

A.G.- 38/2026

S.G.C.- 79/2026

Se ha recibido en esta Abogacía General una petición de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, en relación con el «Anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región».

A la luz de los antecedentes remitidos, y en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, así como del artículo 12.2 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Con fecha de 24 de julio de 2026 se ha cursado la petición de informe arriba referenciada, relativa al «Anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región».

A la citada petición de informe se acompaña la siguiente documentación:

- Anteproyecto de ley objeto de informe y versiones anteriores.
- Memoria extendida del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN), suscrita por el Jefe de División de Modernización Normativa y por la Directora General de Urbanismo el 23 de junio de 2026.

- Resolución de la Directora General de Urbanismo, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta previa, de 3 de septiembre de 2025.
- Memoria elaborada para la consulta previa, suscrita por la Directora General de Urbanismo el 3 de septiembre de 2025 y por el Viceconsejero de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio el 4 de septiembre de 2025.
- Certificado emitido el 10 de septiembre de 2015 por la Secretaria General del Consejo de Gobierno, referido a que en la sesión celebrada ese mismo día, el Consejo de Gobierno autorizó a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, de la consulta pública.
- Resolución de la Directora General de Urbanismo, por la que se acordó la ampliación del plazo del trámite de consulta pública, de 16 de septiembre de 2025.
- Informe sobre la consulta pública emitido por la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, el 13 de octubre de 2025.
- Aportaciones realizadas, en trámite de consulta pública, entre los días 11 de septiembre de 2025 y 10 de octubre de 2025.
- MAIN rubricada por la Directora General de Urbanismo el 11 de diciembre de 2025.
- Informe de impacto por razón de género, firmado el 16 de febrero de 2026 por la Directora General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), e informe anterior de 15 de diciembre de 2025.
- Informe de impacto en material de familia, infancia y adolescencia firmado por la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) de 16 de febrero de 2026, e informe anterior de 16 de diciembre de 2025.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 16 de diciembre de 2025.
- Informe 10/2026, de 18 de febrero, de coordinación y calidad normativa, rubricado por el Jefe de la Oficina de Calidad Normativa y Secretaria General Técnica

(Consejería de Presidencia, Justicia, y Administración Local), e informe anterior 72/2025, de 22 de agosto de 2025.

- Informe favorable de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo, de 24 de febrero de 2026, e informe anterior de 23 de diciembre de 2025.
- Informe favorable de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 25 de febrero de 2026, e informe anterior de 29 de diciembre de 2025.
- Informe de 23 de febrero de 2026, de impacto económico y regulatorio emitido por el Director General de Economía e Industria (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), e informe anterior de 7 de enero de 2026.
- Informe de 26 de febrero de 2026, suscrito por el Jefe de Área de Gestión Patrimonial y por el Subdirector de Patrimonio de Canal de Isabel II, e informe anterior de 7 de enero de 2026.
- Decreto 2026/45, de 7 de enero, suscrito por el Concejal de Agencia Urbana, Planificación, Desarrollo y Mantenimiento del Ayuntamiento de Alcorcón y Titular de la Oficina de Apoyo a la Junta de Gobierno Local.
- Informe de 7 de enero de 2026, suscrito por el Letrado de Gestión Urbanística de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Móstoles.
- Informe de observaciones de la Dirección General de Seguridad-Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid (Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior), sin fecha ni firma.
- Propuesta de disposición final de la Dirección General de Seguridad-Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid (Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior), sin fecha ni firma.
- Informe de 19 de febrero de 2026, de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), e informe anterior de 9 de febrero de 2026.

- Informe de la Federación de Municipios de Madrid, suscrito por el Coordinador de los Servicios Jurídico Técnicos de la Federación de Municipios de Madrid el 16 de febrero de 2026.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de 29 de diciembre de 2025, adjuntando informe de observaciones de la Dirección General de Reequilibrio Territorial de 26 de diciembre de 2025 e informe de observaciones suscrito por el Consejero Delegado de Planifica Madrid de 29 de diciembre de 2025.
- Informe de Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 30 de enero de 2026, adjuntando las observaciones de la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios, de 19 de diciembre de 2025, de la Dirección General de Economía e Industria de 22 de diciembre de 2025 y de la Dirección General de Patrimonio y Contratación de 26 de diciembre de 2025.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización de 22 de diciembre de 2025, adjuntando el informe firmado por el Viceconsejero de Digitalización de 19 de diciembre de 2025.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 30 de diciembre de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 2 de enero de 2026, adjuntando informes de la Dirección General de Carreteras de 26 de diciembre de 2025, de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de 30 de diciembre de 2025 y del Consorcio de Transportes de 30 de diciembre de 2025.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 5 de enero de 2026, adjuntando informe de la Dirección General de Salud Pública de 5 de enero de 2026.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de 8 de enero de 2026, recogiendo las observaciones formuladas por la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 7 de enero de 2026, en el que se hace constar que no se formulan observaciones.
- MAIN firmada por la Directora General de Urbanismo y por el Jefe de División de Modernización Normativa el 10 de febrero de 2026.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 18 de febrero de 2026, adjuntando informes de la Dirección General de Reequilibrio Territorial de 17 de febrero de 2026 y de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de 17 de febrero de 2026.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 2 de marzo de 2026, adjuntando informes de la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios, de 18 de febrero de 2026, de la Dirección General de Economía e Industria de 18 de febrero de 2026 y de la Dirección General de Patrimonio y Contratación de 20 de febrero de 2026.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización de 20 de febrero de 2026, adjuntando informe firmado por el Viceconsejero de Digitalización de 19 de febrero de 2026.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 24 de febrero de 2026, en el que se hace constar que no se formulan observaciones.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 26 de febrero de 2026, adjuntando informes de la Dirección General de Carreteras de 19 de febrero de 2026, de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo de 17 de febrero de 2026, de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de 24 de febrero de 2026 y del Consorcio de Transportes de 17 de febrero de 2026.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 19 de febrero de 2026, en el que se hace constar que no se formulan observaciones.

- Informe de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de 20 de febrero de 2026, reiterando las observaciones no aceptadas formuladas en informe de 8 de enero de 2026, y recogiendo las observaciones formuladas en informe de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia de 18 de febrero de 2026 que se adjunta.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 18 de febrero de 2026, en el que se hace constar que no se formulan observaciones.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de 5 de marzo de 2026, adjuntando informe de la Dirección General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español de 3 de marzo de 2026.
- Resolución de la Directora General de Urbanismo por la que se acuerda la apertura de los trámites de audiencia e información pública, de 6 de marzo de 2026.
- MAIN suscrita por la Directora General de Urbanismo y por el Jefe de División de Modernización Normativa el 6 de marzo de 2026.
- Informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, en relación a los trámites de audiencia e información pública, de 7 de abril de 2026.
- Alegaciones recibidas en los trámites de audiencia e información pública, en el periodo 7 de marzo de 2026 al 6 de abril de 2026.
- Informe de 12 de febrero de 2026, del Secretario del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras (Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras).
- Informe de legalidad suscrito por el Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 24 de junio de 2016.

SEGUNDO. – Con fecha de 10 de julio de 2026 se ha recibido, como documentación complementaria, certificación emitida por el Secretario del Pleno del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, informando de que, en la reunión de dicho órgano

colegiado celebrado ese mismo día, “se ha informado favorablemente las cuestiones ambientales del anteproyecto de la Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región (LIDER): Régimen Jurídico de las ECAS (Entidades Colaboradoras Ambientales)”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - OBJETO Y FINALIDAD.

El anteproyecto de ley sometido a informe de esta Abogacía General tiene por objeto, de conformidad con su artículo 1.1, “regular la ordenación del territorio y la actividad urbanística en la Comunidad de Madrid para lograr la satisfacción del interés general y el impulso y el desarrollo equilibrado de la región, dentro de los límites de la función social de la propiedad al amparo de lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución”.

Según se indica en la MAIN, mediante la nueva regulación se pretende la consecución de los siguientes objetivos:

- “a) Ofrecer un nuevo marco normativo que facilite la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico a las necesidades de la región.*
- b) Simplificar tanto las categorías de suelo como los instrumentos urbanísticos, tanto en número como en contenido.*
- c) Agilizar la tramitación del planeamiento urbanístico y simplificar los trámites y la elaboración de los diferentes instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio.*
- d) Garantizar la participación de los vecinos en el diseño de las ciudades y en los proyectos.*
- e) Impulsar la flexibilidad de usos acabando con la rigidez que impide los cambios de actividad económica.*
- f) Estimular el sector urbanístico para lograr cumplir con las demandas.*
- g) Adaptar la normativa urbanística a las particularidades y recursos de los municipios, con especial consideración a los pequeños municipios.*
- h) Promover la colaboración entre la Comunidad de Madrid y los municipios en materia urbanística y de ordenación del territorio.*
- i) Ampliar la colaboración público-privada en los procedimientos de gestión y ejecución.*

j) *Adecuar el régimen disciplinario y sancionador urbanístico, favoreciendo y bonificando la restauración de la legalidad*”.

A tal efecto, el anteproyecto consta de trescientos veintisiete artículos estructurados en un título preliminar y diez títulos, así como una parte final integrada por trece disposiciones adicionales, once disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL.

El artículo 148.1.3ª de la Constitución Española permite que las comunidades autónomas puedan asumir competencias en materia de *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.

En desarrollo de esta previsión constitucional, la Comunidad de Madrid asumió, en virtud del artículo 26.1.4 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), la competencia exclusiva en materia de *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.

Al amparo de dicha competencia, la Comunidad de Madrid dictó la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (en adelante, Ley 9/1995) y la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 9/2001), ambas llamadas a ser sustituidas y derogadas por el anteproyecto que ahora informamos.

Por tanto, la regulación normativa propuesta encuentra su cobertura, esencialmente, en el reconocimiento de esta competencia, tal como se expresa en la exposición de motivos.

Ahora bien, no obstante el reconocimiento de esta competencia exclusiva autonómica, no se pueden desconocer los títulos competenciales estatales que guardan una estrecha relación con la materia urbanística y de ordenación del territorio, como son los previstos en el artículo 149.1.1ª CE - *“regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad*

de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”-; artículo 149.1.13ª CE -“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”-; artículo 149.1.18ª CE -“las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” y “procedimiento administrativo común”-; o en el artículo 149.1.23ª CE -“bases sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”-.

De este modo, cabe afirmar que la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, no es absoluta o ilimitada, encontrándose condicionada por otros títulos competenciales estatales concurrentes.

Así, el Tribunal Constitucional, en su conocida sentencia 61/1997, de 20 de marzo, que resolvió de forma acumulada los recursos de inconstitucionalidad 2477-1990, 2479-1990, 2486-1990, 2487-1990 y 2488-1990, declarando que:

“(…) del juego de los arts. 148 y 149 C.E resulta que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Mas ha de señalarse que tal exclusividad competencial no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE tal como ha precisado la STC 56/1986 (fundamento jurídico 3), referida al urbanismo y la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1 B), relativa a ordenación del territorio. Procede, pues afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 C.E, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material”. (...) la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)” [STC 61/1997 FJ 6 b)]”.

Por consiguiente, en el ejercicio de las competencias de la Comunidad de Madrid en materia urbanística y de ordenación del territorio han de tenerse en cuenta diversas normas promulgadas por el Estado que pueden presentar una incidencia relevante, entre las que pueden citarse el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, (en adelante, TRLSRU), el Reglamento de valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre (en lo sucesivo, RVLS), la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (en adelante, LEF), el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957 (en lo venidero, REF), la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en lo sucesivo, Ley 21/2013) o la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, Ley 12/2023), entre otras muchas.

Adicionalmente, junto al título competencial predominante previsto en el artículo 26.1.4 del EACM, existen también otros títulos competenciales autonómicos susceptibles de intervenir, en menor medida, en el anteproyecto que se informa, como sucede con las competencias exclusivas en materia de obras públicas (art. 26.1.5 a 26.1.8 EACM), producción, distribución y transporte de energía (art. 26.1.11 EACM), patrimonio histórico-artístico (art. 26.1.19 EACM) o las competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución, en el marco de la legislación básica estatal, en materia de protección del medio ambiente (art. 27.7 EACM) y bienes de dominio público y patrimoniales de la Comunidad de Madrid (art. 27.1.13 EACM).

Finalmente, y en atención a la evidente incidencia del anteproyecto en la actuación de las entidades locales, ha de tenerse presente la regulación del régimen local y los límites de la actuación del legislador en relación con la autonomía local, de modo que, como recuerda el Tribunal Constitucional expuesta, entre otras, en su Sentencia 240/2006, de 20 de julio, dictada en conflicto en defensa de la autonomía local 4546-2000, *“La autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones*

sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”.

En particular referencia a la materia urbanística, la STC 51/2004, de 13 de abril, que resolvió acumuladamente las cuestiones de inconstitucionalidad 946/1997, 3475/1998, 4837/1998 y 281/1999, indica que “(...) *regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada*”.

En virtud de cuanto antecede, podemos afirmar que la Comunidad de Madrid ostenta competencia general en la materia que regula el anteproyecto de ley sometido a informe, sin perjuicio de advertencias u observaciones particulares que se realizarán en la consideración jurídica cuarta a propósito de preceptos concretos de aquel.

TERCERA. - TRAMITACIÓN.

Ha de recordarse que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 2628-2016, que las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

Públicas (en adelante, Ley 39/2015), que hacen referencia a la iniciativa legislativa de la Administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las comunidades autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a autoorganizarse y regular la elaboración de sus leyes.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid, que viene constituida fundamentalmente por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, LTPCM) y por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2021). Esta última norma reglamentaria impone su aplicación, entre otros, a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley (art. 1.2).

Desde el punto de vista competencial, el artículo 31 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983) atribuye a los consejeros la competencia para proponer y presentar al Consejo de Gobierno los anteproyectos de ley relativos a las cuestiones atribuidas a su consejería. El anteproyecto que se somete a informe debe ser incluido primordialmente en la materia de “*Ordenación del territorio, Urbanismo y vivienda*”, lo que justifica la competencia del titular de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura, e Interior en orden a su proposición al Consejo de Gobierno.

A su vez, la competencia para aprobar el anteproyecto de ley en orden a su remisión a la Asamblea de Madrid corresponde al Consejo de Gobierno a tenor de lo previsto en el artículo 21. d) de la Ley 1/1983, en relación con lo dispuesto en el artículo 20 del Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Decreto 52/2021 prevé la aprobación de un plan normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura, sin perjuicio de su actualización posterior, que será objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. En el caso que nos ocupa, el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 20 de diciembre de 2023, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XIII Legislatura (2023-2027), recoge la disposición actualmente proyectada entre las iniciativas legislativas previstas para la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, si bien bajo la denominación de “*Ley de Urbanismo y Suelo*”.

