

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

Sumario: I. CLASIFICACIÓN DEL SUELO.—1. Suelo urbano.—2. Suelo urbanizable.—3. Suelo no urbanizable.—II. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.—1. Plan general.—2. Planes de sectorización.—3. Planes parciales.—III. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO.

El presente estudio de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, pretende orientarse hacia la vertiente práctica de lo que constituye el desarrollo urbanístico, y se estructura de conformidad con las determinaciones que tradicionalmente han constituido todo el proceso que supone el desarrollo de la propiedad urbanística como concepto dinámico, hasta transformarse en el concepto estático tradicional de propiedad inmobiliaria.

I. CLASIFICACIÓN DEL SUELO

1. Suelo urbano

Se reformulan los criterios tradicionales señalados en la legislación estatal y así encontramos:

- La legislación estatal venía manteniendo el criterio de estar en presencia de un suelo urbano cuando concurren los siguientes requisitos: acceso rodado, abastecimiento de aguas, suministro de energía eléctrica y evacuación de aguas. La nueva legislación de la Comunidad Autónoma de Madrid mantiene estos criterios e incorpora alguno nuevo. De este modo matiza, por un lado, por ejemplo, el concepto de acceso rodado al añadir que el mismo debe efectuarse «*por vía urbana municipal*», lo que supone que debe existir un viario formalmente cedido al Ayuntamiento, mediante cualquier instrumento de

* Técnico de Administración Local. Jefe de Política Territorial del Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid (Madrid). Abogado.

equidistribución, excluyendo, de este modo, la posibilidad de la existencia de viarios de carácter privado, para determinar que nos encontramos ante un suelo urbano, aunque aquéllos pudieran estar destinados al uso y servicio público. Si lo que en realidad pretende con ello la norma es que se encuentre ya ejecutado materialmente el viario, para impedir que se pudiera considerar como suelo urbano el constituido por urbanizaciones ilegales, se debería haber puesto el acento en la exigencia de que el acceso rodado se efectúe por vía pública que se encuentre debidamente recepcionada, en lugar de señalar que deba hacerse por vía urbana de titularidad municipal. Del mismo modo, y con respecto al requisito de *«alumbrado público»*, cabe predicarse los mismos comentarios formulados que para la vía urbana municipal.

- El segundo de los supuestos que señala la nueva Ley establece unos requisitos indeterminados, toda vez que se refiere a que se considerará suelo urbano los que cuenten con *«urbanización idónea para la edificación o construcción»*, y realizada *«en grado suficiente»*, conceptos que alcanzan un grado importante de indefinición, y que permiten a los redactores del planeamiento general una discrecionalidad considerable de cara a la clasificación del suelo como urbano, dado que a esos instrumentos de planeamiento podrá corresponder el matizar en grado suficiente lo que deba entenderse por urbanización idónea o su realización en grado suficiente, por lo que no sería de extrañar que cada uno de estos conceptos indeterminados tuviese significados distintos en diferentes municipios, según las determinaciones que de forma expresa pudiera indicar en cada caso los respectivos planes generales.
- Por otro lado, también se incorpora el criterio tradicional de consolidación por la edificación *«en al menos dos terceras partes»* del perímetro que se haya delimitado, sin introducir en este sentido modificación alguna.
- En último lugar se encuentra el supuesto relativo a los suelos que obtengan la clasificación como urbano por haber sido *«urbanizados en ejecución del planeamiento urbanístico y de conformidad con sus determinaciones»*. Este criterio en realidad no puede ser considerado como un criterio nuevo sino que deriva de los anteriores, ya que será urbano por el primero de los requisitos enunciados, por lo que constituye una innecesaria reiteración.

En resumen, en la legislación estatal, Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, se clasifica el suelo urbano en dos categorías: consolidado y no consolidado, sin entrar en los requisitos que de una y otra categoría deben exigirse, que deberán ser determinados por parte del legislador autonómico.

El legislador autonómico considera en este caso como suelo urbano consolidado: los solares y los terrenos que por su grado de urbanización puedan adquirir la condición de solar mediante obras accesorias. En esta categoría

de suelo los propietarios tienen los siguientes derechos: completar la urbanización (más que un derecho constituye estrictamente un deber), edificar y simultanear la urbanización y edificación. Como deberes se consagran los siguientes: costear la urbanización, edificar y realizar las cesiones que procedan con carácter previo a la edificación.

