



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XII LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

15 de octubre de 2018

Núm. 319-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000280 Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

Presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 9 de octubre de 2018.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 124 y siguientes del Reglamento de la Cámara, formula la siguiente Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

Palacio del Congreso de los Diputados, 5 de octubre de 2018.—**Dolors Montserrat Montserrat**, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

PROPOSICIÓN DE LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y PROCESALES PARA REFORZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ÁMBITO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Exposición de motivos

I

La seguridad jurídica constituye una exigencia fundamental para el mantenimiento del ordenamiento jurídico y, a través del él, de la estabilidad económica y social. La Constitución Española reconoce este principio en su artículo 9.3, al lado de otros principios fundamentales como el de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales y la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. En palabras del Tribunal Constitucional, la seguridad jurídica es «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable [e] interdicción de la arbitrariedad», equilibrada de tal suerte que debe permitir promover, en el orden jurídico, «la justicia y la igualdad, en libertad» —STC 27/1981, de 20 de julio—.

Se trata, por tanto, de un principio esencial del Estado de Derecho, que se dirige, fundamentalmente, al aplicador del Derecho, el cual debe garantizarlo no sólo como un valor normativo o político, sino también y, sobre todo, como un valor social.

En los últimos años han proliferado en varios Estados europeos, entre los que se encuentra España, las anulaciones de Planes de ordenación territorial y urbanística, amparadas en el dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales. El dilatado transcurso de tiempo que media entre la entrada en vigor de dichos Planes y las sentencias que los anulan, así como la reviviscencia de planes anteriores, provoca una crisis en el sistema que pone en riesgo la propia credibilidad del ordenamiento jurídico.

La complejidad que ha ido adquiriendo en todos los Estados el Derecho Urbanístico y sus técnicas de planeamiento y ejecución, ha promovido un incesante cambio en la regulación de sus aspectos sustantivos y ha exigido, también, la modificación y la actualización de su sistema de control en vía administrativa y judicial. España no es una excepción. La señalada complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva, como procedimental, se ve agravada, si cabe, por la existencia no sólo de una nutrida legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística, sino sobre todo, por las heterogéneas, dispersas y también numerosas afecciones procedentes de la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica. Pero ese no es el único problema.

La anulación de un plan territorial o urbanístico se declara, en general, sin matices y sin posibilidad de subsanación de las deficiencias que la han determinado. Conlleva, además, la «nulidad en cascada» de su planeamiento de desarrollo e, incluso, de cada uno de sus actos de aplicación, como los instrumentos de gestión y las licencias de obras. Esta rotunda y desproporcionada conclusión es consecuencia de la naturaleza reglamentaria o disposición de carácter general atribuida a los planes por la jurisprudencia, siguiendo una orientación doctrinal dominante durante mucho tiempo, pese a no tener apoyo expreso en la legislación de ordenación territorial y urbanística, tanto la vigente, como la tradicional. El Tribunal Constitucional, en su STC 46/1990, de 15 de marzo recordó que «la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...]».

La determinación de la naturaleza jurídica de los planes de ordenación territorial y urbanística requiere una reflexión más profunda, a la vista de las opiniones doctrinales más autorizadas emitidas en los últimos años, que abogan por una reconsideración de la naturaleza exclusivamente normativa de dichos instrumentos de ordenación. Pueden, sin duda, incluir normas, como es habitual en los instrumentos urbanísticos, pero el acuerdo de aprobación y buena parte de sus determinaciones son actos administrativos. Y esta heterogeneidad en el contenido de los planes debería reflejarse en las distintas consecuencias de su anulación. No deben ser las mismas cuando se anulan determinaciones normativas que cuando lo son otras sin ese carácter, tal y como sucede con carácter general en el resto del ordenamiento jurídico. Para decirlo con mayor claridad, la nulidad absoluta y la imposibilidad de subsanación que se predica de la invalidez de las disposiciones generales no deberían aplicarse, sin más, a la anulación de determinaciones que son resoluciones administrativas de carácter general o particular, o a los vicios formales en que se haya incurrido en la tramitación. En estos casos, la sentencia no solo podrá, sino que deberá distinguir ente los supuestos de nulidad (en principio, los del art. 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 319-1

15 de octubre de 2018

Pág. 3

Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y los previstos en la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística) y los de anulabilidad, en los que será posible la convalidación y la retroacción de actuaciones para la subsanación del vicio determinante de la anulación.