El artículo 60 de la LTPCM contempla que, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de ley, se sustancie una consulta pública en el espacio web habilitado para ello, que sirva para instrumentar el derecho de los ciudadanos a participar y colaborar en su elaboración, con las excepciones que se contemplan en sus apartados 3 y 4. En observancia de dicha previsión, se ha realizado este trámite previo de consulta pública en relación con el anteproyecto que se informa.

El artículo 7 del Decreto 52/2021 impone, en su apartado 1, la elaboración de una MAIN extendida en la tramitación de los «*anteproyectos de ley, de proyectos de decreto legislativo y de reglamentos ejecutivos con un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro*», como así se ha hecho, con el contenido que se detalla en dicho precepto.

Conviene significar que el expediente administrativo remitido a esta Abogacía General integra cuatro versiones de la MAIN, firmadas, respectivamente, el 11 de diciembre de 2025, el 10 de febrero de 2026, el 6 de marzo de 2026 y el 23 de junio de 2026, dando cumplimiento, de este modo, al deber de actualización establecido en el artículo 7.5 del Decreto 52/2021 y cuya exigencia ha sido puesta de manifiesto por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en numerosos pronunciamientos (por todos, en sus dictámenes 620/2024 de 10 de octubre, 156/2025, de 27 de marzo y 122/26, de 4 de marzo).

El artículo 7.4.e) del Decreto 52/2021, exige que la MAIN extendida incorpore una referencia a la evaluación ex post del anteproyecto de ley, que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo, con sujeción a lo señalado en los apartados 4 y 5 del artículo 3.

Si bien la evaluación *ex post* contemplada en el apartado XIV de la MAIN ha tenido en cuenta la reciente reforma aprobada mediante el Decreto 58/2026, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 52/2021, para desarrollar la evaluación *ex post* e incorporar un procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de ley -cuya disposición transitoria primera declara su aplicación a las normas que se encuentren en tramitación a su entrada en vigor-, no contempla los plazos para llevarla a cabo, según exige el citado artículo 7.4.e) en relación con el artículo 3, apartados 4 y 5 del Decreto 52/2021, lo que deberá subsanarse.

El Decreto 52/2021, en su artículo 8.1, prevé que, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, el centro directivo proponente recabe los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, en este último caso de modo justificado. Con base en dicha obligación, se han recabado los informes que se detallan en los antecedentes de hecho.

El anteproyecto ha sido sometido a los trámites de audiencia e información pública, desde el 7 de marzo de 2026 hasta el 6 de abril de 2026, dando cumplimiento a lo previsto en los artículos 60.3 de la LTPCM y 9 del Decreto 52/2021. La MAIN incorpora las alegaciones presentadas (158 escritos) por entidades, colegios y agrupaciones profesionales, asociaciones, administraciones públicas, grupos políticos y particulares en dichos trámites, así como las razones por las que se estima o desestima cada una de ellas, lo que sirve para poner de manifiesto que no se ha procedido a un simple cumplimiento testimonial del trámite, sino que este ha podido servir de forma efectiva a la finalidad a la que está orientado.

Conforme al artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se ha comunicado la iniciativa legislativa a las secretarías generales técnicas del resto de consejerías para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura, habiéndose aportado, por las distintas secretarías, junto a sus escritos, los informes de observaciones emitidos por algunas direcciones generales, tal y como se relaciona en el antecedente de hecho primero y recoge pormenorizadamente la MAIN.

Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha recabado el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, después de realizado el trámite de audiencia e información pública y con carácter previo a la solicitud de informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

Según se ha avanzado en la consideración jurídica primera, se trata de un anteproyecto de gran extensión, constando de trescientos veintisiete artículos, trece disposiciones adicionales, once disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales, por lo que nos detendremos exclusivamente en aquellas cuestiones o preceptos que sean merecedores de alguna observación.

Entrando en el examen del **título preliminar**, el mismo se encuentra integrado por dos capítulos que se dedican, respectivamente, al objeto y principios generales de la ley y a la información urbanística y participación ciudadana.

El artículo 3 proclama los objetivos que ha de perseguir “*cualquier actuación urbanística o de ordenación del territorio*”. En este punto, se desaconseja el empleo del artículo “*cualquier*”, pues no todas las actuaciones podrán perseguir la consecución de todos los objetivos consignados. Asimismo, en su letra i), debería matizarse el objetivo de “*respetar la que provenga de la propiedad del suelo*”, para evitar que pueda inferirse la existencia de un derecho subjetivo a su observancia.

En el artículo 4, no alcanza a comprenderse el acotamiento que se hace en el apartado 2.b) a las comunicaciones aéreas “*en el caso de aeronaves autónomas no tripuladas*”, pues, por un lado, el Estado ostenta competencia exclusiva en relación con el “*control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo*” sin distinción, *ex art. 149.1.20ª CE*, en tanto que el artículo 26 del EACM atribuye a la Comunidad de Madrid competencia exclusiva sobre transporte por cable (ap. 1.6), aeropuertos y helipuertos deportivos (ap. 1.7) y, por otro lado, el anteproyecto contiene diversas previsiones aplicables a infraestructuras, equipamientos y servicios estatales (e.g.: arts. 42.b), 60.3, 139.3 o 207.7).

Por otra parte, en el apartado f) de ese mismo precepto, la alusión a “*a los suelos rústicos de especial protección por legislación sectorial y a los suelos preservados por los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta Ley*” podría simplificarse por una referencia al suelo rural protegido, pues esta clasificación de suelo comprende precisamente los dos supuestos anteriores, a tenor del artículo 22.1.

En el apartado 2.b) del artículo 5, se recomienda suprimir el inciso “*ejercicio de las facultades dominicales relativas al*”, de modo que dicha letra pase a hacer referencia simplemente a “*La intervención en el uso del suelo y subsuelo*”, para evitar cualquier interferencia en la regulación del derecho de propiedad, de competencia exclusiva estatal *ex artículo 149.1.8ª CE*. Adicionalmente, se ha omitido en esta letra la referencia al vuelo, que, según el artículo 1.3, también forma parte de la actividad urbanística, por lo que debería añadirse en congruencia con aquel y otros preceptos del anteproyecto.

El artículo 6 atribuye, con carácter general, la competencia sobre ordenación del territorio a la Comunidad de Madrid (apartado 1). Sin embargo, el título III caracteriza los planes estratégicos municipales como instrumentos mixtos, de ordenación tanto territorial como urbanística, pudiendo contener determinaciones de ambos tipos, como resulta del artículo 30, siendo su elaboración de competencia municipal y, en el caso de los municipios de más de quince mil habitantes, también su aprobación (art. 77), de donde resulta que los municipios tendrían también cierta competencia en materia de ordenación territorial, conforme a la caracterización establecida por el anteproyecto.

El artículo 7 regula el contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, declarando en su apartado 1 que “*poseen identidad propia dentro de los ámbitos de actividad del poder público*”. Si bien es innegable que tales instrumentos poseen una sustantividad y características propias y específicas -y, buena muestra de ello, es el procedimiento especial de elaboración y aprobación al que se someten-, lo anterior no puede alterar su naturaleza jurídica de disposiciones generales, siguiendo la clasificación bipartita entre disposiciones y actos administrativos que inspira el ordenamiento jurídico administrativo, cuyas normas tienen carácter básico a este respecto. Por tanto, dicha afirmación resulta admisible siempre que sea interpretada únicamente como una constatación o reconocimiento de sus peculiares características en su consideración de disposiciones generales.

Por esta razón, puede generar confusión la alusión que se realiza seguidamente en ese mismo apartado a los documentos y determinaciones “*de naturaleza jurídica diversa*” que los integran, pues cada instrumento de ordenación territorial o urbanística constituye una única disposición general, más allá del distinto grado de vinculación de sus determinaciones (que pueden estar conformadas por normas de aplicación directa, directrices y recomendaciones, conforme al artículo 29). De este modo, el régimen jurídico aplicable a todo el instrumento en su conjunto será necesariamente el mismo. Así, por ejemplo, en materia impugnatoria, cualquier recurso contra el instrumento en cuestión se sujetará al régimen de recursos contra las disposiciones generales previsto en la normativa básica estatal, sin que quepa considerar que cada parte que integra aquel tenga naturaleza diversa o deba ser impugnado de formas o por cauces distintos.

Esta condición de disposición general es la que se aplicará también al régimen de modificación y derogación de tales instrumentos, que se contempla en el apartado 2 del precepto examinado, y que podrá ser total o parcial.

El artículo 8 regula las clases de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, que constituyen una de las principales novedades del anteproyecto, apartándose claramente de los instrumentos actualmente previstos por la Ley 9/2001. Su contenido anticipa las distintas categorías reguladas en los títulos II a IV del anteproyecto y, en general, es

congruente con estos. No obstante, sus letras c) y d) se refieren, respectivamente, a los *“instrumentos de planeamiento urbanístico”* y a los *“instrumentos complementarios de planeamiento urbanístico”*. Sin embargo, el artículo 79 los cataloga como *“instrumentos de ordenación urbanística”* e *“instrumentos complementarios”*, respectivamente, conformando ambos el planeamiento urbanístico, siendo esta la terminología que se emplea a lo largo del título IV y con la que debería armonizarse el precepto que examinamos.

El artículo 9 regula los principios que rigen la relación entre los instrumentos de ordenación y la conservación de instrumentos y actos, introduciendo una regulación que pretende adaptarse a la jurisprudencia recientemente dictada en relación con los efectos de la nulidad de los planes, evitando las conocidas como *“nulidades en cascada”*.

Si bien resulta loable dicho propósito a fin de evitar las indeseables consecuencias de tales nulidades, algunos extremos de la regulación proyectada podrían entenderse como un supuesto de invasión competencial, al versar sobre una materia de competencia exclusiva estatal, como es la Administración de Justicia (art. 149.1.5ª CE). En el ejercicio de dicha competencia ha sido dictada la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), cuyos artículos 67 y siguientes regulan el contenido y efectos de las sentencias, que no parece que puedan acotarse en una norma autonómica, con independencia de su rango.

No puede desconocerse, a estos efectos, que según el artículo 5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), *“Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”*, a lo que el artículo 17.2 añade que *“Las Administraciones Públicas, las autoridades y funcionarios, las corporaciones y todas las entidades públicas y privadas, y los particulares, respetarán y, en su caso, cumplirán las sentencias y las demás resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza o sean ejecutables de acuerdo con las leyes”*.

Como trasunto de lo anterior, tanto el artículo 18.2 de la LOPJ (*“Las sentencias se ejecutarán en sus propios términos”*) como el artículo 103.2 de la LJCA (*“Las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que en éstas se consignent”*) recuerdan

que son las sentencias las que fijan los términos en que han de ser ejecutadas, lo que impide predeterminedar por norma autonómica el alcance o efectos respecto del contenido de la disposición anulada o de otros actos o disposiciones, como hacen los apartados 3 a 5.

Ciertamente, la regulación proyectada se inspira en el artículo 7 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante, LISTA), que no fue formalmente impugnado en el recurso de inconstitucionalidad 1413-2022 interpuesto frente a la misma y resuelto por la STC 25/2024, de 13 de febrero, y que también persiguió, como se reconoce en su exposición de motivos, limitar los efectos de las anulaciones en cascada y superar el tradicional modelo de planeamiento y gestión caracterizado por una rígida estructura jerárquica de planes e instrumentos. Con todo, la regulación del anteproyecto es más detallada que la contenida en la LISTA e incluye algunos aspectos que podrían resultar cuestionables.

Concretamente, en el caso del apartado 2, resulta llamativa la posibilidad de conservar las directrices y recomendaciones de los instrumentos que reproduzcan las de otros instrumentos en que hayan sido anuladas. Y, en lo que respecta al apartado 5, la subsistencia de los actos que se regula, además de resultar susceptible de invadir la competencia estatal al efecto, puede contravenir la previsión del artículo 73 de la LJCA, a cuyo tenor *“Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente”*.

Por su parte, el apartado 6 regula el principio de conservación de trámites que se hubiesen mantenido igual en caso de anulación de un instrumento de ordenación territorial o urbanística por motivos formales. Ello supone la traslación del principio de conservación de actos y trámites consagrado en el artículo 51 de la Ley 39/2015 para el procedimiento administrativo común al procedimiento de elaboración de instrumentos de ordenación, cuya regulación, en su condición de disposiciones generales, sería de competencia

autonómica, en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional (entre otras, SSTC 91/2017, de 6 de junio -FJ 6- y 55/2018, de 4 de mayo -FJ 7-), sin perjuicio de la competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, *ex* artículo 149.1.18ª CE. Sin embargo, por esta razón, resultaría más adecuado regular esta cuestión al establecer el procedimiento de elaboración de tales instrumentos de ordenación y no en sede de su invalidez. Adicionalmente, entendemos que tal posibilidad debería quedar circunscrita a los supuestos en que el contenido de los nuevos instrumentos permaneciese invariable respecto del del anulado por motivos formales, sin que quepa extender tal conservación a los casos en que se adopten otras “*soluciones (...) similares*”, pues en este caso podrían existir afectaciones diferentes susceptibles de motivar un sentido distinto de los distintos trámites o informes (e.g.: los de evaluación ambiental).

En cuanto al artículo 10, podría suprimirse el inciso final del apartado 3 –“*no siendo de aplicación los plazos superiores que pudieran haberse establecido en otras leyes sectoriales de ámbito autonómico*”- pues, atendiendo al principio de temporalidad de las normas (*lex posterior derogat anterior*) los plazos establecidos por disposiciones anteriores se entenderían tácitamente derogados por la nueva ley pero, en cambio, las posteriores leyes que se dictaran en un futuro podrán seguir estableciendo plazos diferentes. Asimismo, se trata de una previsión que, por razones competenciales, no podría resultar de aplicación a normas anteriores del Estado.

Por su parte, el apartado 5 no se ajusta al artículo 80.3 de la Ley 39/2015, conforme al cual “*De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22*”.

El apartado 6 trata de acotar en su segundo párrafo el concepto de modificaciones sustanciales, si bien su apreciación deberá realizarse casuísticamente y con cautela pues, en última instancia, serán los tribunales quienes determinen si concurren o no.

El apartado 8 parece extender el ámbito de aplicación de la inactividad regulada en el artículo 29.1 de la LJCA, prevista en dicha norma para aquellos supuestos por los que la Administración *“en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas”*, a la reclamación de la evacuación de informes por parte de los promotores, por lo que debería suprimirse, aplicándose la normativa procesal en sus propios términos y en los casos en que resulte procedente.

