencia al respecto de las normativas municipales de muchos de los municipios de la Comunidad de Madrid, siendo la jurisprudencia quien ha ido marcando el camino en este aspecto. Ha creado y sigue creando situaciones de inseguridad a los técnicos municipales. Se realizan las siguientes consideraciones al respecto:

Respecto al régimen de obras en situación de **fuera de ordenación absoluta**, se hace referencia expresa a que podrán autorizarse **únicamente las obras de conservación**, no obstante, seguidamente se plantea la posibilidad de **superar el régimen de obras** de mera conservación, hasta al menos, obras de consolidación para cumplir con la seguridad estructural del edificio.

Si no se acota el alcance máximo de estas obras, podría crearse, como ha venido siendo habitual, indeterminación del alcance máximo de las mismas. Por ejemplo, una cubierta que tiene dañada la estructura, ¿cabría la reparación puntual de los daños que tuviera, esto es obras de consolidación, o cabría la sustitución de la cubierta? Lo mismo podría ocurrir con los forjados. Y en uno y otro caso las obras se realizarían para dar cumplimiento a la seguridad estructural del edificio.

Régimen jurídico de fuera de ordenación por infracción prescrita.

Matizar que previo o simultánea a la autorización de obras en edificaciones o construcciones que se encuentran en esta situación, debiera constar resolución expresa respecto a dicha declaración por el órgano competente municipal, así como quedar inscrita dicha situación en el Registro de la Propiedad. Como se indicará en el apartado de sugerencias en el bloque de disciplina del presente escrito, se propone el estudio de la hipotética inclusión de estas autorizaciones en el procedimiento de licencia urbanística para facilitar el control previo en este tipo de situaciones.

I. Régimen del suelo

Respecto al contenido de cada título en relación con la estructura general del anteproyecto, teniendo en cuenta la clasificación del suelo propuesta, se entiende que tanto la **clasificación del suelo** como los tipos de **actuaciones urbanísticas y edificatorias** se adaptan al contenido de la legislación Estatal para las situaciones básicas del suelo, así como los derechos y deberes inherentes a ellas.

Así se recoge en el borrador de Ley, resultando, respecto a la clasificación:

- Suelo urbanizado
- Suelo rural no protegido
- Suelo rural protegido.

Y respecto a las actuaciones de transformación urbanística:

- Las de nueva urbanización.
- Las de reforma o renovación de un ámbito de suelo previamente urbanizado.
- Las actuaciones de dotación.
- Las actuaciones de regeneración urbana. Estas serían **novedosas** y no están contempladas en la legislación estatal o si lo están parece entenderse que sería un tipo de actuación de reforma o renovación.

Por otro lado, se regulan las actuaciones edificatorias, también recogidas en el TRLSRU.

A este respecto, de la situación básica del **suelo rural**, la nueva Ley distingue dos clases de suelo (el protegido y el no protegido). Sin embargo, en caso de **suelo urbanizado**, no se establecen categorías sobre las que volcar derechos y deberes de manera directa en función también del tipo de actuación urbanística.

Todavía en el borrador de Ley parece que no se establece, en el apartado del estatuto jurídico de la propiedad del suelo, los derechos y deberes inherentes a cada tipo de actuación urbanística. En concreto, en **suelos urbanizados**, podría ser conveniente distinguir de manera concreta derechos y deberes entre aquellos suelos donde es necesario la tramitación de un plan ejecutivo para la transformación de suelo (serían ámbitos de suelo urbanizado ubicados en áreas de referencia mayor), ¿o convendría establecer otra categoría de suelo urbanizado para estos casos?)

Por otro lado, el *régimen de derechos y deberes de los propietarios* de los suelos vinculados a la clasificación del suelo, parece entenderse que el borrador directamente remite su regulación a lo que establece la legislación estatal. No obstante, hay horquillas que han de definirse (como las de cesión

de aprovechamiento que la Ley establecerá en función del tipo de transformación urbanística y la clase del suelo). Entendemos que este hecho está en proceso de elaboración.

