

CONTEXTO Y NOVEDADES DE LA NUEVA LEY DEL SUELO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

RESUMEN EJECUTIVO

Índice del Resumen Ejecutivo:

1.- CONTEXTO DE LA LEY	3
2.- PRINCIPALES NOVEDADES	5

1.- CONTEXTO DE LA LEY

En la Comunidad de Madrid actualmente se encuentran en vigor la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo y la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que regulan, respectivamente, la ordenación del territorio y la intervención, gestión y ejecución del planeamiento y de otros instrumentos urbanísticos.

Sin embargo, desde su entrada en vigor, la legislación estatal se ha ido modificando, tanto en el ámbito del suelo como en el resto de ámbitos sectoriales con afección al territorio, con incidencia en la Ley del Suelo madrileña que generado determinadas lagunas legislativas sobre cuestiones no previstas en las vigentes Leyes. Ello sin perjuicio de las distintas modificaciones que se han operado en la legislación madrileña durante estos años, que han permitido una adaptación parcial pero que requieren de una revisión integral para dar coherencia a todas ellas y evitar la dispersión normativa.

Además, los cambios en la sociedad, economía y demografía de la Comunidad de Madrid han creado nuevas necesidades, para los que la normativa actual no está preparada ni ofrece las oportunas soluciones en tiempo y forma. Por ello debemos establecer un nuevo régimen urbanístico y de ordenación del territorio, más moderno, más estratégico, más ágil que permita adaptarnos a la región metrópoli a la que nos dirigimos con un crecimiento de más de 100.000 personas anuales y tenemos que ser capaces de dar respuesta a las necesidades en materia de vivienda e infraestructuras, en el tiempo que la sociedad nos la demanda.

Desde el punto de vista de ordenación del territorio, la Comunidad necesita avanzar en la estrategia territorial para dar solución a las necesidades de nuestra región, que se ha posicionado en el panorama internacional como una de las mayores conurbaciones del sur de Europa, con la agilidad que demandan los avances del siglo XXI, pero manteniendo el equilibrio necesario para proteger nuestro medio ambiente y nuestro sector primario. Y ello no puede abordarse con instrumentos anticuados del año 95.

Desde la entrada en vigor de la Ley 9/95 no se ha aprobado una estrategia regional que orden de forma integrada los aspectos medioambientales, culturales, de infraestructuras, de integración del territorio y paisajísticos que necesita nuestra región, habiéndose desarrollado la ordenación del territorio mediante planes sectoriales de ordenación de espacios naturales o de infraestructuras, de forma independiente y sin cohesionarse. Ello ha generado una dispersión normativa que impiden cohesionar la estrategia territorial de forma clara y transparente, dando seguridad jurídica.

Además, el procedimiento previsto para la aprobación del plan regional de estrategia territorial en la Ley 9/95, no se ajusta ni a los procedimientos previstos en la legislación autonómica comparada ni a las necesidades de agilidad y flexibilidad que inspiran las últimas modificaciones legislativas en materia de urbanismo.

Aprobadas las bases del Plan Regional de Estrategia Territorial al año de entrar en vigor la Ley 9/95, apartadas de las condiciones territoriales preexistentes, no se ha llegado a tramitar el PRET debido a la complejidad de las mismas y a la desconexión con las necesidades reales desde su publicación. Además, resulta imprescindible dotar de seguridad jurídica a los ciudadanos con una normativa integrada, ágil y accesible, que parta de las realidades territoriales de nuestra región.

En el ámbito urbanístico, los 24 años de vigencia de la Ley 9/2001, con sólo 21

municipios de 179 adaptados a la misma, han puesto de manifiesto las carencias de la normativa actual, que exige un marco normativo más acorde a los tiempos, que permita contar con instrumentos de planeamiento más flexibles que logren dar respuesta y solución a las diversas problemáticas de carácter urbanístico que se plantean en los municipios y en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

La estructura jerarquizada de los instrumentos de planeamiento, y la pluralidad de instrumentos en cascada para la ordenación urbanística, provocan una dilación excesiva en el tiempo a la hora de adoptar las medidas necesarias para la adaptación de nuestros municipios a las necesidades de sus vecinos. El plazo medio para la aprobación de un plan general, debido a los hitos del procedimiento, así como a la falta de articulación coordinada de los informes sectoriales, va de 8 a 12 años. Las modificaciones del plan general tardan una media de 4 a 6 años, y la aprobación de un plan especial tarda una media de 2 a 4 años, en función de los recursos de los municipios.