Como señala la exposición de motivos de la LJCA, el recurso contra la inactividad de la Administración *“se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas. Claro está que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el «quando» de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquella. De ahí que la Ley se refiera siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas. El recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad”*. En el caso que nos ocupa, en cambio, nos encontramos ante actos de trámite, como son la emisión de informes en el ámbito de los procedimientos de elaboración de instrumentos de ordenación, que no constituyen prestaciones concretas en favor de los interesados y respecto de las cuales los tribunales no pueden sustituir la competencia de la Administración en su aprobación, por lo que no resulta aplicable en estos casos el recurso contra la inactividad.

Finalmente, su apartado 10 se refiere a la solicitud centralizada de informes a través de la Aceleradora Urbanística, remitiéndonos a lo que señalaremos en relación con el artículo 321.

En el artículo 13, su apartado 3 se refiere genéricamente a la entrada de la solicitud “*en el registro*”, por lo que convendría precisar que se trata del registro del órgano competente, en consonancia con el artículo 21.2.b) de la Ley 39/2015.

El apartado 4 prevé que “*Cuando el municipio carezca de los medios técnicos, materiales y económicos para proporcionar el servicio de consulta urbanística, y previa acreditación de dicha circunstancia mediante la tramitación de la correspondiente encomienda de gestión, el informe será facilitado por la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo previa solicitud del interesado, con la información que recaiga en su ámbito competencial y aquella otra que tenga disponible*”. Sin embargo, como recuerdan los artículos 8.2 y 11.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), la encomienda de gestión no supone alteración de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, “*siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda*”. Por tanto, no puede afectar a los interesados, de modo que estos no habrán de dirigirse a la consejería competente, sino al ayuntamiento, como titular de la competencia, siendo también este quien deba resolver y notificar la consulta al peticionario, sin perjuicio del auxilio de la Comunidad de Madrid al municipio en su elaboración y emisión.

En lo que atañe al apartado 6, convendría supeditar el mantenimiento de la validez de los informes no solo a la vigencia de las determinaciones del planeamiento urbanístico, sino también de la ordenación territorial.

Por otra parte, la expresión “*terreno*” que se emplea a lo largo del precepto y de otros artículos del anteproyecto pudiera no ser la más precisa, pudiéndose valorar su sustitución por otros conceptos más jurídicos, como los de fincas registrales o parcelas catastrales, que posibiliten la más exacta identificación de los inmuebles afectados.

El artículo 15 regula la publicidad de los instrumentos de ordenación y ordenanzas, que se realiza de tres formas: en su sede electrónica (apartado 2), en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid -BOCM- (apartado 3) y en el compendio urbanístico municipal (apartado 4).

Toda vez que la publicidad de las normas en los diarios oficiales -en este caso, en el BOCM- es condición de eficacia de las mismas, de conformidad con los artículos 2.1 del Código Civil, 131 de la Ley 39/2015 y 51.2 de la Ley 1/1983, debería valorarse la inclusión de esta publicación en primer lugar. También cabría hacer mención a la publicación adicional en los diarios oficiales municipales, en los casos en que proceda, especificando la fecha de entrada en vigor en caso de publicarse tanto en estos como en el BOCM. Por lo demás, la previsión final del apartado 3, referente a la eventual responsabilidad patrimonial en caso de error en la publicación, resulta innecesaria, en tanto que ya resulta de las reglas generales establecidas en la normativa básica estatal.

En cuanto a la publicidad en la sede electrónica y el compendio urbanístico, cabría valorar la posibilidad de refundir ambas, en la medida en que, según el artículo 80.3 del anteproyecto, el compendio habrá de estar publicado en el portal institucional y en el portal de transparencia de cada municipio. De no refundirse, debería especificarse el carácter vinculante o no de la publicación en la sede electrónica a que se refiere el apartado 2, al igual que se precisa en el apartado 4 respecto del compendio.

Los artículos 16 y 17 se ocupan de las situaciones de fuera de ordenación, regulando el primero las que podríamos calificar de sobrevenidas y el segundo las que se producen por infracción urbanística. En el apartado 2 de aquel, la referencia al artículo 195.g) debe realizarse al artículo 195.1.g).

El **título I** se ocupa del régimen urbanístico del suelo, conformándose por cinco capítulos que, entre otras novedades relevantes, modifican de forma importante la clasificación del suelo existente en la Ley 9/2001, pasando a existir las categorías de suelo urbanizado,

suelo rural protegido y suelo rural no protegido, sustituyendo también las clases de determinaciones de ordenación.

Su artículo 18 se titula “*Principios generales del ejercicio del derecho de propiedad*”. Se trata de una rúbrica imprecisa y que pudiera transmitir la sensación de regular el contenido general del dominio, cuya competencia es de titularidad estatal (art. 149.1.8ª CE). Debería, por consiguiente, sustituirse tal denominación por otra más acorde con su contenido y con el título competencial principal que ampara para el dictado del anteproyecto, sugiriéndose al efecto la de “*Contenido urbanístico del derecho de propiedad*” o similar, que, por otra parte, es la empleada tanto en la vigente Ley 9/2001 (art. 9) como en la LISTA (art. 16). Por lo demás, en su apartado 1 se alude a los límites que establezca el planeamiento urbanístico en el marco de la legislación estatal, si bien tales límites también podrían establecerse por la normativa autonómica y la ordenación territorial.

El artículo 24 clasifica las actuaciones urbanísticas en actuaciones de transformación, actuaciones meramente edificatorias y actuaciones sobre el medio urbano, desarrollándose las mismas en los artículos 25 a 28. Si bien no existe objeción general a dicha clasificación, los contornos o delimitación entre algunas clases de actuaciones no siempre resultan claros. Específicamente, genera cierta confusión la regeneración urbana, pues el artículo 24.1.a) incluye las actuaciones de “*reforma y renovación de los tejidos urbanos existentes*” como un tipo de actuaciones de transformación urbanística, si bien el artículo 25.2 precisa que se les aplicará el régimen de las actuaciones de regeneración urbana cuando concurren los requisitos del artículo 28. A su vez, este artículo 28 regula de forma independiente las referidas actuaciones de regeneración urbana, a pesar de caracterizarlas el artículo 24.1.c) como una modalidad de actuaciones sobre el medio urbano, que tienen su regulación en el precedente artículo 27.

En relación con esta misma cuestión, los artículos 24 y 27 hacen referencia a las actuaciones sobre el medio urbano, que el TRLSRU menciona en su artículo 2.1, principiando el catálogo de definiciones de la norma, con carácter transversal, pero no contempla expresamente dentro de las actuaciones de transformación urbanística de su artículo 7. Resultaría necesario justificar cómo se articulan estas actuaciones del

anteproyecto respecto de las previsiones de la legislación básica estatal, en tanto que la redacción propuesta genera dudas acerca de si se configuran como una clase de actuación urbanística nueva o, por el contrario, se limita a regular una especialidad dentro de las actuaciones previstas en el artículo 7 del TRLSRU en el caso de que se lleven a cabo actuaciones en el medio urbano con determinadas características.

Como aspectos menores, el primer párrafo del artículo 26 debería referirse a “*el artículo anterior*”, en singular, y en su letra b), las normas podrían citarse en abstracto, sin referencia a las vigentes actualmente, para evitar la obsolescencia normativa.

Por último, en el inciso final del artículo 28.2 parece preverse el incremento de edificabilidad necesario para satisfacer el coste de la intervención como un requisito *sine qua non* de las actuaciones de regeneración urbana, si bien debiera valorarse la imperatividad de dicho condicionante -por ejemplo, introduciendo el matiz “*en su caso*”- por si existieran supuestos en que tal incremento no fuese posible o conveniente.

El artículo 29, cuando concreta los efectos de las normas de aplicación directa en su apartado 3, indica en el tercer párrafo de su letra a) que “*prevalecerán sobre cualquier disposición, planificación o determinación que resulte incompatible con ellas*”, debiendo reformularse esta afirmación, pues tal y como se encuentra formulada, pudiera dar a entender que prevalece sobre cualquier “*disposición*” de carácter general, lo cual resulta contrario al principio de jerarquía normativa, tanto respecto de las leyes como de los reglamentos. En ese mismo párrafo, debería suprimirse asimismo la palabra final “*anteriores*”, pues si existe una prevalencia de las normas de aplicación directa de los planes estratégicos municipales respecto de los instrumentos de ordenación urbanística, habrá de serlo tanto respecto de los anteriores como de los posteriores, que no podrán contravenirlos, atendiendo a la relación jerárquica entre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística plasmada en el artículo 9 del anteproyecto.

El artículo 30 regula las determinaciones de ordenación territorial. Entre ellas, incluye en la letra a) del apartado 2 la clasificación del suelo. Sin embargo, no parece que dicha clasificación deba ser, siempre y en todo caso, una determinación de ordenación territorial

-entendidas estas como de competencia autonómica (*vid* comentario al artículo 6)-, pues ello limitaría significativamente la autonomía municipal para la ordenación urbanística de su término, al tiempo que resultaría incompatible con otras previsiones del anteproyecto. A su vez, el artículo 69.2 parece considerar como determinación de naturaleza urbanística la clasificación del suelo, al no resultar subsumible necesariamente en las determinaciones de carácter territorial acotadas en su letra b). Atendiendo a lo anterior, parecería más razonable prever que la clasificación del suelo fuese una determinación de ordenación territorial únicamente en determinados supuestos, como sucede en relación con el suelo rural protegido (artículo 22.2) o cuando se establezca mediante proyectos de interés regional (artículo 61.1.c)).

En línea con lo expuesto, parece existir una cierta antinomia entre las letras a) y c) del artículo 30.2, pues aquella caracteriza como determinaciones de ordenación territorial la clasificación del suelo en general, mientras que esta las acota al suelo rural no protegido (referencia que entendemos referida erróneamente al suelo rural protegido). Con independencia de lo anterior, debería mejorarse la redacción de la letra c) -especialmente, en cuanto al doble empleo de las locuciones “*en todo caso*” y “*en su caso*”-.

El artículo 31 regula la división del suelo en ámbitos de ordenación especial, ámbitos superiores de referencia, ámbitos de actuación y sectores, en atención a las clases de suelo. Por razones sistemáticas, el apartado 2 tendría un mejor encaje como último apartado de este precepto, después de definir cada una de las divisiones anteriores.

Por lo que respecta al apartado 3, no parece apropiado emplear en la definición de los “*ámbitos de ordenación especial*” la misma expresión que su denominación, indicando que son aquellos que se pueden delimitar con la finalidad de establecer con carácter diferido “*una ordenación de especial*” [sic]. Al margen de ello, existe una errata en el fragmento entrecomillado, debiendo suprimirse la preposición “*de*”.

El artículo 33 contempla la reserva mínima de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección, remitiéndose a lo dispuesto en la legislación básica estatal. En efecto, la regulación proyectada encontraría acomodo, a nuestro juicio, en las previsiones

del artículo 20.1.b) del TRLSRU, ajustándose las posibilidades de minoración o exención de la citada reserva a lo preceptuado en este artículo. Además, el apartado 2 introduce una excepción para las actuaciones de reforma o mejora de la urbanización que se inspira en la regulación que en su momento previó el apartado 1.a) de la disposición transitoria primera del TRLSRU.

El artículo 35 define en su apartado 1 las redes públicas, entre las que incluye “*la vivienda pública sujeta a algún régimen de protección*”. Sin embargo, en la clasificación funcional que realiza el apartado 2, únicamente se refiere a la “*vivienda pública de carácter demanial, sujeta a algún régimen de protección*”, sin que alcance a comprenderse la especificación al carácter demanial de dichas viviendas, máxime cuando el artículo 224.2 reconoce la naturaleza patrimonial o de dominio privado de los patrimonios públicos de suelo, uno de cuyos principales destinos es, precisamente, la construcción, rehabilitación o mejora de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social (art. 227.1.a)).

Por lo demás, las balsas de laminación y otros sistemas hídricos urbanos parecerían encontrar mejor acomodo como infraestructuras técnicas de la letra c) del apartado 2 que como infraestructura verde, según se consigna en el punto 2º de la letra b).

El artículo 36 fija los estándares cuantitativos mínimos que debe garantizarse “*según el tipo de actuación y nivel territorial*”, según afirma el apartado 1 *in fine*. No obstante, los apartados siguientes solo contemplan tales estándares para las actuaciones de transformación urbanística contempladas en los artículos 24.1.a) y 25, pero no para las restantes actuaciones urbanísticas contempladas en los artículos 24.1.b) y c) y 26 a 28.

El apartado 3.d) del artículo 41 se remite al artículo 203.2.a), sin que este precepto cuente con un apartado 2.

El artículo 40.2 puede generar supuestos de desigualdad de trato y contradicción en la autorización de usos excepcionales en suelo rural protegido, habida cuenta del carácter

indeterminado de dicha previsión, que no concreta los términos del artículo 13.1, tercer párrafo, del TRLSRU a estos efectos.

En cuanto al artículo 41, los derechos y deberes de los propietarios deberían ser los mismos, con independencia del planeamiento (apartado 1). En el apartado 4.b), se sugiere valorar la sustitución de *“que no estén expresamente prohibidos”* por *“que no sean incompatibles”*, dado que pueden existir numerosas ocasiones en que no exista una interdicción expresa de un determinado uso no previsto específicamente, pero este no resulte compatible con la ordenación. Al final de este apartado, debería incluirse el inciso *“en los términos de la legislación hipotecaria”*, para salvaguardar la competencia estatal.

El artículo 43 regula los usos *“excepcionales”* en suelo rural, pero el artículo 195.i), en cambio, los califica de *“provisionales”*, siendo imprescindible aclarar este extremo, pues no es lo mismo que un uso se pueda autorizar excepcionalmente pero de forma permanente a que tenga carácter transitorio o provisional. A la vista del contenido del apartado 3 de aquel precepto y del artículo 44.7, parece que se trataría de usos provisionales, en cuyo caso deberían precisarse los términos de dicha provisionalidad, máxime cuando el apartado 1 contempla diversas actuaciones que parecen dotarles de un carácter más permanente, como la construcción de infraestructuras, obras de reconstrucción o rehabilitación, etc.

El **título II** regula la ordenación del territorio, estableciendo su artículo 46, de carácter introductorio, su articulación a través de los siguientes instrumentos: Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid y planes territoriales. La segunda frase de su apartado 2 se reitera en el artículo 55.1.

