

**Departamento de Documentación**

Dirección de Documentación,  
Biblioteca y Archivo

Proyecto de Ley por la que se modifica  
el texto refundido de la Ley de Suelo y  
Rehabilitación Urbana

[121/000019]



Dosier. Serie legislativa. Núm. 17. Abril 2024

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 2 de abril, acordó, en relación con el **Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre** encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Vivienda y Agenda Urbana.

El Proyecto de Ley se estructura en una **parte expositiva** y una **parte dispositiva** que consta de un solo artículo, **una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.**

El objetivo de este Proyecto de Ley es adoptar un conjunto de medidas que refuercen y garanticen la **estabilidad y la seguridad jurídica** en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

Estas medidas, de acuerdo a lo que disponen los artículos **9.1, 24, 103.1 y 106.1**, de la Constitución Española, son básicamente de tres tipos:

- Las relacionadas con la **naturaleza jurídica** de los instrumentos de ordenación;
- Las que, atendiendo a sus particularidades, establecen un régimen legal especial que tiene en cuenta cuáles son los **vicios específicos** de procedimiento, deslindando, los que tienen verdadera trascendencia, globalidad o relevancia como para determinar la **nulidad de pleno derecho** de todo o parte del instrumento de ordenación, de aquellos que, por no reunir dichas características, permitirían su convalidación o subsanación, con **evitación de anulaciones desproporcionadas**;
- Las que favorecen un **mejor tratamiento**, en el ámbito estatal, de los **informes sectoriales** que deben incorporarse en el procedimiento de tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

La Ley aborda también otras modificaciones, entre las que destaca la necesidad de **adecuar determinados contenidos del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana** a los **pronunciamientos del Tribunal Constitucional** contenidos en sentencias<sup>1</sup> dictadas en los recursos interpuestos contra las leyes que en su día refundió. En dichas sentencias se demandaba una nueva regulación que adaptase los preceptos originales al orden de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

<sup>1</sup> SSTC 141/2014, de 11 de septiembre, SSTC 218/2015, de 22 de octubre, SSTC 143/2017, de 14 de diciembre y SSTC 75/2018, de 5 de julio

En otros **países europeos** se han adoptado diversas medidas con el objetivo de reforzar la estabilidad y la seguridad jurídica de los instrumentos de planificación urbanística, tratando de responder a algunos de los problemas planteados por sus anulaciones. Estas medidas se han centrado principalmente en los aspectos siguientes: i) limitar los vicios que determinan la nulidad absoluta; ii) limitar los efectos que los vicios tienen en el resto del plan y en los actos que lo desarrollan o aplican; iii) establecer plazos específicos, más breves, para recurrir con base a ciertos vicios determinados y iv) posibilitar la regularización o subsanación de algunas irregularidades.

En algunos Estados dichas medidas están incluidas en la legislación específica de urbanismo, que cuenta con un régimen propio de invalidez (como ocurre en Francia y Alemania), mientras que en otros (por ejemplo, en Bélgica y Portugal) están previstas en el régimen común de invalidez de las disposiciones administrativas.

En **Francia**, como ya se ha indicado, existe un régimen especial para los contenciosos de urbanismo regulado en el *Code de l'urbanisme*<sup>2</sup>.

En primer lugar, se establecen, algunas limitaciones a las consecuencias de ciertos vicios, que no siempre tienen que conllevar la ilegalidad o la nulidad del conjunto del instrumento de planificación:

- Los documentos de urbanismo y otros instrumentos de planificación urbana<sup>3</sup> no son ilegales por el mero hecho de incurrir en algunos vicios susceptibles de menoscabar la concertación entre habitantes, asociaciones locales y otros interesados, siempre que se hayan respetado las condiciones y términos establecidos para tal concertación (art. **L600-11**);
- La anulación o la declaración de ilegalidad no tiene por sí sola incidencia en las decisiones relativas a la utilización del suelo o a la ocupación de suelo realizadas previamente a su declaración cuando estas anulaciones o declaraciones de ilegalidad se basan en motivos extraños o diferentes a las reglas de urbanismo aplicables al proyecto, salvo excepciones (art. **L600-12-1**);
- El alcance de la anulación puede ser limitado a una parte del instrumento por el juez administrativo (último párrafo del art. **L600-9**).

En segundo lugar, se dispone de un plazo más breve, de seis meses, para vicios de forma o de procedimiento, salvo que se refiera al desconocimiento sustancial o la violación de reglas de la información pública, o a la ausencia del informe de presentación o de documentos gráficos (art. **L600-1**).

<sup>2</sup> *Code de l'urbanisme. Partie législative, Livre VI: Dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme (Articles L600-1 à L610-4) y Partie réglementaire – Décrets en Conseil d'État, Livre VI : Dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme et dispositions diverses (Articles R\*600-1 à R620-2)*

<sup>3</sup> Ref. a los arts. **L103-2** y **L300-2** del mismo Código

Finalmente, se establece la posibilidad de que el juez administrativo, si estima que una ilegalidad relativa a la elaboración o a la revisión es susceptible de ser regularizada puede suspender la resolución del caso judicial hasta la expiración del plazo que él mismo establezca para dicha regularización. Durante ese periodo el documento de urbanismo sigue siendo aplicable, con ciertas reservas (art. **L600-9**).

En **Alemania** todos estos aspectos están regulados en el *Baugesetzbuch*<sup>4</sup> y fundamentados en el principio de conservación del planeamiento (*Planerhaltung*) ante incumplimientos de procedimiento o de forma.

Se limitan los efectos que dichos incumplimientos pueden tener en la validez jurídica de los planes y ordenanzas, estableciendo dos posibilidades:

- Una primera relación de causas de nulidad o casos en los que los vicios sí tienen efectos en la validez jurídica (por ej., cuando haya habido ausencias o faltas evidentes u obvias (*offensichtlich*) que afectan a puntos esenciales y han tenido una influencia en el resultado del procedimiento);
- Una segunda relación, formada por aquellos aspectos que carecen de trascendencia invalidante (cuando, por ejemplo, algunas personas no han sido llamadas o no han participado en el procedimiento tal y como se prevé en la normativa, pero los intereses o puntos que podían aportar no eran relevantes (*unerheblich*) o han sido tenidos en cuenta en la decisión final y cuando los fallos o imperfecciones en relación con el informe medioambiental son solo en aspectos considerados como no esenciales).

Además, se prevén tanto plazos específicos de un año para recurrir por ciertas infracciones, como ocurre con algunas de procedimiento o de forma (§ 215) como la posibilidad de que se realice una subsanación de errores mediante un proceso suplementario, resultando finalmente aprobado el plan con efecto retroactivo (§ 214(4)).

En **Bélgica** existen algunas previsiones semejantes, si bien, a diferencia de los casos anteriores, fueron incluidas en el régimen general de invalidez regulado en las *Lois coordonnées sur le Conseil d'État*<sup>5</sup> por la reforma de 2014<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> *Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist, §§ 214-216*

<sup>5</sup> *Lois coordonnées sur le Conseil d'État (mise à jour au 24-07-2023)*

<sup>6</sup> *Loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État. 19 janvier 2014.* Cabe señalar que esta reforma también introducía el *boucle administrative* (en el art. 38 de las *lois coordonnées sur le Conseil d'État*), anulado al año siguiente por la *Cour Constitutionnelle (Arrêt 103/2015)*. Este mecanismo permitía que « *saisi d'un recours visant l'annulation de la décision attaquée, le Conseil a désormais la faculté de rendre un arrêt interlocutoire dans lequel il invite l'auteur de la décision à corriger un ou plusieurs vices dont la correction ne peut avoir d'incidence sur le contenu de la décision. Cet arrêt interlocutoire fixe les modalités de la correction ainsi que le délai* »

Según el art. 14, las irregularidades de las “*formes substantielles*”<sup>7</sup> o de las formas prescritas bajo pena de nulidad no dan lugar a una anulación salvo cuando hayan podido ejercer, en ese caso específico, una influencia en el sentido de la decisión tomada, hayan privado a los interesados de alguna garantía o puedan afectar a la competencia del autor del acto.

Además, existe la posibilidad, con carácter excepcional, de mantener algunos efectos como definitivos o la de mantenerlos de forma provisional, a pesar de haber anulado el reglamento, ya que en la resolución se puede indicar qué efectos de los reglamentos anulados deben ser considerados como definitivos o mantenidos provisionalmente por el tiempo que se determine (art. 14ter). Esta medida solo puede realizarse por razones excepcionales que justifiquen el menoscabo del principio de legalidad y teniendo en cuenta los intereses de terceros.

Al igual que en Bélgica, en **Portugal** las principales disposiciones para reforzar la estabilidad y la seguridad jurídica de los instrumentos de planificación están incluidas en la legislación administrativa general, especialmente en los arts. **143-144** del *Código do Procedimento Administrativo*<sup>8</sup> (CPA) y en los arts. **72-77-B** del *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*<sup>9</sup> (CPTA), complementada en este ámbito por los arts. **128-133** del *Decreto-Lei n.º 80/2015*<sup>10</sup>.

Las causas de invalidez son definidas de forma amplia en el art. 143 CPA<sup>11</sup>, pero se prevén algunas limitaciones en los efectos de su declaración y en los plazos para la interposición de recursos.

<sup>7</sup> Es decir : “*les concertations, les associations, les transmissions d'informations, les avis, les avis conformes, les accords, les accords communs, à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et les propositions qui concernent les relations entre l'Etat, les Communautés et les Régions et qui sont prévus par ou en vertu des lois prises en exécution des (articles 39, 127, § 1er, 128, § 1er, 129, § 1er, 130, § 1er, 135, 136, alinéa 1er, 140, (...), 175, 176 et 177 de la Constitution)*”, según el art. 14bis de la misma norma.

El segundo párrafo de este mismo artículo impedía la posibilidad de presentar estos recursos a personas físicas y morales, a excepción del Estado, las Comunidades, las Regiones y la Comisión comunitaria común (en ciertos ámbitos relativos a las instituciones de Bruselas). Fue declarado inconstitucional por la *Cour constitutionnelle* en el *Arrêt 130/2020 du 1er octobre 2020*.

<sup>8</sup> *Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro. Código do Procedimento Administrativo*

<sup>9</sup> *Lei n.º 15/2002 de 22 de Fevereiro. Código de Processo nos Tribunais Administrativos*

<sup>10</sup> *Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*

<sup>11</sup> Son inválidos “*os regulamentos que sejam desconformes com a Constituição, a lei e os princípios gerais de direito administrativo ou que infrinjam normas de direito internacional ou de direito da União Europeia*”, así como  
a) *Os regulamentos que desrespeitem os regulamentos emanados dos órgãos hierarquicamente superiores ou dotados de poderes de superintendência;* b) *Os regulamentos que desrespeitem os regulamentos emanados pelo delegante, salvo se a delegação incluir a competência regulamentar;* c) *Os regulamentos que desrespeitem os estatutos emanados ao abrigo de autonomia normativa nas quais se funde a competência para a respetiva emissão”.*

De esta forma, si bien, según la regla general, la declaración administrativa de invalidez produce efectos *ex tunc*, la retroactividad de la misma no afecta a los casos juzgados ni a los actos administrativos que se hayan convertido en inimpugnables, salvo cuando sean desfavorables para los destinatarios (art. 144.4 CPA). Además, el tribunal puede determinar que los efectos de la decisión se produzcan desde la fecha de la sentencia firme por razones de seguridad jurídica, de equidad o de interés público de excepcional relevancia, debidamente fundamentadas, lo justifiquen (art. 76 CPTA).

Por último, se establece un plazo especial de seis meses desde la publicación para impugnar o declarar inválidos los reglamentos que estén afectados por una ilegalidad formal o procedimental de la que no resulte su inconstitucionalidad, salvo cuando haya una carencia absoluta de forma legal o cuando no se haya realizado la consulta pública exigida legalmente (art. 144.2 CPA y art. 74.2 CPTA).

### Información adicional

Puede consultar los siguientes Documentos de Trabajo elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Vivienda y Agenda Urbana en los que se recoge:

- [Documentación que acompaña al proyecto](#)
- [Estudios](#)
- [Documentos comparativos](#)

Igualmente, se encuentra a su disposición la [bibliografía](#) de apoyo a la tramitación legislativa del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.