Igualmente, la falta de integración de los procedimientos ambientales en los procedimientos urbanísticos genera distorsiones y dilaciones en los procesos, así como duplicidades en los informes sectoriales, que no abundan en beneficio de la agilidad requerida por las necesidades de la sociedad madrileña.

Finalmente, la tendencia omnicomprensiva de los instrumentos del planeamiento urbanístico general, impiden que los mismos puedan tener una vigencia duradera en el tiempo al no contar con mecanismos de adaptación a las necesidades sobrevenidas de los municipios.

Por último, la dispersión normativa en la materia, que actualmente se encuentra regulada en dos normas diferentes (la Ley 9/1995 y la Ley 9/2001) requiere su unificación y actualización.

El constante y sostenido crecimiento económico demográfico en la región, y su consecuente y apremiante necesidad de nuevas alternativas residenciales y de redes de infraestructuras y servicios públicos; las exigencias de planificación y gestión del suelo de forma sostenible y respetuosa con el medio ambiente y con el paisaje, y coordinada y cohesionada a nivel supramunicipal, requieren de nuevas herramientas que la legislación vigente no proporciona.

Igualmente, la elaboración y tramitación actual de los instrumentos de planeamiento y de los instrumentos de gestión se dilata en el tiempo, como consecuencia de no disponer de un régimen normativo más adecuado y simplificado, que permita la agilización de dichos instrumentos. Por ello, esta norma no solo persigue esta citada agilización y simplificación, sino una flexibilización de las herramientas disponibles y una mayor coordinación del sector público, entre las diversas administraciones, y de este con el sector privado, para lograr este fin.

Como consecuencia de lo anterior se producen desajustes que favorecen determinados incumplimientos de la normativa urbanística, con las consecuencias que conlleva, no sólo urbanísticamente sino también medioambientalmente, por lo que este anteproyecto también busca lograr un mayor cumplimiento de la legalidad urbanística, adecuando el régimen disciplinario y sancionador a la restauración de la legalidad urbanística y no solo a la sanción pecuniaria que perpetúa las infracciones.

Y todo ello respetando la autonomía local, siendo necesario contar con los Municipios no sólo para la planificación sino también en la elaboración de la estrategia regional,

teniendo en cuenta la pluralidad de tipologías de municipios existentes en la región y su idiosincrasia, Para ello otorgaremos mayores competencias y capacidades en la definición del modelo de ciudad y región a nuestros municipios, pero reforzando los instrumentos de cooperación y asistencia para los pequeños municipios que lo necesiten, que además contarán con un régimen jurídico simplificado.

2.- PRINCIPALES NOVEDADES

2.1. Ordenación del Territorio y Planeamiento urbanístico

1. Se incluye un **nuevo catálogo de instrumentos** donde se incorporan nuevas figuras que no existían en la ley anterior:

- **Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid:** será el documento principal de planificación. Es obligatorio y muy completo, incluyendo diagnóstico, modelo territorial, indicadores, gobernanza y participación. Sustituye al antiguo PRET.
- **Planes Territoriales:** se dividen en tres tipos (regionales, sectoriales y especiales) y pueden contener normas urbanísticas obligatorias.
- **Proyectos de Alcance Regional:** se mantienen, pero ahora tienen más efectos y un desarrollo más amplio.

2. **Jerarquía de determinaciones:** los instrumentos se organizan en tres niveles:

- **Normas de aplicación directa** (obligatorias)
- **Directrices** (obligatorias en cuanto a objetivos)
- **Recomendaciones** (no obligatorias, pero justificadas). Esto aporta mayor flexibilidad respecto a la ley anterior.

3. **Los Proyectos de Alcance Regional** ahora tienen un régimen más completo, con planificación y gestión unificadas, trámites ambientales coordinados. Comprenden todo el ciclo desde la planificación hasta la edificación del proyecto.

4. **Seguimiento y revisión:** se crean sistemas obligatorios de indicadores y se establecen informes de control periódicos.