El artículo 47 caracteriza la Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid como el instrumento director de la ordenación territorial autonómica, atribuyéndole la función de concretar el modelo territorial regional propuesto, según su apartado 3. Además, la letra b) de dicho apartado considera como grandes sistemas estructurantes del modelo espacial integrado que pueda proyectar dicho instrumento *“los asentamientos urbanos y rurales, infraestructuras y dotaciones estratégicas, conectividad ecológica, la estructura de transporte de*

escala regional, y los elementos que fomenten una organización policéntrica del territorio”, siendo esta una concepción sumamente amplia -sensiblemente mayor que el actualmente previsto respecto del Plan Regional de Estrategia Territorial en el artículo 16 de la Ley 9/1995- que, en la práctica, permitiría englobar prácticamente todo el territorio y limitar la capacidad municipal de definir su propio modelo de ciudad. En lo que atañe a la letra e), convendría introducir el inciso final “*en el marco de la normativa sectorial*”, a la que debe necesariamente quedar subordinada este instrumento de ordenación territorial.

En el apartado 2 del artículo 48 se indica que “*La Estructura Territorial de la Comunidad de Madrid tendrá el siguiente contenido*”, si bien el artículo 49 tiene por objeto el contenido documental. A fin de evitar discordancias, se sugiere emplear la misma distinción que se realiza a propósito de los planes territoriales en los artículos 51 y 52, diferenciando entre contenido sustantivo -integrado por objetivos y determinaciones- y contenido documental.

En cuanto al contenido documental del artículo 49, parece haberse omitido su contenido principal. Así, al igual que en el artículo 52, a propósito de los planes territoriales, se prevé la existencia de un documento técnico que contenga sus determinaciones (apartado 2.c)), en el caso de la Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid se ha omitido un documento semejante, de modo que solamente estaría compuesta por memorias -letras a), b) y d) del apartado 2-, una representación gráfica a nivel regional -letra c)- y un resumen ejecutivo -letra e)-, pero no existe un documento principal que contenga las determinaciones que luego se resumirían y representarían gráficamente en estos dos últimos.

El artículo 50 establece el objeto y finalidad de los planes territoriales, permitiendo en su apartado 3 -al igual que el artículo 52.2.i)- que contengan determinaciones urbanísticas, tales como la delimitación de ámbitos o la asignación de usos, a pesar de su naturaleza de instrumentos de ordenación territorial. A este respecto, cabe destacar la diferencia con el vigente artículo 18 ter de la Ley 9/1995, que únicamente prevé la opción de que los planes territoriales contengan directrices para los planes urbanísticos, de las que podrán apartarse

motivadamente. Adicionalmente, y en cuanto a la asignación de usos, el artículo 51 únicamente contempla esta posibilidad, en su apartado 2.j), respecto de los suelos rústicos, por lo que debería aclararse este extremo.

El artículo 53 regula la elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio, señalando su apartado 2.b) que la consejería competente podrá promover su elaboración *“mediante convenios de colaboración y asistencia técnica, conforme a lo previsto en esta ley”*. Sin embargo, se desconoce de quién recabaría la Comunidad de Madrid -como Administración competente para la elaboración y aprobación de los planes territoriales- tal colaboración y asistencia técnica, que no parece concordar ni con los instrumentos de cooperación con el municipio regulados en el título V, que prevén la asistencia técnica por parte de la Comunidad de Madrid a las entidades locales, lo cual no procedería en relación con los planes territoriales, que son de competencia autonómica, ni con las fórmulas y técnicas de cooperación del capítulo II del título X, al no resultar subsumibles en ninguna de las categorías de convenios previstas.

El artículo 54 regula el procedimiento de tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio que, según su apartado 1, se desarrollará de forma coordinada e integrada, realizándose los trámites de evaluación ambiental y normativa de manera concurrente y coordinada. En realidad, se trata de una previsión innecesaria, pues la Ley 21/2013 ya establece la consideración de la evaluación ambiental como un procedimiento instrumental respecto del procedimiento sustantivo. Por lo demás, la regulación del procedimiento ambiental se ajusta a lo previsto en el capítulo I del título II de dicha Ley 21/2013.

En otro orden de cuestiones, el apartado 2.c).1º de este precepto se refiere a la *“Comisión de Urbanismo de Madrid”*, debiendo sustituirse por su denominación completa, *“Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Madrid”*. Y el apartado 2.c).5º prevé la publicación del instrumento en el BOCM *“junto con la documentación anexa”*, que se desconoce cuál es, pues no se prevé nada al respecto al describir el contenido documental tanto de la Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid como de los planes territoriales en los artículos 49 y 52, respectivamente.

En el artículo 56, el inciso final del apartado 3 (*“según se establezca en el propio instrumento”*) resulta prescindible y puede establecer un requisito innecesario, pues la revisión total y parcial muchas veces resultarán del propio informe de seguimiento y no de lo que pueda prever el instrumento de ordenación en un momento anterior, cuando no resulte aún posible predeterminar la conveniencia del alcance de dicha revisión.

Los apartados 4 a 6 del artículo 58 resultan algo confusos, pues se desconoce en qué casos la ordenación urbanística de las zonas de interés regional habrá de contenerse en los proyectos de alcance regional -que, a pesar de su denominación formal como proyectos, actuarían como planes en este aspecto- o en otros instrumentos de ordenación urbanística tramitados y aprobados por la Comunidad de Madrid, de naturaleza innominada y contenido desconocido (el artículo 29 de la Ley 9/1995, en el que se inspiran los apartados 5 y 6, venía específicamente referido a los planes espaciales, como instrumento de planeamiento llamado a desaparecer en el anteproyecto). Esta disfunción resulta más patente teniendo en cuenta que el artículo 61 contempla, como contenido sustantivo de los proyectos de alcance regional, el establecimiento de la ordenación urbanística detallada, por lo que carecería de sentido que existiese otro instrumento adicional si dicha ordenación debe formar parte del contenido necesario de aquel.

En el apartado 3 del artículo 59, el término *“asociarse”* se emplea de forma impropia, debiendo sustituirse, mientras que su apartado 4 reitera en cierta medida lo dispuesto en el artículo 60.5.

El artículo 61, como se ha visto, traslada al contenido sustantivo de los proyectos de alcance regional la ordenación urbanística detallada, siendo reiterativas las letras c) y d) del apartado 1, que podrían refundirse en una. Por lo demás, a la vista de su contenido, pasarían a tener una naturaleza mixta, pues mantendrían el propio de los proyectos (plazos de inicio y terminación de las obras, proyectos de urbanización y ejecución, etc.) conforme al artículo 62, pero también incorporarían previsiones propias de un plan. Buena muestra de ello es que el artículo 64 prevé el sometimiento tanto a evaluación ambiental estratégica de planes como a evaluación de impacto ambiental de programas.

En lo que se refiere al artículo 62, la letra a) de su apartado 1 contempla como contenido documental determinados datos que no son propiamente un documento, por lo que tendría un encaje más correcto en el artículo 61.

El artículo 63 determina, en su apartado 1, que pueden “*elaborar, promover y ejecutar*” proyectos de alcance regional tanto las administraciones públicas, entidades de derecho público y sociedades mercantiles públicas como las personas físicas o jurídicas privadas, como actualmente prevé el artículo 35 de la Ley 9/1995. No obstante, la regulación de la letra a) debería adaptarse a la regulación del sector público institucional actualmente contemplada en la Ley 40/2015 y, a nivel autonómico, en la Ley 1/1984, de 19 de enero reguladora de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1984), recientemente reformada por la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 5/2025), refiriéndose genéricamente a “*Las administraciones públicas y demás entidades integrantes de su sector público institucional*”, que engloba a todas ellas, o bien motivar la razón determinante de la exclusión de algunas entidades. Esta observación se hace también extensible al artículo 65.1.a).

En cuanto al apartado 2, cabría valorar si el contenido de la memoria prevista en el mismo no se encontraría ya comprendido en la documentación que regula con carácter general, para todos los proyectos de alcance regional, el artículo 62. Y el apartado 4, al contemplar como potestativo el proyecto de urbanización, entraría en contradicción con los artículos 59.4, 60.5 y 62.1.d), que lo establecen como preceptivo. Además, la segunda frase de este apartado parece supeditar la tramitación de la evaluación de impacto ambiental a la existencia de un proyecto de urbanización, cuando el restante contenido del proyecto de alcance regional también determinaría dicha necesidad, como expusimos en relación con el artículo 61, toda vez que el mismo, por definición, “*ordena y diseña, con carácter completo y para su inmediata ejecución, las Zonas de Interés Regional*” (art. 60.1).

En el artículo 64 convendría suprimir del apartado 4.f) el inciso final “*con carácter previo a su obligatoria publicación*”, o bien introducir la misma previsión en el artículo 54.2.c.6º

en relación con los instrumentos de ordenación del territorio, por congruencia. En cuanto al apartado 4.g), el plazo del silencio debe computarse desde que la solicitud de inicio contemplada en el apartado 4.a) tenga entrada en el registro del órgano competente para resolver, conforme al artículo 21.3.b) de la Ley 39/2015. Finalmente, parece existir una contradicción entre el apartado 6.d) de este precepto y el artículo 65.4.

En el artículo 65 parece que existen algunos errores de redacción en su apartado 2; concretamente, en la tercera línea podría suprimirse “o de los municipios afectados”, al resultar redundante, y en la penúltima línea, sustituir “deberán incorporarlas” por “deberán incorporarse”. El apartado 5 reitera esencialmente lo preceptuado en el apartado 4. Y en el apartado 6, debe suprimirse “La aprobación definitiva de”, ya que el régimen de derechos se determina por el proyecto, no por su aprobación definitiva, siendo esta misma observación trasladable al artículo 67.1.

En el artículo 68, apartado 3.a), debería aclararse cuál es la clasificación y calificación originaria a que se hace referencia.

El **título III** regula la figura de los planes estratégicos municipales, con su naturaleza mixta de instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

En cuanto a su contenido sustantivo, las letras a) y d) del artículo 70.3 vienen a reiterar la misma previsión respecto de la delimitación del suelo rural protegido.

En el artículo 75, la encomienda habrá de ajustarse a los términos y límites del artículo 11 de la Ley 40/2015.

En el apartado 7, última frase, del artículo 76, el sentido positivo del silencio contraviene el régimen previsto en la normativa estatal, pues el informe se configura como preceptivo y vinculante, de modo que habrá de estarse al artículo 80.3 de la Ley 39/2015, que dispone que “De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal

para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22”.

Por el contrario, en el artículo 77.5, el sentido del silencio es conforme a la normativa y jurisprudencia (por todas, SSTs de 17 de noviembre de 2010 -rec. 1473/2006- y 26 de junio de 2013 -rec. 1741/2011-), al tratarse de instrumentos de planeamiento de iniciativa pública.

El **título IV** se refiere al planeamiento urbanístico, simplificando ostensiblemente las clases de instrumentos de ordenación urbanística, que se detallan en el artículo 79, a los que se añaden los instrumentos complementarios.

El apartado 2 del artículo 85 se limita a afirmar que el formato de los catálogos se establecerá mediante instrucción técnica, debiendo concretarse cómo se aprueba (e.g., por orden del titular de la consejería competente).

Los artículos 93 y 94 regulan, respectivamente, la suspensión cautelar de los instrumentos de ordenación urbanística y la subrogación de la Comunidad de Madrid en las competencias de los municipios. Toda vez que se trata de actuaciones que, si bien resultan admisibles, afectan de forma relevante a la autonomía local, debería condicionarse su empleo a la concurrencia de circunstancias graves o incumplimientos relevantes que lo justifiquen, más allá de cualquier afectación al interés regional.

El **título V** se dedica, de forma novedosa, al “*régimen de apoyo y fortalecimiento de las capacidades municipales en materia urbanística*”, contemplándose como posibles fórmulas de cooperación la asistencia técnica (arts. 99, 102 y 103), el apoyo financiero (art. 100) y el acompañamiento ejecutivo (arts. 104 a 108), que serán aplicables en atención a la clasificación de los municipios que se establece en el artículo 96. Dicha cooperación deberá prestarse, en todo caso, en el marco de lo dispuesto en la normativa básica estatal en materia de régimen jurídico del sector público y de administración local, sin perjuicio de otras disposiciones que pudieran resultar aplicables en cada caso (e.g.: normativa presupuestaria y sobre subvenciones y ayudas públicas, respecto del apoyo financiero).

El artículo 97 se refiere específicamente a las mancomunidades de servicios urbanísticos, amparando la realización por las mismas de funciones de asistencia técnica en materia urbanística, lo cual resultaría conforme con las potestades que la normativa en materia de régimen local, tanto estatal como autonómica, atribuyen a estas entidades locales. Aunque su apartado 1 lo constriñe a las mancomunidades “*constituidas por pequeños municipios*”, debería suprimirse este inciso, pues ni el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en lo sucesivo, LBRL) ni el capítulo primero del título II de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 2/2003), introducen limitación alguna en cuanto a los municipios que pueden constituir las mancomunidades.

En su apartado 3, resulta confuso el carácter vinculante que se atribuye a las directrices, recomendaciones e instrucciones emitidas por los servicios urbanísticos de la Comunidad de Madrid, tanto por la naturaleza no preceptiva de las directrices y recomendaciones (la mención a las instrucciones debe eliminarse, al constreñir su ámbito el artículo 6 de la Ley 40/2015 a los órganos jerárquicamente dependientes) como por la salvaguarda a la autonomía local con la que principia el propio apartado.

En el apartado 2 del artículo 100 se contiene una remisión a la sección 5ª que es errónea, al no existir dicha sección.

El artículo 103 posibilita la asistencia en materia de digitalización de los planeamientos aprobados. Desde el punto de vista formal, debe revisarse la redacción, que es gramaticalmente inconexa. Tampoco parece que la referencia a las entidades colaboradoras urbanísticas tenga la mejor ubicación sistemática en este precepto, cuando ya se regulan en el capítulo II del título VIII. En cuanto al fondo, parece darse a entender que tales entidades podrían realizar funciones de digitalización del planeamiento en favor de los pequeños municipios, por lo que se les estaría atribuyendo una función adicional a las reguladas en el artículo 249. Según el precepto analizado, dicha función se realizaría mediante encomienda de gestión, pero esta figura solo puede emplearse, conforme al artículo 11.1 de la Ley 40/2015, para la realización de actividades de carácter material o

técnico por parte de otros órganos o entidades de derecho público de la misma o de distinta Administración; no por parte de personas jurídicas privadas.

En lo que se refiere al título de la sección 3ª de este capítulo, debería adicionarse “*y gestión urbanística*”, pues en el mismo no solo se regula la asistencia en materia de planeamiento (objeto de los arts. 104 a 107) sino también respecto de aquella (art. 108).

