

Í N D I C E

- p. 3 I.- EL URBANISMO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.
 - p. 3 1.1.- Introducción.
 - p. 4 1.2.- Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo.
 - p. 5 1.3.- Ley 20/1997, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo.

- p. 6 II.- LAS CLASES DE SUELO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO.
 - p. 6 2.1.- Clasificación del suelo.

- p. 14 III.- EL PLANEAMIENTO Y SUS CLASES.

- p. 15 IV.- INSTRUMENTOS O PLANES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.
 - p. 15 4.1.- Introducción: La ordenación territorial.
 - p. 15 4.2.- Instrumentos o planes de la ordenación del territorio.
 - p. 17 4.3.- Actuaciones de interés regional.

- p. 19 V.- PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: GENERAL Y DE DESARROLLO.
 - p. 19 5.1.- Plan general de ordenación urbana.
 - p. 20 5.2.- Normas subsidiarias del planeamiento.
 - p. 22 5.3.- Normas complementarias del planeamiento.
 - p. 22 5.4.- Planeamiento de desarrollo.

- p. 27 VI.- ELABORACIÓN, APROBACIÓN, MODIFICACIÓN Y REVISIÓN DEL PLANEAMIENTO.
 - p. 27 6.1.- Elaboración y aprobación.
 - p. 29 6.2.- Modificación.

- p. 31 VII.- DELIMITACIÓN DE ÁREAS DE REPARTO Y FIJACIÓN DEL APROVECHAMIENTO TIPO.
 - p. 31 7.1.- Delimitación de áreas de reparto.
 - p. 32 7.2.- Fijación del aprovechamiento tipo.

- p. 34 VIII.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO.
 - p. 34 8.1.- Competencia para la ejecución.
 - p. 38 8.2.- Presupuestos de la ejecución.

- p. 43 IX.- ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN.
 - p. 43 9.1.- Sistema de compensación.
 - p. 45 9.2.- Sistema de cooperación.
 - p. 46 9.3.- Sistema de expropiación.
 - p. 47 9.4.- Sistema de ejecución forzosa.

p. 50	X.-	EXPROPIACIÓN FORZOSA.
p. 50		10.1.- Expropiación forzosa por razón de urbanismo.
p. 52		10.2.- Jurado territorial de expropiación forzosa.
p. 54	XI.-	INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO INMOBILIARIO Y EN LA VIVIENDA.
p. 54		11.1.- Clase.
p. 54		11.2.- Derechos de tanteo y retracto sobre suelo y edificaciones.
p. 56		11.3.- Suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
p. 56		11.4.- Los patrimonios públicos de suelo.
p. 58		11.5.- Derecho de superficie.
p. 61	XII.-	DISCIPLINA URBANÍSTICA.
p. 61		12.1.- Introducción.
p. 61		12.2.- Licencias urbanísticas.
p. 62		12.3.- Ruina.
p. 63		12.4.- Infracciones urbanísticas.

I.- EL URBANISMO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

1.1.- INTRODUCCIÓN

La Comunidad de Madrid, en la actualidad, ha ejercido de una forma amplia sus competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, que en base a lo prevenido en el artículo 148.3 de la Constitución, había asumido en el artículo 26.3 de su Estatuto de Autonomía.

Desde el principio de la nueva situación competencial del Estado de las Autonomías se dictó distinta normativa, pudiendo establecerse las siguientes fases:

1. En una **primera** fase, se dictaron distintas leyes que, de forma muy sectorial, regulaban diversos aspectos urbanísticos, pero respetando esencialmente y completando la normativa estatal. En esta primera época se publicaron las leyes: 4/1984 sobre medidas de Disciplina Urbanística, la Ley 10/84 de Ordenación Territorial y la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, de Normas Especiales para las Actuaciones Urbanísticas Ilegales.
2. En una **segunda** fase, fundamentalmente desde la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, el denominado Texto Refundido del 92 (TR 92), se dictan distintas disposiciones que buscan complementar la regulación de dicho texto y adaptar el urbanismo a las especiales características de la Comunidad, potenciando distintos aspectos como la ordenación territorial supramunicipal y regional, si bien, a diferencia de otras Comunidades como la Valenciana, se respeta en esencia la legislación estatal. A esta tendencia responde fundamentalmente la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.
3. En una **tercera** fase, el proceso legislativo se acelera tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, que deroga en dos terceras partes el mismo, además de establecer la competencia de las CC. AA. en materia de urbanismo. Esto es así pues la normativa de la Comunidad que se venía apoyando fundamentalmente en dicho TR92, se ve abocada a la aplicación del TR76, lo que en distintos aspectos producía grandes distorsiones en los procesos urbanísticos en trámite. Para paliar esta situación se dicta la Ley 20/1997 de Medidas Urgentes en materia de Suelo y Urbanismo, configurada como una ley transitoria.

En la actualidad, se puede considerar como normativa vigente más fundamental la siguiente:

- Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de Disciplina Urbanística en la Comunidad de Madrid.
- Ley 9/1985, de 4 de diciembre, de Normas Especiales para las Actuaciones Urbanísticas Ilegales.

- Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.
- Ley 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Suelo y Urbanismo.

De todas ellas la más fundamental es la Ley 9/95, por lo que realizaremos, en este primer tema, un estudio de su estructura y contenido. Analizando, además, la Ley 20/97 de medidas urgentes, por su importancia, sin perjuicio de que en los siguientes temas se realizará un estudio de todas ellas de acuerdo con criterios sistemáticos.

1.2.- LEY 9/1995, DE 28 DE MARZO, DE MEDIDAS DE POLÍTICA TERRITORIAL, SUELO Y URBANISMO

1.2.1.- Estructura

La Ley se compone de 118 artículos, estructurados en diez Títulos y de Cuatro disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y cinco finales.

Los títulos son los siguientes:

- I. Disposiciones Generales
- II. Concertación en la gestión de los intereses públicos con relevancia territorial
- III. Ordenación del Territorio y planes que lo definen
- IV. Actuaciones de interés Regional
- V. Planeamiento Urbanístico
- VI. Régimen Urbanístico del Suelo No urbanizable y Urbanizable No Programado
- VII. Gestión Urbanística
- VIII. Expropiación Forzosa
- IX. Intervención Pública en el mercado inmobiliario y la vivienda
- X. Medidas para el incremento de la eficacia de la actividad urbanística

1.2.2.- Caracteres

Analizaremos someramente las características más destacadas de la referida Ley:

1. Concepción regional del territorio de la Comunidad, mediante el diseño del Plan Regional de Estrategia Territorial y otros instrumentos de ordenación, así como la potenciación de los instrumentos de concertación interadministrativa para el desarrollo de dicha política.
2. Nueva y pormenorizada regulación del suelo no urbanizable y sus usos, potenciando la normativa medioambiental, al objeto de obtener un desarrollo sostenible.
3. Intervención decidida en el mercado inmobiliario procurando el abaratamiento del suelo a la vez que potenciar la lucha contra la especulación del mismo. Los principales medios utilizados para ello son:
 - La creación del Patrimonio Regional del suelo y potenciación de los patrimonios municipales.
 - El desarrollo de los derechos de tanteo y retracto legales.

4. El desarrollo de las políticas públicas de fomento de la vivienda social con la obligatoriedad de que en la ejecución urbanística del suelo urbanizable residencial se reserve el 50% para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y la potenciación de los supuestos de rehabilitación de áreas degradadas.

1.3.- LEY 20/1997, DE 15 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE SUELO Y URBANISMO

1.3.1.- Estructura

La Ley se compone de 11 artículos, estructurados en tres Títulos, y de cinco disposiciones adicionales, dos transitorias y dos finales.

Los Títulos son los siguientes:

- I. Áreas de Reparto y Aprovechamiento
- II. Ejecución del Planeamiento
- III. Régimen del suelo urbano y urbanizable

1.3.2.- Caracteres

La presente Ley es muy breve y regula exclusivamente aspectos parciales pues, como indica su exposición de motivos, persigue como "única finalidad cubrir temporalmente la limitada quiebra de la cobertura legal formal de la ordenación urbanística y su gestión, derivada de la sentencia del Tribunal Constitucional. Y ello sobre la base de la regulación general hasta ahora vigente y presupuesta por la autonómica y en aras al aseguramiento de los valores de estabilidad del marco normativo de la acción del poder público y de los agentes privados en una materia de las características del urbanismo".

Es ajeno, por tanto, a los objetivos de esta Ley todo planteamiento de innovación del ordenamiento urbanístico, sin perjuicio de los ajustes de alcance puramente técnico introducidos.

Por su carácter transitorio y su limitado contenido, "no prejuzga esta medida legislativa la definitiva política autonómica en materia de urbanismo, cuya formalización legal, además de requerir un estudio que ha de hacerse con el sosiego necesario, parece oportuno que espere a que se despeje definitivamente el horizonte del marco legal general-estatal condicionante. Será entonces el momento de acometer la elaboración del marco legal en materia de urbanismo en la Comunidad de Madrid con vocación de permanencia y con un contenido tan amplio como requiera el ejercicio de las competencias autonómicas plenas en la materia".

II.- LAS CLASES DE SUELO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

2.1.- CLASIFICACIÓN DEL SUELO

2.1.1.- Clases de Suelo

Las distintas normas de la Comunidad de Madrid no establecen una clasificación específica y propia del suelo, sino que hace suya la clasificación que realiza el legislador estatal. Por ello, se entiende de aplicación la que realiza en los artículos 8 y siguientes la Ley 6/98, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, artículos que como se ha indicado tienen la conceptualización de legislación básica estatal.

En concreto el suelo se clasifica en las siguientes categorías:

1.- En municipios con planeamiento:

- a) Suelo urbano.
- b) Suelo no urbanizable.
- c) Suelo urbanizable:
 - Urbanizable sectorizado.
 - Urbanizable no sectorizado.

2.- En municipios sin planeamiento:

- a) Suelo urbano.
- b) Suelo no urbanizable.

La adscripción a una u otra categoría de suelo y sus características son las que ya se han estudiado al analizar la normativa estatal, artículo 8 y ss de la Ley 6/98. No obstante ello, la normativa madrileña por ser una normativa anterior a las sustanciales modificaciones que en materia de suelo se han producido recientemente, no encaja perfectamente con la Ley 6/98, por lo que es conveniente recordar las siguientes leyes, con las modificaciones que introducen, que ya han sido analizadas en los temas de normativa estatal; en concreto:

– La Ley 7/97 que suprimió la distinción dentro de suelo urbanizable del no programado, prohibiendo que con posterioridad se clasificaran suelos urbanizables no programados.

– La Ley 6/98 que con criterio liberalizador, como ya se ha estudiado, estableció un criterio desregulador del suelo, en el que el suelo de residuo es el urbanizable, es decir, que en principio todo suelo que no sea clasificado como urbano o no urbanizable específicamente, será de desarrollo urbano.

– El Real Decreto 4/2000, que limita las posibilidades del Planeamiento Municipal para clasificar suelo no urbanizable común, pudiendo únicamente clasificar como no urbanizable aquellos suelos que, por gozar de una especial protección, se encuentren sujetos a limitaciones sectoriales o servidumbre para la protección del dominio público. Esto lo realiza suprimiendo del artículo 9.2 (suelo no urbanizable) el inciso

último no pudiéndose ya considerar vedados de la urbanización los terrenos que el planeamiento general "considere inadecuados para un desarrollo urbano".

Como se ha indicado, al ser la normativa de la CAM anterior en su mayor parte a la nueva legislación del Estado, todavía en sus disposiciones autonómicas, se regula el suelo urbanizable no programado y el no urbanizable común, y, además, el urbanizable no tiene el carácter residual que aún conserva el no urbanizable.

Por ello, las referidas disposiciones se analizarán por ser normativa que aún no ha sido derogada expresamente por la Comunidad de Madrid, si bien, debe tenerse en cuenta que, en dicha materia (clasificación del suelo), la legislación estatal es básica y por lo tanto sus criterios deben ser tenidos en cuenta, incluso, por encima de los establecidos por las CC. AA., si bien habrá que estar pendiente del desarrollo legislativo que, a partir de ahora, realice la Comunidad.

La Comunidad de Madrid, en la Ley 9/95 y 20/97, establece disposiciones que regulan parcialmente el régimen de la clasificación suelo y los derechos y deberes de los propietarios de uno y otro suelo, por lo que las analizaremos detenidamente. Para ello distinguiremos entre el régimen del suelo no urbanizable y el del suelo urbano y urbanizable.

2.1.2.- Suelo No Urbanizable

La Ley 9/95 realiza un estudio pormenorizado tanto de la clasificación como del régimen de uso y autorizaciones que del suelo no urbanizable se pueden conceder, buscando, como ya se ha indicado, un desarrollo sostenible y concertado de las ciudades de la Comunidad.

Con carácter previo, hay que hacer hincapié en el hecho, ya repetido, de que la Ley 9/95, es anterior a la 7/97 y por lo tanto sigue regulando el suelo urbanizable no programado, si bien, esto no plantea mayor problema pues el artículo 60 (único que lo regula) equipara este suelo al suelo no urbanizable, en tanto no sea objeto de programación, aplicándole íntegramente las disposiciones establecidas para el suelo no urbanizable no sujeto a régimen de protección o común.

El artículo 49 de la Ley 9/95, que establece el planeamiento general, deberá clasificar el suelo no urbanizable, precisando la sujeción o no de éste a un régimen de protección. Es decir, distinguiendo entre el no urbanizable común y el protegido, los analizaremos por separado.

Si bien, con carácter previo, la Ley establece dos concreciones a la clasificación del suelo; en concreto:

1. El planeamiento general podrá establecer reservas destinadas a la realización de obras o infraestructuras o al establecimiento de servicios públicos que deban ubicarse en, o transcurrir por, el suelo no urbanizable, sin perjuicio del sometimiento oportuno de los correspondientes proyectos a la Evaluación y Declaración de Impacto Ambiental, o informe conforme a la legislación aplicable por razón de la materia y de su ejecución a tenor de las condiciones ambientales establecidas.
2. Si como consecuencia de incendio o agresión ambiental, sean cuales fueren sus causas, quedasen dañados la vegetación, el suelo o el hábitat de los animales, los terrenos afectados quedarán sujetos desde el mismo momento de la producción del daño a restitución medioambiental. En todo caso, la inclusión de los terrenos en

cualquiera otra clase de suelo, dentro de los treinta años siguientes al año sufrido, requerirá su previa autorización por Ley aprobada por la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

A) Suelo no urbanizable común

- Clasificación

Se adscribirán a este suelo los siguientes terrenos:

- Aquellos cuyas características geotécnicas o morfológicas desaconsejen su destino a aprovechamientos urbanísticos, bien sea por los costes desproporcionados que exigiría el establecimiento de éstos, bien sea para evitar riesgos ciertos de erosión, hundimiento, inundación o cualquier otro tipo de calamidad.
- Aquellos que, conforme a la estrategia territorial adoptada, deban ser excluidos temporal o definitivamente del proceso de urbanización y, por tanto, no sean objeto de clasificación como suelo urbano o urbanizable.

La clasificación del suelo como no urbanizable comporta por sí sola la delimitación del contenido del derecho de propiedad, quedando éste integrado en los siguientes términos:

a) Facultades:

- Realizar los actos de uso y disposición precisos para la explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga de que sean susceptibles los terrenos conforme a su naturaleza y situación concreta, mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios, incluidas las construcciones auxiliares requeridas para aquella explotación. En todo caso, el empleo de los referidos medios estará sujeto a las limitaciones impuestas por la legislación aplicable por razón de la materia.
- Realizar, utilizar según su destino legítimo y disponer de las instalaciones y edificaciones que se autoricen en cada caso a tenor de los supuestos contemplados en la Ley y conforme a las condiciones y procedimientos que establece.

b) Deberes:

- Conservar, mantener y, en su caso, reponer el suelo y su vegetación en las condiciones precisas para evitar riesgos de erosión, incendio o perturbación de la seguridad o salud públicas o del medio ambiente y del equilibrio ecológico, absteniéndose de realizar cualquier clase de actividad o acto que pueda tener como consecuencia o defecto la contaminación de la tierra, el agua o el aire.
- Permitir a la Administración Pública competente sin derecho a indemnización, la realización de trabajo de plantación y de conservación de la vegetación programados y ejecutados para prevenir o combatir la erosión o los desastres naturales en los terrenos que por sus características, así lo requieran, siempre que éstos no sean objeto de explotación legítima rentable.
- Cumplir los planes y los programas sectoriales aprobados conforme a la legislación administrativa sectorial.

- Cumplir las obligaciones o levantar, en su caso, las cargas impuestas en virtud de la presente Ley para el ejercicio de las facultades anteriormente indicadas.

