



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie A:
PROYECTOS DE LEY

29 de abril de 2024

Núm. 19-2

Pág. 1

ENMIENDAS A LA TOTALIDAD

121/000019 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.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de las enmiendas a la totalidad presentadas 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.

Palacio del Congreso de los Diputados, 25 de abril de 2024.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

A la Mesa de la Comisión de Vivienda y Agenda Urbana

El Grupo Parlamentario Mixto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente enmienda al 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.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de abril de 2024.—**Ione Belarra Urteaga**, Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto y Diputada del Grupo Parlamentario Mixto (SUMAR).

ENMIENDA NÚM. 1

**Ione Belarra Urteaga (Grupo
Parlamentario Mixto)**

Enmienda a la totalidad de devolución

JUSTIFICACIÓN

El proyecto de reforma de la Ley del Suelo implica una eliminación injustificada de trámites y garantías urbanísticas que sólo colabora a potenciar la especulación urbanística. Entre los elementos más nocivos que encontramos se encuentran:

— La limitación del derecho de los ciudadanos a impugnar proyectos urbanísticos que vulneren la ley.

— La limitación de las posibilidades de intervención de la administración en parcelaciones, instalación de casas prefabricadas o talas masivas de vegetación en procesos de urbanización.

— La modificación de las normas de reversión que parece articulada *ad hoc* para solucionar problemas concretos de un concreto proyecto urbanístico, Madrid Nuevo Norte.

Y por todo ello planteamos una enmienda a lo totalidad con devolución del texto presentado al Consejo de Ministros.

A la Mesa de la Comisión de Vivienda y Agenda Urbana

El Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente enmienda al 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.

Palacio del Congreso de los Diputados, 24 de abril de 2024.—**Míriam Nogueras i Camero**, Portavoz Grupo Parlamentario Junts per Catalunya.

ENMIENDA NÚM. 2

Grupo Parlamentario Junts per Catalunya

Enmienda a la totalidad de devolución

JUSTIFICACIÓN

En los últimos años, se ha ido desarrollando normativa estatal específica en materia de rehabilitación urbana mediante, por un lado, los artículos 107 a 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (en adelante, LES), y, por otro lado, los artículos 17 a 25 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deberes con empresas y autónomos contratados por entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa (en adelante, RDL 8/2011).

Ambas normas fueron objeto de dictamen por parte del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, el cual consideró que los preceptos dictaminados vulneraban las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de urbanismo, materia regulada en el artículo 149.5 del Estatut d'Autonomia de Catalunya, y vivienda, materia regulada en el artículo 137.1 del Estatut d'Autonomia de Catalunya. Seguidamente, el Govern de la Generalitat formuló los correspondientes recursos de inconstitucionalidad contra ambas normas legales.

Posteriormente, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas sustituyó la regulación prevista en la LES y el RDL 8/2011, el cual derogó expresamente, tal y como disponen los apartados quinto y sexto de la disposición derogatoria única, estableciendo así un marco normativo sistemático y completo de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Esta ley también fue sometida a dictamen por el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, a partir del cual la Generalitat de Catalunya presentó un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, quién declaró parcialmente inconstitucional la reforma estatal de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana mediante la Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre

(RTC 2017/143). Finalmente, la ley quedó recogida en el Real Decreto Legislativo 7/2015, texto que se presenta en este Proyecto de Ley para su modificación.

El Proyecto de ley que nos ocupa tiene por objeto la modificación del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Se adoptan en virtud de esta ley un conjunto de medidas que pretenden reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, y que, vinculadas con aquello dispuesto en los artículos 9.1, 24, 103.1 y 106.1 de la Constitución Española, son básicamente de tres tipos:

1. Las relacionadas con la naturaleza jurídica de estos instrumentos de ordenación, en los que no se discute que existan previsiones normativas, pero que se caracterizan por la existencia de multitud de actos ejecutivos, de planos y documentos de información, que disponen de una programación temporal y financiera en los casos en que así se pide por su legislación aplicable y otros muchos aspectos que difícilmente pueden separarse al lanzar un resultado inescindible a la ordenación y posterior desarrollo del modelo territorial y urbanístico adoptado. Especial relevancia presentan los numerosos y heterogéneos informes de carácter sectorial y la evaluación ambiental estratégica, que otorgan una extraordinaria complejidad, tanto cuantitativa como cualitativa, a los procedimientos de tramitación y aprobación.

2. Las que, atendiendo a sus particularidades, establecen un régimen legal especial que tiene en cuenta cuáles son los vicios específicos de procedimiento, delimitando, dentro de ellos, 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 otros que, por no reunir estas características, permitirían su convalidación o enmienda, evitando anulaciones desproporcionadas.

3. Las que favorecen un mejor tratamiento, a nivel estatal, de los informes sectoriales que deben incorporarse al procedimiento de tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, reconociendo así que son una parte, conjuntamente con el resto de los informes sectoriales de otras administraciones públicas, del problema que requiere solución.

A parte de estos contenidos, la ley aborda otras modificaciones que se relacionan con aspectos diversos. Por un lado, algunas atienden al transcurso del tiempo desde el momento en que fueron aprobadas. Por otro lado, otras atienden a la necesidad de adecuar determinados artículos o contenidos del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en sentencias dictadas en los recursos interpuestos contra leyes que en su día refundieron.

En lo que se refiere al título competencial, la Disposición final segunda del Proyecto establece que esta ley se dicta, en el caso de los preceptos incluidos en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en virtud de los mismos títulos competenciales expresados en su disposición final segunda respecto de tales preceptos.

Los títulos competenciales referidos en el párrafo anterior hacen referencia a las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1 de la Constitución Española. La Disposición Final Segunda dispone que la Ley se dicta, en el caso de los preceptos incluidos en el Texto Refundido de la Ley del Suelo, al amparo de los artículos 149.1.1.^a de la Constitución Española, de regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución Española, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución Española, de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección y en el artículo 149.1.25.^a de la Constitución Española, de bases del régimen minero y energético. En el caso del apartado 10 del artículo único y la disposición adicional única, a la empara de los

artículos 149.1.1.^a de la Constitución Española, de regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, relativa las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. Finalmente, la Disposición Transitoria única se dicta a la empara de los artículos 149.1.1.^a de la Constitución Española, de regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y el artículo 149.1.6.^a de la Constitución Española, de legislación mercantil, penal y penitenciaria y legislación procesal.

En primer lugar y en base al párrafo anterior, es importante determinar quién tiene competencia exclusiva en materia de urbanismo y vivienda. La invocación del artículo 149.1. 1.^a y 13.^a de la Constitución Española para justificar la competencia estatal, es decir, acudir a «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» y «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», es una extralimitación inaceptable que se utiliza con demasiada frecuencia para intentar conseguir la uniformidad y no la igualdad, cuando es sabido que el propio Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones interpretando el art. 149.1.1.^a como un título teleológico o finalista de naturaleza exclusivamente normativa, y nunca ejecutiva, «enfocado a la garantía de la igualdad pero que no impone la uniformidad de regulación de los derechos y deberes afectados y que no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica» [STC 61/1997, FJ 7b)]. Con él, el Estado puede establecer únicamente las condiciones básicas, un mínimo común denominador (STC 37/1987, FJ 3) y no establecer un régimen transversal y omnicompreensivo, como es el caso que nos ocupa.

El listado de competencias exclusivas del Estado del artículo 149.1 de la Constitución Española no hace referencia expresa de la palabra urbanismo o vivienda, a diferencia del Estatut d'Autonomia de Catalunya, que en su artículo 149.5 indica que «corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de urbanismo» y seguidamente incorpora determinadas facultades de las cuales destacamos «a) La regulación del régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos», «d) La política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y del subsuelo» y «e) La protección de la legalidad urbanística que incluye, en todo caso, la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de a legalidad física alterada y también la disciplina urbanística».

El Tribunal Constitucional, en la STC 170/2012, de 4 de octubre, define el concepto de la materia competencial «urbanismo» en los siguientes términos:

«[E]l urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la "ordenación urbanística", como objeto normativo de las Leyes urbanísticas [...], el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación, [...] no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la Constitución Española es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto.» (FJ 12).

El Consell de Garanties Estatutàries se ha manifestado en un sentido similar, indicando en el dictamen 6/2011 que «es a las comunidades autónomas —en el presente caso, a la Generalitat de Catalunya—, y no al Estado a quien corresponde fijar normativamente sus políticas de ordenación de la ciudad y, con esta finalidad, hacer uso de las técnicas y instituciones jurídicas que se consideren más convenientes». Y ello, sin perjuicio que, tal y como ha interpretado la doctrina constitucional, la «competencia exclusiva en materia urbanística esté obligada a «coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 de la Constitución Española, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material (STC 61/1997, FJ 5)».

De nuevo nos encontramos, en el caso del «Proyecto de ley por el 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, en el intento de utilización por parte del legislador estatal de las denominadas «competencias horizontales» o «transversales», proyectadas sobre una materia de competencia exclusiva de la Generalitat de Catalunya.

En relación con la incidencia que pueden tener las competencias estatales en la competencia exclusiva sobre urbanismo, el Tribunal Constitucional ha declarado que las más importantes son tres: la propiedad urbana (art. 149.1.1 CE), la expropiación forzosa y la responsabilidad administrativa (art. 149.1.18 CE). Sin embargo, admite la incidencia puntual del artículo 149.1.13 CE, si bien ésta sólo es legítima si la norma en cuestión supera el test antes expuesto, es decir, si responde efectiva y estrictamente a la dirección general de la economía (STC 112/2013, citada, FJ 3). Así, afirmó también que cuando el Estado actúa con un título tan genérico no puede seguir operando, salvo calificadas excepciones, con todos los instrumentos de que disponía con anterioridad a la descentralización del mismo, incidiendo continua y diariamente en una materia que queda ampliamente fuera de su competencia (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10). Y en la ya citada STC 61/1997, que:

«[T]al inteligencia restrictiva del art. 149.1.13 CE cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía.» (FJ 36).

De acuerdo con lo anterior, la doctrina constitucional sostiene que se trata de una competencia de carácter exclusivo y que, por tanto, las competencias del Estado deben mantenerse dentro de los límites que le son propios, y rechaza que «la decisión estatal pretenda hacerse operativa mediante el recurso a figuras y técnicas propiamente urbanísticas, es decir, específicas de la ordenación urbana», puesto que «[l]o vedado es, pues, la utilización de técnicas e instrumentos urbanísticos para la consecución de objetivos que se dice vinculado a las competencias estatales pues, en estos casos, no nos encontramos en el ejercicio de dichas competencias sino en el ámbito propio del urbanismo de competencia exclusiva autonómica y que no puede verse aquí desplazada» (STC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 12).

El legislador estatal, a través del artículo 149.1.1 o del 149.1.13 CE, no está habilitado para establecer una igualdad absoluta y, en consecuencia, no puede producirse un desapoderamiento de la capacidad normativa de que dispone la Generalitat en este ámbito, tal y como propone el presente proyecto de ley.

Por lo que se refiere al principio de seguridad jurídica invocado por el legislador para justificar el proyecto de ley, este principio general del derecho no es, en ningún caso, un título competencial que el Estado pueda invocar para legislar sobre competencias que son exclusivas de las Comunidades Autónomas porque está presuponiendo que una futura o hipotética regulación autonómica no respetaría este principio general del derecho.

La amplitud de las competencias de la Generalitat no puede hacer olvidar que el Estatut establece que Catalunya estructura su organización territorial básica con municipios y veguerías. El artículo 84.1 garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por estas entidades con plena autonomía, sujeto sólo a control de constitucionalidad y de legalidad.

Específicamente, en cuanto al urbanismo, como ha recordado el Tribunal Constitucional, es un ámbito de interés municipal preferente y, por tanto, por imperativo de la garantía constitucional (art. 137, 140 y 141.2 CE), el legislador, al realizar la tarea en la que se configuran las competencias locales, «debe graduar la intensidad de la participación del municipio en función de la relación entre intereses locales y supralocales. Respetando lo anterior, está legitimado “para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los que tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina)” (STC 159/2001, FJ 4)» (STC 161/2019, FJ 5.a).

En líneas generales, los ayuntamientos de Catalunya han desempeñado un papel muy importante en el ámbito del planeamiento. La intervención de los entes locales en el ejercicio de esta potestad ha dispuesto de un claro apoyo y legitimación democrática y, además, como también ha señalado el Tribunal Supremo en diversas sentencias relativas a asuntos de la misma materia, la lleva a cabo la Administración más cercana al ciudadano, y está articulada con un mayor grado de participación y conocimiento de la concreta realidad social.

El Proyecto de Ley no contempla, en ningún caso, la participación de los entes locales, y omite que en Catalunya, el Estatut d’Autonomia garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por estas entidades con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y de legalidad, y que los gobiernos locales de Catalunya tienen en todo caso competencias propias, en los términos que determinen las leyes, sobre la ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local.

Por todo ello, se solicita que el texto del Proyecto de Ley se devuelva al Gobierno, para que se ciña a sus competencias y respete el sistema competencial vigente contemplado en el Estatut d’Autonomia de Catalunya, y el principio de autonomía local.

A la Mesa de la Comisión de Vivienda y Agenda Urbana

El Grupo Parlamentario Republicano, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente enmienda al 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.

Palacio del Congreso de los Diputados, 24 de abril de 2024.—**Gabriel Rufián Romero**, Portavoz del Grupo Parlamentario Republicano.

ENMIENDA NÚM. 3

Grupo Parlamentario Republicano

Enmienda a la totalidad de devolución

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 19-2

29 de abril de 2024

Pág. 7

JUSTIFICACIÓN

La presente enmienda a la totalidad tiene por motivo la ausencia de negociación satisfactoria del proyecto con la Generalitat de Catalunya, administración competente en materia de vivienda, en tanto que no se han incorporado las consideraciones esenciales presentadas formalmente. La falta de transparencia en la confección de este proyecto, tanto respecto a la Generalitat como respecto al Grupo Parlamentario Republicano, tiene que tener como consecuencia la retirada o devolución del mismo. El gobierno deberá escuchar y acoger las demandas republicanas respecto eventuales invasiones competenciales y las posibilidades de nuevas conquistas de derechos sociales si quiere aprobar, con las fuerzas progresistas, una modificación del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobada por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

La presente publicación recoge la reproducción literal de las enmiendas presentadas en el Registro electrónico de la Dirección de Comisiones de la Secretaría General del Congreso de los Diputados.