

FRANCISCO VELASCO CABALLERO

Catedrático de Derecho Administrativo

DERECHO URBANÍSTICO EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Cuarta edición

(adaptada a las reformas introducidas por la Ley madrileña 3/2024,
de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción
de vivienda protegida, y por la Ley madrileña 7/2024,
de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado
en materia de medio ambiente y ordenación del territorio)

Marcial Pons

BUENOS AIRES | MADRID | BARCELONA | SÃO PAULO

2025

ÍNDICE

	Pág.
ABREVIATURAS	17
PRESENTACIÓN DE LA CUARTA EDICIÓN	19
PRESENTACIÓN DE LA TERCERA EDICIÓN	23
PRESENTACIÓN DE LA SEGUNDA EDICIÓN	25
PRESENTACIÓN DE LA PRIMERA EDICIÓN	27

CAPÍTULO I

REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO

I. ORDENACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO	31
II. URBANISMO	32
III. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	34
1. Ordenación del territorio como resultado de las ordenaciones sectoriales.....	35
2. Ordenación del territorio como competencia autonómica	36
3. Ordenación del Territorio en la Comunidad de Madrid	37
IV. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	41
V. CONFLICTOS ENTRE ORDENACIONES DEL SUELO	42
1. Prevalencia de las determinaciones sectoriales con incidencia territorial sobre la «ordenación del territorio» y el urbanismo	43

	<u>Pág.</u>
2. Prevalencia de la ordenación general del territorio sobre el planeamiento urbanístico	44
3. Prevalencia de la ordenación ambiental sobre la ordenación sectorial	46

CAPÍTULO II

COMPETENCIAS ESTATALES, AUTONÓMICAS Y LOCALES

I. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.....	47
II. TÍTULOS COMPETENCIALES DEL ESTADO CON INCIDENCIA EN EL URBANISMO	49
1. Igualdad básica en el disfrute del derecho de propiedad	50
2. Legislación expropiatoria.....	53
3. Legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas	54
4. Sistema de responsabilidad patrimonial del Estado	56
5. Obras públicas, infraestructuras e instalaciones del Estado.....	57
6. Protección básica del medio ambiente	58
7. Bases y coordinación de la actividad económica	58
8. Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común	59
9. Legislación civil y sobre los registros públicos.....	60
III. COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE URBANISMO	60

CAPÍTULO III

FUENTES DEL DERECHO URBANÍSTICO Y DE LA PROPIEDAD URBANA

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS INMEDIATOS DEL ACTUAL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL Y MADRILEÑO	65
1. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y las primeras leyes autonómicas	65
2. La legislación estatal de 1990-1992 y la legislación autonómica de desarrollo	67
3. La liberalización del suelo 1996-1998	69
II. ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA DE FUENTES.....	70

	<u>Pág.</u>
1. La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.....	70
2. Las leyes «superpuestas» del Estado.....	73
3. Planes y ordenanzas urbanísticas municipales.....	77

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

I. USOS DEL SUELO Y DERECHOS DE PROPIEDAD.....	81
II. CLASES Y «SITUACIONES BÁSICAS» DEL SUELO.....	85
III. EDIFICABILIDAD Y APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO..	90
IV. IGUALDAD, PROPIEDAD Y DECISIONES DE PLANEAMIENTO	93
V. RESPONSABILIDAD POR DAÑOS.....	95
VI. VALORACIONES DEL SUELO.....	97

CAPÍTULO V

PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

I. PLANES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA.....	99
II. PODER DE PLANEAMIENTO.....	101
III. TIPOLOGÍA DE DECISIONES PLANIFICADORAS.....	104
IV. TIPOLOGÍA DE PLANES.....	108
V. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES.....	112
VI. EFICACIA DE LOS PLANES.....	116
VII. ALTERACIÓN DEL PLANEAMIENTO.....	119
VIII. CONTROL JUDICIAL DE LOS PLANES.....	126

