



Un repaso a las claves del anteproyecto de la **Ley del Suelo** de la Comunidad de Madrid

La Comunidad Autónoma de Madrid vive inmersa en el proceso de elaboración de una nueva Ley del Suelo, que sustituirá a la vigente legislación autonómica contenida en la Ley 9/2001, de 17 de julio, y en los Títulos II, III y IV de la Ley 9/1995, de 28 de marzo. El proceso de modificación legislativa comenzó en febrero de 2004 mediante la creación, por parte de la Comunidad de Madrid, de una Comisión de Expertos, que tenía como objeto la elaboración de unos principios o notas básicas que inspirarían la posterior redacción de la futura norma.

● | Dpto. de Estudios Asprima

El resultado del trabajo, denominado "Dictamen sobre la Gestión del Suelo en la Comunidad de Madrid", fue hecho público el 25 de enero de 2005 por la presidenta de la Comunidad de Madrid y consistió en un texto articulado, con 101 artículos, 10 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y 5 disposiciones finales y dos votos particulares realizados por don Manuel Jesús González y don Javier García Bellido. Las principales novedades de aquel dictamen ya fueron objeto de análisis en el número 30 de esta publicación.

Tras la presentación del Dictamen, la Comunidad de Madrid ha realizado un importante trabajo de divulgación y consulta del texto. Esta especie de "trámite de informa-



ción pública" ha originado que Entidades y Administraciones Públicas -Federación de Municipios de Madrid, los Ayuntamientos de Madrid, Arganda del Rey, Fuenlabrada,

San Fernando de Henares, Torreldones, San Sebastián de los Reyes, los Colegios de Arquitectos, Aparejadores y Arquitectos Técnicos y Notarial de Madrid, la Federación

Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, Federación de Cooperativas de Viviendas, CEIM y ASPRIMA-presentaran escritos de sugerencias al texto.

Del análisis del Dictamen y de las alegaciones sobre él vertidas, ha surgido el Anteproyecto de la Ley del Suelo de La Comunidad de Madrid, de 19 de octubre de 2005, cuya primera característica destacada es la brevedad. Con un total de 106 artículos, el texto se ha visto reducido en 142 artículos con respecto a la Ley 9/2001. lo que demuestra que el legislador pretende regular lo menos posible y que sean los operadores urbanísticos los que actúen dentro de este flexible marco normativo. En cualquier caso, el presente Anteproyecto de Ley precisa de un rápido, casi coetáneo, desarrollo reglamentario.

Otra de las características del Anteproyecto es su buena y sencilla redacción, lo que contribuye a proporcionar seguridad jurídica al evitar retorcidas interpretaciones. Con respecto al sistema de clasificación de suelo, el Anteproyecto no presenta novedades significativas de contenido pero sí de denominación. El suelo se clasifica en:

Suelo Urbano:

- a) Solares y terrenos ya transformados por contar con urbanización suficiente y como mínimo con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministros de energía eléctrica, procedentes de la red pública.
- b) Suelos ocupados por la edificación en dos terceras partes de los espacios aptos para ello.

El suelo urbano será consolidado cuando esté consolidado por la urbanización, mientras que será no consolidado

TABLA 1

LEY ACTUAL, 9/2001	ANTEPROYECTO
Suelo Urbano Consolidado	Suelo Urbano Consolidado
Suelo Urbano No Consolidado	Suelo Urbano No Consolidado
Suelo Urbanizable Sectorizado	Suelo Urbanizable (pormenorizado o no)
Suelo Urbanizable NO Sectorizado	Suelo Rústico Transformable
Suelo No Urbanizable de Protección	Suelo Rústico - Especial - Preservado

cuando precise de obras de urbanización integral, renovación sustancial de la ordenación o de la urbanización existente o se les atribuya un aprovechamiento lucrativo superior al establecido por el plan preexistente.