2.2. Planeamiento Urbanístico

1. **Catálogo simplificado de instrumentos:** se crean nuevas figuras que sustituyen a las anteriores.

- **Plan Estratégico Municipal (PEM):** reemplaza al PGOU como plan general. Define la estrategia y la ordenación general del municipio, combinando visión territorial y urbanística.

- **Plan Ejecutivo de Actuación (PEA):** nuevo plan operativo para desarrollar zonas concretas. Sustituye parcialmente a los planes parciales y proyectos de urbanización, integrándolos en un solo trámite.

2. Esquema de planes habitual en los municipios:

Se establece como modelo general que cada municipio cuente con un Plan Estratégico Municipal con determinaciones estructurales muy simplificado. Este plan será desarrollado mediante Planes Ejecutivos, que incluirán únicamente información esencial como la edificabilidad, la calificación del suelo o el aprovechamiento.

Todo el contenido relativo a los parámetros de edificación que actualmente figura en los planes generales de ordenación urbana —como condiciones de edificación, normas zonales o claves de ordenanza— se trasladará a ordenanzas municipales, que serán mucho más ágiles en su modificación y adaptación a la realidad cambiante de los municipios.

3. Estudios de Detalle y Catálogos: se consideran instrumentos complementarios.

4. Procedimiento simplificado y digital: Se exige tramitación electrónica, publicación en la sede electrónica y en el BOCM, y se establecen normas para garantizar una información pública accesible y digital.

2.3. Títulos habilitantes urbanísticos (licencias y declaraciones responsables)

La nueva ley urbanística introduce un marco más flexible para los títulos habilitantes urbanísticos, manteniendo la licencia y la declaración responsable, y otorgando a los municipios la capacidad de adaptar su aplicación mediante ordenanzas. La declaración responsable se consolida como el título general, mientras que la licencia queda reservada para casos específicos que precisen de proyecto técnico, como obra nueva, edificaciones catalogadas o bienes de interés cultural y licencias de primera ocupación. Se clarifica el procedimiento de concesión de licencias, incluyendo requerimientos documentales y técnicos, y se regula el silencio positivo en las prórrogas.

Se incorporan nuevas modalidades de licencias como las de proyectos parciales por fases, partes autónomas o licencias básicas o esenciales. Además, se establece un procedimiento común para su otorgamiento, con posibilidad de especialidades municipales. Las declaraciones responsables también se regulan con mayor precisión, incluyendo su contenido mínimo, efectos y plazos. Se aclaran los actos excluidos de título habilitante, como las obras de escasa entidad, los promovidos por la Comunidad de Madrid o derivados de resoluciones judiciales.

2.4. Régimen especial de los pequeños municipios

1. Cooperación y acompañamiento técnico

Este título es una novedad en lo que se refiere a la legislación urbanística madrileña. Regula un marco de apoyo técnico e institucional por parte de la Comunidad de Madrid a los municipios, especialmente a los de menor tamaño.

Se posibilita que, mediante encomiendas de gestión, en los que la Comunidad asume la redacción y tramitación del planeamiento conforme a las directrices municipales, se potencie la posibilidad de que la comunidad actúe en cuestiones urbanísticas de los municipios.

La figura del acompañamiento técnico es también una novedad en la Comunidad de Madrid, promoviendo que los municipios pequeños opten por el acompañamiento técnico en lugar de ayudas económicas, garantizando recursos humanos y materiales adecuados. El alcance del acompañamiento incluye estudios previos, gestión de informes sectoriales y tramitación ambiental, todo ello orientado a asegurar la viabilidad jurídica y técnica del planeamiento.

2. Colaboración público-privada y entidades colaboradoras urbanísticas

La ley refuerza la colaboración público-privada mediante entidades privadas colaboradoras urbanísticas, regulando su régimen jurídico, inscripción, incompatibilidades y sanciones.

2.5. Inspección técnica de edificios

Se unifican las figuras de inspección técnica de edificios y el informe de evaluación en una sola, para facilitar el cumplimiento del deber de conservación.

