



**LA APLICACIÓN DE LA NUEVA LEY DEL
SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID EN EL
PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

Edita:

Librería Mairea. Madrid, 2002
Escuela Técnica Superior de Arquitectura
Avda. Juan de Herrera, 4
28040- Madrid
Correo E.: mairea@ctv.es

Dirección y coordinación:

Agustín Hernández Aja

Diseño gráfico y maquetación:

Raquel Rodríguez Alonso

Impresión:

Pradillo

La reproducción total o parcial de este libro, incluida la sobrecubierta, no autorizada por los editores, viola los derechos reservados. Cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

ISBN:

84-932367-0-5

Depósito legal:

INDICE

INTRODUCCIÓN.	1
COMPARACIÓN ENTRE LA NUEVA LEY Y LA LEGISLACIÓN ANTERIOR. Mariano Trias Chueca , <i>arquitecto de la Consejería de Obras Públicas Urbanismo y Transporte de la Comunidad de Madrid.</i>	3
REDES PÚBLICAS Y EQUIPAMIENTOS. Agustín Hernández Aja , <i>profesor titular del departamento de Urbanismo de la ETSAM.</i>	49
EL SUELO URBANO EN LA LEY 9/01 DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. Fernando Roch Peña , <i>catedrático del departamento de Urbanismo de la ETSAM.</i>	69
EL SUELO NO URBANIZABLE. José Fariña Tojo , <i>catedrático del departamento de Urbanismo de la ETSAM.</i>	85

EL SUELO URBANIZABLE. Javier Ruiz Sánchez , <i>profesor titular del departamento de Urbanismo de la ETSAM.</i>	101
LA GESTIÓN URBANÍSTICA EN LA LEY 9/01 DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. Rafael Castejón León , <i>profesor del departamento de Urbanismo de la ETSAM.</i>	115
EL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO EN LA LEY 9/01 DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. Carlos Sánchez-Casas Padilla , <i>arquitecto urbanista.</i>	143
PLANES DE SECTORIZACIÓN. Javier de Marcos García , <i>economista.</i>	157
LA AGILIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA LEY DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. Beatriz Lobón , <i>abogada de la Consejería de Obras Públicas Urbanismo y Transporte de la Comunidad de Madrid.</i>	169
LEY DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.	179

EL SUELO NO URBANIZABLE

JOSÉ FARIÑA TOJO

Catedrático de la ETSAM.

1. El suelo no urbanizable de protección
2. Planeamiento general y planeamiento urbanístico
3. Derechos y deberes de los propietarios
4. Actuaciones en suelo no urbanizable
5. Calificaciones urbanísticas
6. Las parcelaciones rústicas
7. Régimen transitorio
8. Conclusiones

1. EL SUELO NO URBANIZABLE DE PROTECCIÓN

La Ley estatal (Ley 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en adelante LS98) en su artículo 7 dice:

“a los efectos de la presente Ley, el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística”.

Pues bien, las “clases equivalentes” en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante LSCM) aparecen en su artículo 13:

“1. El planeamiento general clasifica el suelo del término municipal en todas o algunas de las siguientes clases:

- a) Suelo urbano
- b) Suelo urbanizable
- c) Suelo no urbanizable de protección”

Tienen, como puede observarse, los mismos nombres, excepto precisamente en el caso que nos ocupa: el suelo *no urbanizable* de la LS98 pasa a ser *no urbanizable de protección* en la LSCM. A pesar de que aparentemente la definición es la misma en ambas leyes existe una diferencia sustancial, que ya se recoge en el Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, que destacaremos más adelante. No cualquier suelo podrá ser clasificado como no urbanizable de protección. Según el artículo 16:

“1. Tendrán la condición de suelo no urbanizable de protección los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que deban incluirse en esta clase de suelo por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con el planeamiento regional territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.
- b) Que el planeamiento regional territorial y el planeamiento urbanístico consideren necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por sus valores agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales.”

Es decir sólo en el caso de suelos protegidos por el planeamiento territorial o la legislación sectorial, en razón (se supone que exclusivamente) de la existencia de valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales. O bien se entiende que el planeamiento territorial incluye al sectorial o quedarían fuera, por ejemplo, los Planes de Ordenación de Recursos Naturales que no son legislación sectorial, sino planeamiento sectorial. Eso sí, también se pueden considerar los riesgos naturales, ahora sí, acreditados por el planeamiento sectorial (¿qué sucede si los acredita el planeamiento territorial?) y las limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. Además, el planeamiento regional territorial podrá considerar otros valores tales como los agrícolas, forestales, ganaderos o sus riquezas naturales.

¿Pero es que el propio planeamiento urbanístico no puede acreditar estos valores aunque no exista ningún otro planeamiento sectorial o territorial que lo haga?. Si que puede, y atendiendo a los mismos valores que el planeamiento territorial: paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales, agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales.

Hasta el momento con sus defectos, virtudes e incongruencias la Ley de la Comunidad reproduce exactamente la Ley estatal del 98, si exceptuamos el párrafo final de ésta que no se incluye en la LSCM, pero que sí se incluía ya en el Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. Decía el artículo 9, párrafo segundo de la Ley del Suelo de 1998:

“2º. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquéllos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano” (cursiva nuestra).