Suelo Rústico de categoría especial:

- a) Los suelos que la legislación sectorial o el plan regional hayan sometido a un régimen especial por su valor natural o científico.
- b) Los que estén sujetos a riesgos naturales.
- c) Los sometidos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.
- d) Los de aprovechamiento comunal.

Suelo Rústico de categoría preservado:

- a) Los suelos que, sin estar sometidos a un régimen de protección especial, cuenten con una gran capacidad agrológica, forestal o con riquezas o usos naturales importantes.
- b) Los suelos inadecuados para el desarrollo urbano

Será Suelo rústico transformable todo el suelo que no sea urbano, urbanizable o rústico especial o preservado.

Conformará el suelo urbanizable los suelos que no se encuentren clasificados en otra clase de suelo y deban transformarse en suelo urbano para satisfacer las necesidades previstas en el Plan. Este suelo se denominará urbanizable ordenado pormenorizadamente si cuenta con ordenación pormenorizada, mientras que si carece de ella se denominará urbanizable no ordenado pormenorizadamente.

En el siguiente cuadro se establece la correlación entre la clasificación del suelo de la vigente Ley 9/2001 y el Anteproyecto de Ley. (Tabla 1)

Con respecto a los derechos y deberes de los propietarios de suelo en las distintas clases y categorías, el Anteproyecto se remite a la regulación estatal básica contenida en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones. Como desarrollo de este régimen, el Anteproyecto establece que los propietarios de suelo urbano no consolidado y los de suelo urbanizable, dispondrán del plazo de un año desde la vigencia del Plan General, para promover la transformación del suelo, vía sistema de compensación. Transcurrido el citado año, cualquier persona en libre competencia podrá realizar propuestas de desarrollo. Asimismo, se dispone como no exigible la cesión del diez por ciento del aprovechamiento lucrativo para las actuaciones de reforma interior o renovación sustancial en suelo que anteriormente fuera suelo urbano consolidado, salvo que se aumente el aprovechamiento lucrativo. >>>

El anteproyecto establece que los propietarios de suelo urbano no consolidado y los de suelo urbanizable dispondrán del plazo de un año, desde la vigencia del Plan General, para promover la transformación del suelo, vía sistema de compensación.

» **SILENCIO ADMINISTRATIVO**

El artículo 11 del Anteproyecto faculta a los propietarios de suelo rústico transformable a realizar una consulta escrita sobre la viabilidad de un Plan de Sector. Esta facultad no es nueva, ya que está recogida en la vigente Ley 9/2001, concretamente en su artículo 22.1c). Lo que sí establece el Anteproyecto, representando una novedad con respecto al texto de la actual Ley, es fijar un plazo para que la Administración responda a la consulta formulada. Concretamente el plazo de respuesta es de un mes, que en el supuesto de que transcurra éste sin respuesta de la Administración equivale a entender que la propuesta es viable. Las contestaciones, tanto expresas como presuntas, vinculan a la Administración durante un plazo de un año desde la notificación del acto expreso o desde la producción del acto vía silencio administrativo positivo.

En cuanto a los instrumentos de planeamiento, el Anteproyecto diferencia el planeamiento supramunicipal y el planeamiento municipal. Dentro del planeamiento supramunicipal encontramos la figura del Plan Regional de Estrategia Territorial, que determinará, con efectos vinculantes sobre el planeamiento municipal, los objetivos y estrategias de la política de ordenación territorial de la Región. Para ello podrá determinar las redes públicas supramunicipales, podrá contener un Catálogo de bienes y espacios protegidos de interés comunitario e incluirá obligatoriamente el Mapa Regional del suelo rústico espe-