Con la redacción actual, la definición de **actuaciones de dotación** y las **actuaciones de regeneración urbana** se definen en el **apartado de gestión urbanística**. Esto podría resultar un tanto confuso a la hora de comprender la Ley. Por coherencia narrativa, una vez definida la clasificación del suelo y las operaciones de transformación urbanística y edificatorias, podría resultar conveniente, definir en un mismo título cada una de ellas y no en dos títulos diferentes como se plantea en el borrador.

Igualmente, con la redacción actual, podría resultar un tanto confuso la línea que separa la regeneración de la renovación urbana. Entendemos que, a la hora de operar, el régimen de cesiones será claramente diferente en uno u otro caso y que precisamente se incorpora este nuevo régimen de regeneración urbana para “liberar” cargas respecto del régimen de renovación para facilitar los procesos de renovación de tejidos existentes en la ciudad, y que así se plasmará en el anteproyecto de Ley.

Usos y actividades en suelo rural

El borrador de ley establece para suelo rural dos tipos de usos, los **usos primarios**, que serían los usos propios por la naturaleza del suelo rural; y los **usos excepcionales**, que serían aquellos usos en los que cabría estudiar su implantación en suelo protegido de manera excepcional y contribuyendo al desarrollo rural sostenible. Se entiende pues, que las posibles actuaciones en suelo rural, tanto para los **usos primarios** como los **excepcionales**, se tramitarán mediante título **habilitante municipal** en uno y otro caso. Sin embargo, nada tiene que ver el carácter de unos y otros respecto de la **excepcionalidad**. Estos últimos difieren de los primarios en la necesidad de responder a un **interés público, interés social, o que contribuyan al desarrollo rural sostenible**.

Podría ser interesante establecer el **mecanismo que declare efectivamente tal interés**, dado que, en caso contrario, en la práctica ambos grupos podrían entenderse, sobre todo por los particulares, con el mismo carácter que los usos primarios.

Por otro lado, es novedoso y significativo, respecto de la legislación actual, que desaparece la condición previa necesaria para autorizar las **actividades relativas a eventos y turismo rural: que se realice exclusivamente en edificaciones existentes** y por tanto que **el alcance de las obras** sea las de *rehabilitación con ampliaciones de manera excepcional*. Esto haría entender, que con la nueva ley se abre la puerta a realizar cualquier tipo de obra incluyendo la posibilidad de implantar nuevas construcciones. ¿Cómo convive esta nueva redacción de Ley con el art. 9 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas? ¿Cómo quedaría regulado en la nueva Ley el uso de eventos tipo bodas tan presente en la Comunidad de Madrid?

En ese sentido, bien vía reglamentaria, o en la propia Ley, resultaría de utilidad y necesaria la regulación del alcance de las obras vinculadas a estos usos. Sobre todo, en periodo transitorio hasta adaptación del planeamiento municipal o hasta que un plan ejecutivo lo estableciera.

Parece que no se hace referencia en el anteproyecto de ley, a la articulación de estos usos en suelo rural sobre la necesidad o no de su **compatibilidad con el planeamiento municipal vigente** (que

permanecerá vigente hasta la total adaptación a las determinaciones establecidas desde el PEM). Este extremo, con términos que se han ido añadiendo según jurisprudencia del tipo “no expresamente prohibido por el planeamiento”, ¿qué ocurre con ellos en periodo transitorio?

Se entiende el PEM como el instrumento que determinará la ordenación pormenorizada en suelo rural. No obstante, podría ser conveniente el estudio del establecimiento de unas “reglas marco” que sirvan de referencia común para el territorio de la Comunidad de Madrid. ¿Se propone entonces, con la redacción actual, que cada estrategia municipal regule sus propios usos y obras admisibles y por tanto el régimen sea diferente en función de dicha estrategia? En ausencia de PEM, en periodo transitorio, ¿se estaría habilitando al plan ejecutivo para que regule estos usos?