- Usos

Con carácter general, el uso del suelo no urbanizable común estará determinado por su vinculación a los usos tradicionales como la agricultura, ganadería, caza, pesca, etc. Por ello, establece el artículo 52 que en el suelo no urbanizable sólo podrán realizarse actos que tengan por objeto la parcelación, segregación o división de terrenos o fincas, cuando sean plenamente conformes con la legislación agraria y, en particular, respeten la unidad mínima de cultivo en cada caso establecida en virtud de Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno.

No obstante ello, el suelo no urbanizable común podrá ser calificado, a los efectos de la legitimación de la **ejecución de obras, construcciones o instalaciones** para la realización de actividades que, estando asociadas a necesidades de la población urbana y siendo compatibles con el medio rural, tengan cualesquiera de los objetos siguientes:

- a) La ejecución de construcciones e instalaciones vinculadas a explotaciones de naturaleza agrícola, forestal, ganadera, cinegética o análoga.
- b) La extracción o explotación de recursos minerales y establecimientos de beneficio regulados en la legislación minera.
- c) El depósito de materiales, el almacenamiento de maquinaria y el estacionamiento de vehículos, siempre que se realicen enteramente al aire libre y no requieran instalaciones o construcciones de carácter permanente.
- d) Las actividades indispensables, para el establecimiento, el funcionamiento, la conservación o el mantenimiento y la mejora de infraestructuras o servicios públicos estatales, autonómicos o locales.
- e) Los servicios integrados en Áreas de Servicio de toda clase de carreteras y las instalaciones complementarias al servicio de la carretera.
- f) La implantación y el funcionamiento de cualquier clase de dotación o equipamiento colectivos, así como de instalaciones o establecimientos de carácter industrial que por su condición no constituyan Proyectos de Alcance Regional, siempre que se justifique que no existe otra clase de suelo vacante para su adecuada ubicación y que, con cargo exclusivo a la correspondiente actuación resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno, así como la conexión de éstos con las redes de infraestructuras y servicios exteriores y la incidencia que supongan en la capacidad y la funcionalidad de éstas.

Esta calificación podrá legitimar también el uso accesorio de vivienda cuando ésta sea estrictamente imprescindible para el funcionamiento de cada explotación, instalación o dotación, de las reseñadas en los apartados a), d) y f) anteriores.

- Condiciones para el otorgamiento del uso

Con carácter previo, todas las obras, construcciones e instalaciones que se realicen y todos los usos que se desarrollen en suelo clasificado como no urbanizable deberán serlo:

- con estricta sujeción a la normativa sectorial y ambiental aplicable,
- con cumplimiento de las condiciones, los requisitos y las limitaciones establecidas por la propia norma sectorial o por el planeamiento territorial y urbanístico.

El complejo procedimiento es similar al tradicional regulado en el artículo 16 del TR92 y 44 del Reglamento de Gestión (procedimiento de declaración de aptitud del suelo), estableciéndose en la Ley 9/95 distintos procedimientos para las diversas y específicas actividades a autorizar (CAPÍTULO II.- Régimen de autorización y ejecución de obras, construcciones e instalaciones, artículos 61 y ss).

No obstante ello, el procedimiento suele componerse con carácter general de las siguientes fases:

- 1) Solicitud inicial.
- 2) Exposición pública.
- 3) Remisión al Órgano competente de la Comunidad de la solicitud y resultado de la exposición pública, junto con un informe del Ayuntamiento.
- 4) Aprobación por el Órgano competente de la Comunidad.
- 5) Licencia municipal posterior.

Son nulas de pleno derecho las calificaciones urbanísticas autonómicas y las licencias municipales que, respectivamente, otorguen y legitimen en suelo no urbanizable y para la realización de las correspondientes actividades, la ejecución de obras, construcciones o instalaciones que no cumplan los requisitos sustantivos y administrativos pertinentes, conforme al Capítulo II.

Como se ha indicado, no se analizará cada uno de los procedimientos, si bien estableceremos unas reglas generales comunes:

1. Están sujetos a licencia municipal, que se solicitará acompañando la documentación escrita y gráfica suficiente para la precisa descripción y total identificación del acto pretendido. Son nulos a todos los efectos legales los actos que se realicen sin previa licencia municipal.
2. Para para la realización de obras, construcciones e instalaciones y la implantación de usos contemplados anteriormente, la calificación urbanística de los terrenos implicará el informe autonómico favorable.
3. Los Notarios y Registradores de la Propiedad no procederán a autorizar e inscribir, respectivamente, escritura de división de terrenos, sin que se acredite previamente el otorgamiento de la licencia de parcelación, tanto urbanística como rústica, que los primeros deberán testimoniar en el documento.
4. Las reglas anteriores no son de aplicación a los actos de parcelación, segregación o división de terrenos o fincas que se deriven o traigan causa de obras e infraestructuras públicas, servicios públicos o construcciones o instalaciones vinculadas a la ejecución, el mantenimiento o el funcionamiento de unas u otros, así como las derivadas de actividades mineras.
5. Los deberes y las cargas, en relación con los usos y aprovechamientos urbanísticos en el suelo no urbanizable, así como los que, además resulten de las condiciones legítimas de las calificaciones acordadas y las licencias otorgadas para la realización o el desarrollo de aquéllos, deberán consignarse en escritura pública e inscribirse, conforme a su legislación reguladora, en el Registro de la Propiedad.

B) Suelo no urbanizable protegido

- Clasificación

Este régimen adscribirá suelos por razón de la situación y de las características objetivas, determinando su ordenación territorial y urbanística de los terrenos correspondientes y, por tanto, la delimitación del contenido de la propiedad conforme a su función social.

Deberán sujetarse, en todo caso, al régimen de protección, de acuerdo con el artículo 49, los siguientes terrenos:

- a) Los terrenos y los cursos o masas de agua, que tengan la condición de dominio público o que sean precisos para la policía o la protección de éste, de conformidad en uno y otro caso con la legislación reguladora de las aguas continentales así como con la legislación de protección de embalses y zonas húmedas de la Comunidad de Madrid y la relativa a las vías pecuarias.
- b) Los terrenos que estén sujetos a un régimen específico de preservación, protección o mejora, incluido el referido a la flora y la fauna, en virtud de una disposición, medida o plan públicos, que hayan sido adoptados en aplicación o de conformidad con la legislación en vigor.
- c) Los terrenos que presenten un relevante valor natural, agrícola, forestal o ganadero o cuenten con algún otro recurso que deba preservarse o cuyo aprovechamiento o disfrute deba sujetarse a específicas limitaciones.

La clasificación como suelo no urbanizable sujeto a un régimen específico de protección determina por sí sola la delimitación del contenido del derecho de propiedad en los términos en los que la ordenación establecida por el planeamiento territorial y urbanístico concrete aquel régimen de protección.

A tal efecto, se formalizarán por la Comunidad Autónoma los oportunos convenios con los propietarios de dichos terrenos que establecerán las medidas necesarias para la debida preservación del Medio Ambiente.

- Usos

En el suelo no urbanizable sujeto a un régimen específico de protección, sólo podrán producirse las calificaciones urbanísticas que sean congruentes con los aprovechamientos que expresamente permita la ordenación establecida por el planeamiento urbanístico o la planificación ambiental.

2.1.3.- Suelo Urbano y Urbanizable

La Ley 20/97, en su Título II (Régimen del Suelo Urbano y Urbanizable) regula únicamente distintos aspectos parciales del régimen de suelo urbano y urbanizable, por lo que se aplicará el régimen contenido en la legislación estatal.

Los referidos contenidos parciales de la Ley madrileña son los siguientes:

- Aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación y su concreción.
- Gastos de urbanización.
- Efectos de la no adquisición del derecho a edificar.
- Efectos de la Extinción del derecho a edificar.

Los analizaremos:

1.- Aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación

Se distingue en el artículo 8 el aprovechamiento urbanístico que corresponde al titular de un terreno en suelo urbano incluido en una unidad de ejecución y en suelo urbanizable, de otro terreno en suelo urbano no incluido en unidades de ejecución:

1. **Suelo urbano incluido en Unidades de Ejecución y Urbanizable:** El aprovechamiento urbanístico que corresponde al titular de estos terrenos será el que resulte de aplicar a la superficie de su terreno el 90 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto en la que se encuentre incluido.

Si no estuviera determinado el aprovechamiento tipo, se tendrá en cuenta, en el caso del suelo urbano, el aprovechamiento medio de la unidad de ejecución en la que se encuentre incluido, y en el caso del suelo urbanizable, el aprovechamiento medio correspondiente al sector en que se halle.

En suelo urbano, las unidades de ejecución cuyo objeto sea la reforma, renovación o mejora urbana, así como las obras de rehabilitación y la sustitución de la edificación sin aumento del volumen construido, no darán lugar a transferencias ni a cesiones de aprovechamiento.

2. **Suelo urbano no incluido en una Unidad de Ejecución:** Será el que resulte de aplicar el aprovechamiento tipo del área de reparto en el que se encuentra o, en su defecto, de la aplicación directa de las ordenanzas o normas urbanísticas de la parcela.

El derecho al aprovechamiento urbanístico se concretará:

- a) Cuando se trate de terrenos incluidos en una unidad de ejecución, bajo alguna de las siguientes modalidades a establecer en los correspondientes procesos redistributivos de beneficios y cargas:
 - Adjudicación de parcelas aptas para la edificación con las compensaciones económicas que, por diferencia de adjudicación, procedan.
 - Compensación económica sustitutiva.
- b) En suelo urbano, cuando no se actúe mediante unidades de ejecución:
 - Sobre la propia parcela, si no está afecta a uso público, resolviendo los ajustes entre los aprovechamientos reales permitidos por el planeamiento y los susceptibles de adquisición por su titular, en la forma prevista en esta Ley y en la legislación urbanística aplicable.
 - Sobre otras parcelas lucrativas incluidas en la misma área de reparto, en caso de estar afecta a uso público la del titular del aprovechamiento, en la forma prevista en esta Ley y en la legislación urbanística aplicable.

2.- Gastos de Urbanización

A diferencia de la regulación tradicional, la Ley 20/97 introduce por primera vez que la Administración actuante no participará en los gastos de urbanización correspondientes al porcentaje de aprovechamientos que le corresponda en concepto de

recuperación de plusvalías. Es decir, que recibirá el aprovechamiento de cesión (el 10% del aprovechamiento tipo) sin que deba satisfacer por ello cuotas de urbanización.

Esto ya ha sido admitido por la nueva Ley estatal 6/98, como se indicó al analizar los derechos y deberes de los propietarios de suelo en la legislación estatal.

3.- Efectos de la no adquisición del derecho a edificar

La no solicitud de licencia de edificación en el plazo fijado en el planeamiento legitima la expropiación o venta forzosa del terreno.

- a) Tratándose de suelo urbanizable no programado: Si el programa se formulare como consecuencia de concurso, regirán los plazos establecidos en las bases del mismo.
- b) En suelo urbano, cuando se trate de terrenos no incluidos en una unidad de ejecución: El derecho al aprovechamiento urbanístico se entenderá adquirido por la aprobación del planeamiento preciso en cada caso. El alta de otorgamiento de licencia municipal de edificación en el plazo fijado en el planeamiento por causa imputable al interesado, legitima la expropiación o venta forzosa.

4.- Efectos de la extinción del derecho a edificar

La extinción del derecho a edificar, por incumplimiento de los plazos fijados en la licencia, legitima la expropiación o la venta forzosa de los correspondientes terrenos con las obras ya ejecutadas.

III.- EL PLANEAMIENTO Y SUS CLASES

La normativa de la CAM no realiza una regulación completa y pormenorizada de las distintas clases de planes existentes. Esto es así, pues, si bien establece una completa y detallada regulación de planes de ordenación del territorio, no realiza más que esporádicas referencias al planeamiento municipal general y de desarrollo, por lo que, en esta materia, hay que acudir para su completo estudio a los Textos refundidos del 96 y lo que queda subsistente del 92, así como al Reglamento de Planeamiento urbanístico estatal (RD 2159/78).

Analizando conjuntamente una y otra normativa, se puede establecer la siguiente clasificación general:

a) Instrumentos o Planes de la Ordenación del Territorio

El artículo 14 de la Ley madrileña 9/95 indica que la Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid se establecerá a través de los siguientes instrumentos:

- El Plan Regional de Estrategia Territorial.
- Los Programas Coordinados de la Acción Territorial.
- Los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.

b) Instrumentos de la Ordenación Urbanística

No se establece, como se ha indicado, una enumeración y clasificación de los instrumentos urbanísticos propiamente dichos, entendiéndose por tales aquellos de ámbito general municipal y los que desarrollan los anteriores.

- **Planeamiento general:** La ordenación urbanística de los municipios se realizará a través de Planes Generales Municipales y normas complementarias y subsidiarias de planeamiento.
- **Planeamiento de desarrollo:** Los Planes Generales Municipales se desarrollarán, según los casos, en Planes Parciales, Planes Especiales y estudios de detalle. Para el desarrollo de las normas subsidiarias de planeamiento municipal se utilizarán los instrumentos de planeamiento derivado que sean procedentes, de acuerdo con las clases de suelo que aquéllas incorporen.

Tradicionalmente se regulaba otro instrumento de planeamiento de desarrollo que se denominaba Programas de Actuación Urbanística (PAU) que desarrollaba mediante su programación el suelo urbanizable no programado. En la actualidad, tras la Ley 7/97, al no poder clasificarse esta categoría de suelo, se entiende desaparecido, si bien todavía existen muchos en la Comunidad de Madrid en fase de desarrollo.

IV.- INSTRUMENTOS O PLANES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

4.1.- INTRODUCCIÓN: LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

La ordenación del territorio es una de las finalidades esenciales de la Ley 9/95. Esta se define como una función pública de gobierno del territorio para la organización racional y equilibrada de su utilización y, en general, de los recursos naturales que propicie la cohesión e integración social de la Comunidad de Madrid. Tiene como objetivos principales:

- a) La más idónea articulación territorial de la Comunidad de Madrid y de ésta con el resto de España.
- b) Las determinaciones de ámbito regional dirigidas a mejorar las condiciones de vida en colectividad y a armonizar el desarrollo económico-social con el medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección del patrimonio histórico y cultural.
- c) La coordinación de la acción territorial entre las Administraciones Públicas y de sus programas de infraestructuras, estableciendo las reservas de suelo necesarias para su ejecución.

La ordenación del territorio para el cumplimiento de estos fines se articula fundamentalmente en base a dos piezas fundamentales:

- La planificación regional propiamente dicha, como instrumento primario de la acción, que acota el marco legal de actuación en sus aspectos esenciales. Ello lo regula el Título III de la Ley, "Ordenación del territorio y Planes que la definen".
- Y la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad de Madrid, que como Administración actuante interviene en la ejecución de planeamiento y gestión urbanística, que regula el Título IV, "Actuaciones de Interés regional".

Todo ello, teniendo presente, como señala la Exposición de Motivos de la Ley, que dichas ordenación y actuación territorial no puede limitarse a la CAM, sino que debe actuarse de acuerdo y con la colaboración de las distintas administraciones con competencias concurrentes como los Ayuntamientos, por lo que se pretende un alto grado de concertación y colaboración de todas ellas. A tal fin, el Título II de la Ley, "Concertación en la gestión de los intereses públicos con relevancia territorial", establece unas amplias determinaciones.

4.2.- INSTRUMENTOS O PLANES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 9/95, se establece a través de los siguientes instrumentos urbanísticos:

- A) El Plan Regional de Estrategia Territorial.
- B) Los Programas Coordinados de la Acción Territorial.
- C) Los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.

Estos instrumentos de Ordenación del Territorio pueden desarrollarse a través de Actuaciones de Interés Regional y de Planes Urbanísticos. En todo caso, vinculan a una y otros cualquiera que sea su iniciativa.

Los analizaremos separadamente.

4.2.1.- El Plan Regional de Estrategia Territorial

El Plan Regional de Estrategia Territorial establece los elementos básicos para la organización y estructura del conjunto del territorio de la Comunidad de Madrid, sus objetivos estratégicos y define el marco de referencia de todos los demás instrumentos o planes de ordenación del territorio.

- Objetivos

En el marco de la política económica general y autonómica, el Plan Regional de Estrategia Territorial tendrá los siguientes objetivos:

- a) La determinación de los objetivos y de la estrategia relativos a la organización y estructura del territorio de la Comunidad de Madrid.
- b) La ordenación de la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad de Madrid necesaria para la efectividad de la estrategia a que se refiere la letra anterior.
- c) Las directrices para la armonización y compatibilización del planeamiento municipal y los planes, programas y acciones sectoriales con incidencia territorial.