Justamente este párrafo fue casi el único modificado por el Decreto-ley 4/2000 de 23 de junio, que en el punto 1 del artículo 1º dice:

“El punto 2 del artículo 9 queda redactado de la siguiente forma: Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales”

Aunque la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid podría haber seguido por la senda marcada por la autonómica de Medidas Urgentes del 97 (o por la estatal del 98), decide hacerlo, de forma clara y determinada por lo establecido en el Decreto-ley 4/2000 de 23 de junio. Esta frase es muy importante y justifica el cambio de denominación de suelo no urbanizable de la LS98 a suelo no urbanizable de protección. Significa un paso en la consideración del suelo no urbanizable como excepción e invalida cualquier razonamiento basado en criterios ecológicos o de sostenibilidad para evitar, por ejemplo, el proceso de dispersión de los asentamientos y tratar de controlar la urbanización creciente del territorio, pasando el problema al urbanizable no sectorizado donde es muy difícil impedir su urbanización (la carga de la prueba se invierte). Desde nuestro punto de vista resume una forma de entender las relaciones entre la ciudad y la naturaleza ciertamente de escasas miras y más preocupada por el desarrollo a cualquier precio que por la sostenibilidad.

Resulta paradójico que una Ley que en su artículo 3.2b establece como fines de la ordenación urbanística:

“La configuración y organización espaciales de la vida individual y social de modo que proporcione a ésta, en condiciones de desarrollo sostenible, el medio ambiente urbano y rural más adecuado para su desenvolvimiento conforme al orden de derechos, intereses, valores y bienes jurídicos reconocidos y protegidos por la Constitución.”

Vaya en contra de sus propios fines imposibilitando “de facto” el control de la urbanización creciente del territorio.

2. PLANEAMIENTO GENERAL Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

El instrumento encargado de clasificar suelo no urbanizable de protección es el Plan General. Dice el artículo 41.2:

“Los Planes Generales tienen por objeto:

- a) La clasificación del suelo.

- b) Establecer las determinaciones de ordenación estructurante sobre la totalidad del suelo del Municipio, salvo aquéllas que corresponden a los Planes de Sectorización en suelo urbanizable no sectorizado.
- c) Establecer las determinaciones de ordenación pormenorizada que, según cada clase de suelo, se señalan en el artículo siguiente.”

Sin embargo también en este aspecto aparecen novedades. No sólo el planeamiento urbanístico está en condiciones de clasificar este tipo de suelo. Según el artículo 16.2 también lo puede hacer el planeamiento regional territorial:

“El planeamiento regional territorial clasificará directamente los terrenos que, en todo caso, deban pertenecer a esta clase de suelo, que será completado, en su caso, por la clasificación realizada por el planeamiento general.”

Se rompe por tanto esa distinción que se solía establecer en la cultura urbanística entre el planeamiento territorial (como aquel que puede imponer limitaciones pero no clasificar suelo) y el urbanístico que sí estaba legitimado para hacerlo. Hasta en la propia legislación anterior de la Comunidad esto era así. Si se repasa todo el título III de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (en adelante LMPT), y se estudian detenidamente los tres tipos de planes territoriales existentes (el Plan Regional de Estrategia Territorial, los Programas Coordinados de Acción Territorial y los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural) de esta lectura no parece desprenderse la posibilidad de que ninguno de estos tres instrumentos de planeamiento pueda clasificar suelo.

Si que pueden clasificar suelo las Actuaciones de Interés Regional, pero lo que no está tan claro es que estas sean planeamiento territorial, sino que se entienden como el instrumento de urbanístico de actuación directa de la Comunidad sin la intermediación de los municipios. Así se afirma en el artículo 14.5 de la LMPT, donde se ponen al mismo nivel que los planes de urbanismo:

“Los instrumentos de Ordenación del Territorio a que se refiere este artículo 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.”

En cualquier caso esta posibilidad aparece ahora, y se reafirma en el apartado VI del Preámbulo. Sin embargo, esta legitimación para clasificar suelo del planeamiento territorial parece que no se extiende a los otros tipos de suelo ya que, ni en el artículo 14 ni en el 15 se habla de tal cosa. Es más, respecto al suelo urbanizable sería muy difícil, dado su carácter residual, a menos que se clasificara el suelo urbana además del urbanizable.

3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS PROPIETARIOS

En la Ley se mencionan unos derechos generales, comunes a los propietarios de cualquier tipo de suelo, y otros, específicos de los propietarios de suelo no urbanizable de protección. Respecto a los generales, aparecen reflejados en el artículo 11 de la LSCM:

“Forman parte en todo caso del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, con independencia de la clase de éste, las facultades reales y actuales de uso, disfrute y explotación normales del bien a tenor de su situación, características objetivas y destino, conformes o, en todo caso, no incompatibles ni contradictorios con la legislación administrativa que sea de aplicación y, en particular, de la ordenación del territorio y la ordenación urbanística.”

Es decir, que independientemente de cualquier otro derecho que le otorgue la planificación, forman parte del contenido urbanístico *las facultades reales y actuales de uso, disfrute y explotación normales del bien con un pero que no sean incompatibles ni contradictorias con la misma*. Cuales sean están *facultades normales del bien* es algo que, posiblemente, tenga muchas lecturas diferentes, pero que para el suelo no urbanizable de protección se concreta algo más en el artículo 28 de la LSCM:

1. En el suelo no urbanizable de protección los derechos de la propiedad comprenden, además de los generales, los siguientes:

- a) La realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones, compatibles con la preservación de los valores que motivan su inclusión en esta clasificación de suelo. Esta facultad comprende sólo los trabajos y las instalaciones que sean indispensables y estén permitidos o, en todo caso, no prohibidos por las ordenaciones territorial y urbanística, debiendo ejecutarse en los términos de éstas y con sujeción, además y, en todo caso, a las limitaciones impuestas por la legislación civil y la administrativa aplicable por razón de la materia.
- b) La realización de obras, edificaciones y construcciones y el desarrollo de usos y actividades que se legitimen expresamente en los términos dispuestos por esta Ley mediante calificación urbanística.

