

LAS NORMAS URBANISTICAS EL SISTEMA INSTRUMENTAL

*Directrices para establecer las condiciones
del suelo y la edificación*

Las Normas Urbanísticas se configuran como un sistema instrumental de carácter operativo para la puesta en práctica de la ordenación, gestión y ejecución en el Nuevo Plan General. El siguiente artículo expone esquemáticamente los aspectos fundamentales en los que se ha basado la formulación de este sistema, resaltando aquellos que mejor cumplen los objetivos planteados por el citado Plan General.

Texto: ALFONSO DEL
MORAL CARRO.

*Arquitecto. Jefe del Servicio de
Coordinación de la OMP.*

Colaborador: VICENTE LASO BAEZA.
Abogado. Asesor Técnico de la OMP.

En la actualidad forma parte inseparable de la cultura urbanística la atribución al planeamiento de un papel central y básico en el desarrollo ordenado del medio físico. Sin embargo, para terminar por asumir esta idea fue inevitable un lento proceso de transformación de posiciones que se encontraban enraizadas en una realidad social muy diferente de la actual.

Fue la Ley del Suelo de 1956 la que supuso el primer aldabonazo en esta dirección, superándose un régimen que tenía su origen en el artículo 348 del Código Civil, y que se había formulado en una época caracterizada por el predominio del sector agrario en el desarrollo económico del país, en la que además las facultades de goce y disposición del derecho de propiedad podían ser ejercitadas de un modo casi absoluto.

Sucesivamente, las posteriores disposiciones legales prosiguieron su regu-

lación por la senda ya abierta, reafirmando el carácter esencial del planeamiento urbanístico, sin perjuicio de su debido sometimiento a la Ley. De igual forma, la Constitución ha acentuado la importancia de dicho planeamiento desde el momento en que la propiedad queda directamente vinculada al cumplimiento de una función social que, en el ámbito urbanístico, sólo es posible satisfacer desde la protección del interés general, y en concreto a través del planeamiento. Pues bien, cuando dicha tarea pretende acometerse para el ámbito conformado por los límites territoriales de las Administraciones locales, es el Planeamiento General –en las diferentes versiones instauradas por la legislación urbanística–, el instrumento técnico adecuado para realizarlo. Y Madrid opta por formular un nuevo Plan General de Ordenación Urbana, resultado de un procedimiento de revisión del precedente Plan General del año 1985.

Un documento fundamental

El Nuevo Plan General se compone de diversidad de documentos, y entre ellos destaca como uno de los fundamentales el dedicado a las Normas

Urbanísticas. Se trata de un documento en cuya configuración externa predomina la palabra sobre el dibujo y que se estructura como texto articulado constituido por auténticos mandatos dirigidos a establecer las condiciones del uso del suelo y de la edificación. La exigencia de su concurrencia se concreta en el artículo 72 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y su contenido se establece en el artículo 40 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, variando en función de las distintas clases de suelo.

Desde una perspectiva jurídica, no sólo su presencia entre la documentación del Nuevo Plan General constituye un requisito esencial para afirmar la acomodación de aquel a la Ley, sino que además su contenido aparece predeterminado por ésta, dependiendo de la clasificación del suelo.

No obstante, la mayor virtud de este documento se encuentra en su aspecto eminentemente técnico, pese a no manifestarse externamente con arreglo a una forma gráfica, lo cual no impide que condicione y contribuya decisivamente a configurar la imagen de ciudad finalmente deseada. Los planos, por sí solos, carecen inevitablemente del gra-

do de precisión necesario para desarrollar una ordenación total de un término municipal, y por ello tienen que acudir y descansar sobre las Normas Urbanísticas, las cuales terminan por concretar, desde la letra, dicha ordenación.

Criterios para la configuración

Los criterios seguidos para la redacción de las Normas Urbanísticas ya fueron anticipados en un conjunto de documentos redactados a lo largo del proceso de elaboración del Nuevo Plan General, tales como el de Criterios y Objetivos y el propio Avance. Una vez perfeccionados y complementados se concretan en los siguientes:

- Mantenimiento de la estructura general del sistema normativo del Plan General de 1985, dando por válida la sistemática y orden secuencial de los Títulos configurados en sus Normas Urbanísticas, únicamente alterados por la intercalación de un Título que es absolutamente novedoso, "Condiciones Generales para la Protección del Medio Ambiente Urbano". En él se explicitan aquellos aspectos normativos de carácter medioambiental que por su entidad procede diferenciar del resto de las prescripciones medioambientales que, en el conjunto del sistema normativo y otros documentos del NPG, articulan pautas concretas en tales cuestiones.