CAPÍTULO VI

PLANEAMIENTO GENERAL

I. EL PLAN GENERAL.....	131
II. DETERMINACIONES DEL PLAN GENERAL EN SUELO URBANO.....	134

	<u>Pág.</u>
1. Determinaciones estructurantes	134
1.1. Delimitación de áreas homogéneas.....	134
1.2. Uso global de cada área homogénea.....	135
1.3. Coeficiente de edificabilidad del área homogénea	135
2. Determinaciones pormenorizadas	140
2.1. Coeficiente de ponderación.....	140
2.2. Remisiones al planeamiento de desarrollo	142
3. Articulación de determinaciones en suelo urbano.....	142
III. DETERMINACIONES DEL PLAN GENERAL EN SUELO URBANIZABLE SECTORIZADO.....	144
1. Determinaciones estructurantes y necesarias.....	145
1.1. Delimitación de sectores	145
1.2. Uso global del sector.....	146
1.3. Aprovechamiento unitario del sector	146
1.4. Aprovechamiento de reparto	148
2. Otras determinaciones urbanísticas	150
IV. EN SUELO URBANIZABLE NO SECTORIZADO	151
V. DETERMINACIONES DEL PLAN GENERAL EN SUELO NO URBANIZABLE DE PROTECCIÓN	152
VI. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PG.....	153
1. Formulación	154
2. Tramitación municipal	155
3. Aprobación definitiva autonómica.....	157
VII. PLAN DE SECTORIZACIÓN	161
1. Contenido del plan	161
2. Tramitación y aprobación	163

CAPÍTULO VII

PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

I. PLAN PARCIAL	165
1. Función y contenido.....	165
2. Tramitación y aprobación	169
II. PLAN ESPECIAL.....	172
III. ESTUDIO DE DETALLE	176
IV. CATÁLOGO DE BIENES PROTEGIDOS	177

CAPÍTULO VIII

RÉGIMEN DEL SUELO URBANO

I.	CLASIFICACIÓN DEL SUELO URBANO.....	179
II.	RÉGIMEN DEL SUELO URBANO CONSOLIDADO.....	185
	1. Derechos y deberes de los propietarios	185
	2. Valoración del suelo.....	191
	3. Intervención administrativa sobre la ciudad consolidada.....	193
III.	RÉGIMEN DEL SUELO URBANO NO CONSOLIDADO.....	195
	1. Régimen del suelo anterior a la transformación urbanística	196
	2. Régimen del suelo en transformación	197
	2.1. Derecho-deber a promover la transformación	198
	2.2. Deberes de cesión, ejecución e indemnización	201
	3. Valoración del suelo urbano no consolidado.....	209

CAPÍTULO IX

RÉGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE

I.	CLASIFICACIÓN DEL SUELO URBANIZABLE	211
II.	RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL	212
III.	RÉGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE SECTORIZADO.....	213
IV.	RÉGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE NO SECTORIZADO	216
	1. Régimen jurídico de la transformación	216
	2. Régimen provisional de usos	217
	3. Ampliación de usos: la «calificación urbanística»	220
	4. Proyectos de actuación especial.....	221
	5. Valoración	222

CAPÍTULO X

RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE DE PROTECCIÓN

I.	INTRODUCCIÓN	223
II.	CLASIFICACIÓN DEL SUELO COMO NO URBANIZABLE DE PROTECCIÓN.....	224

	<u>Pág.</u>
III. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE DE PROTECCIÓN	226
1. Régimen del SNUP objeto de protección sectorial	229
2. Régimen del SNUP genérico o común.....	232
IV. VALORACIÓN DEL SNUP.....	236

CAPÍTULO XI

EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO. TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA

I. EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO: TRANSFORMACIÓN Y EDIFICACIÓN	239
II. TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA: GESTIÓN Y URBANIZACIÓN.....	240
III. PRESUPUESTOS DE LA EJECUCIÓN O TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA.....	243
1. Ordenación pormenorizada.....	243
2. Definición de la modalidad de gestión	243
2.1. Actuaciones aisladas	244
2.2. Actuaciones integradas.....	246
3. Proyecto de urbanización.....	250
IV. EJECUCIÓN PRIVADA: COMPENSACIÓN	251
1. Introducción	251
2. Iniciativa de los propietarios.....	252
3. Tramitación y aprobación municipal de la iniciativa	254
4. Desarrollo del sistema de compensación.....	256
4.1. Constitución de junta de compensación	256
4.2. Reparcelación	259
4.3. Urbanización	264
V. EJECUCIÓN PÚBLICA: COOPERACIÓN, EXPROPIACIÓN Y EJECUCIÓN FORZOSA.....	266
1. Cooperación	266
2. Expropiación	267
2.1. Introducción	267
2.2. Formas de gestión de la expropiación	268
2.3. Procedimiento expropiatorio.....	270
2.4. Garantías expropiatorias.....	273