Se trata pues, de dos supuestos distintos. El primero es la realización de los actos precisos para la *utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados*. Estos actos serán los estrictamente indispensables para conseguir la utilización a la que estén efectivamente destinados, siempre que no estén prohibidos (más genérico que el estar permitidos) por la planificación.

El segundo supuesto sería el de realización de obras y actividades que se legitimen expresamente mediante calificación urbanística. Se sobreentiende que estas obras y actividades excederían de lo estrictamente indispensable, ya que en este caso nos encontraríamos en el supuesto primero. Más adelante discutiremos como se concretan estos derechos.

Respecto a los deberes existen también unos generales, comunes a los propietarios de cualquier tipo de suelo, y otros, específicos de los propietarios de suelo no urbanizable de protección. Los generales aparecen reflejados en el artículo 12 de la LSCM. Aunque se trata de deberes que afectan a todos los propietarios de suelo, independientemente de su clasificación, la realidad es que en buena parte se han redactado pensando en el suelo no urbanizable de protección y en el urbanizable no sectorizado. Dada su importancia reproducimos el artículo íntegro:

"Forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, con independencia de la clase de éste, los siguientes deberes:

- a) Destinar el suelo al uso previsto por la ordenación urbanística, levantando, en su caso, las cargas impuestas por ésta.
- b) Conservar y mantener el suelo natural y, en su caso, su masa vegetal en las condiciones precisas para minimizar riesgos de erosión o incendio, o que afecten a la seguridad o salud pública, o que puedan producir daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluido el ambiental. Este deber incluye, asimismo, el de usar y explotar el suelo de forma que no se produzca contaminación indebida de la tierra, el agua y el aire, ni tengan lugar emisiones ilegítimas en bienes de terceros.

- c) Realizar las reforestaciones y los trabajos y obras de defensa del suelo y su vegetación que sean necesarios para mantener el equilibrio ecológico, minimizar los procesos erosivos, impedir la contaminación indebida del suelo y prevenir desastres naturales. En particular, proceder a la reposición de la vegetación en toda la superficie que la haya perdido como consecuencia de incendio, desastre natural o acción humana no debidamente autorizada, en la forma y condiciones prevenidas en la legislación correspondiente y en los planes y programas aprobados conforme a la misma.
- d) Respetar las limitaciones que deriven de la colindancia con bienes que tengan la condición de dominio público natural, en los que estén establecidos obras o servicios públicos o en cuyo suelo o subsuelo existan recursos naturales sujetos a explotación regulada.
- e) Cumplir los planes y programas sectoriales aprobados conforme a la legislación administrativa reguladora de las actividades a que se refiere la letra c) precedente, así como los aprobados para la protección de los espacios naturales, la flora y la fauna.
- f) Permitir la realización por la Administración pública competente de los trabajos de restauración o mejora ambiental que sean necesarios.
- g) Respetar las limitaciones que para la utilización urbanística del suelo supone la determinación de superficies mínimas y características de unidades aptas para la edificación.
- h) Conservar las edificaciones, las construcciones y las instalaciones existentes de modo que cumplan en todo momento los requerimientos mínimos exigibles para la autorización de su uso, procediendo a las obras y los trabajos de mantenimiento, reparación, saneamiento y, en su caso, rehabilitación. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos.
- i) Solicitar y obtener en la forma dispuesta en la presente Ley las autorizaciones administrativas preceptivas para cualquier acto de transformación o uso del suelo, natural o construido."

Aparentemente tienen una gran importancia para los propietarios de no urbanizable de protección los apartados b) c) d) e) y f). Hay que resaltar el escaso interés que presentan los deberes específicos para los propietarios de no urbanizable, según el artículo 28.2 de la LSCM:

En el suelo no urbanizable de protección los deberes de la propiedad comprenden, además de los generales, los siguientes:

- a) Los que establezcan la legislación sectorial y las ordenaciones territoriales y urbanísticas, en función de las condiciones que el planeamiento fije para realizar las intervenciones y los usos permitidos.
- b) Los que voluntariamente asuma el propietario para la realización de usos e intervenciones opcionales compatibles con el específico régimen de protección a que estén sometidos los terrenos.

Tanto es así que el apartado b) de este artículo parece como si se hubiera puesto para rellenar (¡qué entre los deberes figuren los que voluntariamente asuma el propietario, es asumir un grado de voluntarismo verdaderamente notable!). Se habla de que este párrafo posibilita la existencia de "acuerdos previos". Pero la realidad es que, siempre es posible la existencia de "acuerdos previos" siempre que no vulneren las prohibiciones y estén de acuerdo con lo expresamente permitido. En cualquier caso cualquier acuerdo significa, además, asumir correlativamente unos derechos, cosa que no se dice en el listado de derechos de los propietarios de este tipo de suelo.

De entre los deberes tienen bastante más interés los generales del artículo 12 y, en particular, la obligación de conservar y mantener el suelo natural para minimizar

riesgos y daños, no solamente a las personas, sino también ambientales. Llegando esta obligación a la realización de reforestaciones, o a la reposición de la vegetación perdida por incendios o desastres (naturales o producidos por la mano del hombre).

4. ACTUACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE

Una vez estudiado qué es el suelo no urbanizable de protección, cómo se establece y cuáles son los deberes y los derechos de los propietarios de este tipo de suelo, ha llegado el momento de saber qué tipo de actuaciones se pueden producir y en qué condiciones.

En estos momentos pueden plantearse algunas cuestiones de interpretación que, probablemente con la puesta en marcha de los primeros planes adaptados a la nueva ley, se solventarán rápidamente. En una primera lectura de artículo 29 de la LSCM parece como si la única posibilidad de actuación en el no urbanizable de protección se derivara del sistema de calificación urbanística:

“1. En el suelo no urbanizable de protección, excepcionalmente, a través del procedimiento de calificación previsto en la presente Ley, podrán autorizarse actuaciones específicas, siempre que estén previstas en la legislación sectorial y expresamente permitidas por el planeamiento regional territorial o el planeamiento urbanístico.”

Sin embargo, recordando lo ya visto respecto a los derechos específicos de los propietarios de suelo no urbanizable de protección, había dos grandes grupos:

1. El primero sería el de los actos estrictamente indispensables para conseguir la utilización a la que estén efectivamente destinados los terrenos (explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga), siempre que estén permitidos o, en todo caso, no prohibidos por la ordenación territorial y urbanística.
2. El segundo sería el de realización de obras y actividades que se legitimen expresamente mediante calificación urbanística.

De esta lectura puede deducirse que, probablemente, puedan existir determinado tipo de obras y actuaciones (las estrictamente indispensables para conseguir la utilización a la que estén destinados los terrenos) que no requieran calificación urbanística. Así, por ejemplo, la parcelación rústica, que según el artículo 144.1 de la LSCM:

“Tienen la consideración legal de actos de parcelación rústica, todos aquellos que se produzcan en suelo no urbanizable de protección o suelo urbanizable no sectorizado en que no se haya aprobado definitivamente el Plan de Sectorización.”

Y luego, más adelante puede leerse que para este tipo de parcelación se requiere el informe de la Consejería competente en materia de agricultura, pero nada se dice sobre la necesidad de calificación urbanística:

“La licencia urbanística para actos de parcelación rústica requerirá informe previo y vinculante en caso de ser desfavorable, de la Consejería competente en materia de agricultura.” (Art. 144.4)

La calificación urbanística se dejaría para aquellas otras que expresamente determinara el planeamiento. Esta interpretación viene avalada por el artículo 42.3 de la LSCM relativo al contenido sustantivo de los Planes Generales:

“Tanto en los suelos clasificados como suelo no urbanizable de protección como suelo urbanizable no sectorizado, el Plan General enumerará las actuaciones que, siendo admisibles de acuerdo al régimen normativo general, hayan de autorizarse mediante calificación urbanística, estableciendo, en su caso, las condiciones complementarias que deben observarse en la tramitación de aquéllas. Asimismo, el Plan General contendrá análogas determinaciones respecto a las actuaciones que requieran para su autorización proyecto de actuación especial. En todo caso, la regulación específica del Plan General se atenderá a lo dispuesto en los artículos 26 y 27 de la presente Ley.”

Cuando dice que el “Plan General enumerará las actuaciones que, siendo admisibles de acuerdo al régimen normativo general, hayan de autorizarse mediante calificación urbanística”, se supone que existen otras que no requieran de este tipo de autorización.

Sea como sea, el planeamiento no tiene libertad absoluta para fijar cuáles han de ser estas obras o actuaciones. Por una parte, y según el artículo 29.1, han de estar previstas en la legislación sectorial (insisto, no sólo la legislación sectorial, entiendo que también en el planeamiento sectorial). Y por otra, habrá de atender a lo establecido en el artículo 29.3:

“Previa calificación urbanística y dentro de los límites del número 1 de este artículo, el planeamiento regional territorial o el planeamiento urbanístico podrán prever, en el suelo no urbanizable de protección de la letra b) del número 1 del artículo 16, las siguientes construcciones e instalaciones con los usos y actividades correspondientes:

- a) Las de carácter agrícola, forestal, cinegético o análogos, así como las infraestructuras necesarias para el desarrollo y realización de las actividades correspondientes. Los usos agrícolas, forestales, cinegéticos o análogos, que deberán ser conformes en todo caso con su legislación específica, comprenderán las actividades, construcciones o instalaciones necesarias para las explotaciones de tal carácter, incluidas las de elaboración de productos del sector primario, y deberán guardar proporción con la extensión y características de dichas explotaciones, quedando vinculadas a ellas y a las superficies de suelo que les sirvan de soporte.
Los usos a que se refiere este número, podrán ser autorizados con el accesorio de vivienda, cuando ésta sea necesaria para el funcionamiento de cada explotación e instalación.
- b) Las de carácter extractivo. El uso extractivo comprenderá las construcciones e instalaciones estrictamente indispensables para la investigación, obtención y primera transformación de los recursos minerales o hidrológicos. La superficie mínima de la finca soporte de la actividad será la funcionalmente indispensable.
- c) Las instalaciones de dominio y uso público destinadas al ejercicio de actividades científicas, docentes y divulgativas relacionadas con los espacios naturales, incluyendo el alojamiento, si fuera preciso. En estos supuestos, la superficie mínima de la finca será la que funcionalmente sea indispensable.
- d) Las actividades que favorezcan el desarrollo rural sostenible, incluyendo las de comercialización de productos agropecuarios y los servicios complementarios de dichas actividades.
- e) Los establecimientos de turismo rural en edificaciones rurales tradicionales rehabilitadas al efecto, dentro de los límites superficiales y de capacidad que se determinen reglamentariamente.
- f) La rehabilitación para su conservación, incluso con destino residencial, de edificios de valor arquitectónico, aún cuando se encontraran en situación de fuera de ordenación, pudiendo excepcionalmente incluir las obras de ampliación indispensables para el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad.”

