UNA NUEVA LEGISLACION DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Una opinión controvertida

En la Comunidad Autónoma de Madrid se ha promulgado una nueva Ley sobre ordenación del territorio y urbanismo, denominada Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, publicada en el B.O.C.M. de 15 de abril de 1995. Se trata de una Ley importante y, pese a su carácter, logra una unidad de estilo, está bien construida, defiende un claro modelo de intervención en materia de urbanismo de la Administración autonómica y se integra sin dificultad en el ordenamiento estatal.

Texto: FRANCISCO PERALES MADUEÑO.
Abogado Urbanista.

El deslizamiento de la ordenación del territorio hacia las actuaciones típicamente urbanísticas ha sido una constante atracción para la Administración autonómica de Madrid, que ya se advertía en la Ley 10/1984, al regular el contenido de las determinaciones de las Directrices, y se convierte en una realidad reconocida como un componente ineludible de la ordenación territorial en el nuevo texto legal. De este texto se desprende que la política territorial se entiende como gobierno del territorio, o como acción de gobierno del territorio (punto II de la Exposición de Motivos), que se asienta o articula sobre la planificación regional y sobre la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad. La planificación regional se instrumenta a través de la figura del Plan Regional de Estrategia Territorial, cuyo contenido estructural ortodoxamente el artículo 16, de los Programas Coordinados de la Acción Territorial y de los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural. La actividad urbanística directa y propia de la Comunidad se desarrolla con las actuaciones de interés regional a las que antes se aludía.

La idea esencial

La plasmación en la Ley de la idea fundamental de que el gobierno del territorio es la ordenación del territorio y, en definitiva, política territorial, merece ser bien recibida porque supone, o debe suponer, la superación de la identificación del concepto con el instrumento

aplicativo, que es la planificación territorial. El Plan es un instrumento de la política de ordenación del territorio, que debe servir de apoyatura para racionalizar las políticas sectoriales con incidencia sobre el territorio. La aparición de las actuaciones de interés regional, a través de Zonas de Actuación Inmediata y de Actuación Diferida, que deben estar previstas en el Plan Regional de Estrategia Territorial, es una novedad en la que confía, quizá excesivamente, la nueva concepción legal de la política territorial. Excesivamente porque igual que otrora se ha identificado de manera reduccionista la figura del Plan de ordenación territorial con la política de ordenación del territorio, existe el riesgo de que la identificación recaiga, ahora, en estas actuaciones urbanísticas propias y directas de la Comunidad, y ésta acabe destinando la mayor parte de su esfuerzo político y administrativo al urbanismo directo en detrimento de la dimensión territorial de su competencia, y en posible conflicto con los Ayuntamientos.

No se puede negar a la CAM la posibilidad de realizar actuaciones urbanísticas de interés regional, como las que representan las Zonas, ni las de ejecutar Proyectos concretos de interés o alcance regional. Pero los problemas surgen cuando se comprueba que tanto unas como otras suponen una excepción al principio general de que el planeamiento general regula de forma integral el uso de la totalidad del suelo municipal. Excepciones que pueden estar justificadas cuando se trate de las Zonas de Interés Regional de Actuación Inmediata o de Proyectos de Alcance Regional de infraestructuras, dotaciones, equipamientos, e incluso de viviendas públicas, pero que no

lo parecen tanto cuando se extienden a la constitución de reservas de suelo a largo plazo, o a la implantación de actividades económicas. Otra característica notable de la Ley es que ha sobrevalorado el fenómeno metropolitano de Madrid, en el que tiene peso específico el municipio de la capital, prescindiendo de la posibilidad de crear una entidad metropolitana ad hoc, de acuerdo con la legislación de régimen local. Se presupone que los problemas urbanísticos metropolitanos se resolverán a través del Plan Regional de Estrategia Territorial y de los Programas Coordinados de Acción Territorial. El silencio de la Ley sobre Madrid capital resulta llamativo; la única concesión que ha realizado la Ley a su favor ha sido garantizar la presencia permanente de un representante de su Ayuntamiento en la Comisión de Concertación de la Acción Territorial.