Dentro de dicha sección, el artículo 107 delimita el alcance de la asistencia y acompañamiento ejecutivo en materia de planeamiento, estableciendo su apartado 1 el contenido de la encomienda de gestión que se realice a la Comunidad de Madrid. Su apartado 2 precisa que la fase de redacción comprenderá, entre otros, la “*contratación del equipo redactor*”, lo que parece dar a entender que la redacción por parte de la Comunidad de Madrid se contratará siempre con terceros, en lugar de realizarse con medios propios, debiendo valorarse este extremo.

En el apartado 3 del artículo 108 debería aclararse a qué sistemas se está refiriendo cuando se alude a “*el sistema de cooperación o de iniciativa pública*” y, concretamente, si solamente se plantea para el caso de aplicarse el sistema de cooperación, en cuyo caso debería suprimirse el inciso subrayado, pues da lugar a confusión, o también comprende el sistema de expropiación y el especial de gestión directa contemplado en el artículo 110 para los pequeños municipios, que también son de iniciativa pública, en cuyo caso convendría especificarlo y detallarlos todos o eliminar la mención independiente al sistema de cooperación, refiriéndose genéricamente a los sistemas de ejecución de iniciativa pública.

El artículo 109 introduce especialidades en materia de reserva de vivienda protegida para municipios pequeños y medianos. Tales excepciones podrían encontrar acomodo, al igual que sucede con el artículo 33, en la regulación del artículo 20.1.b) del TRLSRU y, concretamente, en su tercer párrafo, a cuyo tenor “*dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial*”

de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social”.

En el artículo 110 convendría explicitar más claramente las diferencias con el sistema de cooperación. Y, en el artículo 111, no se comprende el significado del último párrafo de su apartado 3, conforme al cual *“El acuerdo de inicio producirá efectos de ejecución forzosa para todos los bienes incluidos en el ámbito”*, pues dicha ejecución forzosa se regula en el artículo 298, aplicándose en supuestos de incumplimiento y posibilitando la imposición de multas coercitivas o la ejecución subsidiaria, nada de lo cual tiene sentido en el caso que examinamos.

Los artículos 112 y 114 contienen sendas remisiones incorrectas a los artículos 105.2 y 79, respectivamente.

El **título VI** se ocupa de la ejecución del planeamiento.

El artículo 122 emplea una terminología jurídicamente poco precisa cuando alude, en su letra d), a la posibilidad de *“Utilizar órganos de otras administraciones...”*, mientras que su letra c) prevé la opción de delegar competencias en otras administraciones, lo que colisiona con el artículo 9 de la Ley 40/2015, que limita la delegación de competencias a otros órganos de la misma Administración o a sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes. A estos supuestos de delegación intraadministrativa se une la posibilidad de que la Comunidad de Madrid delegue el ejercicio de determinadas competencias en favor de los municipios, que no al revés, y además dicha delegación deberá realizarse en los términos y con los requisitos de la LBRL, la Ley 2/2003 y la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del pacto local. Al mismo tiempo, este artículo 122 omite otras formas de gestión expresamente reguladas en el capítulo en que se inserta, como las sociedades urbanísticas o las entidades urbanísticas colaboradoras. En atención a lo expuesto, debe reformularse este precepto.

El artículo 123 regula los consorcios urbanísticos. La letra a) de su apartado 4 define su patrimonio propio como el conformado por *“todos los bienes que las administraciones*

integradas aporten y los adquiridos con recursos propios”. A los bienes habría que añadir los derechos. En cuanto a los bienes y derechos aportados, deben entenderse por tales aquellos que les sean transmitidos, pues en otro caso continuarán formando parte del patrimonio de la Administración de origen. En cuanto a la letra c), remite la enajenación de bienes a la normativa de patrimonio de las administraciones públicas, si bien debe tenerse en cuenta que, dentro de esta, resultarán aplicables las normas patrimoniales de la Administración a que esté adscrito el consorcio, *ex* artículo 122.5 de la Ley 40/2015. Y, respecto del apartado 5, cuando dice que la aprobación de los estatutos determinará la atribución a su favor *“de las competencias”* de las administraciones públicas consorciadas que se especifiquen, resultaría más preciso referirse a la atribución *“de las funciones”* o *“de las actividades”*, siguiendo la terminología de los artículos 118 y 124 de la Ley 40/2015, pues la competencia como tal es irrenunciable y no se transmite su titularidad, sino solamente los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevean (art. 8.1 de la Ley 40/2015).

El artículo 125 sistematiza en un único precepto las entidades urbanísticas colaboradoras, que se definen como *“entidades de derecho público (...) mediante las cuales los interesados afectados por actuaciones de ejecución participan en la gestión urbanística en orden a la ejecución de la urbanización, su conservación, la renovación, reforma y regeneración urbanas o la equidistribución de beneficios y cargas en los términos previstos en esta ley”*, teniendo tal consideración las juntas de compensación, las asociaciones administrativas de cooperación, las entidades urbanísticas de conservación, las entidades urbanísticas de coordinación y cualesquiera otras entidades cuya constitución sea aprobada por el ayuntamiento.

Dada la similitud, debería valorarse la conveniencia de emplear denominaciones que permitiesen diferenciar mejor estas entidades de las reguladas en el capítulo II del título VIII -entidades privadas colaboradoras urbanísticas-, pues difieren sustancialmente tanto en su naturaleza (pública frente a privada) como en sus funciones. Más aún cuando existen ayuntamientos, como el de Madrid, que emplean la denominación de entidades colaboradoras urbanísticas para referirse a estas y no a aquellas, como resulta del Reglamento municipal 7/2022, de 26 de abril, por el que se establece el régimen de las

Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control. Otra evidencia de esta posible confusión es que el 103 del anteproyecto, ya analizado, alude a las entidades urbanísticas colaboradoras cuando, en realidad, parece que debería referirse a las entidades privadas colaboradoras urbanísticas.

El artículo 138 regula la tramitación de los instrumentos de gestión, estableciendo en sus apartados 2.e) y 3 un régimen de silencio positivo. No obstante, el sentido del silencio habrá de ajustarse a lo dispuesto en los artículos 24 de la Ley 39/2015 y 25.5 del TRLSRU, así como a la jurisprudencia sobre el particular -por todas, STS de 18 de mayo de 2020 (rec. 5700/2017)-.

En el apartado 1 del artículo 139, se sugiere suprimir el inciso “y uso”, a fin de evitar dudas interpretativas, ya que los bienes demaniales o de dominio público no son solo los destinados a un uso público, sino también los afectos a un servicio público o aquellos otros a los que legalmente se les otorgue dicha condición (art. 4 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid).

El apartado 5 del artículo 141 requiere, en caso de que la entidad urbanística de coordinación no esté integrada por las respectivas juntas de compensación de las distintas unidades de ejecución, su composición por representantes designados por los propietarios que reúnan, al menos, el 50% de la superficie respectiva. Cabe plantearse si no deberían representar a todos los propietarios, teniendo en cuenta que el artículo 143.1 requiere acuerdo unánime para no constituirse en junta de compensación, el artículo 144.5 permite sustituir el proyecto de estatutos y bases de la junta de compensación por una propuesta de convenio urbanístico en caso de conformidad de todos los propietarios de terrenos afectados, y el artículo 146.1 exige convocar personalmente a todos los propietarios afectados para el otorgamiento de la escritura de constitución de la junta de compensación.

En cuanto al apartado 7, las normas pueden aplicarse de forma subsidiaria o analógica, según proceda, pero no “*subsidiaria y analógica*”, por lo que debe rectificarse este extremo.

En el artículo 142, la previsión que contempla el apartado 2.a) de poner a disposición de los ocupantes legales afectados viviendas que sean conformes “*a sus necesidades*” resulta un tanto indeterminada.

El artículo 144, en su apartado 2, se refiere a la indicación de la “*residencia y domicilio*”, siendo conceptos con significaciones diferentes, por lo que no deberían emplearse de forma indistinta.

En el artículo 147, su apartado 1 debería contemplar un plazo mínimo legal en lugar de un plazo subsidiario, evitando de este modo el riesgo de que los estatutos pudiesen fijar plazos excesivamente breves.

El segundo párrafo del apartado 1 del artículo 149 impide la ocupación de las fincas pertenecientes a los propietarios no adheridos a la junta de compensación antes del pago o consignación del justiprecio, “*salvo que se aplique el procedimiento de tasación conjunta*”, en cuyo caso podría realizarse una remisión a lo dispuesto en el artículo 183. Por otra parte, su apartado 2.a) posibilita la iniciación de la vía de apremio por la propia junta de compensación mediante encomienda de gestión de la Administración actuante, lo que excede del ámbito de dicha figura, que conforme al artículo 11.1 de la Ley 40/2015 ha de quedar constreñida a la realización de actividades de carácter material o técnico. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el apremio constituye una potestad exorbitante que solo puede realizarse en los términos y por los sujetos previstos en la normativa en materia recaudatoria.

El artículo 156 contiene una remisión errónea en su apartado 4 al artículo 132, que entendemos que ha de realizarse al artículo 134.2 o al artículo 144. En cuanto al apartado 3, donde dice “*capítulo VIII del título VI*”, sería más correcto decir “*de este título*”, como se hace en el artículo 173.

El artículo 157 regula, en su apartado 3, el procedimiento de adjudicación de la concesión de la gestión del sistema de expropiación, tratándose de un contrato sujeto a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al

ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), de carácter básico y necesaria observancia. Así, cuando la letra a) consagra el derecho a la adjudicación de la concesión siempre que la oferta iguale la más ventajosa, entendemos que se está contemplando un criterio de desempate del artículo 147 de la LCSP, lo que convendría explicitar. Por su parte, la letra c) prevé la posibilidad de adjudicar el procedimiento a varios licitadores conjuntamente, lo que contraviene la regulación de la LCSP (art. 150.2), que no contempla tal posibilidad, más allá de los supuestos en que se divida el objeto del contrato en lotes, en cuyo caso tampoco puede adjudicarse conjuntamente un lote a varios licitadores.

En el apartado 6 del artículo 160, debería adicionarse el inciso final “*en los términos de la normativa hipotecaria*”, o expresión de análoga significación, a fin de salvaguardar la competencia estatal en la materia.

El artículo 161 declara en su apartado 5 el proyecto de reparcelación como título hábil para la constitución o modificación de la ley de propiedad horizontal. En todo caso, su constitución y modificación habrá de ajustarse a lo dispuesto en la normativa estatal, conformada esencialmente por la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, y la normativa hipotecaria, por lo que resultaría necesaria una previsión al efecto.

El artículo 162, en su apartado 1, prevé la posibilidad de sustitución de la afectación real de las fincas de resultado, por parte del proyecto de reparcelación, por otras formas de garantía, entre las que se menciona la hipoteca. Sin embargo, no puede desconocerse que esta -a diferencia de las demás que se citan, como el seguro de caución o el aval bancario- también es un derecho real de garantía que grava directamente los inmuebles sobre los que se constituye.

En lo que se refiere al apartado 2, su letra c) determina el título para la inscripción registral de la reducción de la afección de las fincas en caso de ejecución por fases de un proyecto de reparcelación. Si bien esa misma certificación es la que se requiere para la cancelación de la afección por el artículo 20.2.a) del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que

se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, se trata de una materia de competencia estatal, por lo que las comunidades autónomas carecen de competencia para determinar la forma en que ha de tener acceso al Registro de la Propiedad un determinado acto. Esta misma consideración es extensible al apartado 13 del artículo 166 y al apartado 6 del artículo 176.

El apartado 3 del artículo 168 parece acotar la condición de interesados en los procedimientos de aprobación de operaciones jurídicas complementarias, lo que resulta contrario al concepto de interesado consignado en el artículo 4 de la Ley 39/2015, que tiene carácter básico y no puede ser alterado.

El artículo 177, en su apartado 3, nuevamente prevé el empleo de la vía de apremio en caso de incumplimiento del pago de los gastos de conservación de la urbanización, pero no se concreta cómo y por quién se tramitará ese procedimiento de apremio, remitiéndonos a lo ya señalado en relación con el artículo 149.2.a).

La expropiación forzosa por razón de urbanismo regulada en el último capítulo de este título VI es conforme a derecho en términos generales, ajustándose a lo dispuesto en la normativa estatal sobre expropiación forzosa y de suelo, incluyendo el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Como puntualizaciones a realizar, las previsiones en materia registral contenidas en los artículos 187.2 y 188 resultan únicamente admisibles y conformes al orden constitucional de distribución de competencias si se consideran como un supuesto de *lex repetita*, al reproducir las previsiones contenidas en los artículos 44 y 45 del TRLSRU. En lo que respecta al artículo 186.3, parece supeditarse la eficacia de la resolución estimatoria a la inscripción registral, dotándola de carácter constitutivo, lo que debería suprimirse, toda vez que es la notificación de los actos administrativos o su publicación, cuando proceda -como es el caso- la condición de eficacia de los mismos, de conformidad con los artículos 39.2, 40 y 45 de la Ley 39/2015. Y, respecto del artículo 189.3, debe tenerse en cuenta el principio de reserva de ley tributaria a la hora de establecer contribuciones especiales.

El **título VII** regula la intervención en la edificación, en el uso del suelo y en el mercado inmobiliario.

Su artículo 190 introduce en el párrafo segundo del apartado 1 una nueva presunción que parece tratar de prevenir el fraude en el empleo de determinados actos o negocios jurídicos que pudieran encubrir una eventual parcelación. No obstante, debería aclararse el alcance de dicha presunción y, en particular, si tiene carácter *iuris et de iure*, como parece inferirse del texto, o *irius tantum*, como resultaría lógico prever.

En relación con el apartado 1.i) del artículo 195, nos remitimos a lo ya señalado en relación con el artículo 43. Desde una perspectiva sistemática, el apartado 2 encontraría mejor acomodo en el artículo 196 siguiente, que regula el régimen y alcance de las licencias urbanísticas. A su vez, el contenido del apartado 5 de este último precepto parece más propio de los artículos 198 y siguientes, que se refieren a las declaraciones responsables. Y, en cuanto a la licencia esencial del apartado 6, su diferencia con las licencias parciales del apartado 4 no resulta clara.

En el artículo 197, apartado 4, se emplean de forma indistinta, a modo de sinónimos, los conceptos de interrupción (cuarta línea) y suspensión (séptima línea) cuando, como es sabido, sus efectos difieren sensiblemente. Atendiendo a la normativa ambiental y de procedimiento administrativo común que se invoca -en particular, al artículo 22 de la Ley 39/2015- lo correcto sería referirse a la suspensión.