- Contenido

El Plan Regional de Estrategia Territorial tendrá el siguiente contenido:

- a) Diagnóstico de los problemas y las oportunidades territoriales, en función y con relación a los objetivos estratégicos y las propuestas del propio Plan.
- b) Ordenación de los sistemas de ámbito o función regional o supramunicipales y en general de los estructurantes del territorio.
- c) Localización de las Zonas de Interés Regional y especificación de los objetivos territoriales y contenido urbanístico básico de cada una de ellas, así como su clase por razón de la programación de su ejecución en el tiempo.
- d) Directrices de coordinación del planeamiento municipal con el Plan de Estrategia Territorial.
- e) Determinación de las áreas o los sectores para los que deban formularse, con carácter prioritario, Programas de Coordinación de la Acción Territorial o Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.

El Plan Regional de Estrategia Territorial contendrá cuantas determinaciones sean necesarias para cumplir su función, expresándose en los documentos gráficos y escritos adecuados para definir éstas con precisión.

4.2.2.- Los Programas Coordinados de la Acción Territorial

Los Programas de Coordinación de la Acción Territorial establecerán, en el marco de las determinaciones del Plan Regional de Estrategia Territorial, la articulación de las acciones de las Administraciones públicas que requieran la ocupación o uso del suelo y tengan una relevante repercusión territorial.

4.2.3.- Los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural

Los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural tienen por objeto la protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales supramunicipales, de manifiesto interés por su valor y características geográficas, morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas, en desarrollo de las determinaciones medioambientales del Plan Regional de Estrategia Territorial.

4.3.- ACTUACIONES DE INTERÉS REGIONAL

La actividad urbanística directa y propia de la Comunidad de Madrid, como ya se ha indicado, se realiza mediante actuaciones de interés regional. Estas tienen por objeto el desarrollo y la ejecución de las políticas territoriales formuladas en el Plan Regional de Estrategia Territorial y demás planes de ordenación del territorio.

Las actuaciones de interés regional se concretan en las siguientes:

- Zonas de Interés Regional.
- Proyectos de Alcance Regional.

4.3.1.- Zonas de Interés Regional

- Concepto

Son Zonas de Interés Regional las áreas previstas en el Plan Regional de Estrategia Territorial por su idoneidad para servir de soporte a operaciones urbanísticas que tengan cualquiera de las finalidades siguientes:

- a) La ordenación y gestión estratégicas del territorio.
- b) El despliegue ordenado, integrado y armónico del desarrollo económico y social de la región, la superación de situaciones de crisis o de transformación de sectores económicos, o la corrección de desequilibrios intrarregionales en materia de vivienda, infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios.

- Clases

Las Zonas de Interés Regional pueden ser de dos clases según su finalidad temporal, así:

1. De Actuación Inmediata: Cuando su finalidad inmediata la constituye el ser soporte de operaciones urbanísticas regionales, cuyo inicio de ejecución se programe en los siguientes cuatro años desde su declaración.
2. De Actuación Diferida: Su finalidad es constituir reservas estratégicas de suelo para el desarrollo de operaciones urbanísticas regionales no programadas.

- Gestión

Las Zonas de Interés Regional se gestionarán siempre por el sistema de expropiación. Teniendo la Comunidad de Madrid tendrá a todos los efectos la condición de Administración actuante en el desarrollo de las actuaciones públicas que le competen, pudiendo conceder a otras Administraciones u organismos públicos el desarrollo de la gestión y ejecución, sin perjuicio de los mecanismos de concertación que se establezcan.

Las obras, construcciones e instalaciones de las Zonas de Interés Regional estarán sujetas a licencia municipal, conforme a la legislación aplicable.

4.3.2.- Proyectos de Alcance Regional

- Concepto

Los Proyectos de Alcance Regional son actuaciones territoriales concretas que en desarrollo del Plan Regional de Estrategia Territorial y demás instrumentos de Ordenación del Territorio aplicables o cuando razones de urgencia y excepcional interés público así lo exijan, ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, obras e instalaciones de carácter regional.

Pueden tener cualquiera de los objetos siguientes:

- a) Infraestructuras regionales de cualquier tipo, comprendiendo las construcciones e instalaciones complementarias precisas.
- b) Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte a vivienda pública de emergencia, servicios públicos, dotaciones y equipamientos.
- c) Instalaciones para el desarrollo de actividades económicas que tengan por objeto la investigación, la producción, la distribución y la comercialización de bienes y servicios.

Pueden tener también por objeto obras y servicios públicos de interés común y actuaciones conjuntas de las Administraciones General del Estado y de la Comunidad de Madrid y los Municipios, siempre que éstas suscriban los convenios de colaboración al efecto o su objeto se inscriba en uno de los convenios previamente suscritos por las Administraciones interesadas para el cumplimiento de competencias concurrentes, compartidas o complementarias.

- Elaboración

Pueden elaborar, promover y ejecutar ante la Comunidad de Madrid Proyectos de Alcance Regional:

- a) Las Administraciones públicas, las entidades de Derecho público de ellas dependientes y las sociedades cuyo capital les pertenezca íntegra o mayoritariamente, siempre que, en este último caso, la urbanización y la edificación forme parte de su objeto social.
- b) Las personas privadas, físicas o jurídicas.

V.- PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: GENERAL Y DE DESARROLLO

Como se ha indicado para la exposición del presente apartado, se seguirá la normativa estatal, que es de aplicación subsidiaria, al no regularse expresamente en la normativa madrileña, en concreto los Textos refundidos del 96 y lo que queda subsistente del 92, así como del Reglamento de Planeamiento urbanístico estatal (RD 2159/78).

5.1.- PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA

- Concepto

Es el Plan que pudiéramos denominar "Tipo"; a él se refiere fundamentalmente lo que se ha indicado en las consideraciones de carácter general al hablar de su concepto.

Se define como el instrumento de ordenación integral, abarcarán uno o varios términos municipales completos y clasificarán el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente; definirán los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecerán el programa para su desarrollo y ejecución, así como el plazo mínimo de su vigencia.

El objeto del Plan General es distinto para cada clase de suelo:

- En el suelo urbano: Completar su ordenación mediante la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación; señalar la renovación o reforma interior que resultare procedente; definir aquellas partes de la estructura general del plan correspondiente a esta clase de terrenos y proponer los programas y medidas concretas de actuación para su ejecución.
- En el suelo urbanizable: Definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio; establecer, según sus categorías, una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad y fijar los programas de desarrollo, a corto y medio plazo, referidos a un conjunto de actuaciones públicas y privadas.
- En el suelo no urbanizable: Preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje.

- Determinaciones

Los Planes Generales Municipales de Ordenación o instrumentos de planeamiento análogos, que puedan prever las Comunidades Autónomas, contendrán las determinaciones pertinentes para asegurar la aplicación de las normas contenidas en esta Ley, en lo que se refiere a valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo.

Con base en este objetivo, se regulan en la Ley una serie de **determinaciones generales** y otras específicas según la clase del suelo a la que afecten. Las generales son las siguientes:

- Clasificación y calificación urbanística del suelo.
- Delimitación de áreas de reparto de cargas y beneficios y fijación de los aprovechamientos tipo.
- Usos, intensidades y tipologías edificatorias resultantes de las operaciones de reforma interior, a desarrollar mediante planeamiento especial, salvo que el ámbito de este planeamiento constituya un área de reparto independiente.
- Estructura general y orgánica del territorio integrada por elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, de espacios libres destinados a parques y zonas verdes públicos, en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante, y de equipamiento comunitario.
- Carácter público o privado de las dotaciones.
- Medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e históricos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto.
- Señalamiento de las circunstancias con arreglo a las cuales sea procedente, en su momento, la revisión del Plan, en función de la población total y su índice de crecimiento, recursos, usos e intensidad de ocupación y demás elementos que justificaron la clasificación del suelo inicialmente adoptada.
- Plazos para la aprobación del planeamiento parcial.

– Documentación

Las determinaciones a que nos hemos referido se desarrollarán en los siguientes documentos, cuyo contenido y normas se fijarán reglamentariamente:

- a) Memoria y estudios complementarios.
- b) Planos de información.
- c) Planos de ordenación urbanística del territorio.
- d) Normas urbanísticas.
- e) Programa de actuación.
- f) Estudio económico y financiero.

5.2. NORMAS SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO

– Concepto

Como su propio nombre indica, unas, las subsidiarias, suplen el planeamiento. Aun cuando se discute su naturaleza en la doctrina, pueden ser consideradas como unos planes generales reducidos a tenor de lo establecido en la Ley (TR76).

Se determinan dos tipos de normas subsidiarias las de ámbito provincial, que establecen para la totalidad de una provincia o parte de ella la normativa de carácter general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación aplicables a los municipios que carezcan de Plan General o de Normas Subsidiarias de carácter municipal, y estas últimas, que son las que analizaremos por su importancia.

Las Normas Subsidiarias de ámbito municipal, definen para los municipios que carezcan de Plan General la ordenación urbanística concreta de su territorio. Clasificarán el suelo en todas o algunas de las siguientes clases:

- a) Suelo urbano, delimitando su perímetro y estableciendo su ordenación pormenorizada o remitiendo ésta a un Plan Especial de Reforma Interior.
- b) Suelo apto para urbanizar, delimitando su ámbito territorial y fijando sus usos globales y niveles de intensidad.
- c) Suelo no urbanizable, fijando, en su caso, normas de protección.

- Determinaciones

Contendrán las siguientes determinaciones:

- Fines y objetivos de su promulgación.
- Infraestructuras básicas y sistemas generales de comunicaciones, espacios libres, áreas verdes y equipamiento comunitario.
- Delimitación, en su caso, de los terrenos comprendidos en el suelo urbano, en las áreas aptas para la urbanización y en el suelo no urbanizable.
- Definición del concepto de núcleo de población.
- Asignación de usos y niveles de intensidad aplicables a las diferentes zonas en suelo urbano o que habrán de resultar de las operaciones de reforma interior previstas.
- Asignación de intensidades y usos globales a las diferentes zonas en el suelo apto para urbanizar, delimitando los sectores o fijando los criterios para su determinación por los Planes Parciales.
- Normas urbanísticas.
- Trazado y características de la red viaria del suelo urbano, con determinación de alineaciones y rasantes en el suelo urbano no sujeto a Plan Especial.
- Señalamiento y delimitación de las zonas objeto de protección especial en el suelo no urbanizable.
- Orden de prioridades con fijación de los plazos para su ejecución.

En el suelo apto para urbanizar deberán delimitarse una o varias áreas de reparto con fijación de sus correspondientes aprovechamientos tipo.

- Documentación

Estas normas deberán contener los siguientes documentos:

- a) Memoria justificativa de sus fines y objetivos, así como de su conveniencia y oportunidad, y de todas y cada una de sus determinaciones, con expresión del resultado del trámite de participación pública en el proceso de elaboración de las normas.

- b) Planos de información de la totalidad de su ámbito territorial a escala adecuada.
- c) Planos de ordenación
- d) Normas urbanísticas de la ordenación que establezcan y, en su caso, regulación de las condiciones y plazos de urbanización y edificación en suelo urbano.

5.3.- NORMAS COMPLEMENTARIAS DEL PLANEAMIENTO

- Concepto y determinaciones

Las Normas Complementarias de los Planes Generales tendrán por objeto regular aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por aquéllos.

Estas normas deberán contener las siguientes determinaciones:

- Fines y objetivos de su promulgación, expresando su carácter complementario de los Planes Generales, así como su conveniencia y oportunidad.
- Determinación del ámbito en que sean de aplicación estas normas.
- Relaciones e incidencias con el Plan General.
- Disposiciones que complementen las determinaciones referentes a la edificación y a las obras de urbanización, o que suplan eventuales deficiencias de la ordenación.
- Previsiones para edificios o servicios públicos y otros fines de interés general o comunitario en suelo insuficientemente dotado.

Las Normas Complementarias no podrán en ningún caso modificar la calificación del suelo ni alterar las determinaciones del Plan General que complementen.

- Documentación

Las Normas Complementarias se expresarán en los siguientes documentos:

- a) Memoria justificativa de sus fines y objetivos.
- b) Planos de información y de ordenación, si fueren requeridos por el contenido de las normas, con el grado de precisión y escala adecuados al Plan General que complementen.
- c) Reglamentación o definición, según los casos, de los extremos que constituyan el objeto de las normas.
- d) Los demás documentos que requieran sus específicos objetivos.

5.4.- PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

5.4.1.- Planes Parciales

Los Planes Parciales de Ordenación tienen por objeto, en el suelo clasificado como urbanizable programado o en el apto para urbanizar, desarrollar, mediante la

ordenación detallada de una parte de su ámbito territorial, el Plan General o las Normas Subsidiarias del Planeamiento, respectivamente, y en el suelo clasificado como urbanizable no programado, los Programas de Actuación Urbanística.

Es condición necesaria y por lo tanto no podrán redactarse Planes Parciales sin que, previa o simultáneamente, pero en expediente separado, se haya aprobado definitivamente el Plan General o Normas Subsidiarias del Planeamiento, y, en ningún caso, podrán modificar las determinaciones de uno y de las otras.

– Los Planes Parciales de Ordenación contendrán las siguientes determinaciones:

- a) Asignación y ponderación relativa de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias de acuerdo con el Capítulo II de este Título.
- b) Delimitación de las zonas en que se divide el territorio ordenado por razón de los usos y tipologías edificatorias y, en su caso, la división en unidades de ejecución.
- c) Señalamiento de reservas de terrenos para parques y jardines, zonas deportivas y de recreo y expansión en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
- d) Fijación de reservas de terrenos para centros culturales y docentes en la proporción mínima de 10 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial, si no se hubiera determinado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir, agrupados según los módulos necesarios para formar unidades escolares completas.
- e) Emplazamientos reservados para templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social.
- f) Trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previsto en el Plan General de Ordenación, con señalamiento de alineaciones, rasantes y zonas de protección de toda la red viaria, y previsión de aparcamientos en la proporción mínima de una plaza por cada 100 metros cuadrados de edificación.
- g) Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el plan.
- h) Evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización.
- i) Plan de Etapas para el desarrollo de las determinaciones del Plan, en el que se incluya la fijación de los plazos para dar cumplimiento a los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en las unidades de ejecución que comprenda el sector, y de solicitar licencia de edificación una vez adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico.

– Los Planes Parciales contendrán la siguiente documentación: Los planos de información, incluido el catastral, y los estudios justificativos de sus determinaciones, así como los planos de proyecto, determinación de los servicios y ordenanzas reguladoras necesarias para su ejecución.

La Ley 4/1984, en su artículo 3, establece un contenido adicional a los planes parciales que tengan por objeto urbanizaciones de iniciativa particular, en los que además de la identificación del promotor y de las fincas afectadas y el plazo de ejecución, determina la imposición de garantías de ejecución adicionales.

5.4.2.- Planes Especiales

Dentro de la diversa amalgama de los instrumentos de planeamiento puede establecerse una distinción primaria entre aquellos que se refieren a un territorio concreto, proponiendo su ordenación integral, y aquellos otros que pretenden la ordenación de algún o algunos aspectos concretos, ya sea la ordenación o protección de recintos o conjuntos artísticos, ya la protección del paisaje o de las vías de comunicación o medio rural en determinados lugares, reforma interior o saneamiento de poblaciones, etc. Los primeros se denominan planes territoriales y los segundos planes especiales.

– El Reglamento de Planeamiento establece una regulación abierta de los planes especiales en base al criterio de la existencia o de la necesidad o no de previa aprobación de planes territoriales:

1.- En desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Territoriales y sin necesidad de previa aprobación del Plan General de Ordenación, podrán formularse y aprobarse Planes Especiales con las siguientes finalidades:

- a) Desarrollo de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al abastecimiento de aguas, saneamiento, suministro de energía y otras análogas.
- b) Protección del paisaje, de las vías de comunicación, del suelo y subsuelo, del medio urbano, rural y natural, para su conservación y mejora en determinados lugares.
- c) Cualesquiera otras finalidades análogas.

2.- En desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales de Ordenación y en las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, podrán asimismo formularse Planes Especiales, sin necesidad de previa aprobación del Plan Parcial, con las siguientes finalidades:

- a) Desarrollo del sistema general de comunicación y sus zonas de protección, del sistema de espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes y del sistema de equipamiento comunitario para centros, servicios públicos y sociales a nivel de Plan General.
- b) Ordenación y protección de recintos y conjuntos arquitectónicos, históricos y artísticos.
- c) Ordenación de recintos y conjuntos histórico-artísticos.
- d) Reforma interior en suelo urbano.
- e) Protección de los elementos a que se alude en el párrafo b) del apartado anterior.
- f) Saneamiento de las poblaciones.
- g) Mejora de los medios urbano, rural y natural.
- h) Cualesquiera otras finalidades análogas.