	<u>Pág.</u>
3. Ejecución forzosa.....	274
VI. OTRAS FORMAS DE EJECUCIÓN.....	274
1. Rehabilitación concertada.....	275
2. Ejecución por convenio.....	275

CAPÍTULO XII

IMPLANTACIÓN Y MANTENIMIENTO DE USOS

I. INTRODUCCIÓN	277
II. INICIATIVA Y CONTROLES MUNICIPALES.....	278
1. Licencia municipal.....	282
2. Declaración responsable	286
3. Comunicación previa	286
4. Informe municipal de proyectos públicos	287
III. OBRAS	289
1. Edificación y grandes construcciones.....	290
2. Obras ordinarias	291
3. Obras menores	293
IV. INICIO DE USO URBANÍSTICO.....	293
1. Primera ocupación de edificios.....	294
2. Inicio de actividades económicas	297
2.1. Licencias de actividad.....	298
2.2. Declaraciones responsables.....	302
2.3. Simple comunicación previa.....	305
V. MANTENIMIENTO DE LOS USOS URBANÍSTICOS	305
VI. DEBERES DE CONSERVACIÓN DE EDIFICIOS Y RUINA.....	308

CAPÍTULO XIII

DISCIPLINA URBANÍSTICA

I. INTRODUCCIÓN	315
II. INSPECCIÓN URBANÍSTICA	317
III. ACTUACIONES SIN LICENCIA O SIN PREVIA DECLARACIÓN RESPONSABLE	319

	<u>Pág.</u>
1. Actuaciones en curso	320
2. Actuaciones terminadas	324
IV. ACTUACIONES ILEGALES CON LICENCIA, DECLARACIÓN RESPONSABLE O «ACTO DE CONFORMIDAD»	326
1. Actuaciones en curso	328
2. Actuaciones terminadas	330
V. SANCIONES URBANÍSTICAS	333
1. Fundamentos del Derecho administrativo sancionador.....	333
2. Infracciones y sanciones generales.....	334
3. Infracciones y sanciones especiales.....	336
4. Imposición de sanciones a conductas típicas	336
4.1. Concursos sancionadores	336
4.2. Imputación subjetiva	338
4.3. Graduación de las sanciones	340
5. Prescripción.....	341
6. Competencias sancionadoras	343
BIBLIOGRAFÍA	345
Nota de actualizaciones en la versión 1.1	350
Nota de actualizaciones en la versión 1.2	351
Nota de actualizaciones en la versión 1.3	351
Nota de actualizaciones en la versión 1.4	352
Nota de actualizaciones en la versión 1.5	352
Nota de actualizaciones en la 2. ^a edición.....	352
Nota de actualizaciones en la 3. ^a edición.....	352
Nota de actualizaciones en la 4. ^a edición.....	353

PRESENTACIÓN DE LA CUARTA EDICIÓN

Como es propio del urbanismo madrileño, la legislación de suelo está en continuo cambio, y esto obliga a que las ediciones de este libro tengan que ser casi anuales.

En esta ocasión, la nueva edición (4.^a) trae causa directa de dos leyes madrileñas que han introducido múltiples modificaciones en todo el texto original de la LSM. De un lado, la Ley madrileña 3/2024, de 28 de junio, permite hoy la construcción de vivienda de protección pública en arrendamiento en el suelo calificado como «terciario-oficina» en los planes. De esta manera, los ayuntamientos no necesitan la modificación expresa de su planeamiento para aumentar su suelo destinado a vivienda.

De otro lado, la Ley madrileña 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, ha complementado las reformas contenidas en las Leyes madrileñas 11/2022 y 3/2024. En la nueva ley se introducen cambios relevantes en los usos extraordinarios sobre suelo urbanizable no sectorizado y sobre suelo no urbanizable de protección. Pero los cambios más importantes se refieren a las actuaciones de dotación en suelo urbano consolidado, donde la nueva ley claramente favorece la intensificación del uso residencial. Para ello, rebaja las exigencias sobre las dotaciones públicas que legalmente deben acompañar a los aumentos de edificabilidad. La Ley 7/2024 también introduce una novedosa figura de planeamiento territorial (el Plan Estratégico Municipal) que se superpone al planeamiento general y pretende flexibilizar la ordenación urbanística. Finalmente, la Ley 7/2024 también modifica parcialmente el régimen de disciplina urbanística, sobre todo para ampliar los plazos para que los ayuntamientos reaccionen y sancionen las infracciones urbanísticas.