En el artículo 198 se introducen novedosamente las actividades, además de los usos, como objeto de los actos sometidos a declaración responsable, lo cual podría generar fricciones o antinomias con las distintas normativas sectoriales aplicables a cada clase de actividades. Para salvaguardar este aspecto, el apartado 2 puntualiza que se sujeta a declaración responsable la implantación y el ejercicio de actividades, *“siempre que en su legislación específica no prevea su sujeción a otro título habilitante urbanístico”*. No obstante, convendría suprimir el adjetivo final *“urbanístico”*, ya que, en muchas ocasiones, el título

habilitante que puedan requerir las normas sectoriales en cada caso (autorizaciones, inscripciones registrales, etc.) no tendrá dicha naturaleza.

El apartado 3 del artículo 201 prevé, de forma novedosa, la concesión de prórrogas de los plazos por silencio administrativo. Sin embargo, desconoce con ello el artículo 32.3 de la Ley 39/2015, el cual dispone que *“Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido”*.

En el artículo 202, su apartado 4 alude a la legislación básica estatal. Sin embargo, resultaría más correcta la remisión que se hace de forma genérica en el actual artículo 159 de la Ley 9/2001 a la normativa aplicable, por si una disposición autonómica pudiese requerirlo también. En el apartado 5, se sugiere sustituir el imperativo *“regularán”* por *“podrán desarrollar”*.

En el artículo 203, debe suprimirse de su letra j) el inciso final *“siempre que se identifiquen con los supuestos previstos en el artículo 213”* pues, de conformidad con el artículo 103.2 de la LJCA, *“Las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que en éstas se consignan”*.

En el artículo 204, apartado 1, no se alcanza a comprender su segunda frase, según la cual *“La comunicación del titular anterior podrá ser sustituida por el documento público o privado que acredite la transmisión «inter vivos» o «mortis causa» de la propiedad o posesión del inmueble, local o solar”*, pues resulta contradictoria con el resto del precepto y parece confundir la validez o forma de la transmisión con su comunicación al órgano competente. En la letra b) del apartado 3, tampoco parece que pueda sustituirse el documento público o privado acreditativo de la transmisión por el consentimiento del titular a la transmisión del título habilitante.

El artículo 207 contempla los actos promovidos por otras administraciones públicas que no se encuentran sujetos a título habilitante de naturaleza urbanística. Su apartado 1 lo condiciona a la existencia de razones de urgencia o excepcionalidad, mientras que el

apartado 2 permite reducir el plazo de un mes a quince días hábiles en esos mismos supuestos de urgencia o excepcionalidad, lo que implicaría que siempre podría resultar aplicable la reducción de dicho plazo, al ser los mismos presupuestos que habilitan a la aplicación de este precepto. Resultaría razonable prever que pueda reducirse únicamente en casos de urgencia.

El apartado 4 dispone que, en caso de disconformidad municipal con la actuación, “*la Administración o la entidad de la que dependa el proyecto dará traslado del expediente completo al Ayuntamiento y a la consejería competente en materia de ordenación urbanística, la cual lo elevará al Gobierno de la Comunidad de Madrid*”. Cabe plantearse si no resultaría más correcto indicar que “*la Administración o la entidad de la que dependa el proyecto lo comunicará al Ayuntamiento, dando traslado del expediente completo a la consejería competente en materia de ordenación urbanística, la cual lo elevará al Gobierno de la Comunidad de Madrid*”, pues al ayuntamiento ya se le debió dar traslado con anterioridad para que se pronunciase.

En el artículo 208, se sugiere suprimir la última frase de su apartado 1 (“*Las condiciones de eficiencia energética se ajustarán, en cuanto a su posible exigencia e imposición, a lo que determine la legislación estatal*”), pues no solo las condiciones de eficiencia energética deben ajustarse a lo que determine la legislación estatal, sino también todas las demás (accesibilidad, seguridad, salubridad, etc.) contempladas en dicho precepto.

A propósito del contenido del informe de evaluación de los edificios, deben coordinarse las previsiones de los artículos 209 a 211, pues aquel prevé en su apartado 2 que en el mismo deberá acreditarse la situación del edificio “*al menos en relación con el estado de conservación y la certificación energética del edificio*”, mientras que el apartado 1 de este también parece incluir las condiciones básicas de accesibilidad universal en todo caso, cuando el apartado 3 del artículo 209 lo limita a los supuestos de edificios de tipología residencial de vivienda colectiva o que pretendan acogerse a ayudas públicas. Finalmente, el apartado 2 del artículo 210 excluye de la obligación de someterse a la evaluación energética a los edificios exentos de conformidad con la normativa sectorial, cuando en

los otros dos preceptos expuestos parece incondicional dicho sometimiento, que debería salvaguardarse de su cumplimiento en tales casos.

En otro orden de cuestiones, el apartado 1 del artículo 209 incluye una remisión incorrecta al artículo 205, mientras que su apartado 5 encontraría mejor encaje en el título IX, sobre disciplina urbanística, dentro del catálogo de infracciones.

El apartado 2 del artículo 212 capacita para suscribir el informe de evaluación de edificios a los servicios técnicos de *“las Administraciones Públicas enumeradas en el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre”*, previsión que comprendería también todo el sector público institucional, incluyendo aquellas entidades sujetas a derecho privado como las sociedades mercantiles públicas o las fundaciones, que carecen de servicios técnicos integrados por funcionarios públicos y solamente disponen de personal laboral. Se sugiere valorar este extremo. El apartado 4 encontraría mejor encaje en el título IX, dentro de la tipificación de infracciones muy graves, si bien dicha falsedad también podría resultar constitutiva de delito.

El artículo 213 extiende el ámbito de aplicación de las órdenes de ejecución actualmente previsto en el artículo 170 de la Ley 9/2001 de forma excesivamente amplia y que podría resultar excesiva, dando lugar a su uso desproporcionado. Baste señalar que, entre otros supuestos, se ampara su uso para *“Realizar las actuaciones necesarias para mejorar toda clase de terrenos, edificaciones, instalaciones y construcciones para su adaptación al medio ambiente y natural o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano”* o para *“Realizar las obras adicionales que la administración ordene por motivos turísticos o culturales”*. Debería acotarse al cumplimiento de obligaciones normativas o derivadas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en su caso.

El apartado 3 del artículo 215 ampara, en casos de peligro inminente para las personas o bienes, además de la adopción de medidas provisionales, la posibilidad de dictar *“órdenes de ejecución inmediatamente ejecutivas, prescindiendo del trámite de audiencia”*. La función de salvaguarda de la eficacia de la resolución ya se cumpliría con las medidas provisionales, que han de sujetarse a lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 39/2015, por

lo que no se entiende la mención independiente a estas otras “*ordenes de ejecución inmediatamente ejecutivas*” que, al margen de la redundancia en su denominación, no son verdaderas órdenes ejecutivas, pues no se ajustan al contenido del artículo 214.

En el artículo 216, la regulación que se contiene en su apartado 2 permitiendo la minoración del justiprecio no se ajusta a la normativa expropiatoria. La valoración de los bienes o derechos expropiados deberá realizarse conforme a los criterios generales, sin que pueda minorarse. Cuestión distinta es que la Administración que ha ejecutado subsidiariamente una obligación pueda reclamar su importe, en los términos del artículo 102.3 de la Ley 39/2015, por la cuantía de los gastos, daños y perjuicios en que hubiese incurrido, que deberán cuantificarse, sin que procedan automatismos como el que se contempla en este precepto. En el apartado 3 debe revisarse la redacción, sin que se comprenda la referencia a “*la convocatoria de un concurso de programas en régimen exclusivo de ejecución sustitutoria, en la modalidad de reparto en propiedad horizontal*”.

La regulación del artículo 217 deberá adaptarse a los concursos de proyectos regulados en la LCSP, especialmente en lo que respecta a su apartado 3. El apartado 1 parece contemplar determinados criterios de adjudicación, lo que debería explicitarse.

El artículo 218 incorpora una clasificación de los supuestos de ruina, distinguiendo entre ruina técnica, económica y urbanística. Esta última parece más propia de la regulación de las situaciones de fuera de ordenación, por lo que cabría valorar si tiene sentido su declaración formal como ruina, con la tramitación procedimental que ello conlleva.

El apartado 2 del artículo 219 prevé en su primer párrafo que el procedimiento de declaración de ruina solo podrá iniciarse de oficio, ya sea por propia iniciativa o por denuncia. Sin embargo, el párrafo segundo permite la iniciación a instancia del propietario, por lo que deberá mejorarse la integración entre ambos párrafos. En el apartado 4, debería sustituirse al comienzo del mismo “*La resolución*” por “*El acuerdo*”, para ajustarse a la Ley 39/2015, que reserva el término resolución para el acto finalizador del procedimiento administrativo (art. 84.1 y ss.) y, en cambio, se refiere al acuerdo de iniciación (art. 64). En ese mismo apartado, debe valorarse si falta una coma entre

“propietarios moradores”, como entendemos que sucede, pues ello altera su significado y amplía el ámbito subjetivo.

El apartado 2 del artículo 221 autoriza el ejercicio de la potestad de desahucio a supuestos distintos de los previstos en la normativa general, lo cual deberá hacerse siempre en el respeto a la condición de domicilio que puedan tener los inmuebles y sin que pueda desconocerse la necesidad de autorización judicial prevista en el artículo 8.6 de la LJCA. Desde una perspectiva sistemática, resultaría más adecuado intercambiar el orden de los artículos 221 y 222.

El artículo 226, en su apartado 4, debería adaptarse a la nueva regulación del sector público institucional contemplada en la Ley 1/1984 tras su reforma por la Ley 5/2025, como ya dijéramos a propósito del artículo 63.

El artículo 227 autoriza, para la gestión de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, a suscribir *“todos los negocios jurídicos y ejercer cuantas facultades sean precisas, incluyendo el crédito con garantía hipotecaria”*. No obstante, la suscripción de tales negocios jurídicos deberá ajustarse necesariamente a la normativa aplicable a cada uno de ellos, así como a la normativa presupuestaria; en particular, los créditos con garantía hipotecaria quedarán sujetos a las previsiones del título IV de la Ley 5/2025.

El artículo 228 vuelve a emplear de forma impropia la referencia a la encomienda, pudiendo sustituirse tal expresión por *“de manera directa o a través de...”*.

El último párrafo del artículo 232 introduce deberes de comunicación a los registradores de la propiedad que afectan al ejercicio de competencias exclusivas estatales.

El artículo 238 traslada el contenido del actual artículo 189 de la Ley 9/2001, transcribiendo la referencia en su apartado 3 a la posibilidad de constitución del observatorio de precios que, sin embargo, ya se encuentra constituido.

El **título VIII** regula la colaboración público-privada, que articula a través de las entidades que se detallan en su artículo 239, estando conformado por un capítulo I relativo a disposiciones generales, un capítulo II que se ocupa de las entidades privadas colaboradoras urbanísticas, un capítulo III referido a las entidades colaboradoras ambientales y un capítulo IV referente a los agentes colaboradores.

Los capítulos I y II constituyen una traslación general del régimen actualmente contemplado en el capítulo IV del título IV de la Ley 9/2001 para las entidades privadas colaboradoras urbanísticas. Con todo, existe un aspecto relevante de su regulación que resultaría muy conveniente aclarar y mejorar. Así, si bien la función primaria de estas entidades consiste en la comprobación o control en los procedimientos de tramitación de licencias y declaraciones responsables, a instancia de los interesados (art. 249.a)), siendo los solicitantes quienes abonan el precio a percibir, que habrá de respetar los importes mínimos y máximos que, en su caso, pudieran establecer los ayuntamientos (art. 247.2), existen otras funciones que se desarrollan a instancia de los ayuntamientos, como reconoce el artículo 250.1, siendo retribuidas por estos, en cuyo caso nos encontramos ante contratos de servicios del artículo 17 de la LCSP, cuya adjudicación deberá ajustarse necesariamente a las reglas contenidas en esta ley. En consecuencia, resulta esencial determinar a instancia de quiénes actúan en cada caso estas entidades y quién abona la contraprestación, pues el régimen jurídico aplicable para su selección difiere sustancialmente en función de si se trata de un particular o una Administración pública; divergencia que convendría plasmar de forma expresa en el anteproyecto.

Como cuestiones menores de estos dos capítulos, en el artículo 241.b), resultaría más preciso sustituir el verbo “*incluir*” por “*cubrir*”, en relación con el seguro; en los artículos 244.2 y 245.3 convendría prever las fórmulas para evitar que los interesados no vean aumentados sus costes en caso de suspensión o cancelación de la inscripción registral de la entidad, dado que esta no podrá continuar operando; en el artículo 246.5 carece de sentido la precisión “*En el supuesto de que la sanción tenga únicamente carácter pecuniario*”, trasladada del artículo 85.3 de la Ley 39/2015, pues solo se contemplan para estos casos sanciones pecuniarias en su apartado 2, más allá de las medidas accesorias que pudieran acordarse, y en el artículo 246.7, la supletoriedad general que se proclama en relación con

el Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Comunidad de Madrid, dependerá de si el procedimiento sancionador se tramita por la Administración autonómica o por los ayuntamientos.

Mayores incógnitas plantea el capítulo III, que introduce la figura de las entidades colaboradoras ambientales, las cuales se encontrarían más relacionadas con los títulos competenciales en materia de protección del medio ambiente que con la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Se observa que su regulación es muy genérica, por lo que requerirá necesariamente de desarrollo reglamentario para cada uno de los potenciales campos de actuación -muy amplios- que se contemplan en el artículo 260, tal y como se reconoce tanto en su apartado 1 como en el artículo 262. En otras palabras, y a diferencia de lo que sucede con las entidades privadas colaboradoras urbanísticas, el anteproyecto viene a establecer un marco habilitante de dichas entidades, supeditado a su desarrollo y aplicación práctica en cada uno de los ámbitos que se contemplan.

Al mismo tiempo, se observa que muchas de sus funciones contempladas en el artículo 261 se desarrollarían a instancia de la Administración y no de los particulares, lo que debería precisarse. En este sentido, resulta trasladable lo expuesto en relación con las entidades privadas colaboradoras urbanísticas: o bien se desarrollan las funciones a instancia de los particulares, abonando estos los precios que se establezcan dentro de los límites que pudieran fijarse por la Administración, o bien, si actúan a instancia de la Administración (o su sector público institucional) y mediante el abono por esta de una contraprestación, nos encontramos ante un contrato de servicios sujeto a la normativa de contratación del sector público, incluyendo el procedimiento y reglas relativas a su adjudicación.

Como cuestiones menores adicionales, en el artículo 264.2 debería suprimirse el inciso “*de la Comunidad de Madrid*”, que carece sentido, pues el régimen jurídico que se regula es el del registro; se observa que la invalidez automática de los actos de las entidades

ambientales colaboradoras y de su personal en que concurran motivos de incompatibilidad es el opuesto al del artículo 23.4 de la Ley 40/2015 (si bien no resulta de aplicación directa esta norma, al no tratarse de órganos administrativos); debería coordinarse la fórmula empleada en los artículos 268.1 y 269.1 respecto del órgano competente para las funciones de inspección y sanción y la regulación del artículo 269.2 debería mejorarse.