- Mantenimiento de los conceptos básicos que fueron objeto de regulación en las Normas Urbanísticas del Plan General de 1985, integrando, en su caso, las aclaraciones o matizaciones surgidas de los diversos decretos y acuerdos interpretativos adoptados en su vigencia, y, en general, del análisis de la problemática suscitada en su aplicación práctica. Estos dos criterios básicos obedecen a la voluntad de ofrecer un sistema que propicie su análisis comparado respecto al anterior Planeamiento General, facilitando su percepción y, si procede, la crítica de los resultados y disposiciones que se deriven del nuevo planeamiento.

- Complementación de dichos conceptos básicos con aquellos otros surgidos del propio Plan General, o motivados por nuevas definiciones y disposiciones contenidas en la Ley del Suelo.

- Flexibilización del sistema normativo

como uno de los principios rectores que inspira la formulación del NPG. Este pretende, como ya se ha dicho en repetidas ocasiones a lo largo de este número de la revista, configurarse como un documento abierto, sin acotación temporal, concebido desde una perspectiva amplia y flexible, que de respuesta a las diversas circunstancias que exigen la propia evolución de la ciudad y la sociedad.

No obstante, el Planeamiento General es un instrumento ejecutivo que desde sí mismo debe articular las pautas precisas para dar respuesta inmediata, en la mayoría de los supuestos (y diferida por la interposición de instrumentos de planeamiento de desarrollo, en los menos), a la ordenación integral del territorio que en él se estructura. Esta disyuntiva entre ejecutividad y flexibilidad exige la adopción de distintas líneas de actuación que, sin distorsionar la esencia del Plan, le doten de una capacidad de adaptación que propicie su efectiva operatividad. En definitiva, su eficacia.

Entre las diversas líneas de actuación para conseguir dicho objetivo dentro del sistema normativo, cabe enunciar las siguientes: la diversificación normativa; la clasificación y el régimen de compatibilidad de los usos; y la movilidad entre usos dotacionales.

- Remisión a normativas sectoriales. El Nuevo Plan General pretende configurarse en sus Normas como un documento lo más conciso posible, en el cual, pese a su aparente voluminosidad y complejidad, se evite, en la medida de lo posible, la tentación de compendiar aquellas materias que tienen una suficiente, adecuada y específica regulación en ordenanzas, reglamentos, normativas y legislaciones (sectoriales o generales), cuya integración provocaría conflictos procedimentales y competenciales que enturbiarían su ejecutividad.

- Establecimiento de regímenes urbanísticos transitorios. El Nuevo Plan General aspira a convertirse en un documento de máxima ejecutividad. En esta línea, cuando el propio NPG remite la resolución de determinadas problemáticas (de carácter conceptual o sectorial más que espacial) a Planes Temáticos para resolver su pretendida ejecutividad y evitar así la aparición de estadios intermedios en los que podría

detectarse un vacío normativo (contrario al principio de seguridad jurídica), se instituyen Condiciones Transitorias para que eviten semejante situación.

Dos niveles de determinaciones

Desde el inicio de los trabajos de redacción del Nuevo Plan General quedó plasmada una idea, en principio planteada como mera posibilidad y hoy incorporada expresamente a las Normas Urbanísticas para establecer una diferenciación de las determinaciones del Plan General según su distinta natu-

**La flexibilización del sistema
normativo es uno de los
principios rectores que inspira
la formulación del NPG , el
cual se configura como un
documento abierto.**

raleza. En un nivel se situarían aquellas determinaciones que fuese posible encuadrar dentro de las propias de la estructura general de la ciudad, y en otro las que respondiesen a una consideración más de detalle o accidental. Dicha diferenciación pretende alcanzar una adaptación ágil del planeamiento al dinamismo social y económico que preside la vida actual en un municipio de la importancia estructural de Madrid. Una crítica bastante común entre la pluralidad de operadores urbanísticos ha sido la gran rigidez de los procedimientos y extensión del tiempo necesarios para efectuar cualquier clase de modificación de los instrumentos de planeamiento general, por reducido e insignificante que fuera su objeto en el conjunto general de sus determinaciones.