Estas reformas legales, todas ellas muy rápidas, muestran que el urbanismo madrileño está en ebullición. Está flexibilizando directamente los rigores del planeamiento urbanístico, a fin de promover la construcción y adaptación de edificios, fundamentalmente con fines habitacionales. Las nuevas normas se han centrado sobre todo en el suelo urbano, tanto consolidado como no consolidado. En especial, el suelo urbano consolidado está mutando decisivamente, en los límites que aún establece el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015. Así, por un lado, el planeamiento general está perdiendo su función central en la ordenación del suelo urbano consolidado, función que se está trasladando a los planes especiales, ahora aptos para delimitar áreas homogéneas enteras, así como todas sus determinaciones urbanísticas (y entre ellas, la mayoría de las estructurantes). También, mediante la regulación de las actuaciones de dotación, la legislación madrileña de suelo está quebrando los pilares tradicionales del suelo urbano consolidado. Prueba de ello es la previsión expresa ahora, por primera vez, de instrumentos de equidistribución de cargas y beneficios también en suelo urbano consolidado. Estamos ya muy cerca del salto definitivo, y abandonar el dogma de que en el suelo urbano consolidado los propietarios ya no soportan nuevos deberes de cesión o urbanización. La propiedad urbana necesita de ciertos plazos de amortización, sin deberes urbanísticos adicionales. Pero una vez transcurridos esos plazos, que pueden variar mucho en función de la revalorización inmobiliaria, la propiedad urbana debe seguir cumplimiento con la función social que le es propia, conforme al art. 33 de la Constitución. Esta función social muchas veces va a exigir intensas adaptaciones de los edificios y su urbanización, más allá de la simple conservación, para optimizar sus capacidades habitacionales o económicas. Una parte importante del coste de esta adaptación —que no simple conservación— debe recaer sobre propiedades que ya han rentabilizado la inversión urbanizadora y edificatoria original.

La adaptación de la ciudad ya existente, que preside las nuevas reformas legales madrileñas, también se proyecta sobre la relación entre usos edificatorios lucrativos y dotaciones públicas. Las nuevas leyes madrileñas contienen varios instrumentos para flexibilizar los estándares dotacionales que rigen en la Comunidad de Madrid desde 2001. El mantenimiento a ultranza de determinados estándares dotacionales está impidiendo múltiples adaptaciones de la ciudad existente, no siempre de forma justificada. En una comunidad autónoma como la madrileña, donde el nivel de integración, movilidad e interacción demográfica es muy elevado, las dotaciones públicas pueden concebirse de forma plural y flexible. Puede haber ámbitos con menos dotaciones locales, que se beneficien de dotaciones generales o supramunicipales fácilmente accesibles. El paradigma de la igualdad patrimonial, que implícitamente preside el urbanismo en España desde 1956, debe dejar paso a una mayor diversidad de planeamiento, que

permita que los gobiernos municipales vayan adaptando la ciudad conforme a las preferencias de sus ciudadanos.

Como digo, las leyes madrileñas de 2023 y 2024 están claramente centradas en el suelo urbano. Sin embargo, puede ser que en los últimos meses ya haya empezado un cambio de rumbo, de nuevo hacia el suelo urbanizable. Las actuaciones en suelo urbano, aun siendo imprescindibles, son costosas y producen resultados modestos, al menos para objetivos residenciales. El incontenible aumento de los costes habitacionales, tanto en propiedad como en alquiler, no se puede contener solo con actuaciones en suelo urbano. Y tampoco se pueden quedar sin respuesta. Son necesarias nuevas actuaciones urbanizadoras, y que esas actuaciones generen, sobre todo, vivienda en régimen permanente de arrendamiento. Esto pasa, necesariamente, por nuevos regímenes de vivienda de protección pública, pero también por actualizaciones ágiles del planeamiento urbanístico y por nuevos modelos edificatorios alternativos, más pensados para fines habitacionales que para crear unidades de valor inmobiliario y financiero.