II

El ordenamiento jurídico es un instrumento al servicio de la sociedad y cuando su aplicación produce un perjuicio desproporcionado al interés público, que, además, no es ponderado, ni con el espíritu y finalidad de las normas, ni con el interés legítimo de los recurrentes, el legislador debe hacer un esfuerzo de innovación para lograr una solución equilibrada, racional y justa.

En consecuencia, se adoptan en virtud de esta Ley un conjunto de medidas que pretenden reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística y que, vinculadas con lo que disponen los artículos 9.1, 24, 103.1 y 106.1. de la Constitución, son, básicamente, de dos tipos: las relacionadas con la verdadera naturaleza de los instrumentos de ordenación y de los efectos que tiene su anulación, que se proyectan principalmente sobre 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 (TRLSRU), y las de carácter procesal, que introducen algunas modificaciones puntuales en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), que tratan de evitar consecuencias anulatorias desproporcionadas. Las segundas son consecuencia necesaria procesal y un reflejo de la aclaración sustantiva que suponen las primeras.

En ambos casos puede el Estado intervenir de la mano de las competencias que la Constitución le reconoce. Entre ellas, La Administración de Justicia (artículo 149.1.5.^a) y la legislación procesal (art. 149.1.6.^a), pero también, de manera especial, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.^a CE), que, en este ámbito, debe garantizar la seguridad jurídica en régimen de igualdad, en todo el territorio del Estado, lo que a su vez conecta con la competencia reconocida por el artículo 149.1.1.^a, y sin que ello suponga la opción por un determinado sistema de planificación, ni la invasión o condicionamiento ilegítimo de las competencias de ordenación del territorio y urbanismo, autonómicas. Tal y como reconoció el Tribunal Constitucional en la STC 61/1997, la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas en esta materia no autoriza a desconocer las competencias estatales que, de hecho, pueden «condicionar lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» ya que «... la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística». Todo ello con pleno respeto, sin duda, a tales competencias autonómicas.

Al margen de aquellas medidas, se incluye también una nueva redacción para el artículo 38.2.a) del TRLSRU, que fue declarado inconstitucional por la Sentencia 218/2015, de 22 de octubre, del Tribunal Constitucional. La redacción que se introduce responde a la petición del Alto Tribunal de que sea el legislador estatal el que establezca un método de valoración de la facultad de participar en las actuaciones de nueva urbanización, acorde al valor real de la facultad de la que se ven privados los propietarios en casos de expropiación forzosa. Esta norma no deja de garantizar también la seguridad jurídica en el ámbito urbanístico, aunque el título competencial que el legislador estatal utiliza, en este caso concreto, sea el de su competencia exclusiva en materia de legislación de expropiación forzosa (nuevamente el art. 149.1.18.^a de la Constitución). Más en concreto, la determinación del régimen de valoraciones a efectos expropiatorios.

III

La Ley se estructura en dos Títulos, once artículos, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El Título I, que contiene los siete primeros artículos, introduce las modificaciones que se consideran necesarias en el TRLSRU, las cuales versan sobre los siguientes contenidos:

Primero. Se incorpora una nueva regulación que parte de la distinción señalada anteriormente, entre las Normas del plan, que son disposiciones administrativas de carácter general y las determinaciones sin carácter normativo.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 319-1

15 de octubre de 2018

Pág. 4

Consecuentemente con esta regulación, se refuerza y aclara la idea de que la anulación de las determinaciones de los planes sin carácter normativo no podrá ser, como regla general, un supuesto de nulidad de pleno derecho, sino de anulabilidad, salvo que concorra alguna de las circunstancias recogidas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común. Y, aun así, se reconocen algunas especialidades respecto de la causa de prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En efecto, la Ley define de manera particular los supuestos en los que puede entenderse que se ha prescindido «total y absolutamente del procedimiento establecido», que sólo concurre, de acuerdo con la propia jurisprudencia y con la naturaleza del procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cuando existe una infracción «manifiesta y ostensible», que supone la ausencia «total» del trámite. Se entiende que esto ocurre cuando se haya obviado por completo el trámite de evaluación ambiental requerido; cuando se haya prescindido de la información pública; cuando exista desviación evidente del contenido vinculante de los informes sectoriales y preceptivos cuyas determinaciones afecten de manera sustancial a todo el ámbito territorial objeto de ordenación; cuando se incumplan las obligaciones derivadas del derecho de la Unión Europea; o cuando existan vicios graves de ponderación del modelo elegido, en relación con la Memoria o justificación del propio instrumento.

