

Urbanismo, vivienda y crecimiento económico

El caso de Madrid

JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES

© **Juan Ramón Fernández Torres**, 2026
© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: 2026

Depósito Legal: M-5379-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-715-5

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-716-2

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRO-DUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

Página

1

PRESENTACIÓN 17

2

**LA REFORMA DE LA LSCM DE 2022 EN POS DE LA
REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y EL IMPULSO DE LA
CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS..... 21**

**2.1. Justificación, tramitación y alcance de la reforma promo-
vida por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de medidas
urgentes para el impulso de la actividad económica en la
Comunidad de Madrid 22**

**2.2. Las modificaciones introducidas en la legislación de orde-
nación del territorio 27**

2.3. El contenido y alcance de la reforma de la LSCM 32

2.3.1. Novedades en materia de planeamiento 32

2.3.1.1. Reservas de suelo para vivienda protegida. ... 32

**2.3.1.2. Modificación de las determinaciones estructu-
rantes mediante un Plan Especial..... 33**

**2.3.1.3. Modificación de las determinaciones pormeno-
rizadas..... 36**

**2.3.1.4. Implantación de viviendas sujetas a algún régi-
men de protección pública en suelos vacantes
de las redes de servicios o de equipamientos. . 37**

	<i><u>Página</u></i>
2.3.1.5. Los espacios privados en sustitución de la cesión de redes públicas locales	39
2.3.1.6. La prevalencia de los estándares de plazas de aparcamiento fijados en el planeamiento	40
2.3.1.7. Las funciones reforzadas del Plan Parcial.	41
2.3.1.8. La nueva ordenación del documento de Avance del planeamiento	41
2.3.1.9. La nueva regulación del Plan Especial	43
2.3.1.10. Exclusión de la evaluación ambiental estratégica para los Estudios de Detalles y algunos Planes Especiales.	44
2.3.1.11. Excepción de la evaluación de identidad de género y de impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género	45
2.3.1.12. Las nuevas condiciones para la alteración del planeamiento	45
2.3.2. <i>Innovaciones en materia de propiedad del suelo</i>	49
2.3.2.1. La ordenación de las actuaciones de dotación .	49
2.3.2.2. Los cambios en el régimen de las actuaciones en suelo no urbanizable de protección	55
2.3.3. <i>Cambios en materia de ejecución del planeamiento</i>	59
2.3.3.1. Las transferencias de aprovechamiento en suelo urbano consolidado.	59
2.3.3.2. La ejecución de redes públicas comunes a varios ámbitos de actuación o sectores por una entidad urbanística colaboradora.	61
2.3.4. <i>Alteraciones en materia de edificación e intervención en el mercado inmobiliario</i>	62
2.3.4.1. El nuevo régimen de colaboración público-privada en el ejercicio de funciones administrativas de naturaleza urbanística.	62
2.3.4.2. La ampliación del silencio administrativo negativo en materia de licencias.	65
2.3.4.3. Variaciones en el control posterior de las declaraciones responsables	66

	<i><u>Página</u></i>
2.3.4.4. La reforma del régimen de los patrimonios públicos de suelo	66
2.3.4.5. Ampliación de los posibles destinos del derecho de superficie	67
2.3.4.6. Cambios en materia de disciplina urbanística. .	68
2.4. Balance final.....	69

3

LA MODIFICACIÓN PUNTUAL DE LAS NORMAS URBANÍSTICAS DEL PGOU DE MADRID DE 1997 ENCAMINADA A ESTIMULAR SU ACTIVIDAD URBANÍSTICA Y ECONÓMICA	71
3.1. Justificación y alcance de la modificación puntual	71
3.2. Simplificación, racionalización y flexibilización de los trámites urbanísticos precisos para la implantación de ciertas actividades	74
3.3. Nuevo programa mínimo de vivienda.....	76
3.4. Factor verde	77
3.5. Mejora de las dotaciones	79
3.6. Actividades industriales.....	80
3.7. Actuación en patios de manzana	83
3.8. Determinación del uso cualificado en la norma zonal 3 ...	84
3.9. Edificaciones en situación de fuera de ordenación	86
3.10. Edificios con infracciones urbanísticas prescritas	89
3.11. Conclusiones.....	89

4

LA PRIMERA REFORMA DE LA LSCM DE 2024 DIRIGIDA A FOMENTAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA	91
--	-----------

4.1.	Justificación y alcance de la reforma contenida en la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida.	91
4.2.	La minoración de las cargas urbanísticas por medio de la modificación de los artículos 36, 50 y 67 LSCM.	94
4.3.	El régimen especial de cambio de uso en los suelos calificados con uso terciario oficinas para la implantación de viviendas protegidas en arrendamiento.	96
4.3.1.	<i>Justificación y alcance legal y efectivo del régimen especial.</i>	96
4.3.2.	<i>Contenido del régimen especial</i>	101
4.3.2.1.	Ámbito y eficacia	101
4.3.2.2.	Condiciones y límites.	101
4.3.2.3.	Licencias.	103

5

	LA SEGUNDA REFORMA DE LA LSCM DE 2024. UNA NUEVA VUELTA DE TUERCA DIRIGIDA A CONSOLIDAR EL DESARROLLO ECONÓMICO E INMOBILIARIO	105
5.1.	Justificación y alcance de la reforma llevada a cabo por la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio	105
5.2.	Las modificaciones introducidas en la Ley 9/1995.	115
5.3.	La reforma de la LSCM	122
5.3.1.	<i>Innovaciones relativas al planeamiento urbanístico</i>	122
5.3.2.	<i>Novedades en materia de propiedad del suelo</i>	132
5.3.3.	<i>Cambios referidos a la ejecución del planeamiento</i>	136
5.3.4.	<i>Modificaciones en materia de edificación e intervención en el mercado inmobiliario</i>	141
5.3.4.1.	Calificaciones urbanísticas y declaraciones responsables	141
5.3.4.2.	Entidades privadas colaboradoras en el ámbito del urbanismo.	150