En Soto del Real, a 18 de febrero de 2025

PRESENTACIÓN DE LA TERCERA EDICIÓN

Han pasado dos años y medio desde la segunda edición de este libro. Si la anterior edición —primera con Marcial Pons— daba cuenta de importantes cambios legislativos en materia de control municipal preventivo de obras y actividades urbanísticas (introducidos por la Ley madrileña 1/2020, de 8 de octubre), esta tercera edición incluye las trascendentes modificaciones legales introducidas por la Ley madrileña 11/2022, de 21 de diciembre. En este caso, la reforma afecta a muy diversos contenidos de la LSM de 2001, desde el régimen jurídico del suelo no urbanizable de protección hasta el novedoso régimen general de las entidades colaboradoras urbanísticas, pasando por cambios en el planeamiento urbanístico (en los avances de planeamiento general y en los planes especiales) y en las actuaciones de dotación en suelo urbano consolidado.

Aunque algunas de las nuevas modificaciones legales pueden ser problemáticas, están dirigidas a solucionar problemas estructurales de la LSM de 2001, que ha devenido notoriamente obsoleta y en muchos aspectos no es coherente con la legislación estatal de 2007, 2013 y 2015. A la espera de una nueva ley regional que sustituya a la LSM, la reciente Ley madrileña 11/2022 pretende superar alguna de las incoherencias más notorias y aportar criterios normativos complementarios a los de la legislación estatal. Aunque la reforma legislativa es sólo parcial, lo cierto es que afecta al conjunto del sistema urbanístico madrileño. De ahí que hayan sido muy pocos los temas que no han necesitado una revisión en profundidad.

El libro mantiene su formato inicial. Distingue, así, entre la parte expositiva básica (destinada principalmente a estudiantes) y el texto más complejo o de detalle (destinado al lector profesional). Aunque lo cierto es que en el libro van creciendo los contenidos complejos o de detalle (los escritos

con letra pequeña), porque también son cada vez mayores los matices jurisprudenciales y legales. Con todo, ocho años después de su primera publicación, el objetivo principal de este libro sigue siendo docente, aunque cada vez pueda ser más aprovechable por otros lectores.

En Soto del Real, a 5 de junio de 2023

PRESENTACIÓN DE LA SEGUNDA EDICIÓN

Este libro se publicó por primera vez en 2015, a través de la plataforma de autoedición de Amazon (*Kindle Direct Publishing*). El objetivo inicial del libro era servir de apoyo a los estudiantes de la asignatura de Derecho Urbanístico en la Universidad Autónoma de Madrid. Para ese fin bastaba con la autoedición actualizada para cada curso.

Pero cinco años después, y tras cinco actualizaciones jurisprudenciales, doctrinales y legislativas, he considerado que el libro podía salir de su limitado espacio inicial. Este planteamiento, que de alguna forma ya estaba latente en las últimas actualizaciones, se ha precipitado tras la última reforma de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, a manos de la Ley madrileña 1/2020, de 8 de octubre, que ha alterado profundamente el régimen de las licencias urbanísticas municipales y, derivadamente, de la disciplina urbanística. Tras la adaptación del libro a esta modificación legislativa estructural, la presente es ya una segunda edición, más que una simple versión actualizada de la primera edición. Por eso he considerado que es el momento oportuno para pasar el libro al circuito editorial ordinario, y así abrirlo a un público más amplio. De esta segunda edición se ha ocupado la editorial Marcial Pons, por la muy elemental razón que me dio Juan José Pons hace ya muchos años: los autores que no viven de la venta de los libros (es mi caso) piden a las editoriales sobre todo flexibilidad y atención personal. Esta ha sido mi experiencia en Marcial Pons, y para mí es razón suficiente.

Por lo demás, el libro mantiene su estructura inicial, fundamentalmente sus dos tipos de letra. El texto con el cuerpo de letra normal sigue teniendo un fin pedagógico: la explicación del Derecho vigente, sin debates

ni detalles complejos. En letra pequeña van cuestiones más complejas, de detalle u objeto de debates abiertos, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia.

Es mi intención, por ahora, seguir actualizando este libro. Al menos una vez al año. Veremos cuánto da de sí este propósito.