El planeamiento

Agotada la regulación de la política territorial en los Títulos III y IV, los restantes se refieren a aspectos del planeamiento urbanístico, al régimen del suelo no urbanizable y urbanizable no programado, a la expropiación forzosa, a la intervención pública en el mercado inmobiliario de la vivienda y a la adopción de medidas para incrementar la eficacia administrativa.

En materia de planeamiento la Ley no introduce innovaciones, salvo la posibilidad de incluir sistemas generales en áreas de reparto de suelo urbano, la matización del artículo 43 de que para determinar el aprovechamiento en las áreas de reparto se podrá referir el cálculo del aprovechamiento lucrativo a índices de edificabilidad o a la aplicación de las concretas condi-

La Ley ha sobrevolado bastante el fenómeno

metropolitano de Madrid, en el que tiene un peso específico el municipio de la capital.

ciones edificatorias, y la importante novedad del artículo 45, que permite distinguir en el planeamiento general las determinaciones que deben considerarse como propias del planeamiento de desarrollo y, por tanto, sujetar su modificación al mismo procedimiento de su aprobación. Esta es una de las escasísimas muestras de confianza de la Ley en la esfera municipal, limitada por el anuncio de la Disposición Final Tercera b) de una autorización deslegalizadora al Consejo de Gobierno para regular las determinaciones del planeamiento general, cuya modificación no puede trasladarse al nivel competencial municipal, así como para someter a nueva regulación el procedimiento de aprobación de las modificaciones de las de nivel de planeamiento general y de las de nivel de planeamiento de desarrollo.

El resto del Título V se dedica a redefinir los conceptos de modificación y revisión y a establecer el régimen de competencias para la aprobación del planeamiento. Sobre la base de una doctrina jurisprudencial reciente que vino a garantizar las competencias municipales frente a las competencias de los órganos autonómicos en el acto de la aprobación definitiva del planeamiento municipal, el artículo 48 refuerza las de la Comunidad, a la que permite corregir, modificar e incluso sustituir la ordenación propuesta por el municipio sobre el modelo territorial, la clasificación del suelo, uso e intensidades y sistemas generales municipales, con la justificación de que se fundamente en la perspectiva de los intereses supramunicipales.

La segunda muestra de confianza en la competencia municipal está en la reducción a 15.000 habitantes del nivel de población que habilita a un Ayuntamiento para la aprobación definitiva de los Planes Parciales y Especiales, estén previstos o no en el planeamiento general, siempre que resulten conformes con el mismo. Este último inciso puede ser el final de la inteligente doctrina jurisprudencial sobre la habilitación de los Planes Especiales para alterar determinaciones del planeamiento general siempre que no afecten a sus sistemas estructurantes.

El Título afronta, en línea con la reciente Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana, la cuestión del régimen urbanístico del suelo no urbanizable y del urbanizable no programado en tanto no se aprueben Programas de Actuación Urbanística, y lo hace afirmando que se amplíen los usos admisibles.

La visión del suelo no urbanizable

La nueva visión del suelo no urbanizable representa más un cambio de mentalidad de la Comunidad, que una diferencia real con lo que establecían los artículos 85 y 86 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y establecen los artículos 16 y 18 del Texto Refundido de 26 de junio de 1992. En todo caso, es elogiable la normalización del tratamiento de la utilización del suelo rural, aunque hay que advertir que las obras, construcciones e

instalaciones vinculadas con los usos del suelo no urbanizable a que se refiere el artículo 53 de la nueva Ley de la Comunidad, sólo son posibles previa calificación, o informe en el caso del apartado a), de la Comunidad y licencia municipal. Calificación sometida a plazo renovable en los supuestos de los artículos 53.1 c) y f), cuya caducidad, como la de la licencia, por no solicitar prórroga, establece el artículo 65 c) sin necesidad de trámite o declaración administrativa alguna, olvidando la constante doctrina jurisprudencial sobre la necesidad de que la caducidad de las licencias sea expresamente declarada en expediente administrativo con audiencia del interesado. De nuevo se manifiesta la prepotente prerrogativa del poder sobre la débil conquista del principio de seguridad jurídica del administrado.