 **TABLA 2. CESIONES DE REDES O SISTEMAS EN LA VIGENTE LEY, LEY 9/2001**

REDES PUBLICAS GENERALES POR CADA 100M2T	SUBLE
Zonas verdes y espacios públicos	20 m ²
Equipamientos y servicios	30 m ²
Infraestructuras	20 m ²
TOTAL	70 m²
REDES PUBLICAS LOCALES POR CADA 100M2T	SUBLE
Equipamientos y servicios	30 m ² , y al menos 15 m ² de estos deben ser destinados a EL y ZV
Plazas de garaje	1,5 plaza de aparcamiento en parcela privada
REDES PUBLICAS SUPRAMUNICIPALES POR CADA 100 M2T	SUBLE
	20 m ² t
TOTAL REDES LOCALES, GENERALES Y SUPRAMUNICIPALES POR CADA 100 M2T	120 M2T + 1,5 plaza aparcamiento en parcela privada

 **TABLA 3. CESIONES DE REDES O SISTEMAS EN EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DEL SUELO**

REDES PUBLICAS GENERALES POR CADA 100M2T	SUBLE
Zonas verdes y espacios públicos	20 m2
Equipamientos y servicios	--
Infraestructuras	--
TOTAL	20 m2
REDES PUBLICAS LOCALES POR CADA 100M2T	SUBLE
Equipamientos y servicios	40m ² : 20m ² para zonas verdes y espacios libres y 20m ² equipamientos sociales
Plazas de garaje	0,5 plaza vinculada a viario público 1,5 plazas de aparcamiento en interior de solar
REDES PUBLICAS SUPRAMUNICIPALES POR CADA 100 M2T	SUBLE
	10 m2t
TOTAL REDES LOCALES, GENERALES Y SUPRAMUNICIPALES POR CADA 100 M2T	70 M² + 0,5 plaza vinculada aviaro + 1,5 plaza en interior de solar

cial permanentemente actualizado. Con respecto a los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal no se recogen grandes novedades, manteniéndose el esquema básico de planeamiento general - Plan General y Plan Sector- y planea-

miento de desarrollo - Plan Parcial, Plan Especial, Estudios de Detalle y Catálogos-. El Anteproyecto exige que el planeamiento establezca, para los Municipios de población superior a 15.000 habitantes de derecho, en sectores residenciales del suelo urbanizable, una reserva para vivienda sometida a algún régimen de protección del 50 por ciento de la edificabilidad lucrativa del sector. Esta reserva fijada desde la Ley para vivienda protegida no aparecía recogida en el Dictamen elaborado por la Comisión de Expertos. Los expertos argumentaron que el porcentaje de reserva para vivienda protegida no debe ser fijado en la Ley, sino que debe ser determinado por los Municipios en sus instrumentos de planeamiento, ya que son los municipios los que conocen mejor que nadie la realidad y necesidad de su población.

Una novedad relevante del Anteproyecto es el establecimiento de un plazo para la tramitación y aprobación municipal de los Planes Generales. Este plazo no podrá exceder de 24 meses desde la aprobación inicial del plan. Si transcurre el meritado plazo sin la aprobación municipal, se declarará caducado el procedimiento.

El articulado del Anteproyecto mantiene el sistema de redes públicas establecido por la vigente Ley 9/2001, tanto en su clasificación jerárquica - redes supramunicipales, generales y locales- como en su clasificación funcional - infraestructuras, equipamientos y servicios, reduciendo, en principio, los estándares mínimos. En los siguientes »

» cuadros se puede observar y comparar los estándares fijados para redes públicas por ambas leyes en el suelo urbanizable. (Tablas 2 y 3).

El suelo de espacios libres y zonas verdes públicas locales será, al menos, el 10 por ciento de la superficie del sector descontadas las redes públicas supramunicipales y generales. No se incluyen en los estándares de las redes locales la red viaria.

Entrando ya en la fase de ejecución del planeamiento urbanístico, el Anteproyecto ha establecido como sistemas de ejecución los de compensación, concurso y expropiación forzosa. Desaparecen por tanto, el sistema de ejecución forzosa y el clásico sistema de cooperación, aunque este último puede entenderse sustituido por el sistema de concurso a través del urbanizador de titularidad pública.