3.- En ausencia del Plan Territorial, de Plan General, o cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas, y en áreas que constituyan una unidad

que así lo recomiende, podrán redactarse Planes Especiales con las siguientes finalidades:

- a) Establecimiento y coordinación de las infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones, al equipamiento comunitario y centros públicos de notorio interés general, al abastecimiento de agua y saneamiento y a las instalaciones y redes necesarias para el suministro de energía, siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial.
 - b) Protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, del medio urbano y de sus vías de comunicación.
- Los Planes Especiales contendrán las **determinaciones** necesarias para el desarrollo del Plan Territorial o del Plan de Ordenación correspondiente y, en su defecto, las propias de su naturaleza y finalidad.
- El contenido formal de los planes especiales es esencialmente el siguiente:
- Memoria informativa.
 - Ordenanzas reguladoras.
 - Plan de etapas.
 - Estudio económico financiero.
 - Planos de información.
 - Planos de proyecto.

5.4.3.- Estudios de Detalle

- Los Estudios de Detalle podrán formularse con **objeto** de completar o, en su caso, adaptar determinaciones establecidas en los Planes Generales para el suelo urbano y en los Planes Parciales.
- Su contenido tendrá por finalidad prever o reajustar, según los casos:
- a) El señalamiento de alineaciones y rasantes; y/o
 - b) La ordenación de los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del planeamiento.
- Los Estudios de Detalle mantendrán las determinaciones del planeamiento, sin alterar el aprovechamiento que corresponde a los terrenos comprendidos en el estudio. En ningún caso podrán ocasionar perjuicio ni alterar las condiciones de la ordenación de los predios colindantes.
- Los Estudios de Detalle comprenderán los **documentos** justificativos del señalamiento de alineaciones o rasantes y de los volúmenes.

5.4.4.- Proyectos de Urbanización

- Los Proyectos de Urbanización son proyectos de obras que tienen por **objeto** llevar a la práctica el planeamiento general en el suelo urbano y los Planes Parciales. No podrán contener determinaciones sobre ordenación ni sobre el régimen del suelo y de la edificación, y deberán detallar y programar las obras que comprendan con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas por técnico distinto del autor del proyecto.

Los Proyectos de Urbanización no podrán modificar las previsiones del planeamiento que desarrollan, sin perjuicio de que puedan efectuar las adaptaciones exigidas por la ejecución material de las obras.

– Contendrán la siguiente **documentación**: Una memoria descriptiva de las características de las obras, plano de situación en relación con el conjunto urbano y planos de proyecto y de detalle, mediciones, cuadros de precios, presupuesto y pliego de condiciones de las obras y servicios.

5.4.5.- Catálogos

La protección a que el planeamiento se refiere cuando se trate de conservar o mejorar monumentos, jardines, parques naturales o paisajes, requerirá la inclusión de los mismos en catálogos, cuya aprobación se efectuará simultáneamente con la de aquél. No obstante, los bienes inmuebles declarados de interés cultural, se regirán por su legislación específica.

VI.- ELABORACIÓN, APROBACIÓN, MODIFICACIÓN Y REVISIÓN DEL PLANEAMIENTO

6.1.- ELABORACIÓN Y APROBACIÓN

El procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes es complejo y, además, no es igual para todos ellos, no obstante ello, el Planeamiento General, que hemos denominado tipo, se desarrolla en las siguientes fases, que pone de manifiesto Tomás-Ramón Fernández:

- Elaboración de un anteproyecto o avance.
- Elaboración del plan.
- Aprobación inicial municipal.
- Audiencia de entidades interesadas y particulares en información pública.
- Aprobación provisional municipal.
- Aprobación definitiva, generalmente por la Comunidad Autónoma.

Como se ha visto, con carácter general, las primeras de las fases (avance, aprobación inicial y provisional) se realizan ante el ayuntamiento, remitiéndose a la Comunidad para su aprobación definitiva.

La normativa madrileña no establece una regulación pormenorizada del procedimiento de elaboración por lo que se han de aplicar las disposiciones de TR del 76 y 92, y Reglamento de Planeamiento.

No obstante ello, sí se establecen en la Ley 9/95 distintas disposiciones específicas, referentes a la tramitación y aprobación de los planes, que analizaremos:

- Órganos competentes para la aprobación definitiva

El orden de competencias y, en su caso, de las normas procedimentales para la aprobación del planeamiento urbanístico, es el que resulta de las siguientes reglas:

1. **Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid:** Corresponde, previo informe de la Comisión de Urbanismo de Madrid, adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de dicha Comisión, la aprobación definitiva de:
 - a) Las Normas Complementarias de ámbito regional; y
 - b) Las revisiones o modificaciones de los Planes o Normas urbanísticas que supongan cualquier alteración de la calificación urbanística correspondiente a las zonas verdes y los espacios libres previstas ya en éstos. En este supuesto, la aprobación definitiva no requerirá informe previo del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad de Madrid, siempre que la alteración no produzca una disminución dentro de la unidad de ejecución o en el término municipal de las zonas verdes o espacios libres.

2. **Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:** Previo informe de la Comisión de Urbanismo de Madrid, la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación y las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento de los Municipios con población de derecho igual o superior a 50.000 habitantes, con la excepción de los comprendidos en la regla anterior.
3. **Comisión de Urbanismo de Madrid:**
 - La aprobación definitiva de:
 - a) Los Planes Generales de Ordenación y las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento de los Municipios no comprendidos en la regla anterior.
 - b) Los Planes Especiales y los Planes Parciales en la medida en que no estén atribuidos a la competencia municipal.
 - c) Los Programas de Actuación Urbanística, en todos los casos.
 - d) Las reservas municipales en suelo urbanizable no programado y no urbanizable.
 - La aprobación inicial, provisional y definitiva de los Planes Especiales de Ejecución de Infraestructuras que corran a cargo de la Comunidad de Madrid.
4. **Pleno del Ayuntamiento:** Se distingue su competencia en función de su población de derecho:
 - Igual o superior a 15.000 habitantes, la aprobación provisional y definitiva de:
 - a) Los Planes Especiales, incluidos los que no desarrollen un planeamiento general previo, siempre que sean conformes con la ordenación urbanística general vigente en el Municipio.
 - b) Los Planes Parciales. La aprobación definitiva municipal de los mismos no requerirá informe previo alguno de la Comunidad de Madrid.
 - Cualquiera que sea su población, la aprobación de los Estudios de Detalle.

– Contenido del acto de aprobación definitiva

El contenido de la competencia atribuida a los órganos de la Comunidad de Madrid, para la aprobación definitiva de instrumentos de planeamiento formulados y tramitados por los Municipios, comprende:

1. Todas las cuestiones de legalidad, incluidas las relativas a la integridad documental y la regularidad del procedimiento seguido, y, por tanto, el control del cumplimiento, de cuantas disposiciones legales y reglamentarias, formales y sustantivas, específicamente urbanísticas o no, deban ser respetadas por el planeamiento territorial y urbanístico.
2. La definición sustantiva de la ordenación adoptada por el instrumento de planeamiento, desde la perspectiva de los intereses supralocales que es propia a la Comunidad y aceptando, corrigiendo, modificando o sustituyendo, en lo estrictamente necesario, la establecida en la fase municipal del procedimiento, en los siguientes aspectos:

- El modelo territorial adoptado, con objeto de salvaguardar su compatibilidad con la política regional de ordenación del territorio, así como con las previsiones los planes y los programas dirigidos al desarrollo económico y social de la región o de alguna de sus partes.
 - La clasificación del suelo y las previsiones globales de usos e intensidades en las clases de suelo urbano y urbanizable, a fin de garantizar la adecuación de la misma a las demandas previsibles de ocupación y utilización del suelo para cualesquiera usos y a su distribución regional así como la protección de los valores medioambientales, naturales y del patrimonio histórico.
 - Los sistemas municipales generales o referidos a la organización del conjunto de la colectividad municipal, para asegurar su funcionalidad y satisfactoria conexión y articulación con las infraestructuras y servicios autonómicos y estatales.
3. Al resolver sobre la aprobación definitiva de un instrumento de planeamiento formulado por un municipio, la Comunidad de Madrid podrá, además de acordar pura y simplemente su aprobación o denegación, disponer el aplazamiento de dicha aprobación, con devolución del expediente, por todos o algunos de los siguientes motivos:
- Deficiencias de legalidad a subsanar por el Municipio.
 - Correcciones, modificaciones o innovaciones derivadas de la compatibilización con la Ordenación del Territorio Regional, a introducir por el Municipio.

El aplazamiento de la aprobación implicará la rectificación por el Municipio de las determinaciones y de los documentos del correspondiente instrumento de planeamiento para su sometimiento a aprobación definitiva. Si esta rectificación supone la introducción de modificaciones sustanciales, deberá someterse de nuevo antes de su elevación a aprobación definitiva, a los trámites establecidos de información pública e informe de las Administraciones y Organismos interesados, así como proceder a nueva aprobación provisional del Pleno de la Corporación. El documento definitivo deberá remitirse a la Comunidad de Madrid en el plazo máximo de seis meses a contar desde la notificación de la decisión de aplazamiento de la aprobación definitiva.

En caso de incumplimiento del indicado plazo, la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, previo requerimiento al Presidente de la Corporación local en el que se conceda un nuevo e improrrogable plazo de dos meses y una vez cumplido éste, podrá sustituir a dicha Corporación en la actividad omitida, conforme a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, sin que en el caso de que proceda una nueva información pública sea necesario el acto municipal de aprobación provisional.

4. En caso de discrepancia entre el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid podrá solicitarse dictamen de la Comisión de Concertación de la Acción Territorial.

6.2.- MODIFICACIÓN

Los Planes Generales y las Normas Subsidiarias distinguirán, identificándolos expresamente en sus Normas Urbanísticas, aquellos elementos de la ordenación y determinaciones que, aún formando parte del contenido de su documentación, no correspondan por su naturaleza y alcance al nivel del planeamiento general, sino al de

su desarrollo. A efectos de su tramitación, la modificación de las determinaciones y los elementos contenidos en Planes Generales y Normas Subsidiarias tendrá en cuenta esta distinción debiendo sujetarse dicha tramitación a las reglas propias de la figura de planeamiento a que tales determinaciones y elementos correspondan por razón de su rango o naturaleza.

Los Planes podrán modificarse en cualquier momento. No obstante, cuando las modificaciones se refieran a determinaciones o elementos propios del planeamiento general se respetarán las siguientes condiciones:

- a) Si la tramitación se inicia antes de transcurrir un año desde la publicación de la aprobación definitiva de dicho planeamiento, o de su última revisión, las modificaciones no podrán alterar ni la clasificación del suelo vigente, ni la calificación que implique el destino a parques, zonas verdes, espacios libres, zonas deportivas o de recreo y expansión o equipamientos colectivos.
- b) No podrán tramitarse modificaciones correspondientes al nivel de planeamiento general una vez expirados los plazos establecidos en el programa de actuación del propio Plan o el plazo señalado en éste para su revisión.
- c) En las modificaciones del Planeamiento General no será preciso el trámite de Avance.

VII.- DELIMITACIÓN DE ÁREAS DE REPARTO Y FIJACIÓN DEL APROVECHAMIENTO TIPO

7.1.- DELIMITACIÓN DE ÁREAS DE REPARTO

7.1.1.- Concepto

El concepto de área de reparto lo establece el artículo 105 del Reglamento de Planeamiento que indica que es "el conjunto de terrenos respecto a los que el Plan determina un mismo aprovechamiento tipo".

La Ley 20/97 regula la delimitación de las mismas en su Título I, determinando en su artículo 1 que:

- "1.- Los instrumentos de planeamiento general podrán delimitar en suelo urbano una o varias áreas de reparto de cargas y beneficios, pudiendo incluir los sistemas generales adscritos a, o incluidos en esta clase de suelo.
- 2.- Todos los terrenos clasificados como suelo urbanizable y los afectos a sistemas generales adscritos a, o incluidos en esta clase de suelo para su obtención deberán quedar incluidos en áreas de reparto."

Es decir, serán los instrumentos de planeamiento general, el Plan General y las Normas Subsidiarias, los que las delimitarán. Tradicionalmente, también las delimitaban los Programas de Actuación Urbanística (PAU) en el suelo urbanizable no programado, si bien, como ya se ha indicado, este suelo no se puede clasificar en la actualidad tras la Ley 7/97. No obstante ello, la ley se refiere a ellos pues existen, en la actualidad, todavía muchos PAU en tramitación.

7.1.2.- Reglas para la delimitación

Para delimitar las áreas de reparto se aplicarán las siguientes reglas en función del suelo donde se actúe:

- a) En suelo urbano podrán ser incluidos los terrenos destinados a sistemas generales adscritos a, o incluidos en él. Cuando las circunstancias lo aconsejen, podrá considerarse la totalidad de este suelo como una sola área de reparto.
- b) En suelo urbanizable programado, los sectores cuyo planeamiento parcial deba aprobarse en un mismo cuatrienio y los sistemas generales adscritos a, o incluidos en aquellos para su gestión, integrarán una sola área de reparto.
- c) En suelo urbanizable no programado, los ámbitos de cada programa de actuación urbanística, con los sistemas generales adscritos a, o incluidos en el sector o sectores que se delimiten, integrarán una sola área de reparto. No obstante ello, como se ha indicado, se debe referir exclusivamente al suelo en tramitación.

- d) En suelo apto para urbanizar, en la forma que establezcan las normas subsidiarias de planeamiento.

7.2.- FIJACIÓN DEL APROVECHAMIENTO TIPO

Para cada área de reparto, el plan general o programa de actuación urbanística o instrumentos equivalentes, según los casos, definirán el aprovechamiento tipo respectivo.

El cálculo del aprovechamiento tipo se realizará en la forma que se determina en el artículo 2 de la Ley 20/97, en función de los siguientes criterios:

1.- En suelo urbano

El aprovechamiento tipo de cada área de reparto se obtendrá dividiendo el aprovechamiento lucrativo total, incluido el dotacional privado, correspondiente a la misma, expresado siempre en metros cuadrados construibles del uso y tipología edificatoria característicos, por su superficie total excluidos los terrenos afectos a dotaciones públicas, de carácter general o local, ya existentes.

El resultado reflejará siempre, unitariamente, la superficie construible de uso y tipología característicos por cada metro cuadrado de suelo del área respectiva.

El aprovechamiento tipo se expresará por referencia al uso y tipología edificatoria de ponderación relativa entre dicho uso y tipología, al que siempre se le asignará el valor de la unidad, y los restantes, a los que corresponderán valores superiores o inferiores, en función de las circunstancias concretas del municipio y área de reparto.

2.- En suelo urbanizable

El Plan General en el programado o el Programa de Actuación Urbanística en el no programado, fijarán el aprovechamiento tipo de cada área de reparto dividiendo el aprovechamiento lucrativo total de las zonas incluidas en ella, expresado en metros cuadrados construibles del uso característico, por la superficie total del área.

La ponderación relativa de los usos de las diferentes zonas, en reacción siempre con el característico, se producirá en la forma señalada para el suelo urbano.

Los planes parciales, respetando la ponderación fijada por el plan general para las zonas que incluyan, establecerán la ponderación relativa de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias resultantes de la subzonificación que contengan, con referencia igualmente al uso y tipología edificatoria característicos.

3.- Reglas generales para el cálculo

Además de estos criterios específicos según la clase de suelo, urbano o urbanizable, la Ley 20/97 establece las siguientes reglas generales:

- Se considerará uso característico de cada área de reparto el predominante según la ordenación urbanística aplicable.
- Los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a edificaciones o instalaciones de uso o servicio público tendrán carácter dotacional, por lo que no serán tenidos en cuenta a efectos del cálculo de los aprovechamientos lucrativos.

- Si el planeamiento general calificara terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, considerará esta calificación como un uso específico, asignándosele el coeficiente de ponderación que, justificadamente y en coordinación con los criterios de valoración catastral, exprese su valor en relación con el característico del área en que quede incluido.
- La aplicación efectiva del aprovechamiento tipo correspondiente para determinar el aprovechamiento susceptible de apropiación, según esta Ley, y de las transferencias de aprovechamiento vinculadas a éste, tendrá lugar en los terrenos ya edificados no incluidos en unidades de ejecución, cuando se proceda a sustituir la edificación existente con aumento de volumen construido.
- Los supuestos de rehabilitación no exigida por el planeamiento urbanístico o disposiciones especiales que puedan considerarse en atención a sus características y alcance equivalentes a la sustitución de la edificación se sujetarán al régimen de ésta. En todo caso, se considerará sustitución de la edificación la ejecución de obras que, por su naturaleza, y de no haberse ejecutado, hubieran permitido la declaración de ruina del inmueble.
- En los supuestos de rehabilitación forzosa y respecto de edificaciones que tengan un aprovechamiento distinto al correspondiente al área de reparto en que se encuentren se tendrá en cuenta esta circunstancia a efectos de ayudas específicas y beneficios fiscales, cuya aplicación tendrá como objetivo equilibrar, en su caso, los aprovechamientos urbanísticos deficitarios de los propietarios que se encuentren en esa situación respecto del resto de los propietarios incluidos en esa área de reparto.

