

Novedades urbanísticas y de control ambiental en la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Comunidad de Madrid



Abogados

Ana López Muiña
Socia de Urbanismo y Medio Ambiente EY

Susana Orgillés Mañas
Senior Manager de Urbanismo y Medio Ambiente EY

El 15 de diciembre de 2022, el Pleno de la Asamblea de la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 11/2022, de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, “**Ley Ómnibus**”), publicándose en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 22 de diciembre de 2022 (BOCM nº 304).

Esta Ley Ómnibus impacta directamente en la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid al modificar su Título II -sobre Medidas para la mejora de la ordenación territorial y urbanística-, las siguientes dos leyes básicas del marco normativo urbanístico de la región:

- ▶ Por un lado, la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (en adelante, “**LMPTSU**”), incluyendo una nueva regulación para los Proyectos de Alcance Regional, con objeto de simplificar y flexibilizar su régimen de elaboración, promoción y ejecución.
- ▶ Por otro, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante, “**LSM**”), modificando numerosos artículos en el ámbito de planeamiento y gestión urbanística.

En este artículo analizaremos las modificaciones más relevantes y su impacto en los futuros proyectos urbanísticos que se desarrollen en la Comunidad de Madrid, así como las modificaciones operadas en cuanto a los procedimientos de evaluación ambiental de planes y proyectos.

Modificación de los Proyectos de Alcance Regional regulados en la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo

La Ley Ómnibus **modifica nueve artículos** de la **LMPTSU** con el objetivo de flexibilizar y simplificar el régimen de elaboración, promoción y ejecución de los Proyectos de Alcance Regional (en adelante, “**PAR**”).

Los PAR prevén actuaciones urbanísticas en desarrollo de planes de estrategia territorial o instrumentos de ordenación del territorio, así como cuando lo exijan determinadas situaciones por razón de urgencia o interés público.

De esta forma, las actuaciones que pueden ser objeto de PAR son la implantación de **(i)** infraestructuras regionales; **(ii)** obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte a vivienda pública de emergencia, servicios públicos, dotaciones y equipamientos; **(iii)** instalaciones para el desarrollo de actividades económicas cuyo objeto sea la investigación, la producción, la distribución y la comercialización de bienes y servicios; y **(iv)** proyectos que supongan la implantación de actividades económicas que revistan interés por su relevancia en la creación de empleo, por la inversión que comporten o por la creación de riqueza para la región. Por último y como señalaremos en este apartado, la Ley Ómnibus también incluye dentro de los PAR las actuaciones que supongan una mejora ambiental.

Entre las modificaciones más destacadas operadas por la Ley Ómnibus a este instrumento encontramos las siguientes:

- ▶ Se amplía el **concepto** de “**actuaciones de interés regional**”, incluyendo toda actuación con especial relevancia por su magnitud, proyección social o económica, o importancia para la estructuración territorial de la región de utilidad pública. Estas actuaciones tendrán por objeto, además del desarrollo y la ejecución de las políticas territoriales formuladas en el Plan Regional de Estrategia Territorial y demás planes de ordenación del territorio, **regular, integrar o armonizar las actuaciones públicas o privadas con incidencia en la ordenación del territorio**.
- ▶ Introduce los proyectos que supongan una **mejora ambiental** dentro de las actuaciones que pueden ser objeto de PAR.
- ▶ Deberán justificar la concreta ubicación y delimitación de la actuación, su incidencia territorial y ambiental y su grado de integración con la planificación y ordenación vigente.
- ▶ Podrán **aprobarse actuaciones** que afecten a **suelo no urbanizable protegido**. Cuando recaiga sobre este tipo de suelo, o sobre suelo urbanizable no sectorizado, la declaración de interés regional implicará la innecesidad de obtener la calificación urbanística o el proyecto de actuación especial previstos en la LSM.

- ▶ Las personas privadas podrán presentar una memoria del alcance regional del proyecto en el que se justifique la actuación, así como la solicitud de declaración de interés regional. Esta declaración se elimina en los PAR de iniciativa pública, siendo necesaria únicamente en los de iniciativa privada.
- ▶ Simplificación del procedimiento, destacando la posibilidad de simultanear la solicitud de los **informes sectoriales** que sean preceptivos con el trámite de información pública y audiencia.
- ▶ Los PAR que se aprueben definitivamente **vincularán de forma directa** y producirán efectos en los instrumentos de ordenación urbanística municipal.
- ▶ En aquellas actuaciones de **iniciativa pública**, la construcción y puesta en funcionamiento de las obras **no estarán sujetas a licencias ni a actos de control municipal**, pudiendo ser ejecutados de forma **inmediata** desde la aprobación definitiva del PAR.
- ▶ El **incumplimiento de los requisitos y condiciones** establecidos en la aprobación definitiva del PAR para las actuaciones de carácter privado determinará la **extinción de la autorización**, previa instrucción por el Consejero en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y acuerdo del Consejo de Gobierno.

Modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid

La LSM ve modificado parte de su articulado, destacándose las siguientes novedades:

- ▶ Introducción de un **nuevo artículo 19 bis, que regula las actuaciones de dotación**.

Las actuaciones de dotación contemplan un incremento de las redes públicas locales en suelo urbano consolidado para reajustar su proporción en aquellos casos en los que un instrumento de planeamiento prevé incrementar en ese ámbito la edificabilidad o densidad o asignar un nuevo uso característico, siempre y cuando no requiera la reforma o renovación de la urbanización del ámbito. Se establecen además una serie de condiciones en función de si las actuaciones de dotación se llevan a cabo en suelo de uso residencial o no.

En caso de justificarse la imposibilidad física de cumplir con el deber de entregar a la Administración el suelo necesario para este incremento de dotaciones públicas, dicha entrega de suelo podrá sustituirse por: **(i)** la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa en un complejo inmobiliario situado dentro del ámbito; **(ii)** la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa dentro del área homogénea; o **(iii)** su equivalente económico, con destino a la mejora de las redes públicas locales del área homogénea que deberá materializarse en un plazo máximo de cinco años desde su entrega.

Por otro lado, el apartado sexto de este artículo 19 bis **distingue las actuaciones de dotación de las de reforma o renovación de la urbanización**

definiendo estas últimas como aquellas operaciones en las que para la implantación de la mayor edificabilidad o densidad o nuevo uso característico determinado por el planeamiento en suelo urbano consolidado, sea necesario modificar las redes del conjunto de los servicios existentes en el ámbito en más de un 50%.

- **Modificación del artículo 29 que regula el régimen de las actuaciones en suelo no urbanizable de protección.** Permite que, de forma excepcional y a través del procedimiento de calificación urbanística, se autoricen actuaciones en suelo no urbanizable de protección siempre que estén previstas en la legislación sectorial y expresamente no prohibidas por el planeamiento regional territorial o el planeamiento urbanístico. Anteriormente solo se contemplaban las actuaciones permitidas expresamente.

En las rehabilitaciones para la conservación de las edificaciones existentes en este tipo de suelos, se elimina el requisito de que estas contengan “valor arquitectónico”, pudiéndose proyectar sobre todo tipo de edificios.

- **Modificación del art. 35 en lo que respecta a las determinaciones estructurantes de los instrumentos de planeamiento.** Las determinaciones estructurantes se establecen y alteran por los instrumentos del planeamiento general. No obstante, se introduce la posibilidad de que los **planes especiales modifiquen determinaciones estructurantes** -con carácter de *numerus clausus*-, incluyendo siempre una justificación suficiente en relación con su objeto específico y en congruencia con el resto de la ordenación estructurante.

Las determinaciones estructurantes que podrán ser objeto de modificación mediante plan especial son:

- El cambio de uso característico de parcelas lucrativas de suelo urbano consolidado cuando la variación del aprovechamiento urbanístico por este cambio no varíe en más de 15%;
- Incrementos de edificabilidad en suelo urbano consolidado, con un máximo del 15% sobre lo establecido en el PGOU que corresponda;
- La intensificación de usos en parcelas privadas de suelo urbano consolidado que incrementen la densidad de población o usuarios, con un máximo de un 15% sobre la densidad existente o prevista en el PGOU, siempre que los instrumentos de planeamiento general conciban la densidad o número de viviendas como una determinación estructurante;
- El articulado sobre condiciones higiénicas, estéticas, de edificación, o de la urbanización que no sean coherentes o impidan la adaptación de los edificios a la legislación ambiental, de la edificación, de eficiencia energética;
- Determinaciones que contradigan, no sean coherentes o impidan la adaptación del régimen de usos autorizables en el suelo no urbanizable de protección, no protegido por la legislación sectorial, a la legislación del suelo y ambiental vigentes, con las limitaciones reglamentarias que puedan imponerse; y, por último,

- ▶ Las que se determinen reglamentariamente.
- ▶ **Modifica el régimen de las redes públicas contenido en el artículo 36 para permitir la implantación de viviendas públicas en suelos dotacionales vacantes.** En concreto, podrán implantarse viviendas públicas sujetas a un régimen de protección en suelos vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos sociales, siempre que la edificabilidad del uso a implantar sea inferior al 5% de la edificabilidad residencial establecida para el ámbito y que, al computarse la edificabilidad resultante como residencial a estos efectos, se mantenga el cumplimiento de la dotación de redes públicas.