Es una novedad relevante el orden o preferencia de aplicación de los sistemas de ejecución. En la vigente Ley 9/2001, su artículo 102 determina que la elección del sistema se efectuará por la Administración en coherencia con su política urbanística, por lo que no se determina desde la Ley ninguna preferencia quedando esta en manos de los Municipios. Por el contrario, el Anteproyecto si regula un orden de prioridad en la aplicación de los sistemas. Establece para ello que durante el primer año desde la aprobación del Plan General, solo cabe el sistema de compensación. Un vez transcurrido este año, podrá entrar en juego el sistema de concurso en los suelos urbanos no consolidados y urba-



nizables. Únicamente cuando no se hayan presentado iniciativas por los sistemas de compensación o concurso -aunque no se fija plazo para que se entienda que se ha producido la inactividad- o cuando se hayan incumplido las obligaciones de estos, opera el sistema de expropiación forzosa. Excepcionalmente por razón del interés público podrá adoptarse el sistema de Expropiación como preferente, previa autorización por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

El sistema de compensación no introduce cambios muy significativos. Como novedades más importantes del sistema de compensación se destacan las siguientes:

- La regulación de la figura de las Entidades gestoras, en las cuales se podrán agrupar los propietarios que acrediten el 50 por ciento de la superficie del ámbito y, en su caso terre-

nos adscritos. Éstas son entidades de derecho público de adscripción voluntaria que se rigen por sus propios Estatutos. Su personalidad jurídica se extiende desde su inscripción en el Registro urbanístico de la Consejería competente, hasta la constitución de la Junta de Compensación. Tienen como finalidad la presentación de Estatutos y Bases de Actuación, concurrir en competencia con otros urbanizadores y presentar propuestas de convenios urbanísticos e instrumentos de planeamiento necesarios.

- Como ya se ha indicado anteriormente, los propietarios de suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable que representen el 50 por ciento de la superficie del ámbito, tendrán el plazo de un año desde la vigencia del Plan General, para promover la transformación del suelo, vía sistema de compensación. Transcurrido el año, cualquier persona, sin necesidad de ser propietario, en libre competencia podrá realizar propuestas de desarrollo.
- El acuerdo de constitución de la Junta es comunicado a los propietarios. Los propietarios disponen de un plazo de un mes para solicitar su incorporación a la Junta o la expropiación de sus terrenos, de los cuales sería beneficiaria la Junta. Transcurrido el plazo, los propietarios que no hubieran solicitado ni la expropiación ni la adhesión a la Junta, quedarán vinculados a ella y contribuirán a los cos-

Excepcionalmente por razón del interés público, podrá adaptarse el sistema de expropiación como preferente, previa autorización por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

tes de urbanización mediante la cesión de aprovechamiento a través del Proyecto de compensación.

El Anteproyecto regula como sistema de ejecución autónomo el sistema de concurso - más conocido como agente urbanizador-. En la vigente Ley del Suelo, 9/2001, el sistema de concurso aparece regulado no como sistema de ejecución autónomo, sino como una modalidad del sistema de compensación.

El texto da cobertura al sistema de concurso, una vez que haya transcurrido un año desde la aprobación del Plan General, en los suelos urbanos no consolidados y en los suelos urbanizables, excluyéndose la posibilidad de aplicar el sistema en los suelos clasificados como rústicos transformables -llamados en la legislación actual suelos urbanizables no sectorizados-.

Esta exclusión representa una limitación de aplicación del sistema de concurso con respecto a lo permitido en la actual normativa autonómica.

El Anteproyecto, en su artículo 75, conecta las operaciones de rehabilitación con el sistema de concurso. En este sentido, posibilita de forma expresa a Urbanizadores o empresarios privados a proponer operaciones de rehabilitación o regeneración de la ciudad existente a través de la vía del sistema de concurso. Estas operaciones deben abarcar como mínimo una manzana o varias manzanas completas, continuas o discontinuas, comprendidas en un área a rehabilitar que son determinadas por los planes generales.