4.- Cálculo del Aprovechamiento medio

Cuando el planeamiento general no delimite áreas de reparto ni se defina el aprovechamiento tipo para el suelo urbano, se aplicará el aprovechamiento medio, calculado de acuerdo con la Disposición adicional cuarta de la Ley 20/1997, modificada por la Ley 3/1998.

Esta Disposición determina que el aprovechamiento medio de una unidad de ejecución se calculará dividiendo la edificabilidad total, incluida la dotacional privada correspondiente a la misma, previamente homogeneizada con los coeficientes de ponderación relativa que se definan, por la superficie total de la unidad de ejecución, excluidos los terrenos afectos a dotaciones públicas de carácter general o local ya existentes.

VIII.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

8.1.- COMPETENCIA PARA LA EJECUCIÓN

8.1.1.- El urbanismo como función pública

La actividad urbanística constituye en su conjunto una función pública, cuya titularidad y responsabilidad corresponden a las Administraciones Públicas competentes, que la gestionarán y desarrollarán conforme a una equilibrada ponderación de los bienes jurídicos relevantes, territorialmente protegidos por la Constitución y para la máxima realización posible en cada caso del orden por ésta definido.

La gestión de la actividad urbanística es por tanto generalmente pública. No obstante ello, el artículo 4 de la Ley 9/95 impone a la propia Comunidad de Madrid y los Municipios comprendidos en su territorio la obligación de facilitar y promover, en el ámbito de sus respectivas competencias y en las formas y con el alcance previstos en esta Ley, la iniciativa privada en el desarrollo de la actividad urbanística.

De lo expuesto se puede establecer una distinción fundamental entre la gestión pública, la ejecutada por la Administración o sus empresas u organismos, y la gestión privada, la realizada por los particulares.

Analizaremos la regulación que sobre una y otra forma establece la Ley 9/95.

8.1.2.- La ejecución pública o por la Administración

La ejecución de los Planes territoriales y urbanísticos y de sus previsiones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70, corresponde a las Administraciones General del Estado y de la Comunidad de Madrid y a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas esferas de competencia.

En todo caso, dichas Administraciones podrán encomendar el ejercicio de sus propias competencias a entidades urbanísticas especiales de Derecho público, incluso de naturaleza consorcial y el desarrollo de las tareas que no impliquen ejercicio de autoridad a entidades o sociedades de Derecho privado, en los términos previstos en esta Ley.

Como se ha observado, la ley regula la posibilidad de que la gestión sea encomendada por Administración a otros entes distintos de ella, los consorcios y las sociedades urbanísticas.

a) Consorcios

Son Consorcios urbanísticos las entidades dotadas de personalidad y capacidad propias, creadas, mediante acuerdo o convenio entre distintas Administraciones, para el desarrollo de la actividad urbanística y para la gestión de obras o servicios públicos.

Pueden formar parte de los consorcios las distintas Administraciones con competencias urbanísticas, pudiendo por ello constituirse por la Comunidad de Madrid y la Administración General del Estado o uno o varios municipios que también podrán formarlos entre sí.

A los Consorcios se podrán incorporar particulares y entidades de derecho público o privado, previo acuerdo sobre las bases que hayan de regir su participación en aquellos y en las obras y los servicios por ellos gestionados.

El régimen jurídico de los consorcios viene establecido, en primer lugar, por sus estatutos propios, que serán elaborados de común acuerdo por todas las Administraciones miembros y deberán ser aprobados por los órganos competentes de cada una de ellas, y, en defecto de dichos estatutos por la legislación reguladora del régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.

Sin perjuicio de ello, se aplicarán a los Consorcios, en todo caso, las siguientes reglas:

- Podrán tener patrimonio propio, constituido por todos los bienes que las Administraciones miembros aporten y los adquiridos con recursos propios.
- Tendrán presupuesto propio, en cuyo capítulo de ingresos deberá incluirse el rendimiento de la totalidad de sus recursos propios, que sólo podrá aplicarse a los conceptos que figuren en el capítulo de gastos.
- Para la adjudicación de contratos de toda clase y la enajenación de bienes utilizarán, salvo que sus estatutos establezcan lo contrario, el procedimiento del concurso, a resolver según los criterios de capacidad técnica y económica y garantías de toda clase del cumplimiento exacto del planeamiento urbanístico, de la urbanización y del destino de las parcelas o solares.
- En desarrollo de su actividad gestora podrán ser beneficiarios de las expropiaciones que deban realizarse, verificando las operaciones técnico-jurídicas que las actuaciones requieran.

b) Sociedades Urbanísticas

Son sociedades mercantiles urbanísticas, aquellas sociedades de capital íntegramente público o de naturaleza mixta cuyo objeto es el estudio, la promoción, el desarrollo, la gestión o la ejecución de cualesquiera de los contenidos de la actividad urbanística que no impliquen ejercicio de autoridad.

Pueden ser constituidas tanto por la Administración de la Comunidad de Madrid, como por los Municipios y las entidades jurídico-públicas dependientes de una y otros, así como los Consorcios.

Actuarán siempre en régimen de concurrencia plena con las personas privadas, aplicándose la legislación reguladora de la contratación pública para la adjudicación a las mismas de cualquier tarea, cometido, servicio u obra. Por el contrario, no se requerirá licitación para la encomienda por las Administraciones públicas y las entidades jurídico-públicas, incluso consorciales, a que se refiere el número anterior a las sociedades de capital íntegramente público de tareas o cometidos que, aun desarrollándose en régimen de Derecho privado, legalmente deban ser cumplidas o gestionadas directamente por dichas Administraciones y entidades.

8.1.3.- La ejecución privada

A los particulares se les reconoce el derecho a participar en la gestión urbanística en el artículo 3 de la Ley 9/95, que en su número 3 dispone que:

“Los titulares del derecho de propiedad y, de cualquiera otros derechos sobre el suelo o bienes inmuebles intervienen en la actividad urbanística en las formas previstas en esta Ley al efecto y en los términos de la legislación estatal.”

La ejecución de los Planes urbanísticos, cuando les corresponda a los propietarios, comportará para éstos, en suelo urbano y urbanizable, el cumplimiento de los siguientes deberes:

- a) Cesión gratuita y para su incorporación al dominio público, libres de cargas, gravámenes y ocupantes, de los terrenos que, por su calificación urbanística, resulten destinados a usos o servicios públicos.
- b) Cesión gratuita de los terrenos necesarios para situar el exceso de aprovechamiento lucrativo resultante de la diferencia entre el atribuido por el planeamiento y el susceptible de apropiación por los propietarios o, en los supuestos contemplados por esta Ley, el abono al Municipio de una compensación sustitutoria equivalente al valor urbanístico de tal exceso de aprovechamiento.
- c) Sufragar íntegramente los costes de urbanización en la correspondiente unidad de ejecución o, en su caso, de la precisa para que la parcela de suelo urbano adquiera la condición de solar, y, cuando proceda, además, ejecutar por sí mismos unas y otras obras.
- d) Realojar a los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, en las actuaciones urbanísticas que exijan el desalojo de dichos ocupantes y en los supuestos, términos y condiciones establecidos por la legislación de pertinente aplicación.
- e) Poner a disposición de la Administración actuante, terminados y en estado de funcionamiento, los elementos de la urbanización interior, así como las necesarias conexiones exteriores con las redes generales del territorio; de conformidad con las determinaciones establecidas en la legislación aplicable, en el planeamiento y en sus normas de desarrollo.
- f) Solicitar en plazo licencia de edificación y realizar ésta, una vez obtenida aquélla y conforme a la misma.
- g) Conservar la edificación en buen estado para servir al destino previsto en la ordenación urbanística, sin verificar en la misma alteraciones, ni realizar en ella usos o actividades no autorizados.

8.1.4.- Ejecución mediante Convenio urbanístico

– Concepto

Los convenios urbanísticos se conceptúan en la Ley como una forma de gestión intermedia entre la gestión pública y la privada, permitiendo la colaboración de las distintas administraciones y los particulares, sean o no propietarios, en la gestión urbanística.

El artículo 74, en esta línea establece que “La Comunidad de Madrid y los municipios comprendidos en su territorio podrán suscribir, conjunta o separadamente, y siempre en el ámbito de sus respectivas esferas de competencias, convenios con personas públicas o privadas, tengan éstas o no la condición de propietarios de los terrenos correspondientes, para su colaboración en el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística”.

- Clases

Existe una clasificación fundamental entre aquellos que tienen una finalidad estricta de ejecución del planeamiento y aquellos que pretenden, además, modificaciones del planeamiento.

- a) **Convenios de ejecución:** Determinan los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento en vigor en el momento de su celebración, exclusivamente, sin que de su cumplimiento pueda derivarse o resultar modificación o alteración de dicho planeamiento.

Estos convenios, cuando las personas firmantes con la Administración actuante asuman la total iniciativa y responsabilidad de la gestión urbanística en la ejecución del planeamiento, podrán definir en todos sus detalles, apartándose incluso de los sistemas de actuación regulados en esta Ley, el estatuto de aquella ejecución.

Los compromisos asumidos por los firmantes, lo serán también por subrogación legal, por los terceros adquirentes de parcelas o inmuebles.

- b) **Convenios de planeamiento:** Son aquellos en los que, además, en su caso, de la finalidad de ejecución, contienen posibles modificaciones del planeamiento en vigor, bien directamente, bien por ser éstas precisas en todo caso para la viabilidad de lo estipulado.

Las estipulaciones de estos convenios sólo tienen el efecto de vincular a las partes del mismo para la iniciativa y tramitación de los pertinentes procedimientos para la modificación del planeamiento sobre la base del acuerdo sobre la oportunidad, conveniencia y posibilidad de una nueva solución de ordenación. En ningún caso vincularán o condicionarán el ejercicio por la Administración pública, incluso la firmante del convenio, de la potestad de planeamiento.

Serán nulas de pleno derecho las estipulaciones de los convenios urbanísticos que contravengan, infrinjan o defrauden objetivamente en cualquier forma normas imperativas legales o reglamentarias incluidas las del planeamiento territorial o urbanístico, en especial las reguladoras del régimen urbanístico objetivo del suelo y del subjetivo de los propietarios de éste, teniendo a todos los efectos carácter jurídico administrativo.

- Procedimiento para la celebración y el perfeccionamiento de los convenios

La negociación, la formalización y el cumplimiento de los convenios urbanísticos se rigen por los principios de transparencia, publicidad y, con carácter general, concurrencia.

El procedimiento general para la suscripción y aprobación de los convenios se compone de las siguientes fases:

1. Negociación y suscripción, definiendo su contenido y alcance.
2. Información pública mediante anuncio publicado en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» y en, al menos, uno de los periódicos de mayor difusión en ésta, a información pública por un periodo mínimo de quince días.
3. Propuesta de texto definitivo del convenio.
4. Ratificación del texto definitivo del convenio:
 - Por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, previo informe de la Comisión de Urbanismo, cuando se hayan suscrito inicialmente en representación de alguno de sus órganos.
 - Por el Ayuntamiento Pleno cuando se hayan suscrito inicialmente en nombre o representación del respectivo municipio.
5. Firma dentro de los quince días siguientes a la notificación de la aprobación del texto definitivo a la persona o personas interesadas. Transcurrido dicho plazo sin que tal firma haya tenido lugar, se entenderá que renuncian a aquél.
6. Depósito en las Administraciones firmantes, al objeto de su consulta y publicidad.

8.2.- PRESUPUESTOS DE LA EJECUCIÓN

8.2.1.- Introducción

Los presupuestos de la ejecución son, según Tomás-Ramón Fernández, los siguientes:

1. Existencia previa de un instrumento de planeamiento.
2. Delimitación de las unidades de ejecución a que ha de referirse en concreto la actividad de ejecución.
3. Sometimiento de la ejecución al orden de prioridades establecidas por el propio Plan.
4. Aprobación de los proyectos de urbanización correspondientes.
5. Elección del sistema de ejecución.

Analizaremos los más significativos.

8.2.2.- Aprobación del instrumento urbanístico adecuado

La ejecución del planeamiento requiere la aprobación del instrumento más detallado exigible, según la clase de suelo de que se trate.

Según la clase de suelo ante la que nos encontremos podrá ser uno u otro el instrumento preciso, así:

- a) En suelo urbano: Será suficiente la aprobación del planeamiento general, si éste contuviera su ordenación detallada. En su defecto se precisará la aprobación del correspondiente Plan Especial de Reforma Interior o Estudio de Detalle.
- b) En suelo urbanizable: Se requerirá la previa aprobación del Plan Parcial del sector correspondiente, sin perjuicio de la autorización, usos u obras justificadas de carácter provisional.

8.2.3.- Actuación mediante unidades de ejecución

Con carácter general deberá realizarse la actuación mediante la delimitación de unidades de ejecución dentro de cada área de reparto. No obstante ello se admiten, por excepción, supuestos de actuaciones asistemáticas en suelo urbano.

El artículo 81 de la Ley 9/95, en esta línea, establece que la ejecución de los Planes Urbanísticos deberá realizarse por unidades de ejecución completas delimitadas al efecto y mediante la materialización efectiva e íntegra en éstas de todas las determinaciones de urbanización y edificación de aquéllos.

Se exceptúan de la regla anterior únicamente:

- a) En suelo urbano y urbanizable, la ejecución directa de obras de infraestructura, dotaciones y servicios públicos, tanto de las destinadas a servir indiferenciadamente al conjunto de la población municipal, como las que tengan por destinatario una parte determinada de ésta, siempre que no comprendan o incluyan obras de distinto carácter.
- b) En suelo urbano idóneo para la edificación con simultánea ultimación de la urbanización, la ejecución de las obras precisas para esta ultimación de la urbanización, las que se ha denominado actuaciones asistemáticas.

Las unidades de ejecución pueden ser **conceptuadas** como porciones de terreno en el que se divide el territorio a efectos de ejecución. En la nueva Ley sustituyen a las tradicionales unidades de actuación, siendo en realidad un mero cambio de denominación que no de concepto.

Las unidades de ejecución deberán reunir, con carácter general, para su legítima delimitación, los siguientes requisitos:

- a) Comprender todos los terrenos destinados a usos y servicios públicos y, por ello, de cesión obligatoria, situados dentro de la correspondiente área de reparto o, en su caso, la parte de ellos que deba ser asignada a la unidad, en atención a las características de los usos y servicios públicos de que se trate y de las restantes unidades de ejecución de la misma área de reparto.
- b) Contar con unas dimensiones y características que justifiquen económica y técnicamente la ejecución integral de la ordenación aplicable.
- c) Tener capacidad, dadas las características de la ordenación aplicable, para absorber, mediante justa distribución entre los propietarios afectados, el realojo de los ocupantes legítimos de inmuebles que tengan legalmente derecho a éste, con cargo a dichos propietarios, por insuficiencia de su aportación a la gestión para resultar adjudicatarios de la superficie de suelo residencial construido establecida como mínima.
- d) En los supuestos de gestión por alguno de los sistemas de actuación de cooperación o compensación, además:
 - Incluir terrenos pertenecientes a una misma área de reparto a efectos del cumplimiento de los deberes de cesión y justa distribución de beneficios y cargas entre los propietarios de suelo.
 - Permitir el adecuado y pleno cumplimiento de los deberes de urbanización, cesión y justa distribución de beneficios y cargas.

La delimitación de unidades de ejecución, vendrá determinada en el planeamiento. No obstante ello, cuando no sea así o cuando proceda, la modificación de la ya establecida, incluso por dicho planteamiento, se acordará, de oficio o a petición de parte interesada, por la Administración actuante, con el siguiente procedimiento:

1. aprobación inicial,
2. información pública durante quince días con notificación personal a los propietarios y titulares de derechos afectados,
3. aprobación definitiva.

8.2.4.- Elección del sistema de ejecución

La actuación de las unidades de ejecución se realizará, salvo que por convenio urbanístico se defina uno específico, por uno de los siguientes sistemas de actuación:

- Compensación.
- Cooperación.
- Ejecución forzosa.
- Expropiación.

Para la determinación o elección del sistema de actuación se establecen dos reglas en la Ley 9/95:

- La determinación del sistema de actuación se llevará a cabo junto con la delimitación de la unidad de ejecución, salvo que la hubiera efectuado ya directamente el planeamiento de cuya ejecución se trate.
- Lo determinará la Administración en función de una adecuada ponderación de todas las circunstancias concurrentes en el caso y, en particular, los objetivos a alcanzar con la actuación, las necesidades colectivas que ésta deba cubrir o satisfacer, los medios económicos disponibles y la capacidad de gestión de la Administración.