Será de aplicación la normativa de edificación aplicable al uso residencial que exista en el ámbito y la normativa en su caso aplicable con carácter general a las viviendas públicas sujetas a un régimen de protección. La implantación de este uso no requerirá plan especial, excepto cuando sea preciso definir parámetros específicos de ordenación o parcelación que hagan viable dicha implantación.

Además, se elimina el apartado 6.f) del artículo 36 en el que se establecía la posibilidad de sustituir el deber de cesión de suelo para equipamientos, infraestructuras o servicios, mediante el pago de su equivalente en dinero.
- ▶ En cuanto al **régimen de usos**, la Ley Ómnibus modifica el artículo 38 para establecer que el porcentaje de uso global de un suelo podrá ser modificado como determinación pormenorizada, siempre con el límite de no desvirtuar su condición de uso global.

Además, en el mismo artículo se introduce **el porcentaje que tendrá que destinarse a viviendas de protección pública en suelo urbano no consolidado, que será como mínimo del 10% de la edificabilidad residencial** que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. De esta regla podrán excepcionarse, potestativamente, los instrumentos de ordenación que tengan por objeto actuaciones de reforma o renovación de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas en total. Esta excepción tendrá que ser acordada por el Pleno Municipal.
- ▶ **Se modifica el artículo 67** referido a la alteración de los Planes de Ordenación Urbanística para determinar, entre otras cuestiones, que solo deberán reubicarse redes locales desafectadas que ya hayan sido obtenidas por la Administración, no debiendo por tanto reubicarse aquellas no obtenidas por el ente público.
- ▶ **Se introduce el artículo 69.bis** referido a la **modificación de errores materiales en los Planes Generales de Ordenación**. Este artículo permite que la administración pública competente pueda rectificar, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho, o aritméticos existentes en sus instrumentos de planeamiento, sin necesidad de llevar a cabo un procedimiento de modificación. El Pleno municipal será el encargado de aprobar estas correcciones, siendo necesario, en los municipios con población de derecho inferior a 15.000 habitantes, un informe preceptivo de la dirección general

competente en materia de urbanismo. El plazo para la emisión de este informe es de tres meses y, en su caso, el silencio administrativo se entenderá favorable.

- ▶ **Se modifica el artículo 179 referido al derecho de superficie**, permitiendo a la Comunidad de Madrid y a los Ayuntamientos constituir este derecho sobre bienes de su propiedad o del patrimonio público del suelo para destinarlo **a cualquiera de los usos permitidos por la ordenación urbanística** o fines de los patrimonios públicos de suelo. Anteriormente se limitaba el destino de ese suelo sobre el que se constituía el derecho de superficie a la construcción de vivienda de protección pública o integración social, equipamientos u otros usos de interés social.
- ▶ **Se modifica el artículo 236 de forma que se elimina el plazo de prescripción de 4 años para las infracciones urbanísticas que afecten a suelo no urbanizable de protección.** De esta forma, las infracciones que afecten a suelo no urbanizable de protección **no tienen plazo de prescripción, sumándose** así a las que afectan a zonas verdes y espacios libres, ya excluidas de prescripción con anterioridad en la LSM.
- ▶ **Se introduce la disposición adicional cuarta referida a la exclusión del informe de impacto de género** en la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento territorial o de planeamiento urbanístico. De esta forma, establece la excepción de que estos instrumentos cumplan con los artículos 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, y 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Entidades Colaboradoras Urbanísticas

El Capítulo II del Título II de la Ley Ómnibus introduce el nuevo régimen de funcionamiento de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas (en adelante, “ECU”) a ni el autonómico, que será aplicable a todos los municipios de la Comunidad de Madrid excepto cuando **en una ordenanza se rechace expresamente la implantación de ECU o se establezcan requisitos adicionales de autorización**.

Las ECU son entidades privadas que, actuando a instancia del interesado o del Ayuntamiento, podrán ejercer funciones de intervención o control en el procedimiento de tramitación de licencias y declaraciones responsables -a instancia del ciudadano-, mediante la emisión de los certificados de conformidad; así como de verificación e inspección de actos de uso del suelo o subsuelo y edificación -a instancia del Ayuntamiento-, mediante la emisión de informes de inspección urbanística.