	<u><i>Página</i></u>
5.3.4.2.1. Base y fundamento del modelo legal	150
5.3.4.2.2. Puesta en funcionamiento de las entidades privadas colaboradoras urbanísticas.....	153
5.3.4.2.3. Relaciones entre los Ayuntamientos y las entidades privadas colaboradoras.....	157
5.3.4.2.4. Robustecimiento de las obligaciones de las entidades privadas colaboradoras.	157
5.3.4.2.5. Régimen sancionador especial....	159
5.3.4.3. Patrimonios públicos de suelo.....	163
5.3.5. <i>Cambios en materia de disciplina urbanística</i>	164
5.4. Régimen transitorio	168
5.5. Balance final	169
CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LOS DISTINTAS INICIATIVAS EN CURSO	171
BIBLIOGRAFÍA	175
ANEXO. TABLA COMPARATIVA DE LA LSCM ANTES Y DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 7/2024, DE 26 DE DICIEMBRE	183

La segunda reforma de la LSCM de 2024. Una nueva vuelta de tuerca dirigida a consolidar el desarrollo económico e inmobiliario

SUMARIO: 5.1. JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE DE LA REFORMA LLEVADA A CABO POR LA LEY 7/2024, DE 26 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA UN DESARROLLO EQUILIBRADO EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. 5.2. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LA LEY 9/1995. 5.3. LA REFORMA DE LA LSCM. 5.3.1. *Innovaciones relativas al planeamiento urbanístico*. 5.3.2. *Novedades en materia de propiedad del suelo*. 5.3.3. *Cambios referidos a la ejecución del planeamiento*. 5.3.4. *Modificaciones en materia de edificación e intervención en el mercado inmobiliario*. 5.3.4.1. Calificaciones urbanísticas y declaraciones responsables. 5.3.4.2. Entidades privadas colaboradoras en el ámbito del urbanismo. 5.3.4.2.1. Base y fundamento del modelo legal. 5.3.4.2.2. Puesta en funcionamiento de las entidades privadas colaboradoras urbanísticas. 5.3.4.2.3. Relaciones entre los Ayuntamientos y las entidades privadas colaboradoras. 5.3.4.2.4. Robustecimiento de las obligaciones de las entidades privadas colaboradoras. 5.3.4.2.5. Régimen sancionador especial. 5.3.4.3. Patrimonios públicos de suelo. 5.3.5. *Cambios en materia de disciplina urbanística*. 5.4. RÉGIMEN TRANSITORIO. 5.5. BALANCE FINAL.

5.1. JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE DE LA REFORMA LLEVADA A CABO POR LA LEY 7/2024, DE 26 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA UN DESARROLLO EQUILIBRADO EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, constituye la tercera y hasta ahora última de las reformas de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSCM) acometidas en un intervalo de sólo 3 tres años, tras la llevada a cabo por las Leyes 11/2022 y 3/2024,

analizadas más arriba. Se trata de la 21.^a modificación de la LSCM en apenas 23 años de vigencia.

Esta Ley 7/2024 es denominada Ley «*ómnibus*», al igual que la Ley 11/2022. Recuérdese que la Ley 11/2022, analizada más arriba, comprende la modificación parcial de 34 disposiciones generales de muy distintos sectores de actividad (de ellas, 32 Leyes) y la derogación total o parcial de otras 13. Por su parte, la Ley 7/2024 tiene un alcance menor desde un punto de vista cuantitativo, pues modifica «sólo» poco más de una decena de Leyes, pero afecta de forma sensible a diversos sectores regulados de relevancia sustancial.

La Ley 7/2024 se inscribe además dentro de un impulso reformador más amplio. No en balde su aprobación es coetánea con la de las Leyes 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid, y 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025. Este paquete legislativo se ha dado en llamar «*ómnibus*» en razón de la extensión de su contenido.

Así, en lo relativo a la Ley madrileña 8/2024, pueden señalarse entre las medidas más destacables las que siguen:

- Se atribuye de modo genérico a las Entidades locales, incluidas por lo tanto las Mancomunidades de municipios, la competencia para ordenar, gestionar, inspeccionar y sancionar los servicios urbanos de transporte público de viajeros en los supuestos de creación de Áreas Territoriales de Prestación Conjunta de forma directa por el ente competente para el otorgamiento de las autorizaciones de transporte interurbano (nuevo artículo 4.5 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid);
- Se eliminan diversos requisitos, los relacionados con el personal de los municipios asociados y el de la integración en la Mancomunidad de interés general de municipios con población igual o inferior a 20.000 habitantes, con el propósito de incrementar las sinergias entre municipios de población diversa y estimular una mayor reducción de costes y una mejor prestación de los servicios (artículo 74 ter.4 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid);
- Se amplía el ámbito de actuación del Programa de Inversión Regional sin alterar su fin esencial, de manera que se destine prioritariamente a los servicios de competencia municipal (en particular, los servicios mínimos y obligatorios) y, de forma adicional, a otros servicios relevantes en sede local (en especial en los municipios de menor población); se flexibiliza el régimen de cofinanciación de todas las actuaciones

nes previstas en el mismo; se habilita a los Ayuntamientos para proteger la imagen institucional de la sede principal de la Alcaldía, de forma análoga al nuevo régimen de tutela de la Real Casa de Correos (artículos 128, 130 y 131 y nueva disposición adicional 6.^a de la citada Ley 2/2003);

- Se suprime la obligación de dar cuenta al Consejo de Gobierno del informe sobre duplicidades, con dos fines, simplificar el procedimiento por un lado y agilizar los plazos de emisión del mismo y ulterior posterior comunicación a las Entidades locales peticionarias por otro; y se aclara el sentido del silencio en ausencia de dicho informe en plazo, presumiéndose la existencia de dichas duplicidades (artículo 6.2 de la Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre);
- Con el fin de suspender el procedimiento incoado por el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática para declarar la Real Casa de Correos como Lugar de Memoria Democrática, se declara como Sede de la Presidencia de la Comunidad de Madrid y se introducen en el nuevo capítulo VIII del Título IV de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, diversas medidas dirigidas a proteger y preservar su neutralidad, pluralidad, concordia, respeto a la verdad y a la historia, imagen institucional, significado y uso actual, atribuyendo a ésta prerrogativas para ordenar el cese inmediato de actuaciones contrarias a dichos valores, adoptar medidas oportunas de reparación de los daños irrogados y autorizar la instalación de placas o distintivos;
- Los nuevos artículos 34.9 y 39.15 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid crean el Cuerpo de Inspectores de Servicios Sociales, dotándolo de funciones específicas, y su artículo 59.2.a) excluye el otorgamiento de la situación administrativa de excedencia por incompatibilidad cuando se da con otro puesto de funcionario interino o de personal laboral temporal, con el fin de reducir los altos niveles de temporalidad existentes;
- Se atribuye la competencia para acordar y resolver los arrendamientos de bienes inmuebles de organismos autónomos, entidades de Derecho público y demás entes públicos al órgano determinado por sus estatutos o norma de creación y, en su defecto, a su órgano de contratación, previo informe de la Consejería competente en materia de Hacienda (artículo 46.1 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid);
- Se ajusta el régimen jurídico de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid a la nueva Consejería de Digitalización

y se refuerza su plena autonomía orgánica y funcional en aras de una mayor eficacia (artículo 10 de la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas);