Además de la calificación, la Ley establece, según los casos, la imposición de pago de cantidades en concepto de canon, prestación de garantías, y cesiones en calidad de cargas urbanísticas. Aflora, una vez más, la tesis de que todo lo que se construya sobre el suelo proviene de un beneficio otorgado por la Administración que debe, en justicia, percibir una participación que para el propietario o promotor representa una carga urbanística, que, más que aportación al proceso de urbanización y creación de suelo urbano, es una especie de penalidad por el aprovechamiento que la Administración le permite obtener gravando injustificadamente la actividad productiva que, al final, paga el consumidor. Cuánto más sencillo hubiera sido establecer que los Planes regularan los usos y construcciones autorizables según la Ley en el suelo no urbanizable, sometiendo su aplicación a la licencia municipal. Pero claro, una solución tan simple excluye una de las finalidades perseguidas: someter todo el suelo no urbanizable y urbanizable no programado al directo control de la Comunidad Autónoma de Madrid.

La gestión propuesta

En la gestión urbanística, destaca la regulación de los convenios urbanísticos, cuya naturaleza jurídico-administrativa determina el artículo 77, y de la liberación de la expropiación, la creación del sistema de ejecución forzosa y el planteamiento de los Programas de Rehabilitación Concertada de Areas Urbanas. No se han introducido mejoras en el sistema de compensación, como es la reducción del quorum para implantar el sistema y para aprobar el Proyecto de Compensación, aunque el art. 74.3 permite que los convenios de gestión se aparten de los sistemas de actuación y establezcan el estatuto específico de la ejecución de que se trate.

Legitimar la expropiación

El Título VIII regula las causas que legitiman la expropiación y crea el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de la CAM, incurriendo en una duplicidad que no justifica ni la eficacia administrativa, ni la facultad legal con que cuenta ésta para crearlo. Los Títulos IX y X introducen medidas para la intervención pública en el mercado inmobiliario y en la vivienda y para el incremento de la eficacia de la actividad administrativa. Lo que más destaca es la imposición de incluir en el planeamiento general los municipios de más de 25.000 habitantes, y los de menos que acuerde la Comunidad de previsiones para que el 50% de la superficie de suelo urbanizable destinado a uso residencial se reserve para construir viviendas sujetas a algún régimen de protección, y la constitución del Patrimonio Urbanístico del Suelo de la Comunidad corolario natural de la actividad urbanística que la Ley le atribuye. De las Disposiciones Adicionales destaca la Segunda, que anuncia nuevas disposiciones del Consejo de Gobierno de la CAM, y la Tercera, que excluye la aplicación de la ruina a los bienes inmuebles sujetos a un régimen de protección exigente de su preservación, obligándole además a la rehabilitación. De las Transitorias la Tercera somete a tanteo y retracto de la CAM y de los Municipios el suelo clasificado por el planeamiento y destinado a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o incluido en Areas de Rehabilitación Integrada o Concertada.

ANÁLISIS FINAL

Más que una Ley para la actuación urbanística de esta Comunidad, es una Ley decididamente intervencionista y poco municipalista, que agrava la maraña administrativa que constituye el tejido en el que se mueven todos los sectores de actividad urbanística. Por el contrario, puede resultar altamente eficaz cuando se trate del planeamiento, público o privado, de iniciativas de interés regional, pero a

costa de la quiebra del sistema legal del planeamiento municipal, lo que pone una vez más en cuestión la validez de un sistema tan rígido y la necesidad de proceder a su adaptación a las necesidades del mercado, reduciendo el dogmatismo de la inflexibilidad jerárquica de los Planes cuando su aplicación corresponde a los Ayuntamientos y a los miembros de la sociedad civil.