8.2.5.- Ejecución asistemática en suelo urbano

En suelo urbano y cuando los terrenos tengan ya la condición de solar o sean idóneos para la adquisición de ésta, el cumplimiento de los deberes de cesión y, en su caso, de urbanización, así como la edificación podrán realizarse, a solicitud del propietario, sin necesidad de la previa inclusión de los terrenos correspondientes en una unidad de ejecución.

En estos supuestos los propietarios cumplirán los deberes que les incumben legalmente conforme a las siguientes reglas:

- a) La realización material o, en su caso, el pago de los costes de las obras de urbanización que sean precisas para la efectiva adquisición por los terrenos de la condición de solar, que deberán quedar suficientemente asegurados.
- b) La cesión de los terrenos que deban servir de soporte a las correspondientes obras de urbanización deberán ser cedidos, libres de cargas, gravámenes y ocupantes, antes de que den comienzo tanto aquellas obras como las de edificación.
- c) La cesión del aprovechamiento que, objetivamente establecido por el planeamiento, exceda del que sea susceptible de apropiación por el propietario del

terreno correspondiente, deberá realizarse por éste en forma de indemnización sustitutoria en metálico equivalente al valor urbanístico de dicho exceso, a cuyo efecto deberá practicarse por el municipio la correspondiente liquidación.

Las cantidades ingresadas por este concepto deberán afectarse por los municipios a la adquisición de terrenos que, por razón de su calificación urbanística, deban ser destinadas a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico. A este efecto deberán ingresar en cuenta de valores independientes.

- Reglas para el ajuste entre aprovechamientos

La Ley de medidas urgentes 20/97, establece una serie de reglas para corregir los desajustes de aprovechamiento. Éstas son las siguientes:

a) Cuando el aprovechamiento permitido sobre la parcela excediera del susceptible de apropiación por su titular: En este caso sólo podrá materializarse dicho exceso a través de alguno de los procedimientos siguientes:

- Adquirir, por medio de acuerdo de cesión, los aprovechamientos precisos de otro propietario cuyo aprovechamiento susceptible de apropiación sea superior al real asignado a su parcela no incluida en unidad de ejecución. También podrá adquirir dichos aprovechamientos de otro propietario cuyo terreno esté afecto a un uso dotacional público local y no incluido en una unidad de ejecución. Asimismo, ambos propietarios podrán alcanzar un acuerdo de distribución de aprovechamientos en la parcela con exceso de aprovechamiento real.
- Comprar directamente a la Administración los aprovechamientos precisos.
- Ceder a la Administración otros terrenos de su propiedad afectos a sistemas generales o dotacionales locales no incluidos en unidades de ejecución.

b) Cuando el aprovechamiento lucrativo real de la parcela fuera nulo por estar afectado a uso dotacional público: El aprovechamiento susceptible de apropiación correspondiente podrá ser objeto de acuerdo de cesión o distribución con otro propietario que se encuentre en situación inversa o de venta directa a la Administración actuante.

c) Cuando el aprovechamiento lucrativo real de la parcela fuere inferior al aprovechamiento susceptible de apropiación correspondiente: La diferencia entre ambos podrá ser objeto de los acuerdos de cesión, distribución o venta a que se refiere el apartado anterior. En defecto de estos acuerdos, el aprovechamiento susceptible de apropiación no materializable deberá ser expropiado por la Administración antes de la siguiente revisión del programa de actuación del plan general siempre que, en dicho momento, en ejecución de este plan, se hubiera ya edificado la parcela correspondiente u obtenido la preceptiva licencia de edificación.

8.2.6.- Gastos de Urbanización

En todos los casos de actuación por uno cualquiera de los sistemas previstos legalmente para la ejecución del planeamiento, así como en los supuestos de transformación singular de un terreno en solar, los propietarios correspondientes o, en su caso, los que asuman la actividad de urbanización de que se trate, deberán sufragar a su cargo los costes de urbanización, que comprenderán los conceptos siguientes:

- a) Obras de vialidad, incluyéndose en ellas las de explanación, afirmado y pavimentación de calzadas, construcción y encintado de aceras y canalizaciones que deban construirse en el subsuelo de la vía pública para servicios.
- b) Obras de saneamiento, que comprenden las relativas a colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras, en la proporción que afecte a la unidad de ejecución.
- c) Suministro de agua, en el que se incluirán las obras de captación cuando fueran necesarias, distribución domiciliaria de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios.
- d) Suministro de energía eléctrica, incluidas conducción y distribución, alumbrado público y demás servicios exigidos en el planeamiento correspondiente.
- e) Jardinería y arbolado, así como amueblamiento necesario para su uso y disfrute, en parques, jardines y vías públicas.
- f) Las indemnizaciones debidas a los propietarios y arrendatarios de edificios y construcciones de cualquier tipo que hayan de derribarse para la correcta ejecución del Plan, así como las indemnizaciones derivadas de la obligada destrucción de plantaciones, obras e instalaciones incompatibles con la ordenación que se ejecute.
- g) El coste de redacción y tramitación de los Planes Parciales y de los proyectos de urbanización y el importe total de los gastos de reparcelación o compensación.

En la fase de redacción o en el trámite de aprobación de los proyectos de reparcelación o compensación, los propietarios o, en su caso, el urbanizador y la Administración actuante podrán convenir la sustitución de la cantidad que resulte como saldo de la cuenta de liquidación de dichos proyectos, por la cesión de terrenos de valor urbanístico equivalente.

IX.- ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN

Como se ha indicado, el artículo 80 de la Ley 9/95 indica que la ejecución de las unidades de ejecución se realizará, salvo que por convenio urbanístico se defina uno específico, por uno de los siguientes sistemas de actuación:

- a) Compensación.
- b) Cooperación.
- c) Expropiación.
- d) Ejecución forzosa.

Los analizaremos, si bien se debe indicar con carácter previo, que la normativa madrileña solo regula específicamente los dos últimos, por lo que se debe acudir a la legislación estatal, TR92 y 76 y Reglamento de Gestión, para el estudio de los sistemas de compensación y cooperación.

9.1.- SISTEMA DE COMPENSACIÓN

9.1.1.- Concepto

Puede ser definido como el sistema de actuación privada en el que la gestión y ejecución de la urbanización de una unidad de ejecución se realiza por los propietarios con solidaridad de beneficios y cargas.

En este sistema los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria, realizando a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el Plan o Programa de Actuación Urbanística y se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo titular.

9.1.2.- Caracteres

Las características esenciales del sistema son las siguientes:

a) La creación de la Junta de Compensación

En este ente se integran los propietarios afectados que lo deseen, las Entidades públicas titulares de bienes incluidos en la unidad de ejecución, y, en su caso, las empresas urbanizadoras que hubieren de colaborar en la gestión.

Las Juntas de Compensación pueden definirse como "entidades urbanísticas colaboradoras, de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines".

La creación de la Junta de Compensación se realizará mediante un proceso que se inicia por los propietarios que representen al menos el 60 por 100 de la superficie total de la unidad de ejecución, cuyos trámites son los siguientes:

1. Aprobación inicial de Estatutos y Bases, con audiencia de los propietarios afectados.
2. Aprobación definitiva de Estatutos y Bases.
3. Publicidad de la aprobación definitiva estatutos y Bases y notificación individualizada.
4. Constitución de la Junta mediante escritura pública en la que deberá constar:
 - Relación de propietarios y, en su caso, empresa urbanizadora.
 - Relación de las fincas de las que son titulares.
 - Personas físicas que hayan sido designadas para ocupar los cargos del órgano rector.
5. Aprobación de la Junta e Inscripción en el Registro de Entidades urbanísticas colaboradoras.

b) Aprobación del Proyecto de Compensación

El Proyecto de Compensación tiene por finalidad repartir los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados, mediante la adjudicación de parcelas edificables y compensaciones en metálico, si procedieren.

Para la definición de derechos aportados, valoración de fincas resultantes, reglas de adjudicación, aprobación, efectos del acuerdo aprobatorio e inscripción del mencionado proyecto se estará a lo dispuesto para la reparcelación. No obstante lo anterior, por acuerdo unánime de todos los afectados pueden adoptarse criterios diferentes siempre que no sean contrarios a la Ley o al planeamiento aplicable, ni lesivos para el interés público o de terceros.

9.1.3.- Funcionamiento de la Junta de Compensación

Una vez inscrita la Junta de Compensación, tendrá naturaleza administrativa, personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. La Junta establecerá su propio órgano de gobierno o junta rectora; en él un representante de la Administración actuante formará parte en todo caso.

La Junta de Compensación, como ente dotado de personalidad jurídica y plena capacidad, tiene unas atribuciones y también unas obligaciones. Las analizaremos detenidamente:

- La constitución de la Junta de Compensación, además de establecer la solidaridad de beneficios y cargas entre sus miembros, no presupone, salvo que los Estatutos dispusieran otra cosa, la transmisión a la misma de los inmuebles afectados a los resultados de la gestión común. En todo caso, los terrenos quedarán directamente afectos al cumplimiento de las obligaciones inherentes al sistema con anotación al margen de la última inscripción de dominio de las fincas correspondientes.
- Los acuerdos de la Junta de Compensación serán recurribles ante la Administración actuante.
- La Junta de Compensación será directamente responsable, frente a la Administración competente, de la urbanización completa de la unidad de ejecución y, en su caso, de la edificación de los solares resultantes, cuando así se hubiere establecido.

- El incumplimiento por los miembros de la Junta de las obligaciones y cargas impuestas por la presente Ley habilitará a la Administración actuante para expropiar sus respectivos derechos en favor de la Junta de Compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria.
- Las cantidades adeudadas a la Junta de Compensación por sus miembros podrán ser exigidas por vía de apremio, previa petición de la Junta a la Administración actuante.

9.2.- SISTEMA DE COOPERACIÓN

9.2.1.- Concepto

Puede ser **definido** como el sistema en el que los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización con cargo a los mismos.

A diferencia del sistema de compensación, en el que la gestión se dejaba en manos de los particulares a través de la Junta de Compensación, en el sistema de cooperación la gestión es pública, aún cuando los propietarios afectados, constituidos en una asociación administrativa, pueden colaborar en la ejecución de las obras de urbanización.

9.2.2.- Caracteres

Las **notas caracterizadoras** del sistema de cooperación son las siguientes:

1. El mantenimiento en la propiedad del suelo de los propietarios afectados, los cuales han de aportar, es decir, ceder el suelo de cesión obligatoria y costear la urbanización; en definitiva, cumplir las cargas que recaen sobre los propietarios afectados por una actuación urbanística.
2. La asunción por la Administración actuante de la ejecución de las obras de urbanización.
3. La posibilidad de la colaboración de los propietarios en la ejecución de las obras de urbanización mediante las asociaciones administrativas de colaboración.
4. La necesidad de formular y aprobar la reparcelación.

9.2.3.- Reparcelación

La aplicación del sistema de cooperación exige la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución, salvo que ésta sea innecesaria por resultar suficientemente equitativa la distribución de los beneficios y cargas.

Se **define** la reparcelación como la agrupación de fincas comprendidas en la unidad de ejecución para su nueva división ajustada al planeamiento, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados en proporción a sus respectivos derechos.

La reparcelación tiene por **objeto** distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación urbanística, regularizar la configuración de las fincas, situar su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al planeamiento y localizar sobre parcelas determinadas y en esas mismas zonas el aprovechamiento que, en su caso, corresponda a la Administración actuante.

9.3.- SISTEMA DE EXPROPIACIÓN

9.3.1.- Concepto

La ejecución del planeamiento por el sistema de expropiación supone la eliminación, desde el principio, de los particulares y la asunción por la Administración del protagonismo exclusivo del proceso, bien mediante gestión directa, bien mediante concesionarios interpuestos.

El sistema de expropiación en la Ley del Suelo de 1975 tenía carácter subsidiario y excepcional, ello se modificó con el Texto Refundido 92, y se concreta en el artículo 83 de la Ley 9/95, pues ya que la Administración puede acudir a este sistema en igualdad de condiciones, pues lo determinará en función de una adecuada ponderación de todas las circunstancias concurrentes en el caso y, en particular, los objetivos a alcanzar con la actuación, las necesidades colectivas que ésta deba cubrir o satisfacer los medios económicos disponibles y la capacidad de gestión de la Administración.

El acuerdo o la resolución de la Administración actuante, por la que se determine el sistema de expropiación como sistema de actuación, deberá fijar asimismo la forma de gestión de dicho sistema, pudiendo optar entre:

- a) La gestión indirecta e indiferenciada.
- b) La encomienda de la gestión a una entidad de derecho público de ella dependiente.
- c) La encomienda de la gestión, previa suscripción de los convenios de colaboración correspondiente a otra Administración pública territorial o a una entidad de Derecho público dependiente de cualquier otra Administración pública territorial.
- d) La concesión.

9.3.2.- Ejecución del sistema

Los criterios especiales establecidos en relación a este sistema son los siguientes:

- a) **Ejecución de la urbanización:** Se deberá ejecutar la urbanización en los plazos previstos en el planeamiento.

Inmediatamente después de finalizada la expropiación y sin perjuicio del deber de urbanización, y cuando la Administración actuante no fuera el municipio, deberá ponerse a disposición de éste, libres de cargas, gravámenes y ocupantes, los terrenos de cesión obligatoria y gratuita conforme al planeamiento en ejecución.

La edificación de las parcelas resultantes, conforme al planeamiento en ejecución, podrá efectuarse antes de la ultimación del conjunto de las obras de urbanización, siempre y cuando se asegure, como mínimo, la realización simultánea de las que sean necesarias para que cada parcela adquiriera la condición de solar.

- b) **Parcelación y adjudicación de parcelas resultantes:** La Administración actuante o la entidad que tenga asumida la gestión del sistema por encomienda de ésta, así como, en su caso, el concesionario, deberá formular proyecto de parcelación y adjudicación de las parcelas resultantes con arreglo al planeamiento legitimador de la ejecución.

Salvo en el supuesto de urbanizador único, el proyecto a que se refiere el número anterior deberá tener el contenido y la documentación prescritos para los

proyectos de reparcelación, cuando menos por lo que se refiere a la definición de los derechos aportados, valoración de las parcelas resultantes, distribución de los gastos de urbanización y, en su caso, adjudicación de derechos o terrenos.

9.4.- SISTEMA DE EJECUCIÓN FORZOSA

9.4.1.- Concepto y determinación

En el sistema de ejecución forzosa, la Administración, actuando en sustitución y por cuenta de los propietarios de los terrenos afectados, realiza las obras de urbanización y procede a la distribución de los beneficios y cargas correspondientes.

Sin perjuicio de su determinación directa como sistema de una actuación, el de ejecución forzosa es, además, subsidiario de los de cooperación y compensación, así como, en su caso, del definido por convenio urbanístico, procediendo su determinación y aplicación en los supuestos siguientes:

- a) Cuando, requiriendo la ejecución del planeamiento la delimitación de una unidad de ejecución transcurrieran, por causa imputable exclusivamente a los propietarios o, en su caso, personas privadas responsables de la ejecución, más de dieciocho meses desde la aprobación del Plan o Programa de Actuación Urbanística capaz de legitimar dicha ejecución sin que se hubiera procedido a aquella delimitación.
- b) Cuando, habiendo dado comienzo la ejecución conforme a cualesquiera de los sistemas de actuación por cooperación o compensación o, en su caso, convenio, se produjera el incumplimiento de cualesquiera de los deberes inherentes al sistema por el que se estuviera actuando, incluidos los referidos a plazos, y la Administración actuante, atendida su capacidad de gestión y las circunstancias del caso, no decidiera la sustitución por el sistema de expropiación.

Determinación del sistema

El procedimiento para la nueva determinación del sistema de actuación se iniciará de oficio por la Administración actuante y, en el segundo de los supuestos anteriores, también por iniciativa de los propietarios afectados que representen al menos el 30 por 100 de la superficie de la unidad de ejecución correspondiente. El objeto de este procedimiento comprenderá, en su caso, la declaración del incumplimiento de los deberes determinante del cambio de sistema.

El acto por el que se determine el sistema de ejecución forzosa deberá otorgar a los propietarios de terrenos comprendidos en la correspondiente unidad de ejecución el derecho a adherirse, durante el plazo de un mes, a la ejecución.

Con independencia del ejercicio del derecho de adhesión a la ejecución, todos los propietarios de terrenos incluidos en la unidad de ejecución formarán parte necesariamente de la comunidad de reparto de los beneficios y las cargas derivados del planeamiento.