Además, en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística se confirman los principios generales procedentes de la legislación del procedimiento administrativo común y de la propia jurisprudencia, que tratan de conservar todas las actuaciones realizadas que no resulten afectadas por la causa de nulidad o anulación y, de manera especial, los actos firmes y consentidos antes de la anulación de la disposición general que les diera cobertura. Se deja claro, así, que los actos administrativos firmes dictados para el desarrollo y ejecución de las determinaciones de ordenación territorial y urbanística (incluidos los de equidistribución de beneficios y cargas, proyectos de urbanización, licencias urbanísticas, etc.) deben ser igualmente preservados ante anulaciones sobrevenidas del planeamiento de acuerdo con la regla establecida en el artículo 73 de la LJCA.

Segundo. También procede del ámbito de la legislación ambiental, en concreto de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y de las más amplias garantías de participación y reacción ciudadana demandadas por la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, del Parlamento Europeo y del Consejo, la reforma que se opera sobre la acción pública en materia de urbanismo.

El TRLSRU aún sigue reproduciendo de manera casi idéntica a cómo lo hiciera, hace ya más de 60 años, la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana, esta institución que trata de garantizar la defensa del interés público del urbanismo. Sin embargo, dicha regulación, ya desconectada de la realidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística actuales, de su complejidad procedimental y sustancial y, en muchos casos, de una verdadera defensa de los intereses públicos, debe revisarse para evitar las consecuencias negativas a las que ha dado lugar su utilización torticera con fines puramente lucrativos. La restricción de la legitimación para ejercer la acción pública, como ocurre en el ámbito medioambiental, a las asociaciones sin ánimo de lucro que representen y defiendan la protección de los intereses generales y la función pública de la ordenación territorial y el urbanismo ofrece garantías más adecuadas y permite equilibrar en mejor y mayor medida, los intereses públicos y los privados. Se tienen en cuenta, además, una serie de criterios asentados por la jurisprudencia, como los que impiden que se ejerza en fraude de ley, con abuso de derecho, o al margen del principio de la buena fe. El colofón de esta nueva regulación consiste, al igual que ocurre en el ámbito de la disciplina ambiental, en la prohibición de todo beneficio económico, vinculado en este caso a la imposibilidad de obtenerlo utilizando el recurso contencioso-administrativo contra los instrumentos de ordenación, con la finalidad de utilizar la vía del desistimiento a cambio de contraprestaciones económicas, bien de las propias Administraciones competentes, bien de otros particulares. Esta regla ya ha sido incluida en el ámbito territorial de la Unión europea, en la legislación de otros Estados miembros. Particularmente y de manera especial, en el Código francés de Urbanismo.

Tercero. Se llena el vacío legal existente en el artículo 38.2 del TRLSRU, incorporando un método para valorar la indemnización por la pérdida de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización, que responde a las exigencias incluidas en la STC 218/2015, de 22 de octubre. En efecto, la metodología propuesta evita utilizar el porcentaje de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas y la referencia a futuros valores de suelo que se alcanzarían una vez finalizada acción

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

urbanizadora, para responder así a lo demandado por parte del Alto Tribunal atendiendo al propio régimen urbanístico de la propiedad de suelo recogido en el artículo 11.2 del TRLSRU, que establece que la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística no está integrada en el contenido del derecho de propiedad del suelo, porque la patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada, en todo caso, al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas que le correspondan. También responde al principio del artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, que impide a las tasaciones expropiatorias tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto que den lugar a la expropiación, ni las previsibles para el futuro. Se trata, por tanto, de una metodología clara que vincula la valoración a la inversión efectiva de la que se priva de realizar al titular expropiado y que será el resultado de multiplicar el porcentaje de gastos generales y beneficios asociados a la actuación urbanizadora por la suma de los gastos y costes necesarios para el desarrollo de la actuación de nueva urbanización, cuando se impida el ejercicio de esta facultad, o bien, la suma de los gastos y costes necesarios para el desarrollo de la actuación que no vayan a materializarse como consecuencia de la alteración de las condiciones del ejercicio de la facultad. En una disposición transitoria se establecen criterios para la determinación del mencionado porcentaje de gastos y beneficios, mientras no se apruebe el desarrollo reglamentario.