Es un hecho fácilmente comprobable que la realidad existente en el momento de la elaboración de un Plan General puede verse alterada sustancialmente al acceder a la ejecución de sus previsiones ante la aparición de nuevas necesidades que pueden llegar a hacer pernicioso para el interés general el pretender consumir los objetivos iniciales. Este hecho ha ocurrido en el pasado y segui-

rá sucediendo en el futuro, puesto que el lapso de tiempo que transcurre entre ambas actuaciones constituye un factor constante difícilmente eliminable.

Por lo tanto, cualquier posible solución que se pudiera ofrecer desde el marco limitado en esta materia del Nuevo Plan General, pasaba inevitablemente por su acomodación a lo dispuesto en las disposiciones legales, colisionando, por otro lado, con una práctica generalizada que exigía la intervención de las diferentes Administraciones.

¿Era posible con arreglo a la Ley del Suelo estatal, y antes de la aparición de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, distinguir dos diferentes niveles en las determinaciones del Plan General para someter su modificación, en unos casos, sólo a la intervención municipal y, en otros, además, a la autonómica, según si la naturaleza de la determinación fuera de detalle o estructurante?

Sin negar las dudas que esta cuestión albergaba y su confrontación con una práctica contraria, la Oficina Municipal del Plan de Madrid fue siempre partidaria de hacer dicha distinción.

La Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Madrid resuelve definitivamente esta cuestión en su artículo 45, al

exigir como una determinación más de los Planes Generales distinguir entre "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", cuya modificación resolverá la Administración Local, y los restantes, que exigirán en todo caso la intervención autonómica.

La concreción de esta medida se materializa en el documento de las Normas Urbanísticas, donde se asigna a cada uno de sus artículos su pertenencia a uno u otro nivel, con indicación de las reglas procedimentales que deben seguirse en función de la naturaleza de la determinación afectada.

La clasificación

La clasificación y el régimen de compatibilidad de los usos constituye una pieza fundamental de las Normas Urbanísticas para la pretendida flexibilización del Nuevo Plan General.

El destino urbanístico de los suelos ordenados por el NPG se resuelve, bien directamente por la calificación urbanística, o bien indirectamente, mediante la articulación de los distintos regímenes de compatibilidades en las Normas Zonales u Ordenanzas particulares de los correspondientes planeamientos.

Para configurar ambos procedimientos se instituye como pieza básica un método diversificado para la clasificación (más que una clasificación habría que hablar de un sistema de clasificación de usos) y planificación de los mismos. La metodología seguida ha consistido en contemplar los usos –siempre bajo un punto de vista urbanístico–, desde diversas ópticas o enfoques, los cuales aportan diferenciaciones o adjetivaciones que propician una gama sumamente diversificada para su selección en orden a la implantación en el territorio, de acuerdo con el modelo de ordenación flexible instituido y regulado por el Nuevo Plan General.

El conjunto de dichas ópticas implica calificaciones diversas que van aportando múltiples perfiles cuyo compendio configuran la imagen de la ciudad pretendida. Como consecuencia de dicha metodología los usos se han clasificado: según su naturaleza, régimen de interrelación, afección a un régimen de protección pública, calificación ambiental, consideración en el cálculo del aprovechamiento tipo, grado de pomenorización,

ámbito funcional, tipología, e incidencia en la caracterización de un edificio o grado de ocupación en el mismo.