De todas formas, como puede observarse, el catálogo de posibles obras y actividades es suficientemente amplio y genérico como para poder dar cobijo, prácticamente a

cualquier obra o actividad que el planificador estime conveniente. Es de destacar el segundo párrafo del apartado a) que posibilita la construcción de vivienda cuando esta sea necesaria para el funcionamiento de cada explotación e instalación. Pero claro, para llegar a autorizar una vivienda en terreno no urbanizable de protección:

1. Esto tiene que estar previsto en la planificación y legislación sectoriales.
2. Tiene que aparecer expresamente permitido este uso en el planeamiento.
3. En algún caso específico someterse a Evaluación o Calificación Ambiental.
4. Ha de resolverse un expediente de calificación urbanística.
5. He de ser necesaria para el funcionamiento de la explotación o instalación.

Por último, en este tipo de suelo también podrán realizarse obras y autorizarse los usos requeridos por las infraestructuras y servicios públicos estatales, autonómicos o locales. Según el artículo 29.2 de la LSCM:

“Además, en el suelo no urbanizable de protección podrán realizarse e implantarse con las características resultantes de su función propia y de su legislación específicamente reguladora, las obras e instalaciones y los usos requeridos por las infraestructuras y servicios públicos estatales, autonómicos o locales que precisen localizarse en terrenos con esta clasificación. El régimen de aplicación sobre estas actuaciones será el mismo que se regula en los artículos 25 y 161 de la presente Ley.”

Este párrafo, unido al hecho de la posibilidad de sacar fuera del ámbito de la urbanización, por ejemplo las infraestructuras, va a plantear graves problemas a los órganos comunitarios respecto a las valoraciones y justiprecio de las expropiaciones.

El procedimiento establecido en dichos artículos es muy sencillo. Los proyectos se someterán al Ayuntamiento correspondiente para su informe que sólo se podrá hacer de conformidad o disconformidad con la ordenación urbanística. Si hay disconformidad, la Admón. titular del proyecto lo tratará de adaptar. Si ello no fuera posible, y apreciando motivos de urgencia o interés general, la Consejería competente lo elevará al Gobierno de la Comunidad de Madrid que lo aprobará.

5. CALIFICACIONES URBANÍSTICAS

Ya sabemos que, en determinadas circunstancias, se pueden realizar obras y actividades no estrictamente indispensables para que el terreno pueda cumplir su función “normal”, mediante un procedimiento que es el de la calificación urbanística. Este procedimiento, además de para el suelo no urbanizable de protección es también válido para el suelo no urbanizable sectorizado, no siendo en este caso necesario recurrir a un cambio en la categoría del suelo mediante actuaciones urbanizadoras:

“En el suelo urbanizable no sectorizado podrán realizarse, en todo caso, en los términos y condiciones en cada caso prescritos en la presente Ley, los siguientes actos:

- a) Las obras e instalaciones y los usos requeridos por las infraestructuras y los servicios públicos estatales, autonómicos o locales que precisen localizarse en terrenos con esta clasificación y categoría de suelo.
- b) Los que se legitimen mediante calificación urbanística o proyecto de actuación especial.”
(Art. 25 LSCM)

También en el 147 se afirma esta posibilidad y, además, se plantea la calificación urbanística como un sistema que complementa el régimen urbanístico determinado por el Plan General:

“La calificación urbanística completa el régimen urbanístico definido por el planeamiento general y, en su caso, el o los planes de desarrollo, complementando la ordenación por éstos establecida, para una o varias parcelas o unidades mínimas, y autorizando, en su caso, un proyecto de edificación o uso del suelo conforme a lo establecido en la presente Ley, cuando estos actos pretendan llevarse a cabo en el suelo no urbanizable de protección y en el suelo urbanizable no sectorizado.”

Tiene, por tanto, un interés adicional el conocer este procedimiento. Aparece regulado en el título IV (Intervención en el uso del suelo, en la edificación y en el mercado inmobiliario), capítulo II (intervención de la Comunidad de Madrid en actos de uso del suelo, construcción y edificación). Y más concretamente en el artículo 148 al que, a partir de ahora nos referiremos.

La primera pregunta es: ¿quién está legitimado para incoar un expediente de esta naturaleza?. Es decir, ¿a quién corresponde dar impulso al expediente?. Según el artículo 148.2a al titular de derechos correspondiente. Además para poder iniciar el procedimiento deberá acompañar una justificación de la viabilidad del proyecto de actuación, la entidad del aprovechamiento pretendido y las técnicas de las obras a realizar. Hay que hacer notar que en la justificación de la viabilidad la ley cita “incluso por razón de su impacto territorial y ambiental”. Y esta última razón a pesar de que no sea necesaria declaración de impacto, informe o calificación ambiental, puesto que este supuesto se trata más adelante. Dice exactamente este artículo 148.2a:

“Sólo podrá iniciarse a instancia de interesado acompañada de documentación acreditativa, como mínimo, de la identidad del solicitante, la titularidad de derecho bastante sobre la o las unidades mínimas y completas correspondientes, la justificación de la viabilidad, incluso por razón de su impacto territorial y ambiental, y la determinación de las características del aprovechamiento pretendido y de las técnicas de las obras a realizar.”