En Soto del Real, a 4 de enero de 2021

PRESENTACIÓN DE LA PRIMERA EDICIÓN

Hace siete años, y para impartir la asignatura «Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente», comencé a tomar notas y dar estructura sistemática a lo que, pasados los años, llegaría a ser este libro. Así que este es un libro inicialmente concebido para la docencia.

Pero, con el tiempo, también he querido que el libro pudiera ser útil en otros ámbitos, profesionales y académicos. Para conjugar esta diversidad de fines y destinatarios, la exposición tiene varios niveles de lectura, diferenciados formalmente. El nivel expositivo básico, el propiamente destinado a estudiantes, está escrito con letra de tamaño ordinario. Complemento de estos textos son los ejemplos, todos extraídos de la realidad urbanística, que se integran en cuadros de fondo gris. Finalmente, en letra más pequeña he redactado párrafos con exposiciones de detalle (no propiamente destinadas a estudiantes). Unas veces para dar cuenta de debates doctrinales; otras veces para exponer puntos de vista críticos con las leyes o la jurisprudencia. Diferenciando el tipo de letra pretendo no confundir al lector. Pues una cosa es la explicación del Derecho urbanístico vigente, donde debe haber neutralidad expositiva, y otra cosa bien distinta es la discusión académica sobre el Derecho positivo, donde el autor puede ya renunciar a la neutralidad.

A lo largo del libro he intentado evitar la tendencia, frecuente en los libros de Derecho urbanístico, a la reproducción sistemática de textos normativos. A mi juicio, un libro de estudio no debe sustituir la lectura directa de las leyes: debe dar claves para entender las normas positivas, pero no incorporarlas como una parte más del texto. De ahí que, para sacar pleno rendimiento a este libro, deberá leerse teniendo al lado las leyes urbanísticas y de suelo, para confrontar lo que aquí se dice con el tenor literal de

las normas que se pretende explicar. También he tratado de evitar, en la medida de lo posible, la copia de textos jurisprudenciales. En el libro hay frecuentes referencias a sentencias, sobre todo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid. Esas sentencias se citan al hilo de una exposición o como fuente de un ejemplo, pero normalmente no se transcriben. En todo caso, cuando en el libro se transcriben literalmente textos normativos o jurisprudenciales, esto se hace siempre entrecomillado, dejando así claro qué es redacción propia y qué ajena.

El libro está construido sobre el Derecho urbanístico propio de la Comunidad de Madrid. Es la estructura del Derecho urbanístico madrileño, y en especial de la Ley madrileña 9/2011, de 17 de julio, del Suelo, quien da forma sistemática al libro. A esta estructura expositiva se superpone, por arriba, el Derecho estatal sobre suelo y propiedad urbana (ahora, fundamentalmente el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), fragmentario en su contenido y en la mayoría de sus normas no contrario a la ley madrileña. Por abajo, la Ley madrileña 9/2001 se complementa con los planes urbanísticos y las ordenanzas de cada municipio. A lo largo del libro se exponen diversos ejemplos de planes urbanísticos concretos, para ilustrar cómo es la concreción, en determinaciones de planeamiento, de las previsiones generales de las leyes. Sin duda que en la Comunidad de Madrid los planes urbanísticos más importantes son los de la ciudad de Madrid (en especial, su plan general). Sin embargo, los planes de la ciudad de Madrid se han utilizado aquí de forma cautelosa. Primero, porque el planeamiento general de la ciudad de Madrid aún data de 1997 y es, por tanto, anterior a la vigente Ley madrileña de Suelo. Y segundo, porque el nivel de complejidad del planeamiento madrileño es poco adecuado para un libro esencialmente destinado a la docencia, como el presente. En consecuencia, aparte de los planes madrileños, se han utilizado numerosos ejemplos de planeamiento de Tres Cantos, Móstoles, Alcalá de Henares, Aranjuez o Pozuelo de Alarcón.