IV

El Título Segundo introduce las modificaciones que se consideran necesarias en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las cuales versan sobre los siguientes contenidos:

Primero. Se limita con carácter general el plazo para la impugnación indirecta de las normas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. El plazo de ejercicio no podrá superar los cuatro años, a contar desde la publicación de la norma. El Consejo de Estado ha recomendado en varias ocasiones limitar temporalmente la revisión de oficio por motivos de seguridad jurídica y de equidad, con argumentos que pueden extrapolarse perfectamente al ámbito de la planificación territorial y urbanística. Como ya reconoce el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas las facultades de revisión no pueden ejercerse más allá del plazo de prescripción de las acciones, o cuando a consecuencia del tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resultase contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares, o a las leyes. Este plazo de cuatro años, coincidente con el establecido en el Código civil para el ejercicio de las acciones rescisorias, parece un límite razonable y promueve la seguridad jurídica en mayor medida que la actual ausencia de limitación temporal. Asimismo, se prevé que los recursos indirectos contra la normativa de los mencionados planes únicamente puedan conocer de sus vicios materiales, pero nunca de sus potenciales vicios formales, que únicamente se podrán poner en cuestión a través de un recurso directo, acogiéndose así una ya pacífica, por consolidada, doctrina jurisprudencial.

Segundo. Se precisan las reglas establecidas con carácter general, por el artículo 71 LJCA para los distintos supuestos de anulación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. En concreto, que la causa de nulidad o anulabilidad que afecte sólo a un ámbito material concreto, o a un área territorial específica, sólo pueda tener efectos respecto de dichos ámbitos; o que cuando se declare por la omisión de un trámite formal o procedimental, puedan conservarse las actuaciones y trámites procedimentales no afectados por el vicio cometido, permitiéndose de forma expresa retrotraer las actuaciones al momento oportuno para permitir su subsanación. Con carácter innovador, se permite al órgano jurisdiccional fijar un plazo, en la propia sentencia, para que la Administración competente subsane el defecto, quedando prorrogada mientras tanto, y de forma provisional, la eficacia de la disposición o acto anulado. Este plazo no podrá ser superior a un año, si bien la sentencia podrá ampliarlo hasta un máximo de seis meses más, de manera excepcional, cuando así lo solicite la Administración competente, por la imposibilidad de llevar a cabo la subsanación requerida en un plazo menor. Se reproduce así, con matices, una regla que ya está implantada en algunos Estados europeos, como Alemania.

Tercero. Se añade un apartado al artículo 73 LJCA para puntualizar que la anulación de un instrumento de ordenación no debe afectar a los planes que lo desarrollen, salvo que la propia sentencia lo declare expresamente: porque se declare la nulidad de las normas que lo integran y siempre que la sentencia declare que dicha nulidad produce a su vez la nulidad del instrumento que desarrolla el instrumento anulado; o por estar afectados por los mismos vicios.

V

El régimen transitorio está compuesto por tres disposiciones, dos de las cuales se incorporan al Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y la tercera al de la LJCA. Con ellas se trata de resolver los numerosos problemas, aún latentes, que podrían plantearse en relación con los planes territoriales y urbanísticos ya aprobados definitivamente a la entrada en vigor de esta Ley y, de manera especial, los que afectan a la propia ejecución de las sentencias firmes que aún no se ha producido, total o parcialmente.

La transitoria primera, en coherencia con los objetivos generales de la Ley, dispone la aplicación retroactiva del régimen de anulación establecido en ella a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados definitivamente con anterioridad a su entrada en vigor, siempre que, en esa fecha, no hubieran sido objeto de impugnación, en vía administrativa o contencioso-administrativa o, habiéndolo sido, aún no se hubiera formulado el escrito de demanda.