Por otro lado, y como suelo urbano no consolidado, se establece que pertenecerán a esta categoría aquellos suelos urbanos que no se encuentren incluidos en la categoría de suelo urbano consolidado y además aquellos otros que precisen de la ejecución de obras complementarias de urbanización en régimen de lo que la nueva Ley del Suelo denomina como «actuaciones integradas» de ejecución de planeamiento, añadiéndose, como requisito, que tales objetivos precisan forzosamente de la distribución de beneficios y cargas, es decir, de la preceptiva equidistribución o perecuación urbanística, exigencia que nos parece innecesaria toda vez que ésta es una de las obligaciones y finalidades de la gestión urbanística mediante la fórmula de estas actuaciones integradas, lo que supone en cierto modo una reiteración. En esta categoría de suelo los propietarios aparecen equiparados con los propietarios de suelo urbanizable sectorizado¹, ya que su regulación se remite al de aquél.

2. Suelo urbanizable

Se configura esta categoría de suelo de conformidad con lo dispuesto por las últimas disposiciones legales emanadas de la Administración General del Estado en esta materia, es decir, que se subraya el carácter residual del suelo urbanizable, es decir, será urbanizable aquel suelo que no pueda ser considerado como urbano por no poder adaptarse a ninguna de las categorías que se han enumerado, lo que supone que necesariamente tendrá que ser objeto de transformación a través de la urbanización.

Existen dos categorías de suelo urbanizable: sectorizado² y no sectorizado. El suelo urbanizable sectorizado será aquel que sea susceptible de ser transformado y que para ello se divide en sectores, mientras que el suelo urbanizable no sectorizado será aquellos suelos que siendo igualmente susceptibles de ser desarrollados no se incluyen en ámbitos previamente delimitados denominados sectores. Partiendo de esta premisa podemos señalar que el suelo urbanizable sectorizado se subdivide asimismo en suelo urbanizable sectorizado ordenado, que sería aquel que aparece su regulación ya detallada en el propio plan general, lo que excluiría la posibilidad de un posterior plan parcial, y, por otro lado, suelo urbanizable sectorizado no ordenado, lo que supondría que el plan general simplemente se ciñe respecto de este suelo a delimitar los sectores y una ordenación de carácter básico

¹ Enrique Sánchez Goyanes, «La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid: la apuesta por la tercera vía», *El Consultor*, núm. 20, octubre 2001, p. 3366.

² Denominación establecida para la misma categoría de suelo por la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Canarias de 1999.

(art. 42.5). Ahora bien, la duda que se plantea respecto del suelo urbanizable sectorizado ordenado es si esa ordenación pormenorizada que anticipa el plan general con carácter potestativo puede resultar alterada o modificada con posterioridad a través de un instrumento de desarrollo como es un plan parcial, sin necesidad de proceder a la previa modificación del plan general, la respuesta no puede ser otra que afirmativa.

En el suelo urbanizable sectorizado deberán los propietarios formular el correspondiente planeamiento de desarrollo y ejecutar las obras de urbanización, mientras que tienen los derechos de establecer usos de carácter provisional. Por otro lado, en suelo urbanizable no sectorizado los propietarios tienen derecho a recabar consulta sobre la viabilidad de la sectorización y a promover ésta. En cuanto a los deberes se plasman los de respetar las incompatibilidades de uso que afecte a ese suelo.

3. Suelo no urbanizable

Resulta preferible denominar a esta categoría de suelo como no urbanizable a la verdaderamente acuñada de no urbanizable de protección, y ello por la sencilla razón de que el único suelo no urbanizable que establece la Ley 9/2001 es el suelo no urbanizable sujeto a algunos de los regímenes de protección. Estos suelos son los que se pretenden que permanezcan al margen de todo proceso urbanístico, pero únicamente por encontrarse inmersos en cualquiera de los supuestos que señala expresamente tasados la Ley, y que son los siguientes:

- 1.º Suelos sujetos a limitaciones o servidumbres de bienes de dominio público, siempre que resulten incompatibles con la transformación del terreno. Debe destacarse en el presente caso que es requisito la existencia de una afección real a un bien de dominio público, cuya titularidad pertenezca a cualquier Administración pública sin especificar si debe tratarse de administraciones de base territorial o corporativa, por lo que debemos entender que afecta a cualquier bien de dominio público cuya titularidad corresponda bien a las entidades locales, Comunidades Autónomas o Estado, o incluso a la Administración corporativa. Por otro lado es requisito imprescindible el hecho que las limitaciones o servidumbres resulten incompatibles con la transformación urbanística del terreno, porque la mera existencia de unas limitaciones o servidumbres en zonas de dominio público no constituyen un impedimento para que se pueda edificar en los mismos, ni para que pueda transformarse urbanísticamente³. Prueba de ello es que esas limitaciones se contemplan fundamentalmente en determinados textos normativos como el Texto Refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001, de 20 de julio), al establecer

³ Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio.

una zona de policía de cauces de 100 metros, la Ley de Costas de 28 de julio de 1988 que establece una zona de servidumbre de protección que puede llegar hasta 200 metros, el Reglamento de Policía Sanitaria y Mortuoria aprobado por Decreto 2263/1974, de 20 de julio, que consagra una prohibición de edificar en una distancia inferior a 500 metros de un cementerio⁴. De todo lo expuesto se desprende que esta previsión resulta innecesaria ya que son las propias leyes sectoriales las que consagran esa limitación y que serán en todo caso exigibles aunque no se contemplen en el planeamiento urbanístico.

- 2.º Valores de carácter paisajístico, histórico, arqueológico, científico, ambiental o cultural.
- 3.º Valores agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales.

Los derechos de los propietarios de esta categoría de suelo son fundamentalmente los de poder explotar dichos terrenos de conformidad con la naturaleza de los mismos, así como el de realizar las obras e instalaciones que se encuentren afectos a las infraestructuras y servicios públicos estatales, autonómicos o locales que precisen localizarse en terrenos con esta clasificación. Por otro lado se permiten una serie de usos constructivos o edificatorios que precisan de la previa calificación urbanística que son fundamentalmente lo que se contemplaban en la Ley 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid.

II. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

1. Plan general

El único tipo de planeamiento urbanístico general que se exige para la Comunidad de Madrid es el plan general, que será exigible para todos los municipios (art. 41), por lo que no pueden redactarse normas subsidiarias⁵. Este planteamiento se ha impuesto en la mayoría de los ordenamientos que sobre el suelo han legislado las Comunidades Autónomas⁶, pretendiendo con ello no sólo simplificar los instrumentos de ordenación, sino homogeneizar los mismos. Otra cosa es si resulta útil que municipios del ámbito de la Comunidad de Madrid tan dispares como los que se rigen en régimen de Concejo abierto sin expectativas de desarrollo urbanístico alguno precisen dotarse del mismo instrumento de planeamiento general que otro de carácter

⁴ Esta distancia mínima ha sido modificada por normativa autonómica, como, por ejemplo, el artículo 71 del Decreto 133/1982, de 4 de noviembre, de Galicia, que fija un mínimo de 250 metros en los núcleos de población de hasta 2.000 habitantes.

⁵ Tampoco pueden establecerse proyectos de delimitación de suelo urbano que en el ámbito de la Comunidad de Madrid fueron derogados por la Ley 8/1985, de 4 de diciembre.

⁶ Así sucede, por ejemplo, con la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, que establece únicamente como instrumento urbanístico general municipal los planes de ordenación municipal.

metropolitano que se encuentre sujeto a una actividad urbanística de crecimiento permanente. No obstante lo anterior el artículo 43 de la Ley 9/2001 establece unos documentos que tendrán la condición de mínimos indispensables en los planes generales, lo que significa que nada impide que los redactores de los instrumentos de planeamiento general, considerando de forma suficientemente motivada las especiales y particulares circunstancias concurrentes en cada caso, puedan incorporar los documentos que estimen pertinentes para la mejor determinación y regulación del diseño de municipio que se establezca y de la ordenación territorial del mismo.

En cuanto a las competencias para la formulación del planeamiento debe destacarse la posible colisión de la autonomía local del artículo 140 de la Constitución Española, como han destacado algunos autores⁷. Esta colisión se contempla en el artículo 68.4 de la Ley 9/2001, donde se permite la subrogación del órgano autonómico en las competencias municipales cuando el Ayuntamiento no formule el planeamiento general o su revisión, aspecto sin duda peligroso por cuanto que puede utilizarse para vaciar de contenido las competencias municipales en materia de urbanismo.