Aunque los textos doctrinales que han inspirado este libro han sido muchos, algunos han tenido una influencia estructural. Son, por un lado, dos manuales sobre Derecho urbanístico madrileño directamente pensados para la enseñanza: el de mis compañeros Ángel Menéndez Rexach y Felipe Iglesias González (*Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011) y el de Tomás Ramón Fernández Rodríguez y Juan Ramón Fernández Torres (*Derecho urbanístico de Madrid*, Madrid, Iustel, 2004). A ellos añado un tratado verdaderamente excepcional, el de José María Baño León (*Derecho urbanístico común*, Madrid, Iustel, 2009), que integra el Derecho estatal de suelo y los Derechos urbanísticos autonómicos en un único sistema conceptual. A estos

tres libros, como a otros muchos textos doctrinales, hago múltiples referencias a lo largo de esta obra. Con todo, he intentado reducir las citas de autores a aquellos casos en los que utilizo un argumento de autoridad ante un planteamiento problemático.

Este libro es también un experimento editorial, tanto para el autor como para el Instituto de Derecho Local de la UAM. El libro se publica en formato dual (papel y electrónico) y por procedimiento de autoedición. Esta opción editorial responde a varias razones. La primera es la conveniencia de disponer de un soporte, el electrónico, que permita una nueva versión o edición del libro casi cada semestre, al compás de los continuos cambios que se producen en la realidad jurídica. La segunda razón es económica. El proceso de edición convencional proyecta sobre el precio final de los libros numerosos costes, lo que a la postre disuade de la adquisición a numerosos lectores potenciales, sobre todo a los estudiantes. Creo que por medio de la autoedición el precio de mercado será muy reducido. Veremos si el experimento sale bien. Si no, algo habremos aprendido por el camino.

Y ya por último, algunos agradecimientos. Primero, a los alumnos de la UAM que, a lo largo de varios cursos, han estudiado y hecho observaciones al texto antes incluso de tener formato de libro. También, como otras veces, a mis compañeros del Instituto de Derecho Local de la UAM, donde sí es posible lo que en la Universidad, en general, es imposible. Y esta vez, en especial, a Jorge Castillo Abella, becario del IDL, quien ha llevado por completo, de principio a fin, el proceso de autoedición.

Soto del Real, a 27 de diciembre de 2015

CAPÍTULO I

REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO

I. ORDENACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO

1. Nuestra realidad social está estrechamente dirigida o condicionada por la ordenación urbanística, territorial y ambiental. En efecto, los asentamientos humanos y las actividades económicas se rigen por diversas leyes sectoriales (de aguas, de carreteras, de costas, de puertos, etc.) y, sobre todo, por los numerosos planes urbanísticos, territoriales y ambientales que regulan los usos del suelo.

a) **Las leyes sectoriales** suelen imponer determinadas prohibiciones de usos para un tipo concreto de bienes (p. ej.: el art. 25.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, prohíbe toda edificación en una zona de cien metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar).

b) Los **planes urbanísticos, territoriales o ambientales**, aprobados por los gobiernos (el estatal y los autonómicos) o por los ayuntamientos, determinan los usos de concretos espacios o ámbitos de suelo, con independencia de su titularidad: **usos debidos, usos prohibidos y usos permitidos**. Así, los planes urbanísticos municipales dicen dónde se puede y dónde no se puede edificar; cada «plan director» aeroportuario determina qué terrenos quedan reservados para futuras ampliaciones de cada aeropuerto; cada «plan de ordenación de los recursos naturales» (PORN) identifica qué tipo de actividades son posibles en las distintas zonas de cada espacio natural protegido.

2. La ordenación múltiple y sistemática de los usos del suelo, así descrita, es un fenómeno relativamente reciente. Su primera expresión histó-

rica es lo que hoy conocemos como «urbanismo» u **ordenación del espacio urbano**. Las primeras manifestaciones de esta ordenación urbanística están en los «planes de ensanche» (de mediados del siglo XIX), aunque su consolidación y expansión vendrá en la segunda mitad del siglo XX: Ley de Régimen del Suelo de 8 de mayo de 1956. Más recientes aún, de la década de los ochenta del siglo XX, son las otras dos formas de ordenación espacial que complementan la ordenación urbanística: la «**ordenación del territorio**» y la «**ordenación ambiental**» del suelo. En lo que sigue se van a precisar estas tres manifestaciones de la ordenación de los usos del suelo: urbanismo, ordenación del territorio y ordenación ambiental del suelo.