Dispone asimismo esta transitoria que, en caso de anulación posterior a la entrada en vigor de esta Ley de un instrumento de ordenación territorial y urbanística aprobado con anterioridad, las Administraciones públicas competentes aprobarán un nuevo instrumento en su sustitución, conservando hasta entonces su eficacia el anulado. Esta regla está en consonancia con lo establecido por el artículo 19.2 del Texto Refundido de las Haciendas locales en relación con los efectos de la nulidad de las ordenanzas fiscales y la jurisprudencia que permite mantener la vigencia de un reglamento anulado mientras se tramita un nuevo reglamento. Por este motivo se incluye una regulación que persigue que los planes aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley que, se anulen en el futuro, se puedan mantener vigentes mientras se aprueba el nuevo plan. Así se evita el vacío que ahora existe y que produce la reviviscencia de planes verdaderamente obsoletos e incapaces de recoger la realidad urbanística del momento y se consigue mantener la cobertura normativa hasta la aprobación del siguiente plan, el cual, de mantener el mismo contenido, daría cobertura a los planes de desarrollo y demás actos de aplicación.

Esta medida tiene su justificación en los excepcionales efectos que, para la seguridad jurídica, provoca la nulidad de un instrumento de planeamiento general y encuentra apoyo en algunas sentencias del Tribunal Supremo que han justificado el mantenimiento de un reglamento anulado hasta que se apruebe uno nuevo. También se ha pronunciado en esos mismos términos el Tribunal Constitucional en su sentencia 13/2015, de 5 de febrero, en la que, con ocasión de determinadas disposiciones adicionales y transitorias de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, difirió en el tiempo los efectos jurídicos de la nulidad (durante un año), para dar tiempo a que se subsanase el defecto procedimental y pudiera aprobarse de nuevo la ley.

En esa misma línea, se prevé también que el nuevo plan formulado con motivo de la anulación, dé cobertura normativa a todas las actuaciones urbanísticas que hayan traído causa del plan anulado siempre y cuando se mantenga el contenido normativo que justifica esta cobertura (sería el caso, por ejemplo, de la incorporación de las normas de un Plan Parcial).

La transitoria segunda, como ya se ha indicado, establece criterios para la aplicación del nuevo artículo 38.2 del TRLSRU mientras no se apruebe el desarrollo reglamentario.

Por último, la transitoria tercera establece un régimen similar al previsto en el nuevo artículo 71.3 de la LJCA para la ejecución de sentencias firmes anulatorias de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, que estén pendientes de ejecución a la entrada en vigor de esta Ley y que, mediante un incidente de ejecución puedan ser ejecutadas con las precauciones previstas en esta norma.

Completan el texto legal la disposición derogatoria y dos disposiciones finales que contienen los títulos competenciales del Estado que sustentan las medidas adoptadas y su inmediata entrada en vigor, respectivamente.

En base a todo lo expuesto, el Grupo Parlamentario Popular presenta la siguiente Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

TÍTULO I

Modificaciones en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre

Artículo 1.

El artículo 4 queda redactado como sigue:

«Artículo 4. Ordenación del territorio y ordenación urbanística.

1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo /con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.

2. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística son actos administrativos generales que ordenan un ámbito territorial determinado, conteniendo las estrategias y decisiones que procedan sobre las infraestructuras, la programación temporal y la asignación de usos y aprovechamientos diferenciados, de acuerdo con lo que determine la legislación autonómica.

Dichos instrumentos pueden incorporar normas que establezcan, de acuerdo con la legislación aplicable, derechos y deberes, condiciones de los usos y de las actuaciones de transformación urbanística y edificatoria, parámetros para la implantación de usos, regímenes de protección del patrimonio histórico y natural y otros aspectos propios de su contenido.

3. Las normas que incorporen los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán aprobarse conjunta o separadamente del resto de la documentación del instrumento de ordenación y tendrán la consideración de disposiciones administrativas de carácter general.

Los actos de aprobación y el contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán impugnarse conforme a lo dispuesto en el artículo 64.

4. La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará:

a) La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados.

b) La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta ley y las demás que sean de aplicación.

c) El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.

5. La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará /a participación privada.

6. Las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética. Serán prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella.»

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Artículo 2.

El artículo 5 queda redactado como sigue:

«Artículo 5. Derechos del ciudadano.

1. Todos los ciudadanos tienen derecho a:

a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados.

b) Acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate.

c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.

2. Podrán ejercer la acción pública para recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que infrinjan las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística las entidades a que se refiere el artículo 62.»

Artículo 3.

El apartado 2 del artículo 25 queda redactado como sigue:

«2. Los acuerdos de aprobación definitiva de las Normas y las demás determinaciones y documentos de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán adoptarse en el mismo procedimiento, o en procedimientos distintos, que podrán ser simultáneos. Dichos acuerdos y las Normas se publicarán en el “Boletín Oficial” correspondiente. La publicidad de los restantes documentos se ajustará a lo previsto en la legislación aplicable.»