- Se designa de forma expresa a uno de los vocales del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid como Vicepresidente para sustituir a su Presidente en casos de vacante, ausencia o enfermedad (artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público);
- Se nombra el Consejo de Transparencia y Protección de Datos como órgano autonómico responsable del ejercicio de las funciones de Autoridad Independiente de Protección del Informante en la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo previsto por la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, correspondiendo a su Presidente incoar y resolver los procedimientos sancionadores (nuevo artículo 77.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid);
- Se adaptan los regímenes respectivos de control interno de la gestión económico-financiera de la Agencia de Contratación Sanitaria y de tesorería a la Ley 9/1990, de 8 de noviembre y a los Decretos 45/1997, de 20 de marzo, y 62/2021, de 21 de abril, entre otras novedades (artículo 41 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid);
- Se suprime el Consejo de la Juventud, regulado por la Ley 8/2017, de 27 de junio, para racionalizar el gasto y mejorar la eficiencia administrativa; y
- Se insertan algunas modificaciones en la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos.

En lo referente a la Ley madrileña 9/2024, merecen reseñarse las innovaciones más significativas:

- Se habilita a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo para autorizar a las Entidades de Derecho Público y otros Entes Públicos a contratar personal funcionario, laboral o estatutario, con una relación preexistente de carácter fija e indefinida en el sector público de la Comunidad de Madrid y los contratos que se celebren generarán derecho a

seguir percibiendo el complemento de antigüedad en idéntica cuantía a la del puesto de procedencia (artículo 22.19.2);

- Se somete a informe de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo la modificación de las retribuciones del personal con contrato laboral especial de alta dirección de las empresas, entes, fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad de Madrid (artículo 30.6, inciso final);
- Se fija un límite máximo para el importe total a abonar en concepto de productividad variable por cumplimiento de objetivos del personal estatutario de los servicios de salud (artículo 27.7);
- Se adaptan los supuestos de contratación de personal laboral con cargo a créditos para inversiones a la legalidad vigente (artículo 37);
- Se mantienen los importes de los umbrales de la exigencia de autorización del Consejo de Gobierno en materia de gasto (artículo 46);
- Se amplía el plazo de los depósitos bancarios que las Universidades públicas pueden contratar con entidades financieras que no cumplan los criterios de calificación crediticia pero estén sujetas al sistema de supervisión del Banco Central Europeo, especificándose que pueden realizar solo en el ámbito de la Unión Europea y de Suiza (artículo 51.10);
- Se introducen dos nuevos capítulos, un V dedicado al «régimen de gestión económica y presupuestaria de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid», regulada por el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, para la contratación centralizada de material, tecnología y servicios, cuyo fin es incrementar su agilidad, eficiencia, y homogeneidad en las adquisiciones, unificando precios y beneficiándose de economías de escala; y un VI, dirigido a regular las transferencias de crédito entre aquella y el Servicio Madrileño de Salud;
- Se prescinde de la obligación de informar a la Asamblea en el 1.º trimestre de cada año acerca de la situación de los planes y programas de actuación que impliquen gastos que puedan extenderse a ejercicios futuros (artículo 66);
- Se elimina la obligación de los organismos autónomos mercantiles, las empresas públicas y las fundaciones de la Comunidad de Madrid que sometan su actuación al Derecho privado de remitir la información económico-financiera a la Asamblea de Madrid con periodicidad trimestral (artículo 76);

- Se amplía el ámbito de aplicación de la suspensión de normas convencionales que puedan dar lugar a incremento de la masa salarial (disposición adicional 14.^a);
- Se regula el procedimiento de transformación del Centro de Transportes de Coslada, S.A, en una Agencia Logística de la Comunidad de Madrid (disposición adicional 21.^a);
- Se suprime la obligación del Gobierno regional de informar semestralmente a la Asamblea sobre los créditos transferidos a las Corporaciones Locales contenida en la disposición adicional 21.^a de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2024);
- Se modifica la obligación del Gobierno regional de informar a la Asamblea de los procesos judiciales con repercusiones presupuestarias (disposición adicional 22.^a);
- Se regula la carrera profesional horizontal de los empleados públicos y el nuevo complemento retributivo vinculado a ella, modificándose a tal fin la citada Ley 1/1986 (artículo 25 y disposición adicional 1.^a); y
- Se introduce una nueva bonificación de la cuota tributaria en las «Transmisiones Patrimoniales Onerosas» por la adquisición de inmuebles en sustitución de los afectados por la línea 7B de Metro de Madrid (disposición transitoria 8.^a).

Con todo, las principales novedades extramuros de las Administraciones Públicas se sitúan en la Ley 7/2024. La envergadura de la reforma acometida se advierte en primer lugar a la vista de la justificación de su urgencia. Esta descansa sobre un triple eje, que corresponde a otras tantas necesidades¹⁵⁴, coincidentes con las que inspiran la Ley 11/2022¹⁵⁵:

154. Así consta en la Memoria extendida del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de 29 de octubre de 2024, página 5. Esta por cierto reconoce que el Anteproyecto no se halla incluido en el Plan Normativo para la XIII Legislatura 2023-2027 de 20 de diciembre de 2023, lo que pretende justificarse en que «la necesidad y oportunidad de tramitar el mismo fue observado con posterioridad» (página 8).