9.4.2.- Efectos de la determinación del sistema

Los efectos que se producen son los siguientes:

1. **Facultades de la Administración:** La determinación del sistema de ejecución forzosa habilitará a la Administración actuante para:

- a) Proceder inmediatamente y sin ulterior trámite a la ocupación de los terrenos y bienes que, por su calificación urbanística, deban ser objeto de cesión obligatoria y gratuita.
- b) Localizar los terrenos precisos para la cesión del porcentaje del aprovechamiento urbanístico excedente del susceptible de apropiación, y proceder a la inmediata y definitiva ocupación de los mismos para la promoción y construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública.
- c) Formular y, en su caso, ejecutar los instrumentos de ordenación complementarios que fueren precisos, así como el o los proyectos de urbanización pertinentes.
- d) Formular y, en su caso, ejecutar el o los proyectos de reparcelación precisos para la distribución equitativa de los beneficios y las cargas derivados del planeamiento en ejecución, incluyendo los gastos de la gestión del propio sistema, que en ningún caso podrán ser superiores a un 10 por 100 del total de los de la cuenta final de liquidación de dicho sistema.

2. Proyecto de reparcelación: Para la equidistribución de beneficios y cargas deberá presentarse un proyecto de reparcelación.

El contenido, la documentación y la tramitación del proyecto de reparcelación serán, en el sistema de ejecución forzosa, los prescritos para tal tipo de proyecto en el sistema de cooperación, pudiendo determinar, además:

- a) El suelo necesario para sufragar los costos previstos de planeamiento y gestión del sistema.
- b) El suelo necesario para sufragar los costos previstos en el proyecto de urbanización y los demás costos asimilados a los de urbanización.
- c) El suelo necesario para hacer frente, en la liquidación del sistema, a posibles rectificaciones de valoraciones o a posibles desvíos entre los costos reales y las previsiones de costos de planeamiento, gestión y, en su caso, obras de urbanización. Este suelo no podrá, en ningún caso, exceder del correspondiente al necesario para materializar el 15 por 100 del aprovechamiento urbanístico total realizable en la unidad de ejecución.

3. Nombramiento de una Comisión Gestora: En el sistema de ejecución forzosa, la gestión de la ejecución urbanística corresponde a una Comisión Gestora, con facultades y naturaleza jurídica idénticas a las de la Junta de Compensación en el sistema de compensación, salvo las reservadas expresamente en este Capítulo a la Administración actuante.

La Comisión Gestora se compone por representantes, a partes iguales, de los propietarios y de la Administración actuante, todos los cuales tendrán la condición de miembros de aquélla.

Los miembros representantes de los propietarios serán elegidos, de entre ellos, por los que se hubieran adherido en plazo a la gestión del sistema. Los representantes de la Administración actuante serán designados y revocados libremente por ésta. En todo caso, el Presidente, que será elegido por todos los miembros, deberá pertenecer al grupo representativo de la Administración actuante. Asumirá las funciones de Secretario un funcionario de esta última.

La Administración actuante contará, respecto de la Comisión Gestora, con las mismas facultades que le están legalmente atribuidas respecto de las Juntas de Compensación en el sistema de actuación correspondiente, las expresamente previstas en los artículos anteriores y, además, las siguientes:

- a) Aprobar el proyecto de reparcelación.
- b) Resolver los recursos ordinarios que se deduzcan contra los acuerdos de la Comisión Gestora.
- c) Inspeccionar, en cualquier momento, el funcionamiento y la actividad de la Comisión Gestora, tanto de oficio, como en virtud de reclamación fundada de cualquiera de los propietarios adheridos a la gestión.
- d) Aprobar la cuenta de liquidación final.

X.- EXPROPIACIÓN FORZOSA

El instituto de la expropiación forzosa ya se ha estudiado al analizar los temas de normativa estatal, a los que nos remitimos. No obstante ello, se analizará la parcial regulación que realiza la Ley 9/95, al objeto de adaptar determinadas cuestiones, fundamentalmente relativas a aspectos concretos de expropiaciones para la obtención de terrenos dotacionales, constitución de patrimonios públicos de suelo e incumplimiento de la función social, junto al cambio de la configuración del Jurado Territorial de expropiación forzosa.

10.1.- EXPROPIACIÓN FORZOSA POR RAZÓN DE URBANISMO

La Ley 9/95 regula el instituto de la expropiación para distintos supuestos. Algunos de ellos ya los hemos estudiado en temas anteriores, como son aquellos consecuencia de la determinación del sistema de expropiación para la ejecución del planeamiento o, en el seno del sistema de compensación, para los propietarios que no se adhieran a éste.

Además de estos supuestos, en el artículo 99 se regula la aplicación de la expropiación forzosa por razón de urbanismo en los siguientes supuestos, cuya concurrencia determinará por sí misma la utilidad pública de aquélla:

- a) El destino de los terrenos, por su calificación urbanística al dominio público de uso o servicio públicos, siempre que deban ser adquiridos forzosamente por la Administración actuante, bien por no ser objeto del deber legal de cesión obligatoria y gratuita, bien por existir, en todo caso, necesidad urgente de anticipar su adquisición. A los efectos de la expropiación se considerarán incluidos en estos terrenos los colindantes que fueran imprescindibles para realizar las obras o establecer los servicios públicos previstos en el planeamiento o que resulten especialmente beneficiados por tales obras o servicios.
- b) La constitución o dotación de los patrimonios públicos de suelo.
- c) La declaración definitiva en vía administrativa del incumplimiento de los deberes legales urbanísticos del propietario, cuando la declaración estuviera motivada por:
 - La realización de actos de parcelación, uso de suelo o edificación, legalmente merecedores de la calificación de infracción urbanística grave.
 - La inobservancia de los plazos fijados para la formulación, tramitación o aprobación del planeamiento o la ejecución total de éste o de alguna de las fases en que aquélla hubiera quedado dividida.
 - La inobservancia de los deberes de conservación y mantenimiento de los inmuebles legalmente exigibles.
- d) La inadecuación de los inmuebles a las condiciones mínimas de salubridad y habitabilidad legalmente establecidas.

- e) La declaración o catalogación administrativas formales, conforme a la legislación urbanística o la sectorial aplicable, del valor cultural, histórico, artístico o medio-ambiental de terrenos o edificios, que los haga merecedores de su preservación o especial protección.
- f) La obtención de terrenos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como a usos declarados de interés social.

Los procedimientos para la expropiación, como ya se ha estudiado en la legislación estatal, son los de tasación individualizada y el de tasación conjunta, remitiéndose a ellos la Ley. No obstante ello, se establecen en la Ley distintos aspectos concretos que analizaremos:

a) Requisitos para la aplicación del procedimiento de urgencia en la ocupación

Con el objeto de que las expropiaciones urbanísticas que se pretendan tramitar con arreglo al procedimiento de urgencia, tengan realmente este carácter, se establecen ciertas condiciones específicas, así:

- Cuando se aplique el procedimiento de tasación conjunta, la ocupación de los bienes y derechos afectados se realizará en la forma prescrita por la legislación urbanística.
- Cuando se siga el procedimiento de tasación individualizada, la declaración de urgencia en la ocupación deberá acompañarse de memoria justificativa de las razones particulares que motiven la urgencia.
- El acta de ocupación y el acta de pago del importe del justiprecio fijado por la Administración en la aprobación definitiva del proyecto, o, en su caso, el resguardo del correspondiente depósito, serán título bastante para la inscripción de los bienes objeto de la expropiación en el Registro de la Propiedad, a favor del expropiante o del beneficiario de la expropiación.

b) Bonificaciones en caso de Avenencia

Durante la tramitación del expediente expropiatorio y antes del acto por el que se fije definitivamente en vía administrativa el justo precio, la Administración actuante y los titulares de los bienes y los derechos objeto de aquel expediente, podrán determinar dicho justo precio por mutuo acuerdo, es decir, con avenencia.

En este caso, si los expropiados aceptan en el plazo concedido al efecto el precio ofrecido por la Administración en el expediente de justiprecio, les dará derecho a percibir dicho precio incrementado en un 10 por 100.

c) Pago del justiprecio con terrenos edificables

El pago del justiprecio de los bienes y derechos expropiados podrá efectuarse, previo acuerdo con los afectados, mediante adjudicación de parcelas resultantes de la propia actuación o de cualesquiera otras de las que sea titular la Administración actuante o, en su caso, de determinado aprovechamiento en unas u otras, estableciendo en cada caso las obligaciones referentes al abono de costes de urbanización correspondientes, con sujeción a lo prescrito al respecto por la legislación urbanística.

10.2.- JURADO TERRITORIAL DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

El Jurado de Expropiación Forzosa es el órgano de la Administración de la Comunidad de Madrid especializado en materia de expropiación forzosa y de responsabilidad patrimonial. Como se observa, la Ley 9/95 crea un Jurado Territorial de Expropiación propio de la Comunidad de Madrid, estableciendo una composición y contenido más acorde con el carácter público de sus resoluciones.

Sus funciones son de dos tipos en procedimientos:

- a) En materia de **expropiación forzosa**: Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa para la fijación del justo precio en las expropiaciones cuando la Administración expropiante sea la de la Comunidad de Madrid o uno de los municipios situados en el territorio de ésta.
- b) En materia de **responsabilidad patrimonial**: Opera como superior órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, así como, si así lo solicitan, de los municipios.

Los acuerdos del Jurado Territorial de Expropiación, en ambos casos:

- Serán motivados, debiendo contener, en su caso, expresa justificación de los criterios empleados para la valoración a efectos de justiprecio o indemnización.
- Deberán ser inmediatamente notificados tanto a la Administración expropiante o, en su caso, responsable, como a los interesados en los correspondientes procedimientos administrativos.
- Dispondrá de un plazo máximo de tres meses para la adopción de acuerdos, a contar desde el día siguiente al del registro de entrada del expediente completo.
- Pondrán fin a la vía administrativa sin necesidad de ulterior recurso administrativo, los de fijación del justo precio en las expropiaciones.

– Composición

El Jurado de Expropiación Forzosa se compone de los siguientes miembros, designados por el Consejo de Gobierno:

- a) **Presidente**: Un Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, elegido por dicho Tribunal.
- b) **Vocales**:
 - Un Letrado de la Comunidad de Madrid designado por el Consejo de Gobierno.
 - Cuatro técnicos facultativos superiores al servicio de la Comunidad de Madrid, dependiendo de la naturaleza del bien objeto de la expropiación.
 - Dos técnicos facultativos elegidos por la Federación Madrileña de Municipios.
 - Dos profesionales libres colegiados en representación de los Colegios Oficiales de Arquitectos o Ingenieros Superiores, dependiendo de la naturaleza de los bienes o derechos a expropiar.

- Un representante de la Corporación local de que se trate en el supuesto de expropiaciones municipales.
- c) **Secretario:** Actuará como Secretario del Jurado un funcionario de la Comunidad de Madrid y perteneciente al Cuerpo de Técnicos Superiores Rama Jurídica.

Podrán actuar de Ponentes a los efectos de la preparación de las propuestas de acuerdo o dictamen e interviniendo en las deliberaciones del Jurado con voz, pero sin voto, cualesquiera funcionarios técnicos facultativos al servicio de la Comunidad de Madrid o de los Ayuntamientos.

XI.- INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO INMOBILIARIO Y EN LA VIVIENDA

11.1.- CLASES

La Ley 9/95 de la Comunidad de Madrid en su Título IX "Intervención pública en el mercado inmobiliario y la vivienda", apuesta por una profundización de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo, concentrándose en aquellos instrumentos que considera prioritarios.

No regula todos los supuestos que se han enumerado; no obstante ello, conjugando la legislación estatal vigente y la normativa madrileña, los medios concretos que pueden entenderse vigentes en la Comunidad de Madrid y que analizaremos son los siguientes:

1. Derechos de tanteo y retracto sobre suelo y edificaciones.
2. Suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
3. Los patrimonios públicos de suelo.
4. Derecho de superficie.

11.2.- DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO SOBRE SUELO Y EDIFICACIONES

11.2.1.- Concepto

Dentro de la clasificación clásica de los derechos reales, los de adquisición preferente son la opción, el tanteo y el retracto. Siguiendo a Javier O'Callaghan, se pueden conceptualizar así:

- **La opción:** Es el derecho que permite adquirir la cosa objeto de aquél, al margen de la voluntad, favorable o contraria, del propietario de la cosa.
- **El tanteo:** Es el derecho que concede el poder de adquirir la cosa, en caso de transmisión onerosa a un tercero, con preferencia a éste.
- **El retracto:** Es el derecho sobre una cosa, que permite adquirirla, en caso de que se haya transmitido onerosamente a un tercero.

Centrándonos en los dos últimos, en numerosas ocasiones la Ley concede el tanteo y también el retracto si se incumplen los requisitos del tanteo o no se hace uso de éste.

Son diferentes los momentos en que operan estos derechos. El **tanteo**, entre el contrato transmisivo y la transmisión misma. Y el **retracto**, después del contrato y de la transmisión mediante la tradición, destruyendo la transmisión.

La transmisión a que se refieren los derechos de tanteo y retracto es, normalmente, la compraventa o acción en pago y aquellas transmisiones que le son equiparables,

como ha entendido reiterada jurisprudencia (adjudicación en subasta, entrega a censo reservativo, etc.); esencialmente, en principio, toda transmisión a cambio de algo, un precio en dinero o no. Y el titular de tales derechos adquirirá la cosa en las mismas condiciones (la palabra "tanteo" viene de "por el tanto"), satisfaciendo el mismo precio y, si los hubo, ciertos gastos.

Una vez analizado el concepto de los mismos, es necesario que se analicen los distintos aspectos que sobre dichos derechos establece la Ley madrileña 9/95, en sus artículos 104 a 109.

11.2.2.- Supuestos

Estarán sujetas al ejercicio del derecho de tanteo y, en su caso, del derecho de retracto por la **Administración de la Comunidad de Madrid**, las transmisiones onerosas de bienes inmuebles, sean terrenos o edificaciones, que se realicen en el ámbito de las Zonas de Interés Regional de Actuación Diferida.

Los **municipios** comprendidos en el territorio de la Comunidad de Madrid, podrán delimitar zonas en las que las transmisiones onerosas de bienes inmuebles estén sujetas al ejercicio, en su favor, del derecho de tanteo y, en su caso, de retracto.

Dichas zonas únicamente podrán comprender:

- a) Terrenos que tengan la condición de suelo urbanizable no programado.
- b) Terrenos destinados por el planeamiento urbanístico en vigor, en virtud de su calificación urbanística, para la construcción de viviendas sometidas a un régimen de protección pública.
- c) Terrenos sujetos expresamente por el planeamiento territorial y urbanístico a actuaciones de rehabilitación.

11.2.3.- Ejercicio del derecho

Estos derechos tendrán una vigencia máxima de seis años, a contar desde la aprobación de la correspondiente zona.

Su ejercicio se regirá por esta Ley y sus normas de desarrollo y, en todo lo no previsto en ellas, por la legislación general del Estado de pertinente aplicación.

Para lograr la efectividad de estos derechos, la Ley 9/97 establece distintos medios, de los que se pueden destacar los siguientes:

a) Creación de registro comunitario

La Ley prevé la creación de un registro comunitario, además de los que por la legislación estatal deben establecerse en los ayuntamientos. Este registro comunitario actuará como supletorio, para el caso en que no sea constituido en los ayuntamientos.

El Registro deberá, de oficio y para la debida efectividad de estos derechos, comunicar todo su contenido y sus actualizaciones periódicas, en la forma que reglamentariamente se determine, al Colegio Oficial de Notarios y a los Registros de la Propiedad existentes en el territorio de la Comunidad de Madrid.

b) Obligación de notificación al Registro

Los propietarios de terrenos o edificaciones sujetas a los derechos de tanteo y retracto, que pretendan transmitir onerosamente dichos bienes, deberán notificar al Registro administrativo de la Administración titular de los derechos de tanteo y retracto, en debida forma, su propósito de efectuar aquella transmisión.

En el supuesto de ventas forzosas mediante subasta pública, la publicación del correspondiente edicto o anuncio en el «Boletín Oficial» que proceda, producirá los efectos propios de la notificación a que se refiere el párrafo anterior.

c) Extinción de la sujeción a los derechos

Los efectos derivados del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto caducarán, recuperando el propietario la plena disposición sobre el bien correspondiente, por el mero transcurso del plazo de tres meses a contar desde la adopción de la correspondiente resolución de adquisición, sin que la Administración hubiera hecho efectivo el precio en la forma convenida.