Resulta muy interesante el establecimiento en los artículos 33 y 34 de la nueva Ley de la diferenciación de lo que constituyen las determinaciones estructurantes de las determinaciones pormenorizadas, que hasta ahora se había mantenido como criterio jurisprudencial y que había suscitado no pocos conflictos. Según este planteamiento hay que poner de relieve que existe no sólo una relación de jerarquía entre los instrumentos de planeamiento urbanístico, sino también una relación de especialidad, de tal suerte que unos instrumentos, con independencia que constituyan desarrollo de otros más generales, serán los adecuados para en todo caso plasmar las determinaciones que la Ley les exige. No obstante, el criterio que se había mantenido hasta ahora y que puede sostenerse es que esos instrumentos de desarrollo más general pueden contemplar aspectos que pertenecen a otros instrumentos de desarrollo, si bien con carácter puramente orientativo y no vinculante, ya que dichas determinaciones podrán ser alteradas, modificadas o sustituidas por estos instrumentos de desarrollo urbanístico. En resumen, cualquier previsión que realice un plan general excediéndose de sus competencias y que pertenezcan a los instrumentos de desarrollo podrán ser modificadas por éste.

Se consideran determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística aquellas mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo objeto del planeamiento general, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro. El artículo 35.2 establece cuáles son las determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística: el señalamiento de la clasificación y, en su caso categoría del suelo, la definición de los elementos estructurantes de los sistemas de redes públicas, la división del suelo en redes homogéneas,

⁷ Enrique Sánchez Goyanes, *op. cit.*, p. 3371.

ámbitos de actuación o sectores, establecimiento de usos globales, áreas de reparto, edificabilidades y aprovechamientos.

Tienen la consideración de determinaciones pormenorizadas inicialmente todas aquellas no establecidas como estructurantes.

De todas las determinaciones que deban contemplarse en el documento del plan general destaca no sólo por su novedad las que se establecen para el suelo urbanizable, sino también por la especial relevancia tanto para la planificación como el desarrollo y la gestión del suelo.

La ordenación básica que deberá contener el plan general para el suelo urbanizable sectorizado no ordenado será:

- a) División del suelo en uno o varios sectores, cuya delimitación deberá aparecer suficientemente justificada, de conformidad con lo exigido por el artículo 37 de la Ley.
- b) Delimitación exacta del área de reparto para proceder a la distribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento.
- c) Identificación de las determinaciones estructurantes, los usos globales y aprovechamiento.
- d) Número de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- e) Determinación de los coeficientes de ponderación o de homogeneización entre los usos previstos.
- f) Redes públicas generales previstas y plazos de ejecución.

Para el suelo urbanizable sectorizado ordenado deberá regularse el mencionado suelo a nivel de plan parcial, de tal forma que la ordenación a la que se alude en esta categoría de suelo no es otra que la regulación pormenorizada que le corresponde a un instrumento de desarrollo como el plan parcial, de tal manera que podemos afirmar sin temor a equivocarnos que el suelo urbanizable sectorizado ordenado supone que el plan general incorpora para ese sector un plan parcial, como documento integrante de aquél.

2. Planes de sectorización

La función de los planes de sectorización se regulan en los arts. 44 y 45, en donde se señala que son instrumentos mediante los cuales se establecen las determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística. Estos planes completan la ordenación de carácter estructurante del correspondiente plan general sobre el ámbito de suelo urbanizable no sectorizado.

Como acertadamente ha señalado Sánchez Goyanes⁸, estos planes se inspiran en la figura de los denominados «*planes de ordenación para la sectorización*», del Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 1999, que en su artículo 15 se conciben como mecanismo de integración de la ordenación urbanística que no habrá previsto el planeamiento general.

⁸ Enrique Sánchez Goyanes, *op. cit.*, p. 3379.

Este suelo no habrá sido previsto en sectores en el plan general, ni por lo tanto las condiciones en que deba ser desarrollado, por lo que el plan de sectorización deberá contener, de conformidad con lo señalado en el artículo 45 de la Ley, tres tipos de determinaciones estructurantes:

- 1.º Condiciones básicas del sector que será objeto de la actuación urbanizadora.
- 2.º Integración en la estructura municipal de los terrenos que deben formar parte de las redes públicas supramunicipales y generales, bien sean interiores o no al nuevo sector.
- 3.º Garantías para la ejecución de la propuesta y contraprestaciones que se formulen a favor de la Administración.