El ámbito de actuación de las ECU se limita a actuaciones de carácter procedural, dejando al Ayuntamiento la última decisión para conceder o denegar las licencias.

Desde su aparición, las ECU han demostrado su eficacia y han generado una respuesta positiva a las necesidades municipales en la dinamización y agilidad en la tramitación de los expedientes de licencias. Su implantación beneficia, sobre todo, a los Ayuntamientos con mayor volumen de actividad urbanística.

En la actualidad, municipios como Madrid han aprobado normativa específica que las regula (vid. Reglamento 7/2022, de 26 de abril, por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control), incluyéndolas, además, como uno de los ejes de los medios de control e intervención urbanística, a través de su nueva Ordenanza de tramitación de licencias y declaraciones responsables urbanísticas.

Para ejercer su actividad, las ECU deben estar autorizadas por la Comunidad de Madrid, tras la comprobación del cumplimiento de todos los requisitos, así como inscritas en el Registro de entidades privadas colaboradoras urbanísticas de la Comunidad de Madrid. Además, se incluye un régimen sancionador para los casos en que las ECU no cumplan con el régimen legal previsto que conlleva sanciones de hasta 500.000 euros y suspensiones de su actividad, así como la extinción de su autorización para las infracciones más graves.

El precio de las ECU será fijo y, en los casos de su intervención, sustituirá las tasas administrativas de gestión.

Novedades en materia de Evaluación Ambiental

La Ley Ómnibus también tiene incidencia sobre los procedimientos de Evaluación Ambiental. En concreto, las dos novedades a tener en cuenta son las siguientes:

- ▶ **Modifica las Actividades o proyectos con incidencia ambiental sometidos al procedimiento de evaluación ambiental**, previstos en el Anexo V de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.
- ▶ Modifica el párrafo séptimo del apartado segundo de la disposición transitoria primera de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

En virtud de esta modificación, se **excluye de evaluación ambiental a los Estudios de Detalle y los Planes Especiales en suelo urbano** que, sin incrementar la edificabilidad ni el número de viviendas, se circunscriban a la aplicación del régimen de usos ya admitido por un planeamiento superior.

Esta exclusión tiene su fundamento en el escaso alcance, entidad y capacidad innovadora de estos instrumentos desde el punto de vista de la ordenación urbanística y afección ambiental; criterio que ya venían recogiendo los Juzgados y Tribunales en sus últimos pronunciamientos, como por ejemplo las sentencias del Tribunal Constitucional 123/2021, de 3 de junio de 2021, y 86/2019, de 20 de junio, así como la reciente sentencia del Tribunal Supremo 165/2022, de 10 de febrero.

[¡Suscríbete](#) a las newsletters de EY para mantenerte actualizado!



Para cualquier información adicional, contacte con:

Ernst & Young Abogados, S.L.P.

Ana López Muiña

Ana.Lopez.Muina@es.ey.com

Susana Orgillés Mañas

Susana.Orgilles.Manas@es.ey.com

Acerca de EY

EY es líder mundial en servicios de auditoría, fiscalidad, asesoramiento en transacciones y consultoría. Los análisis y los servicios de calidad que ofrecemos ayudan a crear confianza en los mercados de capitales y las economías de todo el mundo. Desarrollamos líderes destacados que trabajan en equipo para cumplir los compromisos adquiridos con nuestros grupos de interés. Con ello, desempeñamos un papel esencial en la creación de un mundo laboral mejor para nuestros empleados, nuestros clientes y la sociedad.

EY hace referencia a la organización internacional y podría referirse a una o varias de las empresas de Ernst & Young Global Limited y cada una de ellas es una persona jurídica independiente. Ernst & Young Global Limited es una sociedad británica de responsabilidad limitada por garantía (company limited by guarantee) y no presta servicios a clientes. Para ampliar la información sobre nuestra organización, entre en ey.com.

© 2022 Ernst & Young Abogados, S.L.P.

Todos los derechos reservados.

ED None

La información recogida en esta publicación es de carácter resumido y solo debe utilizarse a modo orientativo. En ningún caso sustituye a un análisis en detalle ni puede utilizarse como juicio profesional. Para cualquier asunto específico, se debe contactar con el asesor responsable.

ey.com/es

Twitter: [@EY_Spain](https://twitter.com/EY_Spain)

Linkedin: [EY](https://www.linkedin.com/company/ernst-&-young-espaa/)

Facebook: [EY Spain Careers](https://www.facebook.com/EYSpainCareers)

Google+: [EY España](https://plus.google.com/+EYSpain)

Flickr: [EY Spain](https://www.flickr.com/photos/ernstyoungspain/)