Tampoco se hace referencia a la necesidad o no de vincular los usos y construcciones autorizables a una **parcela mínima**. La regulación actual es un tanto confusa y dispersa debido a la regulación (obsoleta) de los planeamientos municipales hoy día. Esto enlaza con la necesidad o no de vincular las actividades y usos con la unidad mínima de cultivo.

Unidad mínima de cultivo.

En la actual redacción de LSCM, se hace referencia a la superficie mínima de parcela, y en su caso, unidad mínima de cultivo, en caso de SNUP en los siguientes puntos:

- Las actividades de carácter extractivo: la **superficie mínima de la finca** soporte de la actividad será la funcionalmente indispensable.
- Las instalaciones destinadas al ejercicio de actividades científicas, docentes y divulgativas relacionadas con los espacios naturales, incluyendo el alojamiento si fuera preciso. En estos supuestos, la **superficie mínima de la finca** será la que funcionalmente sea indispensable.
- Los establecimientos de turismo rural en edificaciones rurales tradicionales rehabilitadas al efecto, dentro de los **límites superficiales** y de capacidad que se determinen reglamentariamente.

En SUNS, además, en referencia a la **legislación forestal y agraria** para los terrenos considerados monte, **se regula la superficie mínima de parcela** necesaria para la implantación de uso vivienda unifamiliar (art. 26 LSCM, apartado 1.d). En concreto se dispone:

*Para que se autorice el **uso de vivienda familiar** será necesario que se disponga aislada en el interior de la unidad, que por su localización no pueda presumirse finalidad urbanizadora por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico, y que la finca cuente, cualquiera que sea su naturaleza, con la **superficie mínima que se establece en la legislación forestal y agraria para los terrenos considerados monte**.*

Por otro lado, tradicionalmente se ha vinculado la autorización de usos tanto en SNUP como SUNS a la vinculación a la unidad mínima de cultivo sobre la que daría soporte, condicionante que quedaría regulado en ocasiones en los propios planeamientos, pero existiendo un vacío normativo en casos donde la ordenación pormenorizada de los planeamientos no la incluyen.

La regulación autonómica vigente sobre la unidad mínima de cultivo, el *Decreto 65/1989, de 11 de mayo, por el que se establecen las unidades mínimas de cultivo para el territorio de la Comunidad*

de Madrid, establece en su preámbulo que es de aplicación únicamente al Suelo No Urbanizable Común:

*Los usos del suelo rústico previstos en este Decreto **son de aplicación exclusivamente al suelo no urbanizable común**, ya que los espacios a los que el Plan General Municipal otorgue una **especial protección**, conforme al artículo 80.b) de la ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, **estarán sujetos a las limitaciones que el Plan establezca**; presumiéndose que cuando no exista Plan General Municipal todo el suelo rústico se considerará como suelo no urbanizable común.*

En el momento de la redacción de este Decreto, se encontraba vigente el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, que establecía la siguiente clasificación del mismo:

- Suelo Urbano
- Suelo Urbanizable (programado y no programado)
- Suelo no Urbanizable (regulado en el art. 80)

Artículo 80 TRLS76. Constituirá el suelo no urbanizable:

a) Los que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores.

*b) Los espacios que el Plan determine para **otorgarles una especial protección**, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.*

De esta redacción podría extraerse que el **ámbito de aplicación** del Decreto 65/1989 sería el tipo de suelo delimitado en el art. 80.a TRLS76, es decir, aquel que no contara con protección especial específica o sectorial, y en todo caso al Suelo No Urbanizable Común, que se correspondería al **suelo rural no protegido** en la LIDER.

Existe, asimismo, jurisprudencia al respecto, **Sentencia N.º 76/97 de fecha 8 de febrero de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda**. En la misma se recurría por el interesado la denegación del otorgamiento de calificación urbanística por el órgano competente de la Comunidad de Madrid, entre otras razones, por no cumplir la parcela con la unidad mínima de cultivo establecida en el Decreto 65/1989, quedando el mismo estimado en Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido.