Puede observarse la imprecisión de los requisitos que, probablemente, necesiten ser detallados reglamentariamente. La segunda pregunta es ¿ante quién se presenta la solicitud?. Según el artículo 148.2b se presenta en el Municipio correspondiente, aunque se puede volver a presentar, transcurrido un mes, y si el solicitante lo estima oportuno, ante la Consejería competente en materia de ordenación urbanística.

Una vez incoado el expediente las fases por las que pasa el procedimiento son las siguientes:

1. La solicitud presentada ante el Ayuntamiento será informada por éste u elevada en el plazo máximo de un mes ante la Consejería competente en materia de urbanismo de la Comunidad. En el caso de que transcurra este plazo y el Ayuntamiento no lo haya hecho, ya se ha dicho que el solicitante puede reproducir la presentación ante la citada Consejería suponiendo que el informe municipal ha sido positivo.
2. Si la Comunidad entiende que la documentación necesita de subsanación o mejora cuenta con quince días para requerirla al solicitante. Los plazos para la resolución contarán desde el momento en que esta subsanación o mejora se produzca.

3. Luego, la propia Comunidad, de oficio, requerirá los informes preceptivos o convenientes de todos los organismos y administraciones afectadas.
4. Si fuera necesario, también de oficio, someterá al proyecto de obra o actuación a información pública por un plazo mínimo de un mes.
5. La Comunidad cuenta con un plazo de seis meses para producir y notificar la resolución si el proyecto se ha sometido a exposición pública, y de tres meses en caso contrario.
6. El transcurso de los plazos sin respuesta por parte de la Administración indicará que la solicitud ha sido desestimada. Es decir, así como el silencio para el informe municipal es positivo, el silencio en el caso de la resolución autonómica es negativo.

Este procedimiento se complica en el caso de ser necesaria Declaración de Impacto Ambiental o bien Informe o Calificación Ambiental, y además, los plazos se interrumpen. En este caso habrá que acudir a la Ley 10/1991 de 4 de abril, para la Protección del Medio Ambiente (el anexo II se modificó mediante el Decreto 123/1996, de 1 de agosto). Dice el artículo 148.3 de la LSCM:

"Si las obras y los usos o actividades de que se trate requieren declaración de impacto ambiental o, en su caso, informe o calificación ambientales, no podrá resolverse sobre la calificación urbanística hasta que no se haya producido el correspondiente pronunciamiento ambiental, quedando suspendido entre tanto el plazo para resolver."

Para terminar el procedimiento tan sólo queda estudiar a quién corresponde esta calificación urbanística. Según el artículo 148.1 al Consejero competente en materia de ordenación urbanística o a la Comisión Provincial de Urbanismo. Al Consejero le corresponden las calificaciones previstas en el 29.1, y el resto a la Comisión Provincial de Urbanismo. Recordemos qué dice el 29.1:

"En el suelo no urbanizable de protección, excepcionalmente, a través del procedimiento de calificación previsto en la presente Ley, podrán autorizarse actuaciones específicas, siempre que estén previstas en la legislación sectorial y expresamente permitidas por el planeamiento regional territorial o el planeamiento urbanístico."

La caducidad se regula en el 148.5:

"Las calificaciones urbanísticas caducan, cesando su efecto legitimador de las obras y usos, por cualquiera de las causas siguientes:

- a) El transcurso de un año desde su otorgamiento sin que se hubiera solicitado la licencia urbanística y las restantes autorizaciones administrativas que fueran preceptivas.
- b) El transcurso de un año desde el otorgamiento de la licencia urbanística para las obras de construcción o edificación sin que se hubiera dado comienzo a éstas.
- c) El transcurso de tres años desde el otorgamiento de la licencia urbanística procedente sin que se hayan concluido las obras de construcción o edificación.
- d) El transcurso del plazo de vigencia que se hubiera fijado en la propia calificación urbanística."

Como puede observarse el hecho de obtener la calificación urbanística no exime de la exigencia de obtención de licencia municipal. Esto que se deduce de la lectura del 148.5 se explicita de forma contundente en el 148.4:

"La calificación urbanística legitima las obras de construcción o edificación y los usos o las actividades correspondientes, sin perjuicio de la necesidad de licencia urbanística en los términos de la presente Ley y de cualesquiera otras autorizaciones administrativas que, conforme a la legislación sectorial aplicable, sean igualmente preceptivas."

La inclusión del párrafo "la calificación urbanística legitima las obras de construcción o edificación y los usos o las actividades correspondientes" probablemente planteará algunos problemas jurídicos si el Ayuntamiento decide no conceder licencia urbanística. Probablemente tendrá bastantes dificultades para motivar una resolución de esta índole, sobre todo si el informe previo a la Consejería correspondiente no es negativo, pero es bastante previsible que se aparezcan dificultades en este asunto. El caso inverso no parece demasiado problemático porque sin calificación no existe legitimación. En general habría que decir respecto a este apartado que plantea demasiados problemas y que está muy necesitado de un desarrollo reglamentario.