2.6. Órdenes de ejecución y régimen de ruina

La ley regula de forma conjunta las órdenes de ejecución y el régimen de ruina, estableciendo dos tipos de órdenes: las que responden al deber de conservación y las que buscan mejoras medioambientales. Se definen sus efectos, procedimiento y consecuencias del incumplimiento, incluyendo ejecución subsidiaria, sanciones, multas coercitivas y expropiación. En cuanto a la ruina, se distinguen la física (por daños estructurales irreparables) y la económica (por coste excesivo de reparación), ambas con procedimiento y efectos definidos. Se mantiene la figura de ruina física inminente para permitir actuaciones urgentes sin necesidad de declaración formal.

2.7. Gestión urbanística: actuaciones aisladas e integradas

En materia de gestión urbanística, se mantiene la distinción entre actuaciones aisladas e integradas. En las aisladas, se introduce la figura de normalización de fincas para adaptar su configuración física al planeamiento sin necesidad de equidistribución, y se regula la cesión directa de viales en suelo urbanizado como requisito previo a la

obtención de licencia o declaración responsable. En las actuaciones integradas, se incorpora la modalidad de regeneración urbana, orientada a la mejora del tejido urbano y de edificios existentes, con un régimen especial de cesión de redes y participación en plusvalías, que solo podrán destinarse a programas de regeneración.

2.8. Principales novedades en Sistemas de ejecución y reparcelación

Respecto a los sistemas de ejecución, se elimina el sistema forzoso, quedando los de compensación, cooperación y expropiación. Se habilita el cambio de sistema de público a privado si lo propone el 50% de los propietarios, así como mediante la delimitación de la unidad de ejecución cuando se haga con posterioridad a la aprobación del plan y se hayan incumplidos los plazos para el sistema de gestión original. Se flexibiliza la delimitación de unidades de ejecución mediante proyectos de reparcelación, siempre que no se altere esencialmente su configuración. Además, se regula la adhesión a juntas de compensación, estableciendo que los propietarios no adheridos ni expropiados serán sometidos a reparcelación forzosa, compensándose mediante cesión de edificabilidad o fincas. Se introduce la reparcelación inversa como novedad, para devolver terrenos a su estado original en casos de anulaciones o inviabilidad sobrevenida.

2.9. Gastos de urbanización y garantías

La ley también regula aspectos clave como los gastos de urbanización, excluyendo de la equidistribución los costes de descontaminación de terrenos contaminados, que serán imputables a sus propietarios. Se limita el aumento de gastos previstos a un máximo del 20%, salvo acuerdo entre el Ayuntamiento y al menos el 50% de los propietarios. Se flexibiliza la forma de garantizar el pago de las obras de urbanización, permitiendo avales, seguros, hipotecas u otras garantías, e incluso concentrar la responsabilidad en una o varias fincas situadas fuera de la unidad de ejecución.

2.10. Disciplina urbanística

La Ley incorpora como eje estratégico la protección del medio ambiente y del territorio mediante el fortalecimiento del régimen de disciplina urbanística que regula tanto usos del suelo como actividades. En este sentido, la ampliación de los plazos de prescripción, especialmente en suelos rurales protegidos, permite una actuación administrativa más eficaz frente a infracciones que afectan a espacios de alto valor ecológico. De la misma manera, la ampliación de los supuestos en los que procede imponer multas coercitivas elevará el número de restituciones de la legalidad vulnerada y con la recuperación del territorio y el medio ambiente degradado.

Al mismo tiempo, se incorporan artículos que regulan instituciones novedosas, como la restitución por equivalencia, las causas de inejecución de resoluciones de restitución, el régimen de los usos consolidados a lo largo de los años.

En otro orden de cuestiones, la nueva Ley, mejora la coordinación entre el Registro de la Propiedad y las actuaciones urbanísticas, así como la incidencia que sobre el ámbito urbanístico tienen operaciones jurídico privadas, desarrollando los preceptos recogidos en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de ámbito nacional.

Asimismo, desde el punto de vista del derecho sancionador, se promueve la prevención de conductas infractoras en todo tipo de suelo mediante la introducción de incentivos normativos que favorecen el restablecimiento voluntario del orden jurídico urbanístico a la vez que se incorporan mecanismos coercitivos para quien incumple la legalidad.

La reducción sustancial de las sanciones en aquellos supuestos en los que el infractor proceda a la restauración voluntaria de la legalidad constituye un mecanismo de fomento del cumplimiento normativo, alineado con los principios de proporcionalidad, eficacia y sostenibilidad ambiental.