En ella se concluye que no es ajustada a Derecho la aplicación del Decreto 65/1985 por ser éste de aplicación exclusivamente a Suelo No Urbanizable Común, y remitir éste a lo que se regule específicamente en el propio Plan General Municipal. Se indica, además que en la actual regulación urbanística (LSCM), a diferencia la regulación del suelo de la Ley que la antecede (Ley 9/95 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo), no se hace referencia expresa a la unidad mínima de cultivo, sino que se únicamente señala en ocasiones que la superficie mínima soporte de la actividad será la funcionalmente indispensable (casos señalados anteriormente).

Por tanto, aplicando estas consideraciones, podría concluirse que actualmente para **Suelo No Urbanizable de Protección (futuro Suelo Rural Protegido)**, y en **ausencia de regulación específica contenida en el planeamiento general**, o en su caso **planes especiales de protección**, no sería de aplicación directa la vinculación de la unidad mínima de cultivo establecida en el Decreto 65/1989 para dar soporte a la posible implantación de actividades, obras y usos establecidas en el art. 29 LSCM mediante el procedimiento de calificación urbanística. Pero **sí en suelo rural no protegido**.

Se propone:

Estudio de la posible regulación para unificar o no criterios respecto del grado de vinculación de superficie mínima de parcela que debiera, en su caso, dar soporte a los usos, actividades y obras en suelo rural protegido y no protegido, y a su articulación con lo dispuesto en la normativa autonómica sectorial.

En ausencia de regulación autonómica y en la ordenación urbanística, podría darse la circunstancia que un mismo uso excepcional, en un caso parece que, según lo expuesto con anterioridad, debiera estar vinculado al cumplimiento de la unidad mínima de cultivo (suelo rural no protegido) y en el otro no (suelo rural protegido), pudiendo crear inseguridad jurídica.

Se ha de tener en cuenta que, muchas de las cuestiones que se plantean y son objeto de debate y duda ante un posible vacío normativo, es consecuencia de que las respuestas a cierta problemática se han ido abordando en todo momento desde las modificaciones legislativas o jurisprudencia, sin que la propia ley haya gozado de reglamentos de desarrollo.

Por tanto, también es el momento de plantear qué definiciones deben quedar reflejadas en la ley y qué otras cuestiones pueden ser desarrolladas mediante efectivos reglamentos, como podría ser el del “suelo rural”, así como la existencia de instrucciones que definan matices necesarios. Por supuesto que estos reglamentos tendrían esa intención de desarrollo reglamentario y abarcar toda la casuística de la ley, al margen de las determinaciones sectoriales. Todo ello sin perjuicio de las propias determinaciones urbanísticas que en ejercicio de su potestad establezcan los municipios.

II. Ordenación del territorio y planeamiento

El anteproyecto dedica **tres títulos** a la ordenación del territorio y el planeamiento, simplificando en este último caso los instrumentos de planeamiento, reduciéndolo a dos: el **plan estratégico municipal** como un instrumento híbrido entre el planeamiento y ordenación del territorio y el **plan ejecutivo** que se universaliza como instrumento clave a la hora de operar en cualquier tipo de suelo y para cualquier tipo de actuación.

En este punto, es relevante por su alcance, la simplificación de lo que se consideran **determinaciones estructurantes**, mientras que por otro lado se amplía el abanico de **determinaciones pormenorizadas**. Entre ellas, por su transcendencia en lo que conceptualmente se ha venido estableciendo por el urbanismo, el **aprovechamiento** pasa a ser una determinación pormenorizada, que el plan ejecutivo debe contener expresamente.

Nada se dice del señalamiento de aprovechamientos u horquillas en el contenido de las determinaciones del plan estratégico municipal. Novedosa es la supresión del **principio de jerarquía normativa** vigente hoy día, donde los instrumentos de planeamiento (salvo en ocasiones el plan de sectorización) establecen determinaciones en cascada.