El plan de sectorización podrá incluir como parte integrante del mismo la detallada ordenación pormenorizada del sector correspondiente, de conformidad con los requisitos que se señalan para los planes parciales, por lo que se tramitarán conjuntamente.

Resulta interesante concretar el aspecto relativo a los compromisos que deben hacerse constar en el plan de sectorización, donde deberán constar al menos los siguientes:

- 1.º Prestación de la oportuna garantía por importe de al menos el 10 por ciento del coste total de la ejecución de las obras de urbanización.
- 2.º Certificados técnicos sobre la suficiencia de las redes de infraestructuras para acometer las obras de suministro.
- 3.º Plazos estimados para la completa realización de todas las actuaciones previstas, que tendrán carácter vinculante.
- 4.º Cualesquiera otras que asuma el promotor.

Cuando la ejecución que se pretenda llevar a cabo se refiera a suelos que se encuentran aislados respecto al suelo urbano del municipio, deberá incorporar el plan de sectorización una propuesta de ordenación estructurante de los terrenos comprendidos entre la zona urbana y la que se pretende desarrollar. Esta propuesta tendrá carácter puramente indicativo, pero, no obstante, podrá incorporarse dicha propuesta al plan general, mediante la oportuna modificación puntual del mismo. Este aspecto enunciado es lo que con anterioridad se denominaban para los Programas de Actuación Urbanística las unidades urbanísticas integradas que se definen en el artículo 35 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, de donde se desprende que las unidades urbanísticas integradas son aquellos ámbitos territoriales que, en cada caso, habrán de contemplar los programas de actuación urbanística que se formulen y que deberán resolver, en sí mismos *«la totalidad de los problemas urbanísticos inherentes a su implantación y funcionamiento orgánico»*; definición que debe completarse con la que al respecto suministra el artículo 71.2 del mismo cuerpo normativo al señalar que tales unidades deberán cumplir con la resolución de todos los problemas urbanísticos que su implantación genere y que el referido artículo 71.2 RPU concretará en la implantación de todos los *«servicios y equipamientos suficientes para garantizar*

la inserción de las demandas propias de la población o de las actividades que en el ámbito de la actuación hayan de ubicarse».

En este sentido lo que no parece ofrecer ninguna duda es que el suelo clasificado como urbanizable no sectorizado necesita para su desarrollo un plan de sectorización, que es el más claro exponente de lo que se ha llamado el urbanismo diferido, debido a que el plan de sectorización no ejecuta directamente el plan general, sino que precisa en todo caso de un plan parcial. Entonces, si para su transformación de categoría de suelo necesita, antes de la aprobación del plan parcial correspondiente, un instrumento peculiar intermedio que se encuentra entre éste y el plan general, como es el plan de sectorización, que además sólo existe en el suelo urbanizable no sectorizado, deducimos que la finalidad de los planes de sectorización debe consistir inicialmente en realizar lo que se denomina por la legislación estatal unidades urbanísticas integradas, ahora denominadas propuestas de ordenación estructurantes, ya que la ordenación y urbanización de los terrenos se llevará a cabo posteriormente en la ejecución del plan parcial.

Ahora bien, debemos analizar individualmente cada uno de los requisitos que se señalan para determinar qué es lo que en cada caso concreto persigue la normativa señalada y así tendremos:

- a) Por un lado, cuando se hace mención a la circunstancia referente a que se debe tener resuelta la dotación de servicios, no se precisa qué o cuáles son los servicios a los que se está refiriendo, pero en cualquier caso estimamos que debe entenderse que se refiere a los servicios necesarios y precisos para que el suelo pueda llegar a adquirir la condición de solar, de conformidad con lo que dispone el artículo 14. De aquí se deriva un problema, y es que si se exige que se tenga resuelta la dotación de servicios, significa que, bien nos encontramos ante un suelo que al tener resueltos estos problemas no debería en ningún supuesto estar clasificado como suelo urbanizable no sectorizado, o bien, que se ha ejecutado algún tipo de obras de urbanización, lo que sería siempre manifiestamente ilegal. En nuestra opinión debemos entender que, pese a lo expuesto, se está refiriendo precisamente a esos mismos servicios y nunca a otros, pero la clave se encuentra en que de lo que se trata no es que exista la necesidad efectiva y real de generar *de facto*, y de forma inmediata, el suministro de esos servicios, ya que en este supuesto nos encontraríamos efectivamente en el absurdo descrito anteriormente, sino que la estructura del suelo y su inclusión dentro de la trama del planeamiento genere un contexto preciso que pueda resultar favorable en todo caso a la previsión para el futuro de la prestación de esos servicios, y, en consecuencia, sea viable técnicamente el poder llevar a esa zona los diversos servicios que posteriormente será necesario tener previstos en las obras de urbanización que se desarrollen.
- b) Por otro lado, debe entenderse interesante, aunque la Ley no diga nada, que para incorporarlo a la propuesta, y por mera analogía con

el artículo 71 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, que la previsión futura que se haya establecido contemple necesariamente la dotación de equipamiento comunitario que sea necesario para la implantación de los usos que se pretende llevar a cabo. Este requisito resulta menos complejo, ya que únicamente debe limitarse a establecerse su mera previsión, sin que sea preciso determinar más requisitos ni exigencias.

Por último, debe ponerse de manifiesto la sorprendente previsión que se contempla en el artículo 45.5 cuando señala que la propuesta de ordenación será valorada por parte de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística, cuando en realidad esa propuesta debería ser valorada por parte del Ayuntamiento afectado, que es en definitiva quien ostenta esas competencias.

3. Planes parciales

Los planes parciales en la regulación que hace la nueva Ley tienen unas características particulares, entre las que destaca la necesidad de presentar además los siguientes documentos:

- 1.º Los estudios oportunos para la adecuada conexión, ampliación o refuerzo de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos.
- 2.º Verificación técnica con autorización escrita por cada órgano para garantizar el abastecimiento de la demanda de los servicios públicos mínimos generada por la propuesta.
- 3.º Estudio de las infraestructuras de la red de saneamiento.
- 4.º Conexión del sistema de transporte público.
- 5.º Planes de alarma, evacuación y seguridad civil en supuestos de catástrofe.

Sorprende en este último apartado el notorio desconocimiento de la normativa reguladora en materia de seguridad. Así, por ejemplo, es preciso destacar que no existen *stricto sensu* los planes de alarma y evacuación que se señalan, sino que ambos constituyen una parte de los denominados planes de autoprotección de un edificio, y cuando, como en este supuesto, nos referimos a una superficie de terreno, son elementos integrantes del plan de protección civil, que es el documento al que se debería haber hecho referencia. Del mismo modo debe destacarse que no existe, como la Ley aquí denomina, planes de seguridad civil, sino que el término que existe en realidad es el de plan de protección civil, como establecen la Ley 2/1985, de Protección Civil, y el RD 407/1992, de 24 de abril.

La documentación que debe contener los planes parciales no sufre modificación alguna con relación a la que se exigía de forma tradicional. Lo mismo sucede con relación a los planes especiales que no se modifican con relación a lo que se les exigía en la normativa estatal tradicional.

El artículo 38 de la nueva Ley establece que este tipo de planes deberá prever una reserva para viviendas sujetas a algún régimen de protección. Esta reserva no es de suelo, como venía siendo lo normal y como contemplaba expresamente el artículo 110 de la derogada Ley 9/1995 de la Comunidad de Madrid, sino que en este caso lo que se reserva es un porcentaje de las viviendas que contemple el planeamiento, y de éstas un máximo de un 25 por ciento podrá destinarse a precio tasado o *«figuras similares que puedan aparecer en el futuro y aumenten los niveles de renta en la consideración de la protección pública»*. Esta manifestación demuestra el desconocimiento del legislador en materia de vivienda protegida, dado que los niveles de renta no son determinantes en ningún caso para acceder a determinadas modalidades de vivienda protegida, sino únicamente a la financiación o subvenciones⁹.

III. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

Se consagra en el nuevo texto una dualidad en la ejecución del planeamiento consistente en actuaciones integradas y actuaciones aisladas, que es lo mismo que anteriormente denominábamos actuaciones sistemáticas y asistemáticas. Por otro lado, debe destacarse que la ejecución del planeamiento gira en torno a la formalización de la iniciativa. Con relación a esta figura resulta oportuno precisar si la formalización de iniciativa, conforme establece el artículo 106 de la Ley 9/2001, es necesaria para la ejecución de una unidad de ejecución aislada en suelo urbano (según la terminología estatal anterior). Para ello es preciso tener en cuenta inicialmente que lo que determina cualquier planeamiento anterior a la nueva Ley como unidad de ejecución se configura como un concepto muy diferente a lo que la actual Ley ha consagrado como tal, es decir, que ha cambiado la terminología de algunas instituciones del urbanismo tradicional, como sucede, entre otros casos, con las unidades de ejecución. En este sentido, al comprobar que el artículo 106, que es el que exige la iniciativa para la ejecución directa por parte de los propietarios, se encuentra dentro del capítulo IV, que tiene por rúbrica «Gestión mediante unidades de ejecución», hemos de remitirnos a lo que la nueva Ley entiende por tales.

Es el artículo 98 el que señala la definición de unidades de ejecución, entendiendo por éstas la delimitación de suelos para su ejecución mediante actuación integrada. Este último término de nueva acuñación es lo que con anterioridad se denominaba como actuaciones sistemáticas, tal y como se desprende de lo previsto en el artículo 79 de la nueva Ley, cuando establece que las actuaciones se llevarán a cabo mediante actuaciones aisladas o integradas, es decir, sistemáticas o asistemáticas, encontrándose entre las aisladas las ejecuciones de edificación en suelo urbano consolidado que incluso

⁹ Así se establece en el Decreto 11/2001, de 31 de enero, y en el RD 1/2001, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo.

requieran obras de urbanización, o lo que se denominaba anteriormente, como unidades de ejecución [art. 79.3.c)].

La materialización de la distribución equitativa de beneficios y cargas se debe llevar a cabo en todo caso mediante el instrumento de la reparcelación, que se convierte de esta forma en el único cauce válido para formalizar la equidistribución y cesión.

Por otro lado, y con relación a la obtención de los terrenos destinados a dotaciones públicas o, como se denomina ahora, redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios, no se aporta ninguna novedad pese a que las dificultades prácticas que en muchos casos su aplicación conlleva y que aconsejan formular una regulación diferente y, en último extremo, aunque por razones de oportunidad se hubiese estimado la improcedencia de acometer una nueva regulación, sí que hubiese sido necesario incluir nuevamente las desaparecidas transferencias de aprovechamiento urbanístico, por tratarse de una institución dinámica que permite unas posibilidades más versátiles para el desarrollo y gestión del suelo.

En materia de ejecución de planeamiento el aspecto que ha sufrido una mayor modificación es el que se refiere a la gestión mediante unidades de ejecución. La ejecución privada se lleva a cabo mediante el sistema de compensación, mientras que la ejecución pública se llevará a cabo mediante los sistemas de cooperación, expropiación y ejecución forzosa. El sistema de compensación sigue la configuración tradicional, si bien se introduce alguna novedad como es la posibilidad de sustituir la junta de compensación por una sociedad mercantil en la que participen los diferentes propietarios.

Comentario aparte merece la ejecución del planeamiento mediante adjudicatario en concurso en los casos en que no hubieran los propietarios procedido al desarrollo en el plazo que a tal efecto señalase el planeamiento general. Esta figura ha sido incorporada de la Ley valenciana de 1994 y de Castilla-La Mancha de 1998, aunque en puridad su previsión no resulta novedosa, toda vez que ya el artículo 114.2 del RD 1346/1976, de 9 de abril, y los artículos 211 y 212 del Reglamento de Gestión Urbanística habían previsto la figura de la concesión administrativa en caso de actuación mediante el sistema de expropiación, es decir, que a la postre permitía la gestión por un tercero que no fuese propietario.

En la actualidad la regla general es que la transformación de suelo se llevará a cabo por parte de los propietarios que cumplan con el programa de gestión. Éste supone que en suelo con ordenación pormenorizada la ejecución de planeamiento deberá realizarse en el plazo de un año y en suelo con ordenación pormenorizada deberá realizarse en el plazo de dos años. Transcurridos dichos plazos los propietarios podrán seguir desarrollando el suelo pero en competencia con terceros interesados.