Habría que decir lo mismo respecto a la prórroga de la vigencia de la calificación. La Ley admite esta prórroga de forma explícita, pero no dice ni en qué condiciones, ni mediante qué procedimiento, ni los plazos, ni nada:

"La caducidad por transcurso del plazo de vigencia de la calificación urbanística se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de la prórroga del mismo."

6. LAS PARCELACIONES RÚSTICAS

Aún en el supuesto de que en el no urbanizable de protección esté regulado que no se pueda construir nada, que no se puedan cambiar los usos agrícolas, forestales o cinegéticos, existe una actividad que subsistirá por encima de todos: los actos de parcelación. Bien sea por compra de un único propietario de varias parcelas, o por problemas de herencia, etc., el caso es que se trata de una importante actividad en el no urbanizable. Esto se reconoce en la LSCM que dedica todo el Capítulo I dentro del Título IV (Intervención en el uso del suelo, en la edificación y en el mercado inmobiliario) a la parcelación.

Aunque en este capítulo se atiende tanto a la parcelación rústica como a la parcelación urbanística nos vamos a centrar exclusivamente, dado el tema que tratamos, en los actos de parcelación rústica. La causa es que son los que corresponden al no urbanizable de protección y al urbanizable no sectorizado, mientras que la parcelación urbanística se refiere al suelo urbano y al urbanizable (exceptuando el urbanizable no sectorizado en el que no se haya aprobado Plan de Sectorización).

En primer lugar habrá que saber qué entiende la Ley por actos de parcelación, independientemente de su adjetivo de rústica o urbanística. Dice el artículo 143.1 LSCM:

"Tendrán la consideración de actos de parcelación con independencia de su finalidad concreta y de la clase de suelo, cualesquiera que supongan la modificación de la forma, superficie o lindes de una o varias fincas."

Y actos de parcelación rústica:

"Tienen la consideración legal de actos de parcelación rústica, todos aquellos que se produzcan en suelo no urbanizable de protección o suelo urbanizable no sectorizado en que no se haya aprobado definitivamente el Plan de Sectorización." (Art. 144.1)

Hay que hacer notar que, según el artículo 144.3 en este tipo de suelos (no urbanizable de protección o urbanizable no sectorizado) están prohibidas las parcelaciones urbanísticas.

Es importante señalar, dados los abusos que se han producido en este tema, la obligatoriedad de contar con licencia urbanística previa a cualquier acto de parcelación. Incluso en la propia Ley, y como acto de cautela, se obliga a que en cualquier escritura pública relativa a parcelaciones el Notario testimonie íntegramente la citada licencia en la misma:

“Cualquier acto de parcelación precisará licencia urbanística previa. No podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se documente un acto de parcelación con independencia de su naturaleza, o del que resulte o derive ésta, sin la aportación de la preceptiva licencia urbanística, que los Notarios deberán testimoniar íntegramente en aquélla.”

Pero a la obligatoriedad de licencia urbanística previa se suma, para el caso de actos de parcelación rústica la necesidad de contar con informe previo de la Consejería competente en materia de agricultura. Este informe es vinculante en caso de ser desfavorable:

“La licencia urbanística para actos de parcelación rústica requerirá informe previo y vinculante en caso de ser desfavorable, de la Consejería competente en materia de agricultura.” (Art. 144.4)

El que este informe, o la solicitud de licencia, puedan resultar negativos se basan en la obligatoriedad de que el acto de parcelación cumpla los siguientes requisitos:

1. Que cumplan las dimensiones y características mínimas establecidas en la legislación y planificación sectorial:

“Las fincas resultantes de los actos de parcelación rústica habrán de cumplir las dimensiones y características mínimas fijadas en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.” (Art. 144.2)

2. Que cumplan las dimensiones y características mínimas establecidas en la planificación urbanística:

Serán indivisibles los terrenos: ... “que tengan unas dimensiones inferiores o iguales a las determinadas como mínimas en el planeamiento urbanístico, salvo que se adquieran simultáneamente con la finalidad de agruparlos y formar una nueva finca con las dimensiones mínimas exigibles.” (Art. 146a)

3. No se podrán dividir los terrenos de dimensiones inferiores al doble de las requeridas como mínimas:

Serán indivisibles los terrenos: ... “de dimensiones inferiores al doble de las requeridas como mínimas, salvo que el exceso sobre éstas se agrupe en el mismo acto a terrenos colindantes para formar una finca independiente que tenga las dimensiones mínimas exigibles. (Art. 146b)

4. Tampoco cuando tengan asignada una edificabilidad en función de su superficie y esta se haya agotado:

Serán indivisibles los terrenos: ... “que tengan asignada una edificabilidad en función de la superficie, cuando se materialice toda la correspondiente a ésta.” (Art. 146c)

5. Los vinculados legalmente a las construcciones autorizadas sobre ellos:

Serán indivisibles los terrenos: ... “vinculados o afectados legalmente a las construcciones o edificaciones autorizadas sobre ellos.” (Art. 146d)

7. RÉGIMEN TRANSITORIO

Dado que las clases de suelo establecidas en la actualidad no se corresponden con las de la nueva LSCM adquiere una notable importancia el régimen transitorio. Régimen que, por otra parte, en el tema que nos ocupa se resuelve en la disposición transitoria primera de la Ley. El caso no admite ninguna duda cuando se trata de convertir el suelo no urbanizable especialmente protegido del sistema derogado: pasa a ser suelo no urbanizable de protección sin más problemas:

“Al suelo no urbanizable especialmente protegido se le aplicará el régimen establecido en la presente Ley para el suelo no urbanizable de protección.” (Disposición transitoria primera apartado d)