El art. 71.3 establece que (sobre determinaciones de edificabilidad y aprovechamiento):

3. Los ámbitos de actuación de reforma de la urbanización o de dotación, así como los sectores de nueva urbanización, establecerán el aprovechamiento unitario.

¿A través de qué instrumento se establece el aprovechamiento unitario? Según el art. 70 serían los propios **planes ejecutivos** los que fijan los aprovechamientos urbanísticos y, por tanto, desde el PEM se entiende que solo se establecerían determinaciones sobre el uso global en suelo urbanizado.

En el **título IV, planeamiento**, se definen los dos instrumentos de planeamiento, PEM y PE en el art. 72 y siguientes, y se definen tanto las determinaciones de la ordenación urbanística como las redes y estándares. Como el PEM sí que podrá contener estas determinaciones en áreas de suelo urbanizado y en suelo rural, ¿no sería conveniente establecer este esquema previamente a la definición de cada tipo de instrumento y no al final del título IV?

III.-COMENTARIOS AL ARTICULADO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

La valoración de un documento tan innovador como esta propuesta para la definición de una nueva Ley del Suelo para la Comunidad de Madrid, no resulta tarea sencilla, si bien a continuación como se ha indicado se van a realizar una serie de apreciaciones que se dirigen directamente a la concreción del articulado. En adelante, Plan Estratégico Municipal (PEM) y Plan Ejecutivo (PE).

TÍTULO I_RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO

Art. 29. Contenido del derecho de propiedad del suelo rural protegido: facultades y deberes.

Se indica en el punto 2 que, con el fin de luchar contra la despoblación, fomentar una economía verde y sostenible arraigada sobre el territorio, los propietarios también tendrán derecho a otros usos excepcionales siempre que contribuyan a la consecución de dichos fines.

Estos usos se podrán otorgar mediante títulos habilitantes, si bien la introducción de nuevos usos en caso de no estar contemplados en el PEM se entiende que podrán ser introducidos mediante la redacción de PE.

Respecto al horizonte temporal sobre los usos y actividades a implantar en suelo rural, al desaparecer la calificación urbanística, conllevará un trámite de título habilitante para la implantación de dichos uso y obras, con al autorizaciones sectoriales que procedan. Podría estudiarse la inclusión del carácter temporal del título habilitante que autorice los usos y construcciones, en especial en suelo rural protegido, dada su excepcionalidad. Esta

temporalidad, en su caso, debiera quedar asociada a la amortización de la inversión, sin perjuicio de las prórrogas que se estimen o regulen.

TÍTULO II.-ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Art. 38. Definición, alcance y efectos de los Planes Territoriales.

En referencia a las modalidades de planes estratégicos, dado que el alcance regional lo ostenta el instrumento de la Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid, los planes territoriales son instrumentos para su desarrollo, se propone como denominación de dichos planes:

- a) Planes Territoriales Subregionales
- b) Planes Territoriales Sectoriales

Ya que los “subregionales” son supramunicipales, pero de carácter comarcal, como indica el propio artículo “subregional”.

TÍTULO III_PLANES ESTRATÉGICOS MUNICIPALES

Art. 57. Determinaciones.

En referencia a las determinaciones de los PEM, queda claro en el anteproyecto de ley que los aprovechamientos correspondientes se definirán en los PE, y que no se consideran determinaciones estructurantes, sino pormenorizadas. No queda claro si los PEM definirán de alguna manera horquillas de aprovechamientos dentro de la estrategia municipal, en especial en suelo urbanizado.

Se ha entendido que no existirá aprovechamiento definido para el conjunto del municipio, pero está la duda de si este instrumento definirá de manera básica algunas directrices, ya que según el carácter los PEM poseen una concepción también territorial y urbanística como se indica en el **Art. 56. Definición.**

Por tanto, cuando se habla en el **Art. 66. Determinaciones estructurantes y determinaciones pormenorizadas (Título IV)**, dentro de estas últimas se definen la edificabilidad, el aprovechamiento urbanístico y el aprovechamiento unitario, pero ¿sólo desde los PE o también de manera básica desde los PEM?