Entrando ya en el campo de las licencias urbanísticas, el Anteproyecto conserva las mismas clases de licencias reguladas en la Ley actual. Tal clasificación parte del criterio establecido por la Ley de Ordenación de la Edificación, que distingue las obras que precisen de proyecto técnico y las obras que no precisen de tal proyecto.

Lo más novedoso del Anteproyecto en el campo de las licencias urbanísticas, se resume en el juego de dos figuras, "Silencio Administrativo Positivo" y "Entidades Certificantes Homologadas".

Con respecto a la primera de las figuras, el texto dice que si la Administración municipal no resuelve la solicitud de licencia dentro de los plazos marcados por la propia Ley, las licencias se deben entender estimadas por silencio administrativo positivo, con los efectos recogidos en el artículo 43 de la Ley 30/1992, redactado conforme a la Ley 4/1999, que dice que *"1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo, según proceda, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 4 de este artículo."*

2. Los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. Quedan exceptuados de esta previsión

El Anteproyecto regula como sistema de ejecución autónomo el sistema de concurso, más conocido como Agente Urbanizador. En la vigente Ley del Suelo, 9/2001, el sistema de concurso aparece regulado, no como sistema de ejecución autónomo, sino como una modalidad del sistema de compensación.

los procedimientos de ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, en los que el silencio tendrá efecto desestimatorio.

No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.

3. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizado del procedimiento.

La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

4. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 42 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

5. Los actos administrativos producidos por silencio administra- >>>

») tivo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada.

Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver.

Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días."

Inmediatamente después, el Anteproyecto deja sin operatividad práctica los efectos del artículo 43 ya que se produce una remisión expresa al artículo 242.6 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que dice "En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o el planeamiento urbanístico".

El Anteproyecto recoge la figura de las Entidades Certificantes Homologadas, figura que no es nueva, debido a que ya aparecía recogida en el Anteproyecto de la vigente Ley 9/2001, y que desapareció en la tramitación parlamentaria. Según el Anteproyecto, esta figura entra en juego en todas las fases del urbanismo -planeamiento, gestión, disciplina, etc-, pero parece deducirse que es en la fase de licencias urbanísticas donde va a tener un papel más relevante. Es más, el legislador cuando regula el contenido y requisitos de la figura, artículo 88, no lo hace en un título separado de las distintas fases del urbanis-



mo, sino que lo hace en el "Título IV Intervención en el Uso del Suelo, en la Edificación y en el Mercado Inmobiliario", concretamente en su "Capítulo II Requisitos de la construcción, edificación y uso del Suelo", que es el encargado de regular las Licencias urbanísticas.

Los Dictámenes emitidos por la Entidades Certificantes suplen a los informes de los servicios municipales en las licencias de obras que no requieran proyecto de obras de edificación según la Ley de Ordenación de la Edificación, y suplen, en caso de inexistencia, a los informes de los servicios municipales en los supuestos de licencias que precisen de proyecto de obras de edificación según la Ley de Ordenación de la Edificación.

También juegan un papel vital los Dictámenes a la hora de poderse iniciar las obras proyectadas, ya que en las licencias de obras que precisen proyecto de obras de edificación según la LOE, no po-

drán iniciarse las mismas sin la previa obtención de la licencias correspondiente, salvo que hayan transcurrido tres meses desde la presentación de la solicitud acompañada de Dictamen favorable de una Entidad Certificante, en cuyo caso se produce el efecto de silencio administrativo positivo.

Por último, citar rápidamente otras innovaciones que presenta el articulado como son los Anteproyectos de Urbanización, la supresión del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de la Comunidad de Madrid -pasando los expedientes obrantes del citado órgano al Jurado Provincial de la Administración del Estado-, la instauración como regla general, en caso de silencio de la Administración, del silencio administrativo positivo y la previsión de mecanismos de sustitución de la Administración municipal por la Administración autonómica en los casos de inactividad de la primera - subrogación-. 