Los problemas aparecen con el no urbanizable común del antiguo sistema. En principio el no urbanizable común pasa a ser suelo urbanizable no sectorizado:

“Al suelo urbanizable no programado y al suelo no urbanizable común se les aplicará el régimen establecido en la presente Ley para el suelo urbanizable no sectorizado.” (Disposición transitoria primera apartado c)

Pero claro, en aquellos casos de no urbanizable común sometido a protección por la legislación o planificación sectorial se plantea un problema. La Ley lo resuelve de forma momentánea impidiendo la sectorización de estos terrenos a la espera, se supone, de una adaptación del plan:

“No se podrán promover ni aprobar, en todo caso, Planes de Sectorización en terrenos que, al momento de entrada en vigor de la presente Ley, tengan la clasificación de suelo no urbanizable común cuando dichos terrenos, de conformidad con la legislación sectorial aplicable, deban estar clasificados como suelo no urbanizable de protección.” (Disposición transitoria primera apartado c párrafo tercero)

Puede observarse, por tanto que, en lo que se refiere a esta clase de suelo está bastante claro el régimen transitorio aunque no sabe por qué el suelo no urbanizable protegido por la legislación o el planeamiento sectorial no pasa a ser directamente no urbanizable de protección. La única explicación es dejar abierta la posibilidad de intervenir mediante un proyecto de actuación especial. Este tipo de intervención no ha sido mencionado anteriormente ya que sólo es posible en suelo urbanizable y no en el no urbanizable de protección que constituía el motivo del tema. Hay que destacar el peligro que supone esta posibilidad para la conservación del medio natural ya que según el artículo 27 “siempre que el planeamiento territorial o urbanístico no lo prohíba” (no se habla para nada de la legislación o el planeamiento sectorial) podrá legitimarse mediante la aprobación de un proyecto de actuación especial el:

- a) “Uso de equipamiento social, comprensivo, en las condiciones que fije el planeamiento general y, en su caso, el planeamiento territorial, de:
 - 1º. Establecimientos e instalaciones para la defensa o seguridad pública.
 - 2º. Actividades y servicios culturales, docentes, científicos, asistenciales, religiosos, funerarios y similares, y con carácter general, los de interés social.
 - 3º. Instalaciones deportivas, recreativas y de ocio y esparcimiento.
 - 4º. Actividades y servicios propios de las áreas de servicio de las carreteras.
- b) Uso industrial, comprensivo, en las condiciones y con los requerimientos que establezca el planeamiento general y, en su caso, el planeamiento territorial, de:
 - 1º. Los depósitos de residuos inertes, materiales, maquinaria y vehículos.

2º. Establecimientos industriales que, por los riesgos que comporten, precisen una localización aislada o que, por su vinculación con explotaciones extractivas, agropecuarias o forestales, deban ubicarse junto a éstas.

- c) Uso turístico, comprensivo, en las condiciones y con los requisitos que establezca el planeamiento general y, en su caso, el planeamiento territorial, de los establecimientos destinados al alojamiento temporal de personas dotados de equipamiento complementario adecuado, concebidos para satisfacer una oferta turística especializada en el suelo rural." (Art. 27.1 LSCM).

8. CONCLUSIONES

Desde nuestro punto de vista el entendimiento que se hace del no urbanizable en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid significa un nuevo paso atrás en el intento de hacer más sostenibles nuestras áreas urbanizadas. Ya era negativo que en la Ley estatal se pasara de la consideración del no urbanizable como residual al urbanizable como residual. Pero el hecho de que entre las justificaciones que se pueden alegar para clasificar un suelo como no urbanizable no se encuentren aquellos otros motivos que el planeamiento general "considere inadecuados para un desarrollo urbano", resulta todavía más negativo, independientemente de que lo diga también el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio.

Desde el punto de vista técnico, algunos artículos precisan claramente un desarrollo reglamentario posterior que clarifique algunas dudas pero, en general, la Ley ha mejorado sustancialmente los proyectos anteriores.

Existen también, desde una perspectiva de la cultura urbanística, problemas de vocabulario y algunos olvidos. La confusión existente entre ordenación territorial, planeamiento territorial, planificación territorial, legislación sectorial y planeamiento sectorial plantea algunas dudas. También las plantea el olvido sistemático de la existencia de una planificación sectorial que suponemos subsumida en lo que el legislador entiende por legislación sectorial. Planes tan importantes como los de ordenación de recursos y, en general, todos los derivados de la legislación de conservación de espacios naturales, leyes forestales, etc. Planes sobre los que incluso existen sentencias del Supremo sobre su prevalencia sobre cualesquiera otros de ordenación territorial y urbanística, no deberían ser obviados.

El problema básico de la Comunidad Autónoma de Madrid no es el de contar con escaso suelo urbanizable. En todo caso será el no contar con suficiente suelo realmente urbanizado para poder establecer una verdadera competencia en los precios. Pero lo que está claro, y esto se verá agudizado en un plazo de tiempo bastante corto, es que no cuenta con suficiente suelo no urbanizado. Al ser escaso, la presión sobre este tipo de suelo va a ser muy importante, y las dificultades para su mantenimiento crecerán de forma exponencial. No pensamos que esta ley pueda resolver el problema ni tan siquiera obligando a reforestar las áreas "accidentalmente" quemadas o degradadas debido a la presión anteriormente mencionada.



Madrid, 2002

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Avda. Juan de Herrera, 4 • 28040-Madrid