TÍTULO IV_PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Art. 69. Determinaciones sobre la división del suelo

Suelo urbanizado. La nueva Ley establece la delimitación de las denominadas “áreas superiores de referencia” sobre las que volcar el PEM las determinaciones estructurantes. En el último párrafo del citado artículo, se refiere a ellas como áreas homogéneas, que es la nomenclatura actual. Puede crear confusión. Tampoco estaría mal definir en qué consiste un ámbito de actuación.

Art. 73. Compendio normativo urbanístico municipal.

Se entiende dicho compendio como la unificación de las normas urbanísticas de los distintos planes vigentes y ordenanzas, y que a su vez deberá ser publicado para su transparencia, información y difusión.

Pero se desconoce si este documento debe tener algún trámite de aprobación o validación previa a su publicación, a pesar de unificar documentos oficialmente aprobados.

TÍTULO V_RÉGIMEN DE APOYO Y FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES MUNICIPALES EN MATERIA URBANÍSTICA

Art. 88. Clasificación de los municipios a efectos del presente título.

Se propone la revisión de la redacción del apartado 3 en su encaje en este artículo, que podría incorporarse al final de la redacción del artículo precedente **Art. 87**. Objeto del régimen de apoyo y fortalecimiento.

Art. 90. Asistencia Técnica.

La Comunidad de Madrid a través de su Dirección General de Reequilibrio Territorial, y en el marco de sus competencias como comunidad uniprovincial en asistencia a los municipios de menos de 20.000 habitantes, presta el servicio de Asistencia Técnica.

Es por ello que, ya que estas asistencias que se prestan presentan caracteres diferenciados con las que, desde la SG de Cooperación y Asistencia Urbanística al Municipio dentro de la DG de Urbanismo, podría definirse dicho artículo como “Asistencia Técnica Urbanística”. Este sería dentro del marco de las herramientas de cooperación autonómica.

Art. 104. Condición especial de solar (menos de 1.000 habitantes)

Por la casuística en la Comunidad de Madrid sobre la existencia de números ámbitos de vivienda consolidada que no cuentan con **red de saneamiento**, pero sí con fosa séptica, podría resultar conveniente matizar el alcance de este tipo de red de saneamiento simplificada a que se refiera para que pueda construirse.

Art. 105. Especialidades de estándares dotacionales.

Sobre la excepción de aplicación de los **estándares mínimo de zonas verdes**, respecto al borrador de anteproyecto anterior, se ha aclarado que la excepcionalidad de cesión de redes se refiere a las generales, dado que resultaba confusa la redacción del artículo. Respecto a la reserva mínima de zonas verdes, se matiza que se deben ceder sin posibilidad de eximir, pero no se establece un estándar mínimo. Se establece la posibilidad de su reducción en determinadas condiciones. No se entiende muy bien cuál es el margen para minorar esta cesión, dado que del deber de ceder sigue existiendo.

TÍTULO VI_EJECUCIÓN DE PLANEAMIENTO

Art. 111. Instrumentos de ejecución material

Respeto de los **proyectos de urbanización**, se distinguen **dos modalidades**, los que provienen del contexto de actuaciones integradas y los que no. El **Art. 113** establece determinaciones sobre los proyectos de urbanización que provienen de gestión mediante actuaciones integradas, y se detalla el procedimiento para su aprobación.

No obstante, no se establece el procedimiento para los que provienen de **obras ordinarias** en contexto de **actuaciones aisladas y que no provienen de la materialización de edificabilidad de una parcela**. ¿Irían en este caso por licencia o por el mismo procedimiento que los proyectos de urbanización que provienen de actuaciones aisladas? En el **Art. 124** se desarrolla esta cuestión, pero no queda claro el procedimiento para proyectos de urbanización derivado de obras públicas ordinarias que no sean consecuencia de la ejecución de una nueva edificación o su rehabilitación.