Finalmente, el capítulo IV contiene una regulación un tanto exigua y asistemática de los agentes colaboradores, cuya mejora y completitud se recomienda. Así, mientras que el artículo 275 se limita a definir el agente rehabilitador, sin más regulación, los artículos 271 a 273 no contienen una definición del agente regenerador, sino un catálogo de entidades que pueden participar en su condición de tales y sus funciones, que son comunes a todas ellas, y el artículo 274 define el agente urbanizador en su apartado 3, siendo aplicable en el caso de optarse por el sistema de compensación, según su apartado 1, si bien el apartado 4 genera la duda de si la Administración pudiera tener tal condición en caso de sustituirse dicho sistema de ejecución.

El **título IX** versa sobre disciplina urbanística, principiando llamativamente su artículo 276 con un catálogo de definiciones que solo resultarían, extrañamente, aplicables a dicho título, a pesar de que las infracciones sancionan el incumplimiento general de los deberes y obligaciones consignados en los restantes títulos del anteproyecto.

En el artículo 277, se desaconseja el empleo de los términos “*persona promotora*”, “*persona constructora*” y “*persona propietaria*”, tanto por ser contrario a los criterios de la Real Academia Española como por no ser los posteriormente empleados a lo largo del texto normativo, que simplemente aluden a los promotores, constructores y propietarios, y también en la medida en que el apartado 1 incluye como eventuales responsables a entidades sin personalidad jurídica, por lo que no cabría hablar de persona en tales casos. En el caso del promotor, el apartado 2.a) reproduce la definición del artículo 9.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, si bien debe tenerse en cuenta que dicha norma tiene un ámbito objetivo de aplicación diferente, por lo que la referencia a las “*obras de edificación*” no se acomoda exactamente a función de los

promotores del anteproyecto que informamos, que pueden promover proyectos de urbanización y no solo de edificación.

El artículo 278, en su apartado 2, plantea la responsabilidad de las personas físicas por cuya actuación se cometió la infracción en caso de extinción de la persona jurídica, pero sin contener ninguna referencia a la eventual responsabilidad de la persona jurídica que pudiera suceder a aquella en supuestos de operaciones societarias como fusiones, absorciones o transformaciones.

El apartado 5 del artículo 279 exige la comunicación conjunta de la transmisión, lo que podría dificultar su cumplimiento y establecer una carga innecesaria.

El artículo 280 regula la prescripción de la acción de restitución de la legalidad, fijando su apartado 1 un plazo de quince años para suelo rural protegido y de seis años en los restantes casos, en tanto que el apartado 4 declara imprescriptibles las actuaciones ilegales en los supuestos del artículo 304 (viales, zonas verdes, espacios libres y dominio público); salvaguarda necesaria, habida cuenta del carácter imprescriptible del demanio. Además, el apartado 1 fija el *dies a quo* del plazo de prescripción, no solo respecto de las obras e instalaciones -en donde se atiende a su total terminación- sino también respecto de los usos y actividades -en cuyo caso se atiende a la implantación efectiva del uso, conforme al artículo 296.1-. A propósito de esta última regla de cómputo, nos remitimos al comentario formulado en relación con el dicho artículo.

En el apartado 3, debe suprimirse el inciso final “*y judicial*”, ya que contraviene lo dispuesto en la normativa procesal y la Comunidad de Madrid carece de competencia para regular este extremo. Concretamente, el artículo 118 de la Constitución proclama la obligatoriedad de cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los órganos judiciales, mientras que el artículo 103.1 de la LJCA -trasunto del art. 117.3 CE- declara que “*La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás títulos ejecutivos adoptados en el proceso corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales de este orden jurisdiccional*”, sin que pueda suspenderse el cumplimiento ni declararse la inejecución total o parcial del fallo (art. 105.1 LJCA).

Los artículos 283.3 y 285.1 incluyen la intervención administrativa sobre la actividad urbanística, si bien no parece muy adecuada su caracterización como una de las potestades de disciplina urbanística -ni, en consonancia, su mención en estos preceptos-, sino como una potestad previa que se regula en el título VII y cuyo incumplimiento sí puede dar lugar al ejercicio de las potestades de disciplina urbanística del título IX.

En sede de inspección urbanística, el artículo 288 contempla las facultades del personal inspector. Entre las detalladas en la letra b) de su apartado 1 resulta cuestionable la exigencia relativa a que las personas presentes en el lugar inspeccionado justifiquen el motivo de su presencia (punto 1º) y también parece excederse de las funciones propias de la inspección urbanística el requerimiento y examen de la información de carácter tributario (punto 5º). En el punto 3º, en cambio, no se entiende que la posibilidad de examinar los títulos habilitantes y la documentación técnica se limite a la persona promotora, pues debería poder reclamarse también de otros interesados, como los propietarios. En cuanto a sus letras f) y g), facultan al personal inspector para adoptar medidas provisionales en supuestos de urgencia o riesgo inminente. Si bien el artículo 56 de la Ley 39/2015 atribuye esta facultad al órgano competente y no a funcionarios, se trata de una posibilidad que se encuentra contemplada en otras normas sectoriales, como sucede con los artículos 148.4.d) y 149.1 de la LISTA o, a nivel estatal, con el artículo 5.1.d) de la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales. En todo caso, se condiciona acertadamente a su ratificación posterior por el órgano competente, que habrá de producirse, según la letra g), “*dentro del plazo legalmente establecido*”, el cual se desconoce al no fijarse.

El artículo 289 se refiere a las visitas de inspección, confiriendo al denunciante al final de su apartado 2 la facultad de entender desestimada su solicitud y deducir frente a la misma los recursos pertinentes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, según el artículo 62.5 de la Ley 39/2015, la denuncia no otorga al denunciante la condición de interesado, ni le concede un derecho subjetivo a la iniciación de procedimientos de disciplina frente a terceros. En cuanto al apartado 3, en caso de que los hechos pudieran ser constitutivos de delito, debe recordarse la vigencia del principio *non bis in idem* (art. 31 de la Ley

40/2015) y la prevalencia del proceso penal, por lo que la tramitación de los expedientes a que se refiere este apartado contravendría la previsión recogida en el artículo 313.2 del propio anteproyecto.

En el artículo 290, el contenido de su apartado 5 resulta reiterativo con el apartado 3 del artículo 288. En cuanto al apartado 1.f), convendría adicional el inciso final “*cuando resulte procedente*”, o similar, pues fuera de los supuestos de acceso a domicilios no siempre resultará exigible dicha autorización, como sucede con los casos de inexistencia de personas presentes en el lugar de los hechos que contempla el apartado 3 de ese mismo precepto.

El apartado 4 del artículo 293 prevé que, en los supuestos en que las actuaciones objeto de legalización se tramiten mediante declaración responsable, la legalización no se producirá hasta que el ayuntamiento emita la correspondiente declaración de conformidad. Dicha previsión debe ajustarse al régimen del artículo 69 de la Ley 39/2015, de modo que la presentación de la declaración responsable a que se refiere el apartado 1 de ese artículo 293 ya habilitaría para el ejercicio de la actividad, sin perjuicio de que su inexactitud, falsedad o insuficiencia esencial impida continuar con el ejercicio de la actividad desde su constatación.

El apartado 5 de este mismo precepto prevé en su letra a) el archivo del procedimiento en caso de legalización. Convendría especificar que se trata del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, pues el eventual procedimiento sancionador que se hubiese incoado en paralelo o pudiese incoarse ulteriormente, de conformidad con el artículo 284, debería poder continuar en caso de haberse cometido cualquier infracción administrativa, no obstante su legalización posterior.

El artículo 296, al establecer en su apartado 1 que el plazo de prescripción de los usos comenzará a computarse desde el momento en que dicho uso se haya implantado efectivamente, manifestándose mediante la aparición de signos externos y verificables, no parece acomodarse al artículo 30.2 de la Ley 40/2015, que dispone que “*En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la*

conducta infractora”, y podría favorecer la perpetuación de usos y actividades que se realicen sin título habilitante. Ciertamente, a nivel jurisprudencial se ha atendido a la finalización de las obras, dispuestas para servir el fin o el uso previsto, mediante la aparición de signos externos que posibilitasen a la Administración conocer los hechos constitutivos de la infracción, como *dies a quo* para la prescripción de las infracciones urbanísticas por su realización. Pero distinto de dichas obras son los usos o actividades que se desarrollen en las construcciones realizadas, que entendemos que constituirían un supuesto de infracción continuada en tanto que no cesaran y continuasen desarrollándose.

En el apartado 2 -al igual que dijimos en el artículo 41.4.b)-, se sugiere valorar la sustitución de “*que no estén expresamente prohibidos*” por “*que no sean incompatibles*”. En los apartados 4 y 5 debería mejorarse la redacción, que puede resultar confusa.

En el apartado 5 del artículo 297, convendría sustituir la referencia al 5% “*del menor de los importes de adjudicación o licitación de los contratos*” por el 5% del precio de los contratos, pues aquellos conceptos resultan confusos -se desconoce si se refieren al presupuesto base de licitación, al valor estimado o al precio del contrato regulados en los artículos 100 a 102 de la LCSP- y este se ajusta más al gasto efectivamente asumido por la Administración.

El apartado 6 del artículo 301 regula aspectos civiles relativos a la validez de los actos o negocios jurídicos, así como de reconocimiento de legitimación activa en sede judicial, que invaden las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación civil y procesal (arts. 149.1.6ª y 8ª CE), por lo que debe procederse a su supresión.

El artículo 302 regula la suspensión (apartados 1, 2 y 6) y revisión (apartados 3, 4, 5, 7 y 8) de las licencias u órdenes de ejecución. Por razones sistemáticas y para facilitar la comprensión del precepto, convendría que el apartado 6 pasara a ser el 3 (pues no se entiende que los apartados 3 y 4 hablen de la revisión de licencias de obras terminadas y el 6 vuelva a referirse a la suspensión de licencias de obras en curso de ejecución, como los apartados 1 y 2, para volver a saltar el apartado 7 a la inscripción de la declaración de nulidad) y el 5 se incluyese en último lugar, como cierre, al referirse a la compatibilidad

de la suspensión o revisión con la imposición de sanciones. El segundo párrafo del apartado 1, además, encontraría mejor ubicación sistemática en el artículo 305. La segunda frase del apartado 7 se refiere erróneamente a las declaraciones responsables, que se regulan en el artículo siguiente y no en este. Y, en cuanto al apartado 8, debe tenerse en cuenta que la facultad de revisión de los actos nulos es imprescriptible, como recuerda el artículo 106.2 de la Ley 39/2015, por lo que debe suprimirse esta previsión, sin perjuicio de que se mantenga el régimen de prescripción de las acciones de restitución de la legalidad y de las infracciones y sanciones contemplado en los artículos 280 y 281.

Por su parte, el artículo 303 se ocupa de la declaración de ineficacia de las declaraciones responsables. De entrada, la declaración de ineficacia podrá proceder en todos los supuestos del artículo 69.4 de la Ley 39/2015 y no solo en los casos en que su contenido sea constitutivo de infracciones graves o muy graves. Por otra parte, el apartado 1 parece referirse a las obras ejecutadas y usos consolidados y el apartado 2, a las obras en curso o usos iniciados, si bien esta distinción -a similitud de la contenida en el precepto anterior respecto de las licencias- carece de sentido en el caso de declaraciones responsables, pues necesariamente determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, conforme a la norma básica estatal.

Atendiendo a la observancia del principio de proporcionalidad, se considera oportuno advertir que, dentro del capítulo V, relativo a las infracciones y sanciones, existen algunos tipos que pudieran resultar excesivamente elevados, como sucede con el incumplimiento del deber de conservación, que el artículo 308.3.h) tipifica como infracción grave -sancionable con multa de entre 30.001 y 100.000 euros-, y que podría afectar a personas de escasos recursos o en situaciones de vulnerabilidad que les impidiesen mantener en condiciones adecuadas su vivienda, sin que ello represente un riesgo para otras personas o bienes; o con la elevación de la sanción mínima para las infracciones leves desde los 600 euros del vigente artículo 207.a) de la Ley 9/2001 hasta 3.000 euros, y que podría afectar a tipos como el consignado en el artículo 308.4.b), sancionando con dicha cuantía, cuanto menos, a particulares que hubiesen omitido el plazo para la obtención del informe de evaluación de edificios, exigible para todos los edificios y construcciones,

independientemente su tipología, según el artículo 209.1. Lo anterior contrasta con la reducción de la calificación de la sanción prevista en el artículo 309, de muy grave o grave a leve, en caso de legalización. Dicha reducción, unida al descuento del 80% previsto en el artículo 310.5, podría determinar que una infracción muy grave que pasara a ser calificada como leve y sancionada en su grado y cuantía mínima de 3.000 euros, aplicando el porcentaje del 80%, llegase a abonar una multa de tan solo 600 euros.

El artículo 312 amplía de forma significativa el catálogo de agravantes y atenuantes, introduciendo algunas dudosas, como la agravante del apartado 1.f) -pues no todo cumplimiento defectuoso debería necesariamente agravar la sanción, siempre que el defecto sea menor- o la atenuante del apartado 2.b) -que atiende a un elemento subjetivo de difícil prueba, como es la intencionalidad, además de emplear una redacción un tanto pueril y confusa cuando alude a no querer causar un daño “*tan grave*” a los intereses públicos o privados afectados.

Por fin, el **título X** se dedica a la organización y cooperación interadministrativa.

El artículo 321 dota de rango legal la regulación de la Aceleradora Urbanística, creada y regulada por el Decreto 92/2025, de 10 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula la Aceleradora Urbanística de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 92/2025). No obstante, introduce algunas novedades en relación con la regulación reglamentaria sobre las que hemos de detenernos.

Concretamente, su apartado 3 exige la solicitud centralizada de informes sectoriales a través de la Aceleradora Urbanística no solo respecto de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que sean competencia de la Comunidad de Madrid, sino también en relación con los planes estratégicos municipales, cuya tramitación es de competencia municipal de conformidad con el artículo 76 del anteproyecto, en el que no se hace ninguna mención a esta circunstancia, que podría resultar cuestionable en relación con la competencia y autonomía local.