Artículo 4.

Se incluye un nuevo apartado 2 en el artículo 38, que queda redactado como sigue:

«2. La indemnización por impedir el ejercicio de la facultad de participar en la actuación o alterar sus condiciones será el resultado de multiplicar el porcentaje de gastos generales y beneficios asociados a la actuación urbanizadora por:

a) La suma de los gastos y costes necesarios para el desarrollo de la actuación de nueva urbanización, que incluyen los de las obras de urbanización y los de financiación, gestión y promoción de la actuación, cuando se impida el ejercicio de esta facultad.

b) La suma de los gastos y costes necesarios para el desarrollo de la actuación de nueva urbanización que no vayan a materializarse como consecuencia de la alteración de las condiciones del ejercicio de la facultad.»

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Artículo 5.

El artículo 55 queda redactado como sigue:

«Artículo 55. Nulidad y anulabilidad.

1. Serán nulas de pleno derecho las normas que incorporen los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuando incurran en alguno de los vicios referidos en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. No obstante, /a nulidad será parcial cuando el vicio afecte solo a determinados preceptos de la disposición o a una parte de su ámbito de aplicación, o a un área territorial específica.

2. Las determinaciones no normativas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística serán nulas o anulables conforme a lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo común y la específica aplicable.

3. Serán nulos de pleno derecho, en todo caso, los acuerdos de aprobación definitiva que incurran en alguno de los casos previstos en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, si bien será preciso que se produzca alguna de las siguientes circunstancias, para que concurra la causa de nulidad por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido:

a) Que exista una ausencia total y absoluta del procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

b) Que no se haya producido el trámite de información pública.

c) Que exista una evidente contradicción con el contenido vinculante de aquellos informes sectoriales que hayan sido emitidos en plazo y cuyas determinaciones afecten de manera sustancial a todo el ámbito territorial objeto de ordenación.

Se entenderá que se produce una evidente contradicción cuando los mismos sean expresamente desfavorables.

d) Que pueda acreditarse que existen vicios graves de ponderación material o sustancial del modelo de ordenación elegido, derivados de la inadecuación de la Memoria o justificación del instrumento de ordenación, con las decisiones finalmente adoptadas.

En cualquier caso, la nulidad será parcial cuando el vicio afecte solo a determinados preceptos de la disposición o a una parte de su ámbito de aplicación, o a un área territorial específica. Asimismo, la invalidez de un instrumento de ordenación territorial y urbanística no afectará, por sí sola, al resto de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanística que lo hayan desarrollado, que serán considerados independientes a los efectos previstos en el artículo 49.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

4. También serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás medidas que procedan. Si las obras estuvieren terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

5. Cuando se declare la nulidad o se anulen determinados actos del procedimiento de tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se dispondrá la conservación de todos los no afectados por las causas apreciadas.

Se conservarán, en todo caso, los actos firmes y consentidos que se hubieren dictado en aplicación del instrumento, antes de que su anulación alcance efectos generales conforme a lo dispuesto en los artículos 106.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Asimismo, resultarán aplicables las técnicas de conversión, conservación y convalidación en los términos recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.»

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 319-1

15 de octubre de 2018

Pág. 10

Artículo 6.

El artículo 62 queda redactado como sigue:

«Artículo 62. Acción pública.

1. Los actos e inactividad de los órganos administrativos que vulneren la legislación o los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, podrán impugnarse, además de por quienes estén legitimados para ello según la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos siguientes:

a) Tener, entre los fines acreditados en sus estatutos, la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo y desarrollar su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación o inactividad administrativa.

b) Haberse constituido legalmente, al menos, dos años antes del ejercicio de la acción y, durante ese tiempo, haber venido ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

2. El ejercicio de la acción pública versará únicamente sobre los aspectos materiales de la normativa objeto de la acción, sin perjuicio de la aplicación de lo previsto en el artículo 247 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y no podrá ser contrario a la buena fe, ni constituir un abuso de derecho. El posible desistimiento de la acción, una vez interpuesto el correspondiente recurso en vía contencioso-administrativa, no podrá conllevar contrapartidas económicas.

3. El ejercicio de la acción pública para recurrir los actos emitidos por los órganos administrativos y autoridades, así como las omisiones de los mismos que supongan una contravención de las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que las contienen, y de los proyectos para su ejecución, se ajustará a lo dispuesto en su legislación reguladora.

4. Cuando el ejercicio de la acción pública esté motivado por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.»

Artículo 7.

El artículo 64 queda redactado como sigue:

«Artículo 64. Recursos.

1. Los actos de las entidades locales que pongan fin a la vía administrativa, y, en todo caso, los actas de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, serán recurribles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

También serán recurribles directamente ante dicho orden jurisdiccional las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su naturaleza normativa o no normativa.

2. Los actos de gestión y ejecución urbanísticas, sin perjuicio de los recursos administrativos que puedan proceder; podrán ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en los términos prevenidos por su legislación reguladora.

3. En caso de impugnación indirecta cuando el órgano judicial hubiere dictado sentencia firme estimatoria, por considerar ilegal el contenido de las normas u ordenanzas aplicadas, se estará a lo establecido sobre la cuestión de ilegalidad, en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.»

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 319-1

15 de octubre de 2018

Pág. 11

TÍTULO II

Modificaciones en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Artículo 8.

Se incluye un nuevo apartado 3 en el artículo 26, que queda redactado como sigue:

«3. Cuando la impugnación a la que se refiere el apartado anterior se dirija a las Normas de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, sólo será posible cuando no hubiera transcurrido el plazo de cuatro años, contados desde el día siguiente al de la publicación del acuerdo de aprobación definitiva que contenga las Normas que pretendan impugnarse. Además, el recurso únicamente podrá basarse en los vicios de ilegalidad material en que pudieran incurrir tales disposiciones de carácter general, sin que sea posible aducir los eventuales vicios formales que afecten a su elaboración. Estos últimos sólo podrán plantearse mediante el recurso directo regulado por el artículo 25.»

Artículo 9.

El artículo 42.2 queda redactado como sigue:

«2. Se reputarán de cuantía indeterminada los recursos dirigidos a impugnar directamente las disposiciones generales, incluidas las normas de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, los que se refieran a los funcionarios públicos cuando no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica, así como aquéllos en los que junto a pretensiones evaluables económicamente se acumulen otras no susceptibles de tal valoración.»

Artículo 10.

Se incluye un nuevo apartado 3 en el artículo 71, que queda redactado como sigue:

«3. La aplicación de lo establecido en la letra a) del apartado 1 de este artículo se ajustará a las siguientes reglas cuando la sentencia estimatoria se refiera a un instrumento de ordenación territorial o urbanística:

a) Cuando sólo se hayan ejercitado pretensiones de mera declaración de no ser conformes a Derecho y en su caso, de anulación de actos y disposiciones, de conformidad con el artículo 31.1, la sentencia se limitará a declararla.

b) La anulación será parcial cuando afecte solo a determinados preceptos de las normas o elementos del acto, o a una parte de su ámbito de aplicación o a un área territorial específica.

c) Cuando la anulación se deba a un vicio formal o procedimental, se declarará la conservación de las actuaciones y trámites no afectados por el vicio cometido, y se ordenará la retroacción del procedimiento al momento oportuno para permitir la subsanación. A tales efectos, la sentencia fijará un plazo, que no podrá ser superior a un año, con carácter general, para que la Administración competente subsane el defecto, quedando prorrogada mientras tanto, de forma provisional, la eficacia de la disposición o acto anulado. No obstante, la sentencia podría tejar un plazo superior por un máximo de seis meses más, de manera excepcional, cuando así lo solicite la Administración competente, que deberá acreditar la imposibilidad de llevar a cabo la subsanación requerida en un plazo menor. En estos casos, el órgano judicial decidirá también sobre la extinción de los efectos de la disposición o acto anulado.»

Artículo 11.

El artículo 73 queda redactado como sigue:

«Artículo 73.

1. Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 319-1

15 de octubre de 2018

Pág. 12

2. La anulación de un instrumento de ordenación territorial o urbanística no afectará a los instrumentos que lo desarrollen, salvo que:

a) Se haya declarado expresamente le nulidad de las normas que lo integran y siempre que la sentencia declare que dicha nulidad produce la nulidad del instrumento que desarrolla el instrumento anulado.

b) La sentencia lo declare así expresamente por estar afectados ambos por los mismos vicios.»

Disposición transitoria primera.