Esta clasificación queda debidamente definida en el sistema normativo por su especial significación en la naturaleza de los usos y por su régimen de interrelación. Según su naturaleza, a tenor de la función intrínseca de los usos determinantes del destino urbanístico de los suelos y, en consecuencia, de su calificación urbanística, se clasifican en: uso residencial, industrial, terciario, dotacional, y propios del medio natural. La clasificación de los usos según su régimen de interrelación es uno de los enfoques más esenciales utilizados en la configuración del nuevo sistema de clasificación de los usos. Dicha clasificación, establecida en función del nivel de afección y consecuente caracterización de las zonas, áreas o sectores en que se estructura el territorio ordenado por el Nuevo Plan General, es la siguiente:

Cualificados:

Corresponden directamente a las calificaciones establecidas por el NPG para una determinada zona o área del suelo urbano, o a las calificaciones que en suelo urbanizable se instituyan en los correspondientes planeamientos de desarrollo. Solamente estos usos son los que intervienen en el cálculo del aprovechamiento tipo de las áreas de reparto. Por otra parte, se consideran también usos cualificados los que corresponden a los usos propios del medio natural en suelo no urbanizable.

No cualificados:

Constituyen un amplio y heterogéneo sistema de usos que no tienen correspondencia directa y biunívoca con las calificaciones previstas en el NPG para determinadas zonas, áreas o sectores del mismo. Configuran para estos ámbitos, por una parte, el sistema de usos compatibles, por otra (por exclusión), el conjunto de usos incompatibles o prohibidos para ellos, y finalmente, engloban aquellos usos que, con carácter provisional o transitorio, son susceptibles de implantarse en los mismos en condiciones específicas. A su vez, los usos no cualificados se diferencian en usos compatibles, prohibidos y provisionales.

De entre los usos no cualificados procede resaltar, por su especial interés, los USOS COMPATIBLES. Estos constituyen un sistema de usos indiferenciados, supeditados a los cualificados que, en unos casos, contribuyen al correcto funcionamiento de aquéllos, y, en otros,

USOS URBANISTICOS

SEGUN EL DESTINO DE LOS TERRENOS

- Residencial
- Industrial
- Terciario
- Dotacional
- Propios del medio natural

SEGUN SU INTERRELACION

- Cualificado Característicos
- No característicos

- No cualificado Compatibles Asociado (vinculado*)
- Complementario (Subordinado**)
- Autorizable
- Alternativo

- Prohibidos

- Provisionales

* Variante del uso asociado: cuando constituye dotación al servicio de otro uso que lo demanda.

** Exclusivamente compatibles respecto a usos cualificados dotacionales.

complementan el marco funcional del área, zona o sector, propiciando así el carácter diverso que el Plan pretende desplegar sobre el suelo en él ordenado. Debido a la caracterización de su génesis, potestativa o inducida, no impuesta o exigida por el NPG, no intervienen directamente en el cálculo del aprovechamiento tipo de las áreas de reparto.

Dentro de los usos compatibles a su vez se explicitan matices que complementan su diversificación conceptual, que adquiere especial significación en la regulación de los distintos regímenes de compatibilidades. Estas cualificaciones diferenciales dan lugar a una subclasificación de los usos compatibles: por un lado figuran los Usos asociados, que son aquellos que colaboran directamente al correcto desarrollo y funcionamiento de los usos cualificados, supeditados y directamente relacionados con el uso del edificio o conjunto edificatorio al que sirven, quedando funcional y jurídicamente integrados en o con el uso cualificado, no desvirtuándolo ni requiriendo medidas de control ulterior. Cuando se exigen como dotación al servicio de un edificio adquieren la condición de usos vinculados (como las plazas de aparcamiento al servicio del uso de un edificio), y tal condición deberá constar en la correspondiente licencia y acceder al Registro de la Propiedad, a tenor de la posibilidad contemplada en el artículo 307.4 de la Ley del Suelo.

En segundo lugar se encuentran los Usos complementarios, que son aquellos usos compatibles que aportan una deseable diversidad funcional a las zonas, áreas o sectores ordenados en el NPG, enriqueciendo y complementando a los usos cualificados que caracterizan a estos ámbitos, ampliando el régimen de actividades de aquéllas y favoreciendo, en definitiva, la dinámica urbana. En definitiva, son un tipo de usos que no tienen que integrarse, funcional ni jurídicamente, con el uso cualificado que se desarrolla en un edificio, (por ejemplo, el uso comercial existente en una planta baja de un edificio residencial). Desde el NPG, o desde sus instrumentos de planeamiento de desarrollo se regula su situación y extensión, sin que estén previstas posteriores medidas de control.