Es de reseñar que durante la celebración de los trámites de audiencia e información pública del Anteproyecto de Ley sólo se presentan 54 alegaciones, que en su inmensa mayoría revistan muy escasa consistencia, al versar sobre

– la declaración de urgencia sobre su tramitación contenida en la Orden 1544/2024, de 8 de mayo, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior (se denuncian la falta de concurrencia de los supuestos previstos legalmente, la vulneración del derecho a la participación por la supresión del trámite de consulta pública y la reducción del plazo del trámite de audiencia e información pública a 7 días desde el 11 al 19 de julio de 2024 y la realización del mismo en «plenas vacaciones estivales», por parte del sindicato CCOO, lo que no deja de ser un argumento desafortunado y torpe, que se presta a la burla y el escarnio),

- primero, «dotarse de herramientas urbanísticas que aligeren trámites y permitan la implantación más urgente posible de nuevos desarrollos para la construcción de vivienda pero también para dar acogida a inversiones de carácter estructurante para la región como puedan ser las energéticas, las de telecomunicaciones y las hidráulicas» (*sic*);
- segundo, la realización de dichos desarrollos «en los plazos y formas que prevé la normativa comunitaria en materia de descarbonización, nacional y europea, lo cual supone un reto añadido dentro de la necesidad de eliminar cargas burocráticas que no aporten valor, y siempre desde la perspectiva de la necesidad de dotarse de la seguridad necesaria en materia de protección medio ambiental» (*sic*); y
- tercero, el reforzamiento de «la seguridad jurídica necesaria que la completa ordenación del territorio desde todos los puntos señalados requiere» (*sic*).

En segundo lugar, la justificación de la reforma de la LSCM y la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, contribuye asimismo a dar una imagen de su alcance. Se persiguen por un lado diversos objetivos generales¹⁵⁶:

- la consecución de una adaptación plena a la normativa básica estatal, en cumplimiento del mandato legal;
- el logro de un equilibrio entre las actuaciones de renovación y regeneración urbana y las de nueva urbanización;

– el uso de la *ley omnibus* como modelo regulatorio, a pesar de la doctrina formulada por la STC 16/2023, de 7.3, a propósito del Real Decreto-Ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y

– la ausencia de firma de la memoria del análisis de impacto normativo publicada en el portal de transparencia.

155. Recuérdese que la Ley 11/2022 se propone activar la economía y el empleo a través de la adopción de 30 medidas que pivotan en torno a 3 ejes, el 3.º de los cuales se refiere al logro de una «simplificación normativa en el ámbito de la Comunidad de Madrid y reducción de los trámites burocráticos», previa realización de un análisis de la normativa autonómica en vigor con el fin de actualizarla, simplificarla o derogarla cuando «genere(n) cargas innecesarias, contenga(n) duplicidades o necesite(n) una mayor claridad en su redacción, reforzándose con ello el principio de seguridad jurídica y la reducción y simplificación de trámites, ganando en agilidad y eficacia» (*sic*). *Vid.* a este respecto, J. R. Fernández Torres, «Urbanismo y reactivación económica. A propósito de la reforma de la legislación territorial y urbanística de Madrid de 21 de diciembre de 2022», cit., página 180.
156. *Vid.* la Memoria extendida del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, por el que se modifican la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, y la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, de 29 de octubre de 2024, páginas 11 y 12.

- «profundizar y matizar algunos de los cambios introducidos por Ley 11/2022» de tal manera que se prolongue aún más el proceso de supresión de cargas burocráticas en materia urbanística también, que en muchas de las ocasiones exceden de las necesidades de la propia Administración» (*sic*);
- facilitar una transición «fluida y pausada» a la nueva Ley del Suelo que consagre el cambio de paradigma del urbanismo, facilitando la adaptación del planeamiento;
- la potenciación de la aprobación de las directrices de ordenación supramunicipal, que «van a suponer la estrategia territorial de la Comunidad de Madrid» (*sic*), que constituye un instrumento esencial en el nuevo modelo planificador;
- «eliminar trámites innecesarios y reducir los supuestos de tramitación de los instrumentos de planeamiento»; y
- «Facilitar la puesta en el mercado de vivienda de protección para paliar la situación extraordinaria del mercado de vivienda, mediante mecanismos ágiles y sencillos que doten de eficacia la medida» (*sic*).

Por otro lado, la consecución de dichos objetivos generales pasa por la adopción de una variedad de medidas, entre las que sobresalen varias. En lo que concierne a la Ley 9/1995, las modificaciones se centran en varios aspectos:

- 1) el establecimiento de garantías en el procedimiento de aprobación de los Proyectos de Alcance Regional y la aclaración de su regulación;
- 2) la creación de Planes Territoriales susceptibles de desarrollar el Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid o, en su defecto, el establecimiento de una ordenación territorial directa, de ámbito comarcal o subregional; y
- 3) la introducción de una nueva figura de planeamiento territorial, como son los Planes Estratégicos Municipales.

En lo relativo a la LSCM, los principales cambios recaen sobre las cuestiones que siguen:

- Una aclaración en relación con las actuaciones de dotación en suelo urbano consolidado necesarias para los procesos de regeneración urbana, que no desconsolidan el suelo aunque requieran de equidistribución. El objetivo es dotar de seguridad jurídica a dichos desarrollos urbanísticos;

- La posibilidad en el desarrollo de los grandes proyectos urbanísticos, residenciales y económicos, del levantamiento parcial de cargas registrales de los propietarios de las primeras fases a su conclusión, sin necesidad de esperar a la terminación de toda la operación, algo reclamado por muchos grandes Ayuntamientos en particular;
- La facultad de solicitar la licencia de obra a partir del momento de la aprobación del proyecto de reparcelación, sin necesidad de esperar a la ejecución de la urbanización, con el fin de poder «acelerar el proyecto edificatorio en casi un año»¹⁵⁷ (*sic*);
- El desarrollo de 30 actividades agropecuarias en suelo no urbanizable de protección y en suelo urbanizable no sectorizado, tales como como mangas ganaderas o invernaderos, quedan exentas de calificación urbanística, sin perjuicio de otros permisos o licencias preceptivas, de manera que se ponga fin a los injustificados, pero habituales retrasos de su puesta en marcha durante años;
- El reconocimiento de los centros de procesamiento de datos y otras infraestructuras de la sociedad de la información a través de la autorización de implantación de la actividad vinculada con ellas en el suelo urbanizable sectorizado;
- La eliminación de cargas en la implantación de infraestructuras relacionadas con la energía, las telecomunicaciones y las obras hidráulicas, a través del acortamiento de los plazos para su ejecución mediante la doble exención de los requisitos de Plan Especial y licencia, en aquellos casos de interés general y dotados de proyectos aprobados al efecto por el órgano competente, quedando sujetos sólo a evaluación ambiental;
- La posibilidad de establecer por vía reglamentaria (o de planeamiento) medidas de fomento para el cumplimiento de estándares de eficiencia energética por encima de los legales;
- La posibilidad de la tramitación simultánea de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de un plan o programa y de evaluación de impacto ambiental de los proyectos que lo desarrollen, siempre que exista una doble identidad de promotor y órgano sustantivo;
- La agilización de la puesta en marcha de instalaciones de gran potencial de consumo eléctrico (hospitales, grandes urbanizaciones...) con la autorización del suministro de energía sin necesidad de esperar a la finalización completa de las obras de la doble conexión, otorgándose un