Adicionalmente, el referido apartado 3 prevé, para los supuestos en que la centralización a través de la Aceleradora Urbanística resulte preceptiva, la emisión de un único informe final de afecciones sectoriales que se elaborará por su unidad técnica. Si bien este precepto prevé que la misma esté compuesta por representantes de todos los órganos sectoriales que hayan de informar el expediente, no puede obviarse que la composición de la unidad técnica no se detalla ni en el anteproyecto ni en el Decreto 92/2025 y que, respecto del funcionamiento general de la Aceleradora Urbanística, el artículo 6 del Decreto 92/2025 contempla un quórum de la mitad de sus miembros, más el presidente y secretario, para su válida constitución, así como que sus acuerdos se adoptarán por mayoría simple, por lo que el informe unificado podría emitirse sin la presencia de algunos de los miembros de los órganos sectoriales afectados o con el voto en contra de los mismos, sustituyendo o afectando de este modo el ejercicio de su competencia.

En consecuencia, en el expediente de elaboración de cualquier instrumento de ordenación deberán solicitarse y obrar todos los informes sectoriales pertinentes, debidamente emitidos por los respectivos órganos y administraciones competentes -cuyas observaciones habrán de ser tenidas en cuenta-, sin perjuicio de que pudiese emitirse un informe unificado de los mismos por parte de la Aceleradora Urbanística con posterioridad.

El artículo 322 sistematiza los medios de cooperación interadministrativa, siendo parcialmente reiterativo de lo ya previsto en los artículos 122 y 123. En cualquier caso, nos remitimos a lo ya dispuesto a propósito de estos preceptos en relación con el alcance de la delegación de las competencias y con el empleo más correcto de la referencia a la atribución de funciones o actividades a los consorcios, en lugar de competencias.

En el caso de los convenios, el apartado 1 del artículo 323 contiene una clasificación que no se corresponde con la regulación de los siguientes preceptos, por lo que debería homogeneizarse la regulación. En el apartado 3, no se comprende la posibilidad de prórroga “*por un máximo de cuatro periodos adicionales*”, pues no se concreta la duración de tales “*periodos*”.

El artículo 326 contiene una regulación confusa de la aprobación de los convenios, que han de ser suscritos por todas las partes intervinientes, previa aprobación por los órganos competentes de cada una de ellas, perfeccionándose desde la prestación del consentimiento de las partes, *ex* artículo 48.8 de la Ley 40/2015.

En lo que respecta a la **parte final**, en la medida en que el apartado 5 de la disposición adicional segunda contempla una habilitación de desarrollo en favor de la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, sin perjuicio de las competencias de la consejería competente en materia de digitalización, convendría sustituir el inciso *“La consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanismo, sin perjuicio de las competencias en materia de coordinación de administración electrónica de la consejería competente en materia de digitalización, dictará (...)”* simplemente por *“Reglamentariamente se establecerán (...)”*, lo que, además, resultaría más congruente con la potestad reglamentaria originaria del Consejo de Gobierno y una eventual regulación de estos aspectos por decreto emanado del mismo.

Por su parte, el deber de tramitación y notificación electrónica de todos los procedimientos regulados en el anteproyecto resulta contrario al régimen establecido en el artículo 14 de la Ley 39/2015 y debe revisarse, pues desconoce el derecho de las personas físicas a *“elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no”* (apartado 1), salvo que se establezca la obligación de relacionarse electrónicamente *“para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”* (apartado 3). Así, por ejemplo, parece difícilmente justificable dicho acceso y disponibilidad respecto de todas las personas físicas que soliciten licencias conforme al procedimiento regulado en el artículo 197 del anteproyecto, por lo que no cabe establecer este deber incondicionalmente.

La disposición adicional décima requiere que cualquier alteración de las determinaciones de un instrumento de ordenación territorial se establezca por el mismo procedimiento y

clase de plan. Sin embargo, siendo jerárquica la relación entre dichos instrumentos, conforme al artículo 9, resultaría extraño, por ejemplo, que la Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid no pudiese modificar determinaciones contenidas en planes territoriales.

En el caso de la disposición adicional undécima, convendría introducir una salvaguarda a lo previsto en la normativa básica estatal, por si existiesen previsiones contrarias al anteproyecto en relación con informes sectoriales que deban ser emitidos por la Comunidad de Madrid, pero que tengan algún tipo de regulación en aquella normativa.

La disposición transitoria primera contiene una derogación tácita en su apartado 2, mientras que su apartado 3 resulta indeterminado, tanto en lo que respecta a la obligación respecto de los municipios de menos de 20.000 habitantes “*si la dinámica urbanística así lo demanda*” como en relación con la ausencia de consecuencia en caso de incumplir la obligación de aprobación de los planes estratégicos municipales.

La disposición transitoria sexta viene referida al régimen transitorio de una ley estatal, cuya regulación en un anteproyecto de ley autonómica resulta improcedente, debiendo estarse a lo previsto en aquella.

La disposición final primera del anteproyecto acomete una modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (en adelante, LEPAR).

Su apartado Tres adiciona un nuevo artículo 8 bis a la LEPAR conforme al cual “*Las actividades contempladas en el ámbito de aplicación de la presente ley se podrán iniciar mediante declaración responsable del interesado*”, con las excepciones que se señalan. Por su parte, la nueva redacción dada al artículo 8.1 por el apartado Dos dispone que “*Los locales y establecimientos regulados en la presente Ley necesitarán previamente a su puesta en funcionamiento la oportuna licencia municipal de funcionamiento, sin perjuicio de otras autorizaciones que les fueran exigibles y de lo establecido en el artículo 8 bis*”. De la lectura conjunta de ambos preceptos parece inferirse que se establece un régimen alternativo con

la licencia de funcionamiento, esto es, que se puede obtener esta o tramitar el procedimiento del artículo 8 bis con su particular declaración responsable; alternancia que resulta llamativa y cuya regulación convendría aclarar.

La nueva redacción dada al artículo 37, apartado 17, por el apartado Diez, tipifica como infracción muy grave “*La suscripción de documentos técnicos o de certificados regulados en el artículo 8 bis que avalen la efectiva implantación de actividades cuando de ellos se deriven irregularidades que pudieran suponer un riesgo muy grave para la seguridad de las personas o de los bienes*”, tipificándose como grave cuando de tales irregularidades “*pudieran suponer un riesgo grave para la seguridad de las personas o de los bienes*”. En las conductas descritas no se acoge un parámetro que permita evaluar en qué supuestos concurre un riesgo grave o muy grave a los efectos de calificar la infracción cometida, por lo que se sugiere precisar tal extremo. Por lo demás, la mención en estos supuestos a que la evaluación de tal riesgo haya de efectuarse conforme a los criterios establecidos en el Código Técnico de la Edificación (aspecto que no contiene la normativa actualmente en vigor) confiere a la regulación proyectada mayor seguridad jurídica y responde adecuadamente a las exigencias de *lex certa* predicables de la tipificación de toda conducta sancionable, si bien podría valorarse la introducción de esta precisión sobre el aforo con carácter general en el artículo 8.4 de la LEPAR, en lugar de reiterarlo en cada tipo infractor.

En la nueva redacción proyectada por el apartado Trece para el apartado 3 de este artículo 43 debe revisarse y, en su caso, suprimirse, la mención que se contiene “*al titular del ente público*”, pues resulta confusa.

La regulación contenida en la disposición final segunda, por la que se modifica el párrafo séptimo del apartado 2 de la disposición transitoria primera de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, para excluir del deber de evaluación ambiental a determinados estudios de detalle y planes ejecutivos, no parece propia de una disposición transitoria y, además, debe ajustarse en todo caso a las previsiones de la Ley 21/2013, que determina en su artículo 8 los planes que han de someterse a dicha evaluación.

Por último, la disposición final tercera contiene una habilitación general *per saltum* en favor del titular de la consejería competente que se opone a la potestad reglamentaria originaria del Consejo de Gobierno, de conformidad con el criterio establecido reiteradamente tanto por esta Abogacía General como por la Comisión Jurídica Asesora. En consecuencia, dicha habilitación debe hacerse en favor del Consejo de Gobierno.

Para concluir, desde una **perspectiva formal**, cabe apuntar los siguientes errores detectados en la norma:

- Cuando se alude de forma conjunta a los instrumentos de ordenación territorial y a los instrumentos de ordenación urbanística, mayoritariamente se emplea la expresión “*instrumentos de ordenación territorial y urbanística*”, si bien en ocasiones se usa la fórmula “*instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos*” y, en ocasiones, se utilizan ambas en un mismo precepto, como sucede con los artículos 7, 9 y 321, por lo que se recomienda unificar la terminología. Asimismo, existen supuestos en los que se les denomina instrumentos de planeamiento, como sucede en el artículo 22, entre otros, que alude al “*planeamiento territorial*”, “*planeamiento estratégico municipal*” o “*planeamiento regional territorial*”.

Las anteriores divergencias pueden tener su relevancia, especialmente en materia sancionadora. Así, por ejemplo, el artículo 308.3.b) tipifica como infracciones graves “*La realización de construcciones o instalaciones que vulneren as previsiones de esta ley o del planeamiento urbanístico*”, por lo que, en una interpretación estricta como la que exige la normativa sancionadora, las construcciones o edificaciones que vulnerasen los instrumentos de ordenación territorial no serían sancionables, al no resultar subsumibles en los conceptos de “*esta ley*” o del “*planeamiento urbanístico*”.

Existen otras figuras que también reclaman una unificación terminológica, como sucede con el instrumento director de la ordenación territorial de la Comunidad de Madrid, que si bien se designa como “*Estrategia territorial de la Comunidad de Madrid*” en la sección 1ª del capítulo I del título II y en numerosos preceptos del anteproyecto, existen otros casos

en los que es designada con denominaciones diversas, como sucede con el artículo 31.2 y su referencia a la *“Estrategia regional”*.

- Diversos sustantivos figuran indistintamente escritos, a lo largo del articulado, con mayúscula o minúscula inicial, por lo que debería garantizarse la uniformidad de criterio. Atendiendo al criterio de la Real Academia Española, todos ellos deberían escribirse con minúscula inicial siempre que se trate de nombres comunes, como sucede con las menciones generales a la ley (*“esta ley”, “la presente ley”, “en la ley”*), administraciones, organismos o entidades en abstracto (*“los municipios”, “las comunidades autónomas”*), zonas, planes, proyectos, normas, recomendaciones y directrices, etc. En cambio, los nombres propios, como la designación de órganos concretos, el Registro de la Propiedad u otros deben figurar en mayúscula.

- Se han detectado incongruencias o incorrecciones en diversos preceptos en cuanto a los plurales o singulares empleados. Así sucede en los artículos 5.2.d) –*“actos de usos del suelo”*-, 12.3 –*“contuviera[n] datos protegidos”*-, 36.5.d) –*“no son necesarias”*-, 39.3.d) –*“si fuese necesario”*-, 45.3.b) –*“centros de procesamiento de datos”*-, 50 –*“planes territoriales subregional[es]”*-, 52.1 –*“Los planes territoriales se formalizará[n]”*-, 141.6 –*“gestión urbanística”*-, 185.1 –*“el propietario afectado”*-, 207.5 –*“los motivos (...) que exige[n]”*-, 212.1 –*“tendrá la consideración de técnico facultativo competente el que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones universitarias técnica, superior o de grado, habilitante[s] en los ámbitos de (...)”*-, 212.2 –*“podrá[n] suscribir”*-, 215.3 –*“podrá[n] adoptar”*-, 271.1.a) –*“comunidades de propietario[s]”*- y 288.1.f) –*“las medidas provisionales que considere[n]”*-.

- Asimismo, se han detectado diversas discordancias en el género empleado, como ocurre en los artículos 9.2 –*“jurisdicción contencioso-administrativ[a]”*-, 41.4.b) –*“Los usos (...) que no estén expresamente prohibid[o]s”*-, 44.2 –*“pudieran resultar necesari[o]s”*-, 93.2 –*“Las memorias (...) elaborad[a]s”*-, 321.3 –*“facultativ[a]”*-, 16.1 –*“absolut[a] o relativ[a]”*-, 200.1 –*“declaración responsable urbanístic[a]”*- y 220.1.a) –*“la construcción o edificación no esté catalogad[a] ni sujet[a]”*-.

- Algunos tiempos verbales también deberían ser revisados, siendo más acorde a las reglas de la Gramática Española en algunos casos el empleo del subjuntivo, como sucede en los artículos 10.9 –“oper[e]”- y 240.b) –“desarroll[e]n”-.
- Se han omitido puntos finales en los artículos 12.1, 50.3, 120.1, 126.3.a) y b), 128.3, 230.2, 270.2.g), 298.5 y 319.3.
- Se ha omitido interlineados entre los apartados 3 y 4 del artículo 16 y entre el apartado 5 del artículo 208 y su letra a). En cambio, existe un interlineado indebido entre las letras a) y b) del artículo 34.4.
- Existen omisiones de espacios entre los numerales u ordinales y el comienzo del texto en el artículo 51.2.l). Por el contrario, existe un doble espaciado indebido en el artículo 97.3 (cuarta línea).
- Otras erratas detectadas son las siguientes: los artículos 8 y 60 contienen un único apartado 1 cuya numeración debe suprimirse, al no existir más apartados; en el artículo 9.2 debe sustituirse la coma por la conjunción “y” entre “*legislación del procedimiento administrativo común*” y “*de la jurisdicción contencioso-administrativa*”; en el artículo 25, su primer párrafo debe numerarse como apartado 1, al existir un apartado 2; el artículo 62.1 consta de dos letras d); el artículo 83.1.g) incluye un punto erróneo en la segunda línea; en el artículo 195, falta el numeral del apartado 1; en el artículo 271.c) debería sustituirse la conjunción final por un punto; existe un punto indebido en la quinta línea del art. 293.4; se ha omitido la letra «l» en “[l]as previsiones” del artículo 308.3.b), y la última palabra de la disposición transitoria octava alude a esta “*disipación*”, en lugar de “*disposición*”.
- Debe unificarse la forma en que se designan las cifras (en letra o en número, revisando y armonizando los puntos o espacios entre millares) y la designación de los porcentajes (empleando siempre la misma fórmula: “*por 100*” o “*%*”).

- Deben revisarse las primeras y siguientes citas de las normas, a fin de garantizar que cumplan con la directriz 59 de las Directrices de técnica normativa de la Comunidad de Madrid, aprobadas por Acuerdo de 18 de febrero de 2026, del Consejo de Gobierno.
- Finalmente, el índice debe actualizarse a la última versión que se adopte, pues el sometido a informe no se ajusta plenamente al contenido de la parte dispositiva. Así, por ejemplo, figuran diez disposiciones transitorias y cinco finales en lugar de once y cuatro, como en realidad sucede.

En virtud de lo expuesto, se formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El «Anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región» merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones formuladas a lo largo del presente informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

En Madrid, a fecha de firma.

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE LO CONSULTIVO

Francisco A. Bravo Virumbrales

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR.**