Se incluye una nueva disposición transitoria segunda en el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, con el siguiente título y redacción:

«Disposición transitoria segunda. Instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley x/xx, de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

1. El régimen de anulación establecido en esta Ley para los instrumentos de ordenación territorial y urbanística será de aplicación a los aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley x/xx, de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, siempre que, a dicha fecha, no hubieran sido objeto de impugnación, en vía administrativa o contencioso-administrativa o, habiéndolo sido, aún no se hubiera formulado el escrito de demanda.

2. Si por resolución judicial firme posterior a la entrada en vigor de la Ley mencionada en el apartado anterior se anulara un instrumento de ordenación territorial y urbanística aprobado con anterioridad a la misma, las Administraciones públicas aprobarán un nuevo instrumento en su sustitución, conservando hasta entonces su eficacia el anulado. Subsistirán los actos firmes o consentidos dictados al amparo del instrumento de ordenación territorial y urbanística anulado, salvo que expresamente la sentencia dispusiera lo contrario.

3. No se afectará la validez de los instrumentos y actos administrativos que hayan desarrollado, aplicado o ejecutado un instrumento de ordenación anulado por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de esta Ley cuando los mismos resultes conformes al instrumento de ordenación anterior que resulte de aplicación al producirse la anulación.»

Disposición transitoria segunda.

Se incluye un nuevo apartado 3 en la disposición transitoria tercera del Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, con la siguiente redacción:

«3. Mientras no se desarrollen reglamentariamente los criterios para la determinación del porcentaje de gastos generales y beneficios asociados a la actuación urbanizadora previsto en el artículo 38.2 de esta Ley, se aplicará un porcentaje comprendido entre un 20 y un 50 por ciento de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 22 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo, para la determinación del coeficiente K, que pondera la totalidad de los gastos generales, incluidos los de financiación, gestión y promoción, así como el beneficio empresarial normal de la actividad de promoción inmobiliaria necesaria para la materialización de la edificabilidad.»

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 319-1

15 de octubre de 2018

Pág. 13

Disposición transitoria tercera.

Se incluye una nueva disposición transitoria décima en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con el siguiente título y redacción:

«Disposición transitoria décima. Instrumentos de ordenación territorial y urbanística afectados por sentencias firmes pendientes de ejecución.

1. Las sentencias firmes anulatorias de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cuya ejecución parcial o total estuviera pendiente a la entrada en vigor de la Ley x/xx, de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística y que no hubieran establecido con precisión las medidas a adoptar para llevarla a cabo, se ejecutarán conforme a las siguientes reglas:

a) Cuando sólo se hayan ejercitado pretensiones de mera declaración de no ser conformes a Derecho y en su caso, de anulación de actos y disposiciones, de conformidad con el artículo 31.1, la sentencia se limitará a declararla.

b) Cuando la anulación se haya declarado por la omisión de un trámite formal o por otro defecto procedimental, se ordenará la retroacción de actuaciones al momento oportuno para permitir la subsanación, que la Administración competente podrá efectuar en el plazo ordinario de un año. Mientras tanto, quedará prorrogada provisionalmente la vigencia del plan anulado.

La administración podrá solicitar del órgano judicial competente una prórroga de seis meses en el plazo citado en el párrafo anterior, acreditando la imposibilidad de llevar a cabo la subsanación en el plazo ordinario. El órgano judicial, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá acceder excepcionalmente a dicha prórroga y decidir sobre la extinción de los efectos de la disposición o acto anulado.

2. Las anteriores previsiones se sustanciarán por medio de un incidente de ejecución con audiencia de las partes.

3. Será aplicable lo dispuesto en el artículo 73 a cualesquiera actos de ejecución de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, entendiéndose incluidos en los mismos, el planeamiento derivado o de desarrollo, que hubiera adquirido firmeza.»

Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo previsto en esta Ley.

Disposición final primera. Título competencial.

1. Tienen el carácter de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, dictadas en el ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución y, en su caso de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1.^a, 13.^a y 23.^a de la Constitución, los artículos 1, 3 y 4 y la disposición transitoria segunda de esta Ley.

2. Tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador estatal por el artículo 149.1.5.^a y 6.^a de la Constitución, sobre administración de justicia y legislación procesal y, en su caso, de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, dictadas en el ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, los artículos 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 y las disposiciones transitorias primera y tercera.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».