157. *Vid.* la Memoria extendida del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de 29 de octubre de 2024, página 5.

plazo «prudencial» para su ejecución y garantizándose, «para hacer compatible el objetivo de la garantía en el suministro con la agilidad en la operatividad de tales instalaciones»¹⁵⁸ (*sic*);

- La agilización del desarrollo de las infraestructuras hidráulicas, que son estratégicas, se instrumenta mediante la previsión de un procedimiento especial que pivota en torno a los ejes siguen: uno, las obras que revistan interés general quedan exentas del deber de solicitar y obtener licencia y cualesquiera otros actos de control preventivo municipal; dos, implican *per se* la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de bienes; y, tres, se permite el inicio de su ejecución de acuerdo con dicho procedimiento especial, incluso en caso de disconformidad con el planeamiento urbanístico vigente. El objetivo perseguido, en razón de la prolongación durante varios años de la tramitación del preceptivo plan especial de infraestructuras, es la minoración de los plazos de ejecución de las grandes infraestructuras de Canal de Isabel II en materia de aducción, depuración y distribución y la modernización de las «muchas veces obsoletas» (*sic*) redes de alcantarillado de todos aquellos municipios que le encomiendan su gestión¹⁵⁹;
- La ampliación de la relación de supuestos sometidos a declaración responsable ligados a las energías renovables para el autoconsumo;
- La flexibilización del régimen de las entidades urbanísticas colaboradoras en aras del robustecimientos de los principios de autonomía local y libre competencia; o
- La ampliación de los plazos para el ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística y de prescripción de las infracciones y sanciones, con especial consideración del suelo no urbanizable de protección.

En tercer lugar, la amplitud de la reforma de la LSCM se mide asimismo por su contenido. Modifica 51 preceptos (artículos 14.2, 17.e, 19 bis, 25.a, 26, 27, 29, 31, 35, 36.2.c.2.º, 36.6, 39, 42.6.c, 50, 67.1, 69.2, 86.2, 87, 98, 135.6 y 7, 150.1, 154.2, 154.4, 164, 165, 166, 167, 167 bis, 167 ter, 167 quater, 167 quinquies, 167 sexies, 167 septies, 167 octies, 167 nonies, 167 decies, 167 undecies, 178.1.a., 193, 194, 195, 197, 200, 216.2, 226.1, 227, 228, 232, 235, 236 y disposición adicional 5.ª)¹⁶⁰ y añade otros 10 (artículos 20.bis, 29.bis, 59.5, 68.6, 79.3.d, 155.n

158. Vid. la Memoria extendida del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de 29 de octubre de 2024, página 6.

159. Vid. la Memoria extendida del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de 29 de octubre de 2024, página 7.

160. Son 2 más que la antedicha Ley 11/2022.

y ñ, 156.2.g y h, 169.g, disposición adicional 7.^a y disposición transitoria 3.^a.7). Además, suprime el artículo 69.3 y deroga el artículo 167.duodécies y la disposición adicional 6.^a. En términos puramente cuantitativos, el 24% del contenido de la LSCM se ve afectado por la Ley 7/2024, superando de este modo las cifras alcanzadas por la Ley 11/2022¹⁶¹.

Dicho esto, procede a continuación analizar de forma detallada los cambios introducidos por la Ley 7/2024, empezando por los relativos a la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.

5.2. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LA LEY 9/1995

No está de más empezar recordando varias ideas elementales sobre la Ley 9/1995 para comprender mejor las razones de su modificación. Conviene subrayar lo que sigue. En primer lugar, es la primera Ley madrileña que aborda el núcleo sustantivo del ordenamiento urbanístico, por mucho que lo haga de manera parcial y fragmentaria¹⁶².

En segundo lugar, el esquema de planeamiento del conjunto del territorio madrileño contenido en la Ley 9/1995¹⁶³ permanece inédito hasta el presente. Ello es así, por mucho que la Comunidad de Madrid se configure como una clásica típica región metropolitana¹⁶⁴ y que la LSCM en su versión inicial apunte a una nueva Ley de Ordenación del Territorio (p.e., artículo 13.2).

En tercer y último lugar, la Comunidad de Madrid ostenta una extensa potestad de planificación y ordenación del territorio y puede hacer uso de diversos instrumentos de intervención directa en concretas operaciones de alcance supramunicipal, tales como el llamado Plan Regional de Estrategia Territorial (artículos 14.1.a y 15 a 18), los Programas de Coordinación de la Acción Territorial (artículo 14.1.b y 3), las Zonas de Interés Regional, de actuación inmediata o diferida (artículos 21-32), o los Proyectos de Alcance Regional (artículos 33-42), que hasta la Ley 11/2022 se han configurado como actuaciones territo-

161. Vid. sobre ello, J. R. Fernández Torres, «Urbanismo y reactivación económica. A propósito de la reforma de la legislación territorial y urbanística de Madrid de 21 de diciembre de 2022», cit., página 184.

162. Vid. T. R. Fernández y J. R. Fernández Torres, «Derecho Urbanístico de Madrid», cit., págs. 23 y 24; asimismo, I. del Río García de Sola, «El acuerdo posible en la Comunidad de Madrid: hacia una óptica de mayor alcance», Urbanismo: revista oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid, 1995, n.º extraordinario dedicado a la revisión del PGOUM, págs. 76-77.

163. Vid. acerca del mismo, J. M.ª Ezquiaga Domínguez, «Madrid: nuevos instrumentos de política territorial», Ciudad y Territorio (1993) 95-96, págs. 107-122.

164. Vid. a este respecto, T. R. Fernández, «Capítulo 1. El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid», en E. Arnaldo Alcubilla y J. J. Mollinedo Chocano, «Comentarios. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», Comunidad de Madrid, 2.ª ed., 2003, págs. 1-15; además, M. Valenzuela Rubio, «La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente», Cuadernos Geográficos (2010-2)47, págs. 95-129.

riales concretas en desarrollo de aquél, excepto si están motivados por «razones de urgencia o excepcional interés público» (artículo 33.1)¹⁶⁵. Lo cierto y verdad es que la Comunidad de Madrid apenas ha recurrido a ellos en la práctica.