Art. 116.3. Obras públicas ordinarias en suelo urbanizado

*3. En caso de que las obras públicas ordinarias no sean consecuencia de la ejecución de una nueva edificación o su rehabilitación estas se tramitarán **conforme a su procedimiento**.*

¿Se está refiriendo al mismo procedimiento que los proyectos de urbanización en contexto de actuaciones integradas? Sería conveniente aclarar a qué procedimiento se refiere el citado artículo.

Art. 121. Transferencias de aprovechamiento en suelo urbanizado.

Artículo que correspondería con la numeración Art. 114 por correlación, además de ya existir otro Art. 119. Elección del sistema de ejecución.

Art. 132. Régimen de bienes de dominio público en actuaciones integradas.

En la redacción del artículo no queda clara la diferencia de suelos con un régimen jurídico de bien demanial (dominio público) o si se trata de bienes de carácter patrimonial.

Art. 152. Reglas especiales de las actuaciones de regeneración urbana.

En el apartado 1.b se hace referencia que, en caso de incremento de aprovechamiento, se establece la cesión del cinco por ciento. Se entiende que se refiere a la cesión de aprovechamiento con destino a Patrimonio Público de Suelo respecto al incremento del mismo. Podría ser conveniente matizar este aspecto, tal y como ocurre en las actuaciones de dotación.

TÍTULO VII_INTERVENCIÓN EN LA EDIFICACIÓN, EN EL USO DEL SUELO Y EN EL MERCADO INMOBILIARIO

Art. 188. Actos sometidos a licencia urbanística

Se propone:

- Estudiar la posibilidad de incluir aquellos actos sobre edificaciones en **situación de infracción urbanística prescrita** en tanto no se haya declarado expresamente este hecho.
- Respecto de los proyectos de urbanización de obras ordinarias, podría darse esta casuística para obras públicas ordinarias según lo dispuesto en el **Art. 124**:

*2. Si las referidas **obras públicas ordinarias** son consecuencia de la ejecución de una nueva edificación o de su rehabilitación, estas deberán contenerse en el proyecto que habilite su ejecución, sujetándose su procedimiento al título habilitante urbanístico que requiera la nueva edificación o rehabilitación que se realice, sin perjuicio de los títulos habilitantes para la ocupación del dominio público en su caso.*

Art. 191. Actos sometidos a declaración responsable urbanística.

Obras de demolición. Respecto a demoliciones (**Art. 191.g**), se establece la declaración responsable como procedimiento general para las obras de demolición salvo que tengan algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico artístico.

Convendría matizar qué ocurre en caso de **protecciones de conjunto no individualizadas** (caso de Conjuntos Históricos o Territorios Históricos y sus entornos). La Ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid establece en estos casos la obligatoriedad de autorización de anteproyecto de sustitución que debe acompañar la demolición. En ese sentido, además, dicha ley establece que la declaración responsable en ningún caso podrá sustituir a la dicha autorización (Art. 39.2 Ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid).

Contrastando lo que dispone el **Art. 191.g** del anteproyecto de Ley con la legislación de Patrimonio, parece entenderse, que para el caso de demoliciones de edificaciones que cuentan con protección no individualizada, no estaría tampoco operando la declaración responsable. Pero puede ser confuso si no se matiza esta cuestión.

g) Las demoliciones de construcciones y edificaciones existentes, siempre que no dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, ya sea total o de elementos o partes objeto de protección, regulada a través de norma legal o documento urbanístico.

Por otro lado, quedarían ciertas construcciones sin entidad, como podría ser el caso de construcciones auxiliares ubicadas en linderos, construcciones en fuera de ordenación, que parece que, aun estando en un ámbito de protección no individualizadas, sí podría tener sentido que operaran las declaraciones responsables para este tipo de casos. Se propone el estudio y matización de estas cuestiones.