Dentro de los Usos complementarios conviene diferenciar los Usos subordinados, cuya característica principal es que pueden implantarse exclusivamente en parcelas calificadas como uso dotacional por el NPG, y no en las parcelas que

como consecuencia del régimen de compatibilidad de usos puedan destinarse potestativamente a uso dotacional. La implantación de estos usos subordinados no podrá interferir el correcto funcionamiento de la actividad dotacional, ni afectar a su seguridad y funcionalidad. Su intensidad queda acotada, ponderada y diferenciada en función de la clase de uso dotacional de que se trate, y siempre en relación directa y continua con la superficie edificada real del uso dotacional. Asimismo, no podrá afectar cualitativamente a la integridad de la unidad dotacional, por lo que deberán establecerse las condiciones jurídicas que puedan garantizar la preservación de dicha unidad, aun cuando pueda instituirse un régimen de propiedad horizontal. Por su carácter, los usos compatibles subordinados deberán someterse, antes de su implantación, a un Estudio de Incidencia Ambiental.

En tercer lugar figuran los Usos autorizables, que son usos compatibles genéricamente encuadrables en los usos complementarios, pero que se diferencian de ellos debido a que pueden, si no se les controla adecuadamente, colisionar con los usos cualificados de la zona, área, o sector. Es decir, se trata de usos posibles supeditados a los cualificados, pero de implantación condicionada a la superación o cumplimiento de las condiciones que se deriven del Estudio de Incidencia Ambiental, al que preceptivamente deberán someterse. El NPG, en relación con determinados usos no cualificados, (subordinados y autorizables), los contempla bajo una perspectiva nueva, dinámica, la cual comporta su aceptación condicionada a la evolución de la zona donde está previsto implantarlos.

Por último, los Usos alternativos son usos admitidos como compatibles por el NPG para una determinada zona, área o sector en coexistencia con el uso cualificado. En actuaciones puntuales pueden sustituir al uso cualificado sin necesidad de medidas de control.

Como conclusión, podría decirse que en la composición de los usos modelada en el NPG, los cualificados constituyen la base de su implantación, y los no cualificados, y en concreto los compatibles, su complementación condicionada, a excepción de los usos prohibidos.

Conviene resaltar que determinados usos del NPG no se resuelven directamente desde el mismo mediante calificaciones directas de suelo, salvo excepciones, sino a través del sistema de

usos compatibles, por lo que éste adquiere una especial relevancia.

Movilidad entre los dotacionales

En la aplicación del Plan General de 1985 constituye un hecho contrastado la excesiva pormenorización de la función dotacional en la calificación de suelo determinada en el plano de Detalle en Suelo Urbano (DSU) y en el de Inventario de Acciones (INA). Asimismo, en su sistema normativo, al definir el alcance de la calificación dotacional y regular el régimen de sustitución de usos dotacionales existentes, se produce una excesiva rigidez de la capacidad de transformación. Esta circunstancia ha traído como consecuencia la necesidad de acudir a procedimientos complejos y dilatados de modificación del Plan General cuando las distintas administraciones competentes han pretendido llevar a la práctica sus programas de inversión. El NPG resuelve la situación operando en dos

El destino de los suelos ordenados por el NPG se resuelve directamente, por la calificación urbanística, o indirectamente.

direcciones: organiza el sistema dotacional a través de una calificación de suelo jerarquizada en niveles según su distinto ámbito funcional, según factores como situación, accesibilidad, utilización, régimen de titularidad y gestión. Así, en sus documentos de ordenación explícita exclusivamente tres niveles: básico, singular y privado, a los que corresponde la clase de dotación de servicios colectivos de las parcelas calificadas. Y por otra parte, en el régimen normativo de las dotaciones de servicios colectivos, se instituye directamente un sistema de movilidad flexible que permite en una parcela calificada y de una determinada clase, implantar otras clases de usos dotacionales de servicios colectivos. Finalmente, el régimen normativo establece el sistema para la concreción de la categoría de la clase de uso dotacional que se trata de implantar o sustituir, contemplando la posibilidad de redactar planes temáticos o sectoriales para una mayor intervención y concertación de las distintas administraciones, asociaciones o colectivos implicados.