Casi tres décadas después, como ha sido examinado más arriba, la Ley 11/2022 flexibiliza y simplifica el régimen de elaboración, promoción y ejecución de los Proyectos de Alcance Regional, con el fin declarado de «adecuarlo así a las necesidades actuales socioeconómicas que puedan atraer a la región inversiones consideradas estratégicas para la Comunidad de Madrid, que ayuden al territorio generando empleo y crecimiento en la región» (*sic*)¹⁶⁶. Para ello,

- 1) revisa el concepto de interés regional, ligándolo a la preceptiva declaración administrativa de interés regional debidamente justificada (artículo 19.2);
- 2) amplía la relación de actuaciones territoriales que pueden instrumentarse a través de Proyectos de Alcance Regional por su interés supramunicipal, incluso en suelo no urbanizable protegido, debiendo contener todas las determinaciones de ordenación y gestión precisas para su realización efectiva (artículo 33);
- 3) supedita la autorización de la implantación de un Proyecto de Alcance Regional promovido por particulares a la previa obtención de una declaración administrativa de interés regional y su posterior aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno (artículos 35.b y 37);
- 4) precisa y amplía los efectos de la aprobación definitiva de los Proyectos de Alcance Regional (artículo 38.3 y 4); y
- 5) diferencia el incumplimiento de la ejecución de la caducidad (artículo 42)¹⁶⁷.

165. F. Iglesias González recuerda un único supuesto de Proyecto de Alcance Regional aprobado a lo largo de todo este tiempo, por acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de abril de 2013 (BOCM de 29 de abril de 2013). *Vid.* «Comentario crítico de los cambios en materia de urbanismo introducidos por la Ley de Medidas Urgentes para el Impulso de la actividad económica de la Comunidad de Madrid», Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente (2023) 359, páginas 123-192, en especial página 128.

166. *Vid.* la Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid, página 12. Más adelante, razona que «con esta propuesta se implanta el camino para el establecimiento de aquellas actividades que se consideren estratégicas para la región y que no pueden esperar esos 11 años de media en la tramitación y gestión del instrumento normativo adecuado» (*ibidem*, página 54).

167. *Vid.* en detalle, J. R. Fernández Torres, «Urbanismo y reactivación económica. A propósito de la reforma de la legislación territorial y urbanística de Madrid de 21 de diciembre de 2022», cit., páginas 185-189.

Dos años después, la Ley 7/2024 incorpora varias novedades en la Ley 9/1995 cuyo objetivo principal es mucho más que aclarar el procedimiento de aprobación de los proyectos de alcance regional y la posibilidad de dictar instrucciones que lo agilicen¹⁶⁸. Su inserción obedece al reconocimiento explícito de lo expuesto más arriba, esto es, la ausencia de una apuesta firme y decidida en favor del desarrollo de una política de ordenación territorial, a pesar de hallarnos en una región metropolitana. El Preámbulo de la Ley no lo dice en esos términos, aunque el mensaje es claro: «es evidente que el proceso de aprobación del Plan Regional de Estrategia Territorial hace inviable pensar en su aprobación en unos plazos razonables, especialmente al tener en cuenta que esta figura se aprobó en 1995 y los actuales marcos de referencia físicos y temporales hacen difícil contar con esta figura y, por tanto, inviable el desarrollo de la competencia autonómica en relación con la ordenación del territorio»¹⁶⁹.

Por este motivo, la Ley 7/2024 introduce ni más ni menos que dos tipos nuevos de instrumentos de planeamiento territorial que puedan servir de base para el diseño de una estrategia territorial en ausencia (previsible) de un Plan Regional *ad hoc*, desde múltiples perspectivas, así como para la definición de los elementos estructurantes, los objetivos claves de los municipios y el marco de referencia de los restantes instrumentos de planeamiento de carácter municipal. De esta forma, pretende ofrecerse una respuesta adecuada a distintos ámbitos de ordenación, a través de un procedimiento de elaboración más ágil. El fin explícito, de acuerdo con el Preámbulo de la Ley, es permitir «abordar la estrategia regional de forma paulatina atendiendo con mayor agilidad a las necesidades particulares de cada ámbito de ordenación, acompasándolas en el tiempo con la visión global de la región». Por eso las dos nuevas clases de planes revisiten carácter complementario.

Por un lado, los Planes Territoriales se configuran como instrumentos de ordenación territorial susceptibles de desarrollar el Plan Regional de Estrategia Territorial y, en su ausencia previsible, pueden establecer una ordenación territorial directa, en un ámbito comarcal o subregional delimitado conforme al correspondiente Plan territorial (artículo 14.3). Pueden desarrollarse mediante Actuaciones de Interés Regional: «en todo caso, vinculan a una y otros», añade el artículo 14.7 de la Ley 9/1995.

168. Eso es lo que afirma de modo equívoco la Memoria extendida del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, por el que se modifican la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, y la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, de 29 de octubre de 2024, en su página 16.

169. El tenor del Preámbulo está tomado textualmente de la Memoria extendida del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, por el que se modifican la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, y la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, de 29 de octubre de 2024 (página 16).

El objeto de los Planes Territoriales es muy amplio, abarcando desde la tutela del patrimonio natural, cultural, arqueológico y arquitectónico al turismo. En concreto, los Planes Territoriales pueden destinarse a la delimitación, ordenación y protección de los paisajes¹⁷⁰ y espacios naturales y rurales, haciendo prescindibles los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural; la prevención de riesgos naturales o tecnológicos previsibles; la protección del patrimonio cultural, arqueológico y arquitectónico regional; la ordenación de la movilidad, infraestructuras básicas y redes supralocales de energía y comunicaciones; la cohesión y el equilibrio territorial en materia de alojamiento, dotaciones y equipamientos supralocales; el desarrollo del turismo, la agricultura u otras actividades económicas con repercusión territorial de naturaleza supralocal; o la definición de la red regional de infraestructuras de corredores ecológicos, espacios verdes y espacios libres de urbanización para conexión y protección de los ecosistemas naturales (artículo 18 bis.2).

Justamente por eso su contenido reviste complejidad tanto por su variedad como por su tipología. Amén de la documentación gráfica y escrita indispensable para su definición concreta, que pueden precisarse con carácter general por medio de Orden de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo (artículo 18 ter.5 de la Ley 9/1995), sus determinaciones se formalizan en 3 tipos de instrumentos.

Por un lado, las Normas de aplicación directa pueden ser, en desarrollo de la Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid o, en su ausencia, de forma subsidiaria, el modelo de articulación territorial del ámbito ordenado; la delimitación de los paisajes, espacios naturales y rurales y bienes culturales de índole supramunicipal que por sus valores deban ser protegidos y preservados de los procesos de urbanización; la delimitación de los ámbitos territoriales que por su

170. En palabras del Preámbulo, «los planes de paisaje aunarán lo natural, artístico, funcional, económico, histórico, social, tradicional, y personal, como elemento de identidad de cada pueblo y de la región en su conjunto con paisajes que van de la alta montaña, a la campiña o las vegas. Tendrán entre su objeto la catalogación, prevención, protección, restauración, identificación, delimitación y protección de paisajes y espacios naturales siendo reflejo de la calidad de vida de las personas y por ello, también de un territorio y de un medio ambiente de calidad, de una sociedad moderna y consciente de la importancia de su patrimonio natural y cultural, de una sociedad en relación armónica con el medio donde habita. Primando el uso racional del territorio, el aprovechamiento sostenible de sus recursos, un desarrollo urbanístico respetuoso y el reconocimiento de las funciones principales que juegan los ecosistemas naturales».

Vid. sobre la regulación de la tutela del paisaje, p.e., R. O. Bustillo Bolado, «*Régimen jurídico del Paisaje. Concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*», Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2021, n.º 36; del mismo autor, «Técnica legislativa y tendencias en la normativa autonómica sobre paisaje. A propósito de la Ley 4/2025, de 1 de julio, del Paisaje de La Rioja», Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación (2025) 55; o Fernández Torres, J. R., «*La protección del paisaje en Andalucía y la implantación de plantas de producción de energías renovables*», Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación (2024) 52.

vulnerabilidad frente a riesgos naturales previsibles deban ser excluidos de los procesos de urbanización; y la ordenación y reserva cautelar de suelo para infraestructuras supralocales y actividades económicas estratégicas de alcance regional o subregional (artículo 18 ter.2 de la Ley 9/1995).

Por otro lado, las Directrices para los Planes urbanísticos están compuestas, entre otras, por las relativas a la programación de las inversiones públicas y la fijación de magnitudes de referencia para el desarrollo urbano en coordinación con la programación de las infraestructuras (artículo 18 ter.3 de la Ley 9/1995). Su eficacia jurídica es tal que obliga a los planes urbanísticos a justificar la medida de su cumplimiento o, a la inversa, proporcionar una motivación reforzada de apartamiento, así como de sus repercusiones sobre el Plan Territorial («Los planes urbanísticos deberán justificar en qué medida se cumple con ellas, o motivarse de manera reforzada por qué se aparta de la directriz y qué repercusiones puede tener en el Plan Territorial» —inciso 2.º—).

Y, por último, las Recomendaciones consisten, entre otras, en la fijación de criterios sobre los modos de desarrollo de los asentamientos humanos en relación con los valores agrológicos, ambientales y paisaje (artículo 18 ter.4 de la Ley 9/1995). Se caracterizan como simples orientaciones de cumplimiento facultativo, con la sola particularidad de la obligación de motivar su apartamiento («Se trata, en cualquier caso, de orientaciones que el plan puede seguir o apartarse de ellas, debiendo en este último caso, expresarse los motivos que llevan a no seguirlas» —inciso 2.º—).

En lo que atañe a su procedimiento de elaboración y la competencia para su aprobación (artículo 18 quater de la Ley 9/1995), deben destacarse las reglas que siguen:

- 1) la iniciativa para la formulación del Plan Territorial corresponde a la Consejería competente por razón de la materia, en coherencia con la amplitud de su objeto;
- 2) la aprobación inicial compete a la Comisión de Urbanismo de Madrid;
- 3) debe celebrarse un período de información pública por un plazo de duración no inferior a 45 días;
- 4) deben solicitarse de forma simultánea informes tanto a los municipios afectados como los que sean preceptivos y aquellos otros considerados necesarios por razón de la posible afección de los intereses públicos por ellos gestionados;
- 5) la tramitación «deberá coordinarse, en todo caso, con la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental correspondiente» (artículo 18

quater.3 de la Ley 9/1995). Pero nada se dispone sobre el momento de la realización de la evaluación ambiental; y

- 6) la aprobación definitiva recae en la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previo informe de la Comisión de Urbanismo de Madrid.

Por otro lado, los Planes Estratégicos Municipales representan instrumentos de ordenación del territorio que los Municipios pueden elaborar de forma excepcional bien en desarrollo del Plan Regional de Estrategia Territorial o del Plan Territorial, o bien, en su ausencia, integrándolos con posterioridad en el mismo «adaptándose, si fuera necesario, a sus determinaciones» (artículo 14.6 de la Ley 9/1995). Les corresponde definir los elementos básicos para la organización y estructura del término municipal, sus objetivos estratégicos y el marco de referencia de todos los demás planes urbanísticos municipales (artículo 18 quinquies.1 de la Ley 9/1995).

El objeto de los Planes Estratégicos Municipales es más limitado que el de los Planes Territoriales. Aun así, es triple (artículo 18 quinquies.2 de la Ley 9/1995), consistiendo en lo que sigue:

- uno, la determinación de los objetivos, áreas prioritarias y criterios de programación de la estrategia relativos a la organización y estructura del término municipal;
- dos, la identificación, entre otros, de aquellos suelos a preservar y mantener al margen de la urbanización; asimismo, la estructura de la movilidad, infraestructuras básicas y redes de energía y comunicaciones municipales; el esquema de los elementos estructurantes y del futuro desarrollo urbano comprensivo de grandes espacios libres y zonas verdes, infraestructuras críticas de movilidad y de equipamientos comunitarios y priorización de redes de servicios; los conjuntos de interés arquitectónico y cultural sujetos a protección y la estrategia de vivienda; y,
- tres, las directrices para el diseño, ejecución, armonización y compatibilidad de los desarrollos urbanísticos con dichos tipos de planes.

En lo concerniente a su contenido, es análogo al de los Planes Territoriales. Según el artículo 18 quinquies.3 de la Ley 9/1995, los Planes Estratégicos Municipales deben contener los documentos gráficos y escritos adecuados para definir con precisión sus determinaciones. Deben formalizarse documentalmente por medio de Normas de aplicación directa, Directrices para los Planes urbanísticos y Recomendaciones, debiendo precisarse en cada caso el grado de vinculación y la adaptación que demanden sobre planes y programas preexistentes.

Por lo demás, el procedimiento de elaboración y la competencia para su aprobación son continuistas con las reglas aplicables a los Planes Territoriales, con las particularidades indispensables (artículo 18 quinquies.4, 5 y 6 de la Ley 9/1995):

- 1) la iniciativa de formulación y la aprobación inicial del Plan Estratégico Municipal recae en el Ayuntamiento;
- 2) procede la celebración de un período de información pública por un plazo de una duración no inferior a 45 días y la solicitud de los informes preceptivos, así como de aquellos otros que sean considerados necesarios por razón de la posible afección de los intereses públicos por ellos gestionados;
- 3) la tramitación «deberá coordinarse, en todo caso, con la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental correspondiente», sin mayores precisiones una vez más. Los informes preceptivos en dicho procedimiento deben solicitarse de forma simultánea con los demás, «cuando sea posible, a fin de obtener un solo pronunciamiento, evitando la duplicidad de informes»; y
- 4) la aprobación definitiva recae en la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previo informe de la Comisión de Urbanismo de Madrid, pero sólo en defecto de estrategia territorial o plan territorial. En todos los demás casos, compete al Ayuntamiento la aprobación definitiva, eso sí, previo informe favorable de dicha Consejería.

Junto a la incorporación de los dos tipos de planes territoriales que acaban de exponerse, la Ley 7/2024 modifica el artículo 36 de la Ley 8/1995. No se trata sólo de «despejar las dudas» acerca de la documentación exigida para la tramitación de los Proyectos de Alcance Regional objeto de reforma por la Ley 11/2022, como se señala de forma expresa, sino que se introducen algunos cambios sensibles. En concreto, en lo relativo a las determinaciones y la documentación que han de contener los Proyectos de alcance regional (apartado 1), las novedades estriban en la necesidad de contar con:

- 1) una declaración de interés regional (punto b) emitida por la Consejería competente cuando sean promovidos por personas privadas, físicas o jurídicas, de conformidad con el artículo 35.b) de la Ley 9/1995; y
- 2) el estudio (o estudios) y las especificaciones preceptivas para la declaración de impacto ambiental así como para, y aquí radica lo nuevo, «la elaboración del documento de alcance en la evaluación ambiental estratégica, en su caso, y los necesarios para el informe de impacto» territorial (punto l).

Por añadidura, ya no corresponde al Consejo de Gobierno, sino al Consejero competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, eso sí, previo informe favorable de la Comisión de Urbanismo de Madrid, la prerrogativa de concretar el contenido mínimo de las determinaciones y los documentos que han de constar en los Proyectos de Alcance Regional y fijar, en su caso, en función de las características peculiares de su objeto, un contenido complementario al previsto en el apartado 1 que haya de exigirse para su tramitación y aprobación (apartado 3).

Baste añadir que, desde la entrada en vigor de la Ley 11/2022, al amparo de la misma apenas se han iniciado algunos procedimientos de elaboración y aprobación de Proyectos de Alcance Regional¹⁷¹.

5.3. LA REFORMA DE LA LSCM

5.3.1. INNOVACIONES RELATIVAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Conviene empezar recordando que la reforma de la LSCM de 2022 se centra en varios aspectos de indudable relevancia: en concreto,

- completa la adaptación al artículo 20.1.b) TRLSRU/2015 en lo concerniente a las reservas de suelo para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública (artículo 38.2 LSCM)¹⁷²;

171. Entre ellos, pueden citarse los siguientes:

1) el relativo a un parque logístico (*Ergon Park A42*), en los términos municipales de Torrejón de Velasco y Torrejón de la Calzada (AC 47/2024). Este Proyecto se ubica al norte del casco urbano de Torrejón de Velasco: tiene previsto ocupar una superficie total de 168,5 hectáreas con una edificación de 799.000 m² destinados a la implantación de un parque logístico. La Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid emitió la preceptiva declaración de interés regional con fecha de 24 de octubre de 2023 y su aprobación inicial tuvo lugar por acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Madrid, con fecha de 25 de abril de 2024 (BOCM de 20 de mayo de 2024). En la actualidad, se halla pendiente de aprobación definitiva. Puede consultarse en este enlace: <https://www.comunidad.madrid/transparencia/sia-25004-proyecto-alcance-regional-par-ergon-logistic-parck-42-torrejon-velasco-y-torrejon-calzada>; y

2) el referente a la implantación de un «Centro de innovación e investigación agrícola y ganadero AGROHUB: PALACIO DE MONESTERIO» en San Lorenzo de El Escorial, promovido por una mercantil, objeto de inadmisión (<https://www.comunidad.madrid/transparencia/solicitud-de-informacion-publica/buscador-resoluciones/10-open-0015652024>).

172. Vid. T. R. Fernández, «Manual de Derecho Urbanístico», cit., página 48; así mismo, F. Iglesias González, «Comentario críticos de los cambios en materia de urbanismo introducidos por la Ley de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica de la Comunidad de Madrid», Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente (2023) 359, páginas 123-192, páginas 156 y 157; y J. R. Fernández Torres, «Urbanismo y reactivación económica. A propósito de la reforma de la legislación territorial y urbanística de Madrid de 21 de diciembre de 2022», cit., páginas 189-190.



ARANZADI
DERECHO
ADMINISTRATIVO

La profunda crisis financiera e inmobiliaria iniciada en 2007, causante de una recesión severa y prolongada hasta 2014, las dificultades de una estabilización y recuperación lentas y desiguales y el impacto de la pandemia de Covid-19, han obligado a los Poderes públicos a la adopción de medidas extraordinarias para estimular y dinamizar el mercado inmobiliario, la producción de suelo y la construcción de viviendas frente a una demanda creciente. Conscientes del desafío existente, la Comunidad de Madrid y, junto a ella, el Ayuntamiento de la capital, han encadenado una sucesión de reformas ambiciosas desde 2022 con el fin de reactivar la actividad económica e impulsar la construcción de viviendas en primer lugar, fomentar la promoción de vivienda protegida en segundo lugar y consolidar el desarrollo económico e inmobiliario en tercer lugar. Su alcance y envergadura son de tal calibre que hacen necesario un análisis detallado de cada una de las reformas por orden cronológico para determinar su auténtico impacto y su eficacia. Este libro ofrece un examen sistemático y completo de los cambios introducidos para permitir a cualquier profesional conocer sus motivos concretos, así como su contenido y efectos.

ISBN: 978-84-1085-715-5



9

788410 857155



ER-02802005



GA-200500100