En el contexto de **municipios que cuentan con protecciones no individualizadas** como pueda ser el ámbito de protección declarado BIC Territorio Histórico delimitado por la Cerca de Felipe II, se ha venido produciendo inseguridad jurídica respecto a si deben o no operar las declaraciones responsables para el inicio de obras, así como para primeras ocupaciones.

En ese sentido, parece razonable que, tanto en uno como en otro caso, si el proyecto ya ha sido autorizado por la Dirección General de Patrimonio Cultural mediante presentación de proyecto básico, operan las declaraciones responsables tanto para inicio de obras como para

primera ocupación. Caso contrario sería si el proyecto introduce modificaciones sustanciales y en todo caso modificaciones que implicaran una nueva autorización por parte de la Consejería competente en materia de Patrimonio, donde debieran someterse nuevamente al procedimiento de licencia.

Respecto a lo que se puede entender por **modificación sustancial** en el propio anteproyecto, está la referencia en el Título IX de Disciplina Urbanística, **Art. 284.3** a aquellas modificaciones durante la ejecución de obra que no implican disconformidad con el título habilitante, que tienen cierta analogía con lo que pudiera considerarse una modificación sustancial, sin el borrador llegar a definirlo como tal:

3. No implicarán disconformidad con el título habilitante las variaciones en la ejecución del proyecto aprobado que por razones de oportunidad o conveniencia técnica hubiese ordenado el director de la obra, siempre que tales modificaciones se adecúen a la naturaleza del proyecto, no supongan aumento de altura, volumen, edificabilidad u ocupación y no comporten infracción urbanística alguna.

Art. 196. Actos no sujetos a título habilitante urbanístico

En referencia a los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo, subsuelo o el vuelo, y concretamente referido al punto g), sobre las actuaciones urbanísticas de menor entidad, ocurre lo mismo. Una norma con rango de Ley está eximiendo de título habilitante a este tipo de obras. No obstante, ¿estaría operando sobre edificaciones que no cuenten con protección individualizada?

TÍTULO IX_DISCIPLINA URBANÍSTICA

Art. 284. Medida cautelar de suspensión y requerimiento de legalización.

El apartado 4, respecto a los usos que se amparen en una declaración responsable, dice que se procederá de acuerdo con el **Art. 261**. Se entiende que refiere realmente al **Art. 294 y 295**. Suspensión y revisión de licencias u órdenes de ejecución.

Art. 285. Restitución de la legalidad urbanística.

Aparece como novedad el concepto de declaración responsable de legalización. Se propone estudiar pormenorizadamente el alcance de la declaración responsable de legalización. Por su naturaleza, pudiera parecer razonable que un procedimiento de restitución de la legalidad urbanística estuviera sometido a control previo mediante licencia independientemente de la entidad de la obra.

Por otro lado, aun considerando que la declaración responsable de legalización opera análogamente a lo dispuesto en el **Art. 191**, se propone el estudio de que al menos, en caso de actuaciones en suelo rural protegido, por el impacto y alcance que pudieran tener dichas actuaciones con respecto al medio ambiente y demás legislación sectorial, se incluyeran en el procedimiento de licencia (tanto el procedimiento de nueva obra, y sobre todo el de legalización).

TÍTULO X_ORGANIZACIÓN Y COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA

Art. 309. Comisión de Urbanismo de Madrid

En el apartado 2.c, respecto de las funciones de la Comisión de Urbanismo, se refiere al otorgamiento de las calificaciones urbanísticas y los proyectos de actuación especial que le correspondan. Este punto se debe revisar puesto que ya no existe este procedimiento y se trataría de un error de transcripción de la redacción actual de la Ley 9/2001.

Por último, indicar que se considera que podría ser apropiado que se estableciese un ANEXO DE TERMINOLOGÍA con definiciones esenciales de todos aquellos conceptos o elementos que deban ser aclarados, al igual que ocurre con las definiciones contenidas al inicio del Título de disciplina urbanística.

EL DIRECTOR GENERAL
DE REEQUILIBRIO TERRITORIAL