II. URBANISMO

3. Con sus distintas variantes históricas, el urbanismo siempre alude a «la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico» [STC 61/1997, FJ 6.a)]. Hasta mediados del siglo XIX, el Estado y los ayuntamientos únicamente intervenían sobre las edificaciones de la ciudad en forma de «**policía urbana**», para vigilar las construcciones y las condiciones relativas a su seguridad e higiene. Pero ni el Estado ni los ayuntamientos dirigían u ordenaban el crecimiento y el uso del suelo de las ciudades. Hasta entonces existían, ciertamente, normas dispersas que se ocupaban de los asentamientos urbanos. A veces eran normas civiles, como las de vecindad. Otras veces eran normas administrativas: higiénico-sanitarias, sobre iluminación de calles, o prohibitivas de balcones sobre la vía pública. Será la llamada «**legislación de ensanche**», a mediados del siglo XIX, la que inicie la ordenación sistemática de los usos del suelo en las ciudades (LORA-TAMAYO, 2007: 16). Por entonces, las grandes ciudades como Madrid y Barcelona estaban rodeadas por murallas medievales que dificultaban su crecimiento. Pero ya en 1854 se autoriza el derrumbe de las murallas que encerraban a Barcelona y se pone en marcha el primer plan topográfico de la ciudad. El 29 de junio del año 1864 se aprueba la primera **Ley de Ensanche**, que ordenará la aprobación de los planes de las ciudades más pobladas del país. Pocos años después, en 1868, se ordenará la demolición de las murallas madrileñas. Complementariamente, la reforma interior y el saneamiento de las poblaciones se abordarán en la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 y, a continuación, en la Ley de Saneamiento y de Reforma Interior de 1895.

4. El gran salto adelante en la ordenación urbanística del suelo proviene de la **Ley de 12 de mayo de 1956**, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Este texto normativo, luego integrado en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril), pondrá las bases de la ordenación urbanística contemporánea

hasta hoy. La novedad de esta ley estaba, sobre todo, en la introducción del **planeamiento urbanístico** para regular sistemáticamente la utilización del suelo de las ciudades —y de sus terrenos circundantes—. Para ese fin de ordenación completa del suelo, el planeamiento se apoya en dos determinaciones fundamentales: la **clasificación** del suelo en urbano, de reserva urbana (urbanizable) y rústico (no urbanizable); y la asignación de usos concretos a cada parcela o porción del suelo, en función de su clasificación primaria. Para asegurar el cumplimiento de estas determinaciones del planeamiento (clasificación del suelo y asignación de usos) la ley dotaba a la Administración —estatal o municipal— de diversas facultades de ejecución y control o disciplina sobre las edificaciones y construcciones. Este esquema de regulación urbanística, basado en el binomio planificación-ejecución de los planes, permanece hasta hoy: de forma implícita, en el Texto Refundido de la Ley de Suelo del Estado (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana: TRLS 2015), y de forma explícita en las leyes urbanísticas de las distintas comunidades autónomas; y entre ellas, en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSM).

5. El planeamiento, verdadero eje del urbanismo contemporáneo, **diseña la ciudad**: tanto su casco urbano ya existente (que bien puede ser objeto de operaciones de remodelación o rehabilitación) como sus futuras ampliaciones. Ahora bien, la planificación de la ciudad no es solo —ni siquiera prioritariamente— un diseño meramente geofísico del espacio. De la planificación urbana derivan, en el Derecho urbanístico español, dos consecuencias de primer orden: el valor del suelo; y la configuración de la estructura social de las ciudades.

a) La clasificación de cada porción de suelo como urbano, urbanizable o no urbanizable determina, de forma directa, su **valor de cambio en el mercado**. Una finca de suelo urbanizable bien puede septuplicar su valor de venta, respecto de otra contigua clasificada como suelo no urbanizable. Así que una decisión municipal básicamente discrecional —como es la clasificación del suelo y la asignación de los usos correspondientes— es determinante para el valor patrimonial de las fincas privadas o públicas. Se puede entender entonces el interés de los propietarios de suelo —no siempre expresado de forma lícita— en que sus parcelas se incluyan en la clase de suelo más rentable posible (normalmente, urbano o urbanizable).

b) De otro lado, la ordenación del suelo en cada término municipal condiciona la **estructura social de la ciudad**: su nivel de cohesión o desigualdad social (HARVEY, 2007) y las diversas formas de relaciones humanas (PAREJO, 2013: 16). Así, los distintos planes parciales de cada municipio programan la urbanización de los futuros barrios asignando usos al