11.3.- SUELO PARA VIVIENDAS SUJETAS A ALGÚN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN PÚBLICA

Establece el artículo 110 la obligatoriedad a los municipios de contener en su planeamiento general (Planes Generales de Ordenación Urbana y Normas Subsidiarias de Planeamiento) las determinaciones precisas para asegurar que se destine suelo a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Las condiciones de dicha obligación son las siguientes:

- a) El suelo ha de ser suficiente para cubrir las necesidades previsibles para un horizonte temporal de ocho años.
- b) Se dará prioridad a la satisfacción de las necesidades de los sectores de rentas más bajas, potenciando los regímenes de viviendas destinados a ellas, como la Promoción Pública o el Régimen General.
- c) Como mínimo, de todas las viviendas promovidas, la calificación para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública supondrá el 50 por 100 de la superficie del suelo urbanizable destinado al uso residencial.

Esta obligación se establece, con carácter general, para todos los municipios de la Comunidad; no obstante ello, se exceptúan de la misma aquellos municipios cuya capacidad residencial total, existente y prevista, sea inferior a 25.000 habitantes, salvo que el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid disponga su obligatoriedad en todos o algunos de estos municipios, por aconsejarlo así el desarrollo urbanístico en la región.

11.4.- LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO

11.4.1.- Clases

La Ley 9/95 establece la obligación de constituir patrimonios públicos de suelo, tanto a la Propia Comunidad como a los ayuntamientos.

Así, en el artículo 112, se establecen dos patrimonios distintos:

- **Patrimonio Público de la CAM:** “La Comunidad de Madrid deberá constituir, mantener y gestionar su propio patrimonio de suelo.”
- **Patrimonios municipales de suelo:** “Los municipios del territorio de la Comunidad que cuenten con planeamiento general deberán asimismo constituir, mantener y gestionar sus respectivos patrimonios de suelo.”

Los analizaremos por separado, si bien, la regulación es muy similar, pues la Ley, se remite en la regulación de los municipales, a la que realiza del Patrimonio de la Comunidad.

11.4.2.- Patrimonio Público de suelo de la Comunidad de Madrid

El patrimonio público de suelo de la Comunidad de Madrid tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la ordenación del territorio y el crecimiento, la transformación urbana, así como la regulación del mercado inmobiliario.

Tendrá carácter de patrimonio separado y vinculado a sus fines específicos.

El patrimonio regional de suelo estará **constituido** por los siguientes:

a) Bienes

- Los bienes inmuebles no afectos al uso o servicio público adquiridos al ejecutar el planeamiento mediante el sistema de expropiación.
- Los bienes inmuebles adquiridos mediante el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.
- Los terrenos adquiridos mediante expropiación o cualquier otro procedimiento, con la finalidad de constituir reservas públicas de suelo, cualquiera que sea la clasificación de éste.
- Los terrenos adquiridos en operaciones de venta forzosa con idéntica finalidad.
- Los terrenos libremente adquiridos en operaciones de compraventa acordadas específicamente con la finalidad de integrarlos en dicho patrimonio.
- Los obtenidos mediante permuta con otros bienes incluidos en el patrimonio, siempre que los primeros no estén destinados o deban quedar afectados al uso o servicio públicos.

b) Fondos adscritos

- Los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en el patrimonio público de suelo.
- Los intereses o beneficios de sociedades públicas o mixtas, cuando la aportación de capital público se efectúe en forma de bienes incluidos en el patrimonio público de suelo.
- Las transferencias presupuestarias que tengan como finalidad específica la adquisición de nuevos bienes para su integración en el patrimonio o el mantenimiento y gestión de los ya existentes.
- Los ingresos obtenidos como consecuencia de la gestión del propio patrimonio.

Para garantizar la efectividad del mismo se impone la Administración de la Comunidad de Madrid la obligación de consignar anualmente, en su presupuesto, una cantidad no inferior al 2 por 100 del importe total de Capítulo de ingresos con destino al mismo.

Las cesiones o enajenaciones de bienes inmuebles pertenecientes al mismo se efectuarán siempre por concurso público y en las condiciones que garanticen la máxima transparencia y publicidad, expresando separadamente en el precio de transmisión la parte computable como costo y la que tuviere la consideración de ayuda o de subvención a fondo perdido.

11.4.3.- Patrimonio Municipal de Suelo

Como se ha visto, se establece la obligatoriedad de su constitución en los municipios que cuenten con planeamiento general.

Estos se registrarán por la legislación urbanística general, siéndoles de aplicación, en todo caso, lo antes analizado en cuanto a los bienes y créditos que se le adscriben, y de aplicación supletoria la normativa del patrimonio de la comunidad.

En relación a su finalidad, el artículo 289 del TR92 dispone que “deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros más de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico”.

Los municipios podrán gestionarlos en las formas admitidas por la legislación de régimen local.

11.5.- DERECHO DE SUPERFICIE

11.5.1.- Concepto

El Derecho de Superficie es definido por Xavier O'Callaghan como el “Derecho real que confiere a su titular el poder edificar (en su variedad urbana) o plantar (en la rústica) y mantener la edificación o plantación de su propiedad, en suelo, subsuelo o suelo propiedad de otra persona (que es quien sufre, como gravamen, el derecho de superficie)”. Es pues una derogación del principio romano de “superficies solo cedit”.

En este derecho concurren:

1. Un derecho de propiedad sobre el suelo: Derecho de propiedad ordinario, que se encuentra gravado por el derecho de superficie.
2. Un derecho de propiedad sobre la edificación o plantación, cuyo propietario es el superficiario.
3. Un derecho real, autónomo y sustantivo (derecho de superficie), sobre cosa ajena (el suelo) de goce, que permite a su titular (el superficiario) tener la edificación o plantación en aquel suelo.

Centrándonos en el **Derecho de Superficie Urbanístico**, la exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1956, indicaba que el fomento de la edificación no precisa ni aconseja, a veces, la enajenación de los terrenos; basta la constitución del derecho de superficie.

La experiencia extranjera muestra las intensas posibilidades de esta figura jurídica, que a la vez facilita la construcción, evita la especulación en edificios y terrenos y reserva el aumento del valor del suelo para el propietario. De aquí que se admita la constitución del derecho de superficie para entidades públicas o por los particulares.

El propósito que animó la Ley del Suelo no fue acompañado del éxito, no obstante lo cual, la Ley de 1975, seguida por el TR92 (gran parte de cuya regulación dejó vigente la STC 61/97), insisten en su mantenimiento y lo potencian.

Es decir, las normas por las que se rige son las siguientes:

- Artículos 287 a 290 del TR92, declarados vigentes en su mayor parte tanto por la Ley 6798 como por la STC 61/97.
- Título Constitutivo de dicho derecho.
- Subsidiariamente, por las normas del Derecho privado (art. 1.611 del Código Civil).

11.5.2.- Constitución

Podrán constituir derecho de superficie tanto las entidades públicas como los particulares, en concreto:

- a) Las Entidades locales y las demás personas públicas podrán constituir el derecho de superficie en terrenos de su propiedad o integrantes del patrimonio municipal del suelo con destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, cuyo derecho corresponde al superficiario.
- b) El mismo derecho asiste a los particulares, sin la limitación de destino prevista en el apartado anterior.

La constitución del derecho de superficie deberá ser en todo caso formalizada en escritura pública y, como requisito constitutivo de su eficacia, inscribirse en el Registro de la Propiedad.

11.5.3.- Contenido

La concesión de este derecho puede hacerse a título oneroso, por precio inferior a su coste, o con carácter gratuito, y cuando lo realicen personas públicas ha de efectuarse por cualquiera de los medios siguientes:

- Subasta.
- Adjudicación directa que sólo puede ser por precio inferior al de este derecho o gratuita cuando los terrenos se destinen a viviendas de carácter social y edificios públicos para organismos oficiales, edificios de servicio público, y que requiere, en todo caso, la autorización del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, o en su caso del correspondiente órgano regional.
- Por adjudicación directa o como consecuencia de haberse procedido a una expropiación parcial del dominio del suelo, por así permitirlo la ejecución del Plan.

Cuando se constituyere a título oneroso, la contraprestación del superficiario podrá consistir en el pago de una suma alzada por la concesión o de un canon periódico, o

en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unas u otros, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión total de lo edificado al finalizar el plazo que se hubiera pactado al constituir el derecho de superficie.

El contenido del derecho de superficie comprende la ocupación de los terrenos correspondientes y su aprovechamiento en edificación. El derecho de superficie es además, de conformidad con su regulación en la Ley del Suelo, transmisible y susceptible de gravamen.

11.5.4.- Extinción

El derecho de superficie se extingue si no se edifica en el plazo establecido en la licencia.

El plazo del derecho de superficie es variable según sea concedido por particulares o por la Administración:

- a) No podrá exceder de 75 años en el concedido por los Ayuntamientos y demás personas públicas.
- b) No podrá exceder de 99 años en el convenido entre particulares.

Cuando se extinga el derecho de superficie por haber transcurrido el plazo, el dueño del suelo hará suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en virtud del cual se hubiere constituido aquel derecho.

La extinción del derecho de superficie por decurso del término provocará, asimismo, la extinción de toda clase de derechos reales o personales impuestos por el superficiario.

XII.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

12.1.- INTRODUCCIÓN

La disciplina urbanística o control de la legalidad urbanística se regula en la Comunidad de Madrid, fundamentalmente, en la Ley 4/1984, sobre medidas de Disciplina Urbanística.

Esta Ley, que ha sido parcialmente derogada por la Ley 9/95, se compone de 85 artículos, 2 Disposiciones Transitorias, una adicional única y cuatro finales, estructurada en cinco títulos.

De la misma ya se han analizado distintos aspectos, como los regímenes de distintas clases de suelo, por lo que se analizarán en el presente epígrafe los aspectos de la Ley más esenciales como los actos de intervención en la edificación y uso de suelo, fundamentalmente, las licencias, y las infracciones y sanciones, complementando la regulación de la Ley madrileña con el estudio de la ruina de la legislación estatal.

12.2.- LICENCIAS URBANÍSTICAS

El artículo 16 de la Ley 4/84 establece que estarán sujetos a licencia los actos que específicamente se regulan en al Ley del Suelo estatal y el Reglamento de planeamiento, introduciendo, además, unos supuestos específicos. De todo ello se puede establecer que será necesaria licencia urbanística para:

1. Todo acto de edificación.
2. Los actos de uso del suelo y el subsuelo, tales como las parcelaciones urbanas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalaren los Planes.
3. Las parcelaciones rústicas.
4. Las talas y los abatimientos de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda o parque, exista o no planeamiento aprobado, con excepción de las labores autorizadas por la legislación agraria.
5. La colocación de carteles o vallas de propaganda, aunque no sean visibles desde la vía pública, y siempre que no estén en locales cerrados.
6. La instalación o ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, provisionales o permanentes, salvo que se efectúen en cámpings o zonas de acampada legalmente autorizadas.

Es obligatoria la solicitud y obtención de licencia para cualquiera de los anteriores actos, cuando los promuevan órganos de las Administraciones públicas o Entidades de derecho público, si bien concurren en ellos ciertas excepciones y especialidades. Los condicionamientos específicos del otorgamiento de la licencia establecidos por la Ley 4/84 son los siguientes:

1. **Caducidad:** Establece el artículo 17 la caducidad de las licencias cuando se produzca alguna de estas circunstancias:
 - No se inicie la obra en el plazo de seis meses desde el otorgamiento de la Licencia.
 - Si comenzadas en plazo, queden interrumpidas por más de tres meses.Tanto en un supuesto como en otro, se prevé la posibilidad de una prórroga por una sola vez y por el mismo plazo indicado.
2. **Procedimiento para su otorgamiento:** El procedimiento para la concesión de las licencias, de acuerdo con el artículo 20, se ajustará a lo establecido en la Legislación de Régimen local, así como las normas que resulten aplicables por razón de la materia, como la del dominio público, aguas, carreteras, etc.

12.3.- RUINA

La Ley del suelo TR76 impone a los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones, la obligación de conservarlos en las condiciones adecuadas, permitiendo a los Ayuntamientos la imposición, e incluso la ordenación de la ejecución por sí mismas, de las obras necesarias en caso de la inactividad del propietario.

Se indican los distintos supuestos de ruina con mayor adecuación, estableciendo que se declarará el estado ruinoso:

- a) Cuando el coste de las obras necesarias sea superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectas, exclusivo el valor del terreno (ruina económica).
- b) Cuando el edificio presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales (ruina técnica).
- c) Cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación.

No obstante lo expuesto, ante ruina inminente (esto es, cuando exista peligro y urgencia si se demora la actuación), puede eludirse la audiencia a los sujetos aludidos, adoptando el Alcalde, bajo su propia responsabilidad, por motivos de seguridad, las medidas necesarias respecto a la habitabilidad del inmueble y al desalojo de sus ocupantes.

Fuera de estos supuestos, el llamado a ejecutar las obras de demolición (total o parcial) del inmueble, es el propietario del mismo, quedando la ejecución subsidiaria como medio idóneo para paliar el posible incumplimiento del titular.

Asimismo, la declaración de ruina tiene como efecto la automática inclusión del inmueble en el Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar.

12.4.- INFRACCIONES URBANÍSTICAS

12.4.1.- Concepto

El artículo 37 de la Ley 4/94 define las infracciones urbanísticas como “aquellas acciones u omisiones que vulneren las prescripciones contenidas en la Ley del suelo, en esta Ley o en los Planes, Programas, Normas y Ordenanzas, sujetas a sanción y tipificadas en la presente Ley”.

Cualquier actuación que contravenga las normas o el planeamiento urbanístico vigente, podrá dar lugar a que la autoridad competente adopte las medidas siguientes:

- a) La restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada o transformada como consecuencia de la actuación ilegal, a través de las medidas correctoras reguladas en la Ley.
- b) La iniciación de los procedimientos de suspensión y anulación de los actos administrativos en los que presuntamente pudiera ampararse la actuación ilegal.
- c) La imposición de multas a los responsables, previa tramitación del correspondiente procedimiento sancionador.
- d) La exigencia de resarcimiento de daños e indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.

Cada una de las actuaciones anteriormente indicadas se seguirán por los órganos, conforme al procedimiento y con las cuantías específicas que para cada infracción regulan los artículos siguientes, a los que nos remitimos para su estudio.

En ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a restaurar el orden urbanístico vulnerado, o reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal.

12.4.2.- Clases

El artículo 40 establece la tipificación de las infracciones urbanísticas, clasificándolas en graves y leves. Así son:

- a) **Infracciones graves:** Son las acciones u omisiones que constituyan incumplimiento de las normas relativas a:
 - parcelaciones,
 - uso del suelo,
 - altura, volumen y situación de las edificaciones,
 - ocupación permitida de la superficie de las parcelas,
 - tipología de las edificaciones,
 - conservación de las edificaciones,
 - protección ambiental,
- b) **Infraccones leves:** Se consideran leves las anteriormente indicadas cuando del procedimiento sancionador se demuestre la escasa entidad del daño producido a los intereses generales y no produzcan beneficio económico alguno al interesado.

12.4.3.- Personas Responsables

Son personas responsables, no solo los autores materiales de los hechos, sino también toda una serie de personas que se encuentran relacionadas con los mismos, incluso aquellos funcionarios que las favorecen.

La Ley establece, en su artículo 41, quiénes serán sujetos de las infracciones en función de la tipología de las mismas:

1. **En obras o usos del suelo que se ejecuten sin licencia:** En estos casos serán responsables:
 - el promotor, entendiéndose también por tal el propietario del suelo,
 - el empresario de las obras, es decir el contratista que las realiza,
 - el técnico director de las mismas.
2. **En obras amparadas por licencia:** En el caso de que la licencia constituya manifiestamente una infracción urbanística grave, además de las personas anteriormente indicadas, las siguientes:
 - El facultativo, entendiéndose por tal el técnico municipal que hubiera informado favorablemente el proyecto.
 - Los miembros de la corporación que hubieren votado a favor del otorgamiento de la licencia sin el informe técnico previo o cuando éste fuera desfavorable en razón de la infracción.

12.4.4.- Prescripción

En orden a la **prescripción**, se regulan dos aspectos concretos:

- a) **El plazo:** El artículo 82 establece que el plazo para la prescripción de las infracciones urbanísticas será de cuatro años.

No obstante ello, no estarán sujetos a plazo de prescripción:

- Los actos de edificación o uso del suelo que se realicen sin licencia sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes o espacios libres.
 - Las actividades que se realicen en virtud de licencia u orden de ejecución que se otorguen con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en los planes.
- b) **Comienzo del cómputo:** Se computarán desde el día en que se hubiera cometido la infracción o, si esta fuere desconocida, desde aquél en que hubiera debido incoarse el procedimiento. En las infracciones derivadas de una actividad continuada, la fecha inicial del cómputo será la de finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consuma. Se presumen continuadas las parcelaciones ilegales.

Se entenderá que debe incoarse el procedimiento sancionador cuando aparezcan signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción.