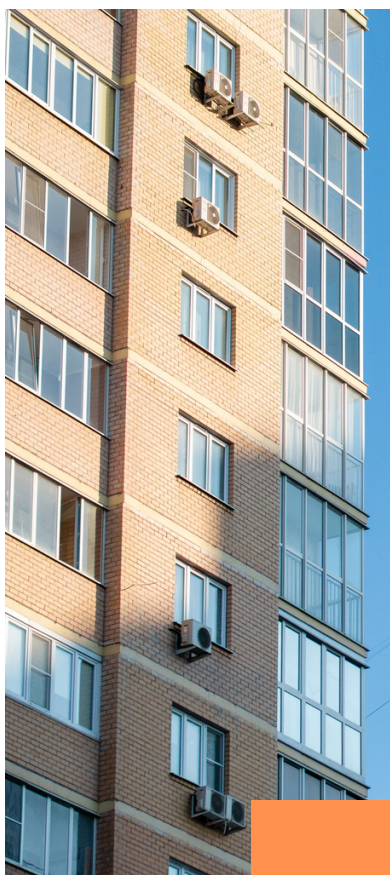


Departamento de Documentación

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

[121/000019]



DOCUMENTACIÓN QUE ACOMPAÑA



*Documentación que acompaña al Proyecto de Ley:*

- Memoria del análisis de impacto normativo
- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
- Informe competencial del Ministerio de Política Territorial
- Aprobación previa del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia



MINISTERIO  
DE VIVIENDA  
Y AGENDA URBANA

**ANTEPROYECTO 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**

**MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |       |            |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|
| Ministerio proponente       | MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Fecha | 25/03/2024 |
| Título de la norma          | ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |       |            |
| Tipo de Memoria             | NORMAL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |       |            |
| OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |       |            |
| Situación que se regula     | La proliferación de las anulaciones de instrumentos de planificación territorial y urbanística amparadas en el dogma jurisdiccional de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales.<br>Dar cumplimiento a una de las acciones previstas a corto plazo por la Agenda Urbana Española en el Plan de Acción de la AGE.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |       |            |
| Objetivos que se persiguen  | Fundamentalmente:<br><br>1º.- Aportar al ámbito de la planificación territorial y urbanística un conjunto de medidas que refuercen la seguridad jurídica.<br>2º.- Mejorar la relación de los informes sectoriales del Estado con la planificación territorial y urbanística.<br><br>Además, se incluyen otras modificaciones puntuales entre las cuales destacan:<br><br>1º.- Determinar el régimen de valoraciones a efectos expropiatorios que resultó anulado por la STC 218/2015, de 22 de octubre y que reclama del legislador estatal una solución normativa.<br>2º.- Establecer un régimen de nulidad y anulabilidad que permita graduar la gravedad de los defectos procedimentales que puedan aparecer en la tramitación de los planes territoriales y urbanísticos.<br>3º.- Aclarar en qué situación queda el artículo 11.4 del TRLSRU tras la STC 143/2017, de 14 de diciembre. |       |            |



|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Principales alternativas consideradas</b> | <p>1ª.- No realizar ningún cambio normativo, lo que supondría que se sigan anulando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística por causas meramente formales que podrían ser susceptibles de subsanación con el impacto que eso supone para los pueblos y ciudades del país.</p> <p>2ª.- Remitir a la legislación urbanística autonómica la resolución de los problemas detectados. Descartada por incompleta y por ausencia de competencias autonómicas.</p> <p>3ª.- a) Incluir las medidas administrativas y procesales en la LPAC y en la LJCA. Descartadas ambas.<br/>b) Incluir las medidas administrativas en el TRLSRU por ser la legislación estatal específica en relación con la materia. Alternativa finalmente adoptada.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Tipo de norma</b>                         | Ley ordinaria                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Estructura de la Norma</b>                | La ley se estructura en un solo artículo, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Informes y Audiencia pública</b>          | <p>Se han solicitado informes a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- las Comunidades Autónomas, las dos Ciudades Autónomas y la FEMP (trámite de audiencia).</li> <li>- la Secretaría General Técnica del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.</li> <li>- los Departamentos Ministeriales con competencias vinculadas o afectadas por la norma. Específicamente, por su nomenclatura en el momento de solicitarse los informes, el de Política Territorial en relación con el informe preceptivo de distribución de competencias previsto en el art. 26. 5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y, por razón de sus competencias sectoriales afectadas, los de Transición Ecológica y Reto Demográfico; de Justicia; de Defensa; de Industria, Comercio y Turismo; de Hacienda y Función Pública; de Asuntos Económicos y Transformación Digital; de Agricultura, Pesca y Alimentación; de Interior; y el de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.</li> </ul> <p>Se ha sometido también al trámite preceptivo de aprobación previa del Ministro para la Transformación</p> |

|                                            |                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                            | Digital y de la Función Pública, previsto en el artículo 26.5, párrafo 5º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Trámite de audiencia e información pública | Por último, también ha sido objeto del trámite de audiencia e información públicas en los términos previstos en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Adecuación al orden de competencias        | Artículo 149.1.1ª, 6ª, 8ª, 13ª, 18ª y 23ª de la Constitución Española.                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| ANALISIS DE IMPACTOS                       |                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Impacto económico y presupuestario         | Efectos sobre la economía en general.                                                                                                                                   | El impacto económico es positivo porque reforzará la seguridad jurídica en un ámbito de aplicación con enormes afecciones a un sector esencial para la economía española y para su sociedad.                                                                                                                                     |
|                                            | En relación con la competencia                                                                                                                                          | El impacto también es positivo porque otorga seguridad jurídica en el mercado inmobiliario, uno de los más importantes para la economía nacional.                                                                                                                                                                                |
|                                            | Desde el punto de vista de las cargas administrativas                                                                                                                   | <input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas.<br><input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas.<br><input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.                                                                                                     |
|                                            | Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma                                                                                                                   | <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.<br><input checked="" type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.<br><input type="checkbox"/> No implica una reducción de gasto.<br><input type="checkbox"/> No implica un ingreso. |

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                           |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Impacto de género</b>                     | La norma tiene un impacto de género                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <input type="checkbox"/> Negativo<br><input checked="" type="checkbox"/> <b>Nulo</b><br><input type="checkbox"/> Positivo |
| <b>Impacto por razón de cambio climático</b> | Positivo, ya que la mayor y mejor protección medioambiental demanda un planeamiento territorial y urbanístico actualizado, que haya garantizado su sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental y que, en suma, responda a las necesidades sociales, económicas y también medioambientales del territorio al que se refiere.                                                                                                       |                                                                                                                           |
| <b>Otros impactos considerados</b>           | <p>Impactos de carácter social: a través de mejora de la planificación urbanística como elemento clave de cualquier política de vivienda.</p> <p>Impactos de carácter medioambiental: a través de la consecución de un planeamiento actualizado que se somete a las más amplias garantías de evaluación ambiental estratégica y a la inclusión de medidas de adaptación y mitigación de los modelos planificadores al cambio climático.</p> |                                                                                                                           |
| <b>Otras consideraciones</b>                 | Recuperación de la confianza en la planificación por parte de las CC.AA. y los Ayuntamientos, que podrán superar la actual paralización en la potestad planificadora.                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                           |

## **I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA**

### **1. MOTIVACIÓN.**

En los últimos años han proliferado en varios Estados europeos, entre los que se encuentra España, las anulaciones de instrumentos de planificación territorial y urbanística que se amparan en el dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales. Tienen estos instrumentos una tramitación, e incluso unos contenidos, que los diferencian de manera muy sensible de las disposiciones de carácter general.

El dilatado transcurso de tiempo que media entre la entrada en vigor de dichos Planes y las sentencias que los anulan, la reviviscencia de planes anteriores, la imposibilidad de subsanar deficiencias que podrían ser puramente formales y la "nulidad en cascada" de su planeamiento de desarrollo e, incluso, de muchos de sus actos de aplicación, provoca una crisis en el sistema que pone en riesgo su propia credibilidad. A ello se une la gran complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva, como procedimental, de dichos planes, 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 cada vez más numerosas afecciones procedentes de la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica. Decenas de Planes urbanísticos y, en menor medida, pero también territoriales, se han anulado y continúan anulándose, generando una amenaza grave y constante para la seguridad jurídica, además de una clara paralización de la potestad planificadora de las Administraciones públicas competentes.

El diagnóstico que realiza al respecto la Agenda Urbana española, aprobada el 22 de febrero de 2019, pone de manifiesto los acuciantes problemas a los que dicho planeamiento se enfrenta. Problemas que, además, forman parte ya de las preocupaciones cotidianas de la doctrina especializada<sup>1</sup> de nuestro país y, por supuesto, de las Administraciones con competencias en materia de urbanismo.

En concreto es preciso destacar los siguientes elementos:

El número de instrumentos de planeamiento urbanístico que han sido anulados por los Tribunales en los últimos años es muy elevado, afecta a todo tipo de ciudades (de pequeño, mediano o gran tamaño) y se distribuye prácticamente por todas las CC.AA. Valga como ejemplo el listado, no exhaustivo, que se incluye a continuación:

- Andalucía: PGOU de Marbella y Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental.
- Aragón: PGOU de Montanuy (afectando a 17 pequeños Municipios).
- Asturias: PGOU de Gijón y Plan Territorial supramunicipal del Parque Periurbano del Naranco.
- Baleares: PGOU de Ibiza.
- Canarias: PGOU de Las Palmas y Plan Parcial de Estructuración de la localidad turística de Playa del Inglés.
- Cantabria: PGOU de Santander.
- Castilla-La Mancha: PGOU de Toledo.

---

<sup>1</sup> Han publicado artículos específicos sobre esta temática, demandando soluciones, entre otros: BAÑO LEÓN, J.Mª; BASSOLS COMA, M; GONZÁLEZ SANFIEL, A.M; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S; IGLESIAS GONZÁLEZ, F; PAREJO ALFONSO L; RAMÓN FERNÁNDEZ, T; SORO MATEO, B, TOLOSA TRIVIÑO y un larguísimo etc.

- Castilla y León: PGOU de Zamora y Normas Urbanísticas de Mucientes.
- Cataluña: PGOU de Vic.
- Extremadura: Proyecto de interés regional Marina Isla de Valdecañas.
- Galicia: Planes Generales de Orense, Vigo, Gondomar, Rábade, Melón y Monterrei.
- Madrid: PGOU de Madrid y de Boadilla del Monte.
- Murcia: PGOU de Cartagena y de Puerto Lumbreras.
- País Vasco: PGOU de San Sebastián (parcialmente) y Plan Territorial de creación de suelo para actividades económicas y equipamientos comerciales.
- Valencia: Planes Generales de Castellón de la Plana, El Campello, Benissa, Teulada Moraira; Pla transitorio de Denia, Plan Parcial de Marina D'Or Golf y Plan de Actuación Integrada Mestrets.

El impacto social, político y económico de estas anulaciones es enorme y suele plantear, pese a determinados hechos diferenciales de cada uno de ellos, elementos comunes.

### **Razones de la gran vulnerabilidad y fragilidad del planeamiento urbanístico.**

Una de las razones más potentes es la gran complejidad técnica y jurídica, tanto substantiva, como procedimental, de los instrumentos de planificación territorial y urbanística<sup>2</sup>.

El ordenamiento jurídico en materia de urbanismo es, sin duda, el más complejo de todo el ordenamiento español, es enormemente heterogéneo (con más de 90 normas en vigor) y se encuentra afectado, además, por un número indeterminado de normas de carácter sectorial, tanto estatales, como autonómicas.

Entre los numerosos trámites procedimentales, destacan, por su complejidad, la evaluación ambiental estratégica, y los informes preceptivos y vinculantes de las Administraciones no urbanísticas, que cada vez son más numerosos, dispersos y diferentes entre sí (plazos de emisión, efectos del silencio, etc.) Todo ello provoca que, tras varios años de complicada y costosa tramitación, siempre podrá haber algún requisito substantivo, procedimental o jerárquico, que ponga fin a años de esfuerzo colectivo, aunque tal hecho se conocerá muchos años después de su aprobación, cuando se firme la sentencia, y cuando el Plan ya está surtiendo efectos, de todo tipo.

Pero la complejidad de los Planes no es la única razón de su vulnerabilidad en sede jurisdiccional. Otros dos factores, que conectan con aquélla, son claves para entender el problema: el primero de ellos es la acción pública en materia de urbanismo y el segundo, la naturaleza reglamentaria de los Planes, con sus efectos jurídicos añadidos.

En relación con el primero, mediante la acción pública urbanística, cualquier persona puede exigir ante la administración o ante los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa la observancia de la legislación, y demás instrumentos de la ordenación del territorio y el urbanismo, sin que sea necesario que se acredite ningún derecho subjetivo o interés legítimo, pudiendo cualquier ciudadano poner en marcha los procedimientos legales con el fin de poder defender la legalidad urbanística. En los últimos años y, sobre todo, en las grandes ciudades, se han detectado claros abusos en

---

<sup>2</sup> Esta es una de las conclusiones que recogió el informe final del grupo de trabajo para el análisis de la normativa que regula las actividades sometidas a control ambiental y urbanístico que se presentó ante la CDGAE el 14 de mayo de 2014.

el ejercicio de esta acción, habiendo aparecido una picaresca extremadamente peligrosa para los intereses públicos, que consiste en tratar de obtener una compensación económica del Ayuntamiento o de los propietarios que resultarían beneficiados, a cambio de desistir de la acción interpuesta. Se trata de profesionales/chantajistas de la acción pública, que abusan de esta institución con fines perversos y que en nada ayudan al interés general.

En relación con el segundo, está fuertemente asentado en la doctrina y la jurisprudencia españolas que los planes urbanísticos son normas de naturaleza reglamentaria y ello conlleva importantes consecuencias. Entre ellas, que caben tanto los recursos directos, como los indirectos (es decir, impugnando cualquier acto de aplicación del Plan) y, sobre todo, y ésta es la más importante, la nulidad plena (artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas) cuando vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior.

Este grado máximo de invalidez al que la legislación básica estatal somete a las disposiciones generales (pese a que pueda tratarse de un vicio formal fácilmente subsanable), comporta que los efectos de la nulidad se produzcan “ex tunc”, desde el momento inicial y, por tanto, no podrán aplicarse principios de mero sentido común, como la conservación, subsanación y convalidación de todo lo que sí cumpla, porque estos efectos están reservados, exclusivamente, a los actos anulables.

### **Consecuencias de la anulación de los Planes.**

Las consecuencias son terribles, y no sólo derivan del costoso procedimiento de su elaboración, tanto temporal, como en medios técnicos, económicos, materiales, personales e incluso políticos, sino que permiten revivir el planeamiento anterior (incluso con más de 30 años), que no responde en absoluto, ni al modelo de ciudad actual, ni a las necesidades sociales, económicas y urbanísticas del momento.

La situación de incertidumbre e inseguridad jurídica que crea es ya, de por sí, suficientemente grave, ya que todo el orden urbanístico, territorial y ambiental creado al amparo del planeamiento que se anula, queda cuestionado; las relaciones jurídicas generadas durante años, amenazadas y las inversiones y proyectos, públicos y privados, paralizados y con sombras de ilegalidad.

Los actuales procedimientos legalmente establecidos para la elaboración y aprobación de los planes urbanísticos hacen impracticable un rigor formal de completa perfección y constituyen una buena fuente de posibles vicios formales.

Ante esta situación, no es infrecuente encontrar particulares que son verdaderos profesionales de la acción pública, que saben sacar partido de la jugada, a costa de los intereses públicos.

Los Tribunales españoles han alumbrado una línea enormemente restrictiva en relación con el respeto de los trámites formales y están declarando masivamente la nulidad de pleno derecho de numerosos Planes urbanísticos de todo tipo de Municipios. Dicha nulidad de pleno derecho impide cualquier conservación de elementos procedimentales correctos y la subsanación de los defectos, por entenderse que los Planes son normas reglamentarias.



En este contexto, el Estado tiene la responsabilidad de adoptar, en el ámbito de sus competencias, una serie de medidas que contribuyan a mejorar el marco normativo vigente, porque como recordó el Tribunal Constitucional en la STC 46/1990, de 15 de marzo, *"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 (...)".*

Y es comprensible la necesidad de afrontar una reforma legislativa que dote a estos importantes instrumentos de la estabilidad, certeza y seguridad jurídica que demandan porque los Planes urbanísticos son una herramienta imprescindible para la política de vivienda, así como para importantes políticas económicas, cuya incidencia en la propia economía nacional y en la creación de empleo es clave (pensemos en el turismo, por ejemplo). También resultan ineludibles si se quiere proteger adecuadamente el medio ambiente, aplicando al planeamiento la moderna herramienta de la evaluación ambiental estratégica, que las ciudades contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático, mediante la vinculación de la edificación con el clima local y exigiendo nuevamente a la planificación nuevos contenidos relacionados con la eficiencia energética.

*Por su parte, la reforma de los artículos 47 y 68 del TRLSRU y 54 de la LEF es oportuna y necesaria, dada la falta de regulación previa de un procedimiento para cancelar la constancia registral del derecho de reversión. El problema se plantea, sobre todo, en expropiaciones urbanísticas integradas en expedientes de gestión, en las que la finca procedente de expropiación no se incorpora al dominio público, sino que vuelve al dominio privado como una finca de resultado del expediente, lo que hace imprescindible poder cancelar la carga que supone la constancia registral del derecho de reversión si éste no puede ya ejercitarse. Desde el punto de vista registral, la cancelación de derechos de reversión que constan inscritos en fincas de resulta de expedientes de reparcelación plantea constantes dudas, que la RDGSJFP de 30 de marzo de 2016, a la que se refiere la propuesta, no aclara de forma completa. Urge, por tanto, llevar a cabo la reforma.*

La reforma viene motivada también por el cumplimiento del Plan de Acción de la Administración General del Estado que incluye la Agenda Urbana Española ya citada menciona, entre las acciones prioritarias que se abordarán en el corto plazo, la siguiente medida:

*"INNOVAR EL MARCO LEGISLATIVO ESTATAL PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA ESTABILIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA". A continuación, y de manera literal, informa que "Esta acción se enmarca especialmente en el Objetivo Específico 10.1, que busca "Lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore, también, la gestión" y no sólo tiene naturaleza normativa, sino que busca incidir positivamente en la planificación.*

*España, al igual que otros países europeos, debe afrontar la problemática de la desaparición de Planes de ordenación territorial y urbanística aprobados tras un largo y complicado proceso de varios años, amparada en el dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales, es decir, entendiendo que dichos Planes, más allá de su verdadera naturaleza compleja, son una más de las disposiciones de carácter general.*

*Las declaraciones de nulidad radical de los mismos están provocando una crisis en el sistema que pone en riesgo la propia credibilidad del ordenamiento jurídico. Y las competencias en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas no permiten abordar el marco normativo global que requeriría esta acción”.*

Asimismo, la aprobación de la presente ley da pleno cumplimiento al hito establecido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, relativo a la reforma C02.R07 «Programa de medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler» recogido con el código L2 del Anexo revisado de la Decisión de Ejecución del Consejo por la que se modifica la Decisión de Ejecución del Consejo (UE) (ST 10150/2021; ST 10150/2021 ADD 1 REV 1), de 13 de julio de 2021, relativo a la entrada en vigor de una modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que recoja medidas destinadas a acelerar los procedimientos de planificación urbana asociados a las acciones de rehabilitación de edificios y a la construcción de edificios con fines de vivienda social.

## **2. OBJETIVOS.**

Este texto legal se plantea, básicamente, aportar al ámbito de la planificación territorial y urbanística un conjunto de medidas que refuercen la estabilidad de estos instrumentos y la seguridad jurídica.

1ª.- Busca garantizar la seguridad jurídica como principio esencial del Estado de Derecho y como exigencia fundamental para el mantenimiento del ordenamiento jurídico y, a través del él, de la estabilidad económica y social.

2ª.- Reconoce la gran complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva, como procedimental, de los Planes, derivada de la existencia de numerosa y heterogénea legislación sectorial, tanto estatal como autonómica que los Ayuntamientos en muchos casos ni siquiera conocen.

3ª.- Restringe la nulidad de pleno derecho de todo el Plan, cuando se trata de vicios de procedimiento, a aquellos que son de verdad graves y que afectan al Plan entendido globalmente. El resto (formales) pueden y deben poder ser subsanados en un plazo temporal razonablemente corto y la nulidad puede ser también parcial y no total.

4ª.- Se establece un plazo propio (4 años) para la impugnación indirecta de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuando ésta atienda a motivos estrictamente formales que, de acuerdo con esta Ley, no tengan la consideración de sustanciales.

5ª.- Se establece el régimen de impugnación mediante la acción pública cuando se trata de vicios estrictamente formales, a los que se exige, de manera congruente con los objetivos de esta ley, que tengan relevancia e influencia sobre los aspectos sustantivos de los instrumentos de ordenación. Se exige su ejercicio diligente, de buena fe y en defensa de los intereses generales a los que responde.

6ª El Ministerio se compromete a poner a disposición de todas las Administraciones públicas una plataforma telemática que facilite la información necesaria para solicitar los informes sectoriales con incidencia en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como su emisión y gestión.

7ª Establece el régimen transitorio aborda las reglas que se consideran necesarias en relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que resulten afectados por recursos administrativos y contencioso-administrativos a la entrada en vigor de esta ley, y cuya impugnación tenga o haya tenido origen en motivos formales o procedimentales que, de conformidad con aquélla, resultarían subsanables.

8ª.- Además la Ley aborda otras modificaciones que se relacionan con el transcurso del tiempo o la necesidad de adecuar determinados artículos a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (SSTC 141/2014, de 11 de septiembre; 218/2015, de 22 de octubre; 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio)

a) Art. 11.4: se le otorga una nueva redacción (STC 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio) y se excluye de la regla del silencio negativo a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública cuando sean promovidas por las Administraciones Públicas o sus entes dependientes.

b) Art. 38.2.a) para llenar la laguna legal (STC 218/2015, de 22 de octubre). Se determina el régimen indemnizatorio para la privación de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.

c) Arts. 47 y 68 del TRLSyRU y art. 54 de la Ley sobre expropiación forzosa de 1954: Se recoge un procedimiento que permita cancelar la constancia registral del derecho de reversión, fundamentalmente, en las expropiaciones urbanísticas integradas en expedientes de equidistribución de cargas y beneficios y establecer un plazo de caducidad acorde.

### **3. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS.**

A la hora de elaborar el Anteproyecto de Ley se han considerado básicamente tres alternativas, con dos propuestas diferentes para la tercera alternativa planteada.

Primera. No realizar ningún cambio normativo, lo que supondría que se sigan anulando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística por causas meramente formales que podrían ser susceptibles de subsanación con el impacto que eso supone para los pueblos y ciudades del país.

Segunda. Remitir a la legislación urbanística autonómica la resolución de los problemas detectados, dado que se proyectan sobre instrumentos de planificación que son de su exclusiva competencia, más allá de la afectación que sobre los mismos producen habitualmente las importantes competencias sectoriales del Estado.

Esta alternativa resulta inviable, como se ha puesto de manifiesto en las soluciones meramente provisionales y de carácter transitorio ensayadas por algunas CC.AA. y el hecho de que las reglas de nulidad y anulabilidad correspondan a la competencia del Estado para determinar el procedimiento administrativo común, con independencia del objeto sobre el que se proyecten. Han sido en gran medida dichas CC.AA. las que han demandado al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana el impulso de una norma estatal que establezca las medidas precisas que les permitan superar una situación indeseable

que, además, tiene denominadores comunes en todo el territorio del Estado, con independencia de la existencia de numerosa y heterogénea legislación urbanística vigente. Es más, esta petición se ha formalizado en un "MANIFIESTO POR LA SEGURIDAD JURÍDICA DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO", acordado por un total de once CC.AA. en abril de 2022, en el contexto de un encuentro sobre "Urbanismo responsable".

De hecho, dentro de las competencias reservadas al Estado para establecer las normas de procedimiento administrativo común del art. 149.1.18 CE, destaca la previsión de mínimos en el ejercicio de la acción administrativa, aunque ésta se refiera a procedimientos especiales, como podrían ser los relacionados con la ordenación territorial y urbanística, que han puesto de manifiesto varias sentencias del Tribunal Constitucional, y muy especialmente la número 33/2018, de 12 de abril. Tanto en ella, como en otras anteriores y posteriores, recopiladas por la STC 37/2021, de 18 de febrero, se hacen referencias a previsiones estatales que afectan a normas procedimentales comunes que incluyen, entre otros, el señalamiento de requisitos de validez y eficacia de la actuación administrativa.

En relación con otras medidas incluidas en esta Ley, el Estado puede intervenir de la mano de importantes competencias que la Constitución le reconoce. Cabe mencionar la legislación procesal (art. 149.1.6ª), pero también, de manera especial, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª 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 149.1.1ª, 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. La competencia estatal relacionada con la economía nacional también encuentra en este ámbito un acomodo indudable (art. 149.1.13ª). 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"*.

Tercera. Resolver los problemas planteados, hasta dónde llegan las competencias del Estado, en la legislación estatal y remitir aquellas cuestiones que sean de competencia autonómica a su propia regulación. Ésta es la alternativa por la que se opta, si bien se ha trabajado en dos posibles vías diferentes para afrontar las reformas necesarias.

La primera alternativa en la que se trabajó fue la de utilizar la legislación estatal de suelo -TRLRU-, como norma básica estatal específica en la materia para incluir aquellas cuestiones que tuvieran relevancia en el reforzamiento de la seguridad jurídica en la planificación de ordenación del territorio y del urbanismo, e incluir las particularidades procedimentales y procesales en otras normas, como la Ley de Procedimiento Administrativo Común y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativo, pero finalmente se descartó por entender que se trata de una problemática que afecta singular y específicamente a los instrumentos de ordenación

territorial y urbanística, como ya tuvo ocasión de señalar la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Adicionalmente se aborda parte de la problemática generada por los informes sectoriales de la Administración del Estado a través de la propuesta de creación de una plataforma única para información, seguimiento y emisión de estos, e incluso de reclamación de aquellos cuyos plazos de emisión se hayan superado.

#### **4. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS GENERALES DE BUENA REGULACIÓN.**

La norma se adecúa a los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en particular, a los principios de necesidad, seguridad y eficacia, dado que son razones de interés general las que motivan las reformas que contiene, siendo ésta el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de los objetivos planteados, por tratarse de la norma específica sobre estas materias a nivel estatal.

La modificación propuesta viene a resolver un problema crucial para el urbanismo español y responde a la necesidad de dotar a los instrumentos planeamiento de la estabilidad, certeza y seguridad jurídica que demandan porque, como se ha expuesto, los Planes urbanísticos son una herramienta imprescindible para establecer el modelo de ciudad al que se aspira, orientar la política de vivienda, la de movilidad y la propia de la transición energética, así como una herramienta fundamental para la generación económica y el desarrollo con criterios de sostenibilidad entre otros aspectos de alto impacto y relevancia. La complejidad en la elaboración de estos instrumentos, motivada entre otras razones por la alta incidencia de los informes sectoriales, el tiempo necesario para su elaboración y el conocimiento generalizado de que su impugnación ante los tribunales puede causar su nulidad por un mero defecto de forma, hace que cada vez sean menos los Ayuntamientos de este país que afrontan el ingrato trabajo de su revisión, lo que implica una obsolescencia que reduce su utilidad, su eficacia y sobre todo, termina generando una gran inseguridad jurídica, porque siempre está presente el riesgo de su nulidad absoluta y la reviviscencia de planes anteriores, desactualizados y totalmente ajenos a la normativa vigente y a las necesidades de los pueblos y ciudades actuales.

También resultan ineludibles si se quiere proteger adecuadamente el medio ambiente, aplicando al planeamiento la moderna herramienta de la evaluación ambiental estratégica, que las ciudades contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático, mediante la vinculación de la edificación con el clima local y exigiendo nuevamente a la planificación nuevos contenidos relacionados con la eficiencia energética.

Igualmente, la reforma se adecúa al principio de proporcionalidad, en la medida en que aborda las prescripciones necesarias e imprescindibles para garantizar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística. De acuerdo con este importante principio, es coherente con el resto del ordenamiento jurídico y muy especialmente con la normativa de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas que, han reivindicado la necesidad de esta reforma de manera reiterada.

Esta norma se adecúa a los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en particular, a los principios de necesidad y eficacia, dado que son razones de interés general las que motivan las reformas que contiene, siendo

ésta el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de los objetivos planteados. Igualmente, se adecúa al principio de proporcionalidad y al de seguridad, en la medida en que aborda las prescripciones necesarias e imprescindibles para garantizar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística. De acuerdo con este importante principio, es coherente con el resto del ordenamiento y muy especialmente con la normativa de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, la redacción propuesta para el apartado 2 del artículo 38 del TRLRU respeta el principio de proporcionalidad en el contexto de asegurar la necesaria garantía del contenido del derecho de propiedad previsto en el artículo 33.3 de la Constitución Española, atendiendo a lo recogido en la STC 218/2015, de 22 de octubre de 2015, al vincular el cálculo de la indemnización al beneficio empresarial derivado de la actuación urbanizadora una vez descontado del valor el conjunto de gastos de urbanización y demás deberes y cargas asociados a la transformación, con lo que se aproxima así al valor real de la facultad.

También responde al principio de eficiencia, puesto que no se imponen cargas administrativas a la ciudadanía sino que, por el contrario, se racionaliza la gestión de los recursos públicos desde el momento en el que se reconoce que el ingente esfuerzo realizado para la tramitación de instrumentos tan complejos como los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que se elaboran durante largos períodos de tiempo, no son declarados nulos por un mero defecto formal que puede ser susceptible de ser subsanado.

Por último, la ley atiende también al principio de transparencia, cuyo cumplimiento queda acreditado no solo por el cumplimiento de los tramites de consulta preceptivos, sino porque, de conformidad con el artículo 129.5 de la Ley 39/2015, se ha posibilitado también el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración; que se definen claramente los objetivos de la iniciativa normativa, y que se ha posibilitado que los potenciales destinatarios tengan una participación activa durante todo el proceso de la elaboración de la norma.

*El principio de proporcionalidad también se encuentra fundamentado en la reforma de los artículos 47 y 68 del TRLSRU y 54 de la LEF ia, dada la falta de regulación previa de un procedimiento para cancelar la constancia registral del derecho de reversión cuya inexistencia motivaba el problema de que en las expropiaciones urbanísticas integradas en expedientes de gestión, en las que la finca procedente de expropiación no se incorpora al dominio público sino que vuelve al dominio privado como una finca de resultado del expediente, tuvieran problemas para poder cancelarse.*

## **5. PLAN ANUAL NORMATIVO.**

El proyecto normativo fue incluido en el Plan Anual Normativo 2023 y ha sido propuesto para el Plan Anual Normativo 2024.

## **II. CONTENIDO**

El **Anteproyecto de Ley** se estructura en un solo artículo, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.



Las modificaciones que se introducen en el TRLSRU son, fundamentalmente, las siguientes:

Uno. 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 los que así se demanda por su legislación aplicable y otros muchos aspectos que difícilmente pueden separarse al arrojar un resultado inescindible en la ordenación y el 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 complejidad extraordinaria, tanto cuantitativa, como cualitativa, a los procedimientos de tramitación y aprobación.

Dos. Las que, atendiendo a sus particularidades, establecen un régimen legal especial que tiene en cuenta cuáles son los vicios específicos de procedimiento, deslindando, 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 dichas características, permitirían su convalidación o subsanación, con evitación de anulaciones desproporcionadas. En esa misma línea se establece un plazo propio para la impugnación indirecta de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuando ésta atienda a motivos estrictamente formales que, de acuerdo con esta Ley, no tengan la consideración de sustanciales. Plazo que no podrá superar los cuatro años, a contar desde la publicación del acuerdo de aprobación definitiva. 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.

Adicionalmente se establece el régimen de impugnación mediante la acción pública cuando se trata de vicios estrictamente formales, a los que se exige, de manera congruente con los objetivos de esta ley, que tengan relevancia e influencia sobre los aspectos sustantivos de los instrumentos de ordenación. Todo ello en un nuevo marco actualizado de esta institución que demanda principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, ampliamente afianzados, como son su ejercicio diligente, de buena fe y en defensa de los intereses generales a los que responde.

Tres. 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, reconociendo así que son una parte, conjuntamente con el resto de los informes sectoriales de otras Administraciones Públicas, del problema que requiere solución.



Además de esos contenidos, la Ley aborda otras modificaciones que se relacionan con aspectos diversos. Algunas atienden al transcurso del tiempo desde el momento en el que fueron aprobados. Otras, a la necesidad de adecuar determinados artículos o contenidos de la vigente Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional contenidos en sentencias dictadas en los recursos interpuestos contra las Leyes que en su día refundió. En concreto, se trata de las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre; 218/2015, de 22 de octubre; 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio, todas las cuales demandan una nueva regulación que adapte los preceptos originales al orden de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Estas modificaciones afectan a los siguientes artículos:

Uno. Al apartado 4 del artículo 11, al que se otorga una nueva redacción de conformidad con la interpretación derivada de las Sentencias del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio. A la vez se excluye de la regla del silencio negativo a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública cuando sean promovidas por las Administraciones Públicas o sus entes dependientes, para que las distintas fórmulas de concertación interadministrativa que prevén un buen número de leyes urbanísticas autonómicas -con fórmulas alternativas a la licencia- puedan tener encaje en la legislación básica estatal y no encuentren, en ella, un obstáculo injustificado.

Dos. Al apartado 2, letra a) del artículo 38, para llenar la laguna legal producida por la declaración de inconstitucionalidad del criterio de valoración que contenía, derivada de la STC 218/2015, de 22 de octubre. A través del nuevo precepto se determina el régimen indemnizatorio para la privación de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización. La metodología propuesta evita utilizar el porcentaje de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas para responder así a lo demandado por parte del Alto Tribunal y atiende a la formulación del régimen urbanístico de la propiedad de suelo recogido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, 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. Se trata, por tanto, de una metodología clara que determina la indemnización a partir del porcentaje de beneficio empresarial derivado de la actuación urbanizadora aplicado sobre el valor que le correspondería al suelo una vez finalizada la referida actuación. En la disposición transitoria tercera del TRLSRU se establecen criterios para la determinación del mencionado porcentaje de beneficio empresarial y determinados criterios para su concreción en un ulterior desarrollo reglamentario, contemplando aspectos como las condiciones jurídico-urbanísticas de la actuación de nueva urbanización o los plazos de desarrollo.

Tres. A los artículos 47 y 68 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre y al artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, a los que se adicionan nuevos apartados con la finalidad de solventar la falta de regulación de aspectos registrales que se consideran necesarios. De un lado, la regulación de un procedimiento que permita cancelar la constancia registral del derecho de reversión, fundamentalmente, en las expropiaciones urbanísticas integradas en expedientes de equidistribución de cargas y

beneficios. Cuando la finca procedente de la expropiación no se incorpora al dominio público porque regresa al dominio privado como finca de resultado debe existir una regulación que permita cancelar la carga que supone la constancia registral del derecho de reversión, porque éste no puede ejercitarse.

La otra regla registral se incluye en un nuevo apartado 6 del artículo 68 y atañe al establecimiento de un plazo de caducidad acorde con la realidad de los plazos necesarios para finalizar las obras de urbanización, y la afección, con carácter de garantía real, de los terrenos al cumplimiento de las obligaciones resultantes del expediente de equidistribución de beneficios y cargas.

Por último, el artículo único contiene el compromiso del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana de poner a disposición de todas las Administraciones públicas una plataforma telemática que facilite la información necesaria para solicitar los informes sectoriales con incidencia en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como su emisión y gestión. Servirá dicha plataforma, igualmente, para tratar de solucionar el problema de la inactividad o retrasos de la Administración en la emisión de los informes que le competen, y cuya regla coherente con lo ya establecido en el ámbito de los informes y declaraciones ambientales, por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, Evaluación Ambiental fue incluida recientemente en la disposición adicional segunda, apartado 4, de la Ley 13/2003, de 23 de mayo reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas.

Cuatro. Por último, se corrige una errata contenida en la disposición adicional tercera sobre las potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla que, en su redacción actual, remite al apartado séptimo de la disposición final segunda, siendo la remisión correcta la del apartado octavo.

El régimen transitorio está compuesto por una única disposición que aborda las reglas que se consideran necesarias en relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que resulten afectados por recursos administrativos y contencioso-administrativos a la entrada en vigor de esta ley, y cuya impugnación tenga o haya tenido origen en motivos formales o procedimentales que, de conformidad con aquélla, resultarían subsanables.

Completan el texto legal la disposición derogatoria y tres disposiciones finales. La primera de ellas dota de coherencia a la modificación que se introduce en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en relación con la cancelación registral de derechos que constan inscritos en fincas procedentes de expedientes de expropiación urbanística, replicándola en la legislación de expropiación forzosa, dado que desde la modificación operada en ella a partir del año 1999, existe una evidente equiparación entre los regímenes de reversión, procedan los derechos de los reversionistas de expropiaciones por razón de urbanismo, o de expropiaciones regidas por la legislación general de expropiación forzosa. La segunda y la tercera contienen los títulos competenciales del Estado que sustentan las medidas adoptadas y su inmediata entrada en vigor, respectivamente.

La norma, con rango de ley, deroga derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo previsto en ella (cláusula derogatoria genérica), no produce efectos sobre el procedimiento administrativo de normas comunitarias y entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el BOE.

Por último, la Disposición final tercera, establece la entrada en vigor de la reforma al día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado, lo que se justifica por la necesidad de que la misma entre en vigor lo antes posible para aportar al planeamiento la seguridad jurídica que la reforma aporta, así como al cumplimiento de las exigencias del PRTR que también requieren de una aplicación inmediata.

### **III. ANÁLISIS JURÍDICO**

#### **1. FUNDAMENTO JURÍDICO Y RANGO NORMATIVO.**

Son las particularidades del planeamiento de ordenación territorial y urbanística, con especial atención a los trámites procedimentales, a la legitimación para el ejercicio de acciones y a la identificación de los posibles vicios que pudieran comportar su declaración de ilegalidad, todos ellos aspectos de competencia exclusiva del Estado, los que motivan en primer término la modificación del 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. Pero más allá de esta circunstancia, existen otros aspectos contenidos en la norma que, bien derivados del transcurso del tiempo desde el momento en el que fueron adoptados, bien por la necesidad de adaptarlos a los contenidos de algunas sentencias del Tribunal Constitucional o, sencillamente, detectada su ausencia en la aplicación práctica de la Ley, recomiendan ampliar la modificación emprendida a todos ellos. En concreto, se trata de las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre; 218/2015, de 22 de octubre; 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio, todas las cuales demandan una nueva regulación que adapte los preceptos originales al orden de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

De manera especial debe resaltarse que la norma trata de evitar cualquier colisión con otra legislación estatal que no sea la que expresamente modifica, que es la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

En primer lugar, debe resaltarse que la seguridad jurídica constituye un principio esencial del Estado de Derecho y una exigencia fundamental para el mantenimiento del ordenamiento jurídico y, a través del él, de la estabilidad económica y social. No en vano la Constitución Española reconoce este principio en su artículo 9.3 y el Tribunal Constitucional lo concibe como *"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-. 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.

Por ello el Estado tiene la responsabilidad de adoptar, en el ámbito de sus competencias, una serie de medidas que contribuyan a mejorar el marco normativo vigente, porque como recordó el Tribunal Constitucional en la STC 46/1990, de 15 de marzo, *"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 (...)"* Todas

ellas vinculadas con lo que disponen los artículos 9.1, 24, 103.1 y 106.1. de la Constitución española.

Pero de manera especial, y dado que la reforma aporta un régimen de invalidez propio para los instrumentos de ordenación territorial y urbanístico, es importante resaltar que, dentro de las competencias reservadas al Estado para establecer las normas de procedimiento administrativo común del art. 149.1.18 CE, destaca la previsión de mínimos en el ejercicio de la acción administrativa, aunque ésta se refiera a procedimientos especiales, como podrían ser los relacionados con la ordenación territorial y urbanística, que han puesto de manifiesto varias sentencias del Tribunal Constitucional, y muy especialmente la número 33/2018, de 12 de abril. Tanto en ella, como en otras anteriores y posteriores, recopiladas por la STC 37/2021, de 18 de febrero, se hacen referencias a previsiones estatales que afectan a normas procedimentales comunes que incluyen, entre otros, el señalamiento de requisitos de validez y eficacia de la actuación administrativa.

Por lo que se refiere al engarce de la propuesta con las normas reglamentarias de su grupo normativo de ámbito estatal, es preciso hacer una referencia al Reglamento de valoraciones, puesto que la modificación del artículo 38.2 implica modificar en consonancia el artículo 29 del Reglamento de Valoraciones, referido al cálculo de la indemnización. Además, de que el nuevo apartado 3 de la disposición transitoria tercera abre la vía a que el Reglamento establezca unos criterios para corregir el porcentaje de beneficio empresarial.

## **2. ENGARCE CON EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

Resulta destacable, que el problema que se quiere resolver con esta modificación es compartido por otros países de la Unión Europea que, según el derecho comparado lo han resuelto de la siguiente manera:

En Alemania también proliferaron sentencias anulatorias de planes urbanísticos, que provocaron la reacción del legislador para limitar la posibilidad de recurrir los planes por defectos de procedimiento. Se limitaron así los defectos de forma que podían dar lugar a la nulidad del plan y, además, se contempló la posibilidad de que, una vez subsanados, los Planes entraran en vigor con eficacia retroactiva. El principio que inspiró esta regulación fue el de conservación del plan.

También en Francia se matizó por vía legislativa la aplicación de la nulidad del planeamiento. El artículo L600-9 de su Código Urbanístico permite al juez que conoce de un recurso por vicio de procedimiento contra un plan urbanístico, suspender el procedimiento judicial y fijar un plazo para que la administración subsane el defecto. Durante ese tiempo, el plan sigue en vigor y, una vez subsanado el defecto, el juez resuelve el recurso.

En ambos supuestos, las reformas legislativas han buscado regularizar los defectos de procedimiento y reforzar la seguridad jurídica, minimizando la posibilidad de que se anulen planes por razones de forma que pueden ser subsanadas.

## **3. ENGARCE CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.**

Teniendo en cuenta la nutrida jurisprudencia constitucional existente en relación con la legislación estatal de suelo (STC 61/1997; STC 165/2001 y STC 141/2014, entre otras)

podría afirmarse, y así lo reconoce expresamente la última de las sentencias citadas que la controversia con mayor alcance competencial se plantea, fundamentalmente, en los títulos competenciales de los arts. 148.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª de la Constitución (CE).

Como dice el TC *"La discrepancia radica en el alcance de las diversas competencias en juego y la materia en que ha de enmarcarse el contenido de los preceptos recurridos: condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), bases de la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE), bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) y bases para la protección medio ambiental (art. 149.1.23 CE) [...], y ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3 CE), vivienda, desarrollo de la legislación básica medioambiental, fomento del desarrollo económico y autoorganización según los recurrentes"*.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, y sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, existen tres títulos competenciales estatales cuya incidencia sobre ambas disciplinas ha sido ya ampliamente refrendada. Se trata de los siguientes:

a) La fijación de las condiciones básicas de igualdad de los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1ª).

Superadas sus vacilaciones iniciales, la doctrina del Tribunal Constitucional ya tiene establecidos tanto el alcance, como los límites de este título competencial, que, en palabras del Alto Tribunal, constituye *"un título competencial con contenido propio, no residual"* (STC 173/1998, de 23 de julio, F.J. 9). En este sentido, interesa resaltar que:

- Puede utilizarse en conexión con los derechos del Capítulo III del Título I de la Constitución (por ejemplo, la STC 13/1992, de 6 de febrero, cuya fundamentación ha reiterado después la STC 16/1996, de 1 de febrero, que lo invocan a propósito de los derechos de la tercera edad del art. 50 CE, del mismo modo que la STC 32/1983, de 28 de abril (FF.JJ. 2º a 4º), lo trae a colación a propósito del derecho a la salud (art. 43 CE), las SSTC 124/1989, de 7 de julio (F.J. 3º) y 195/1996, de 28 de noviembre (F.J. 6º), lo hacen en materia de seguridad social (art. 41 CE) y la Sentencia 149/1991, de 4 de julio (F.J. 1º D), lo utiliza para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE).

- Las Sentencias 61/1997 y 164/2001 recalcaron que dicho precepto *"presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos reconocidos por la Constitución"* y hallaron dicha cobertura en diversos preceptos legales de las Leyes del Suelo enjuiciadas sobre la base de su relación, en particular, con los derechos de propiedad (art. 33 CE) y con el reconocimiento de la libre empresa (art. 38 CE).

- El Tribunal advierte que *"las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1 CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales"* (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, F.J. 10º, y 164/2001, de 11 de julio, F.J. 5º), pero ello no significa que estos principios y reglas deban ser inocuos, puesto que *"tanto las bases como las condiciones básicas ordenan y limitan el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas"* (STC 164/2001).



b) La competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. (Art. 149.1.13ª).

Este título competencial tiene el contenido y el alcance que resulta de la propia Constitución, ya que ésta no remite a ninguna otra norma ulterior, la integración o efectividad del precepto. De ahí que no pueda interpretarse desde los Estatutos de Autonomía, debiendo ser éstos los que –al establecer el título autonómico que corresponda- se interpreten a la luz de los límites que resultan del texto constitucional.

De acuerdo con la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica son de gran amplitud y comprende la de los sectores más relevantes para la economía general. Entre ellos: el de la construcción y la vivienda, así como la capacidad de gasto en dicho sector, con fondos propios. Valgan como muestra las Sentencias siguientes:

- STC 152/1988, de 20 de julio (relativa a los planes de vivienda). En ella reconoció "...la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo" (F.J. 2º). De ahí que se considerase legítimo que el Estado fijase las líneas directrices y los criterios globales de ordenación para este sector económico, así como que estableciese acciones o medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de dicha ordenación.

- STC 59/1995: "...la conexión del sector vivienda y la actividad promocional con la política económica general puede quedar suficientemente acreditada "en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor económico y, en especial, como instrumento generador de empleo".

- STC 61/1997: "Como ya hemos declarado (entre otras, SSTC 152/1988, fundamento jurídico 2; 95/1986; 213/1994), "dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones y medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector... Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda y, en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su más estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como factor generador de empleo". Si ello es así en relación con la construcción de viviendas, con mayor razón cuando se trata de la política del suelo en su sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general. De ahí que sea difícil negarle al Estado, ex art. 149.1.13º C.E., toda competencia para fijar algunos criterios generales, cuando sólo el asentamiento de actividades industriales y empresariales y la construcción de viviendas tienen una repercusión de gran magnitud sobre la entera economía general".

- STC 13/1992, de 6 de febrero: que señaló que cuando el Estado tiene competencia para establecer la normativa básica, ésta –una vez establecida- no tiene la condición de normativa de segundo grado o dirigida al legislador autonómico de desarrollo. Es decir, que la normativa básica no es equiparable a las Directivas comunitarias europeas. Son normas de primer grado y directa aplicación, consistiendo su peculiaridad en la limitación de la regulación que constituye su objeto (sin afectar a su cualidad normativa). De esto se sigue que la efectividad de la normativa básica no puede quedar



completamente a la discreción del legislador autonómico, lo que comporta necesariamente que deba poder precisar cuántos extremos sean estrictamente indispensables para su efectividad (siempre en lo básico).

**- La competencia estatal para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª).**

De una lectura apresurada de las SSTC 61/1997 (FJ 16º) y 164/2001 (F.J. 32º) podría pretender extraerse que el título competencial de legislación básica sobre protección del medio ambiente sólo habilita al Estado a regular el suelo no urbanizable de especial protección, cuando en realidad lo que allí afirma el Tribunal Constitucional es que dicho título y, por ende, la perspectiva estrictamente medioambiental *"es la que únicamente puede amparar"* la regulación de esa categoría del suelo, es decir, que le da plena cobertura sin necesidad de otro título para la regulación de la materia, mientras que la regulación de los usos de las demás categorías de suelo *"excede en mucho de lo estrictamente ambiental"*, pues tiene también una perspectiva económica o patrimonial que le encuentra encaje prevalente en el título de las condiciones básicas de la igualdad en la propiedad urbana ex art. 149.1.1ª CE.

Dicho de otra forma, la perspectiva ambiental es mucho más intensa o incluso excluyente de cualquier otra cuando se trata del suelo no urbanizable de especial protección, pero eso no significa que quede excluida de la regulación de las restantes clases y categorías de suelo, específicamente del suelo ya urbanizado.

Como tiene dicho el Tribunal Constitucional en su capital Sentencia 102/1995, de 26 de junio, la determinación del concepto constitucional de medio ambiente no puede quedarse en una *"mirada descriptiva, en la cual predominen los componentes sobre el conjunto"* (y entre esos componentes identifica claramente al suelo como también al paisaje), sino que exige concebir al medio ambiente como un *"concepto estructural"*, lo que a su vez *"nos lleva de la mano a la ecología"*, concepto que *"hoy por hoy tiene como objeto los seres vivos desde el punto de vista de sus relaciones entre sí y con el ambiente, que se condensa a su vez en el concepto de ecosistema (1935), cuyo ámbito comprende no sólo el rural sino también el urbano"* (la cursiva es nuestra). Posteriormente, fallos como los relativos a la contaminación acústica han confirmado, asimismo, esta clara inserción del medio urbano en el concepto de medio ambiente del artículo 45 CE (STC 119/2001, de 24 de mayo).

Esta consideración estructural y, por tanto, transversal de la materia medio ambiente explica que *"la competencia estatal sobre esta materia converja o concurra poliédricamente con otras muchas autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, (...)*. Esa incidencia no puede ser tal que permita, al socaire de una protección del medio ambiente más aparente que real, la merma de competencias autonómicas exclusivas y su invasión más allá de lo básico" (STC 102/1995, F.J. 7º).

La norma que se propone establece un *"común denominador"* de *"carácter nuclear"*, como quiere el TC, dejando suficiente margen de desarrollo y normas adicionales de protección a la legislación aplicable en cada caso.

**- La competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).**

Como ha declarado ya el TC *"el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es la de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas"* (SSTC 50/1999, FJ 3 y 130/2013, FJ 6) y ha afirmado que el constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado *"la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento"* (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 130/2013, FJ 7). Por ello, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, pero deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias (STC 227/1988, FJ 32).

e) La competencia estatal para fijar el régimen de valoraciones de los bienes a efectos expropiatorios (art. 149.1.18 CE). Ninguna duda le merece al TC este título competencial estatal, que ha sido reiterado por múltiples sentencias, a partir de la primera de ellas, la nº 61/1997, en la que afirmó que *"la valoración urbanística entronca con el art. 149.1.18ª C.E. que, como hemos reiterado en jurisprudencia constante y en esta Sentencia, es al Estado al que compete determinar, pues caen dentro del art. 149.1.18ª C.E. la fijación de los criterios de determinación del justiprecio para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional (STC 37/1987, fundamento jurídico 6). A mayor abundamiento, la valoración se halla estrechamente emparentada, desde un punto de vista material, con el contenido del derecho de propiedad, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado en los términos del art. 149.1.1ª C.E., aunque es el art. 149.1.18ª C.E. el que tiene aquí una mayor relevancia"*.

Mucha menos controversia plantean los títulos competenciales estatales de la Administración de Justicia (artículo 149.1.5ª) y de la legislación procesal (art. 149.1.6ª), que también dejan sentir su influencia sobre determinados preceptos del Anteproyecto de Ley, entre ellos, el que modifica la regulación de la acción pública en materia de urbanismo.

Todos estos títulos competenciales avalan la modificación propuesta en el Texto Refundido de la Ley de Suelo, por ser esta la norma básica estatal específica en la materia para incluir aquellas cuestiones que tuvieran relevancia en el reforzamiento de la seguridad jurídica en la planificación de ordenación del territorio y del urbanismo, como ya tuvo ocasión de señalar la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo

- Por lo que se refiere al engarce de la propuesta con las normas reglamentarias de su grupo normativo de ámbito estatal, es preciso indicar que la única incidencia en su ordenación reglamentaria está vinculada al Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo, puesto que la modificación del artículo 38.2 implicará modificar en consonancia el artículo 29 del Reglamento de Valoraciones, referido al cálculo de la indemnización. Además, efectivamente, el nuevo apartado 3 de la disposición transitoria tercera abre la vía a que el Reglamento establezca unos criterios para corregir el porcentaje de beneficio empresarial.

#### **4. ENTRADA EN VIGOR.**

La Disposición final tercera, establece la entrada en vigor de la reforma al día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado, lo que se justifica por la necesidad de que la misma entre en vigor lo antes posible para aportar al planeamiento la seguridad jurídica que la reforma aporta, así como al cumplimiento de las exigencias del PRTR que también requieren de una aplicación inmediata.

## **5. DEROGACIÓN DE NORMAS.**

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

## **IV. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.**

Por lo que se refiere ya a los concretos títulos competenciales estatales, aparecen detallados en la Disposición final segunda del Anteproyecto del modo siguiente:

1. La 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.

2. Los apartados diez y once del artículo único se dictan al amparo de las competencias del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, por el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre 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; las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas; y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las CCAA; respectivamente.

3. La disposición transitoria única se dicta al amparo del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup> de la Constitución Española, por el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre 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 la legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas, respectivamente.

4. La disposición final primera se dicta al amparo del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en legislación sobre expropiación forzosa.

Asimismo, las CC.AA. y la FEMP han aprobado sendos Manifiestos para pedir al Estado una regulación que acabe con la situación que arrastra el planeamiento de ordenación territorial y urbanístico. Ambos se incorporan a esta Memoria para una mayor información.

En consecuencia, han sido expresamente consultadas en el trámite de información y audiencia pública, siendo el resultado, el siguiente:

1º.- El apoyo explícito a los contenidos de la norma que tratan de solventar el problema estructural existente en España con el régimen jurídico de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y

2º.- La petición al Estado de que la reforma vaya mucho más lejos. De manera especial destaca la petición de aclaración de las posibilidades de los suelos declarados de protección especial e incluidos en la Red Natura 2000 de acoger usos y procesos de transformación que no pongan en riesgo los valores a proteger y que sean acordes con sus instrumentos de gestión; el establecimiento de órganos y procedimientos de coordinación de los informes sectoriales que corresponden al Estado a imagen y semejanza de lo que ya han establecido muchas CC.AA; el establecimiento de un régimen transitorio que tenga en cuenta la situación de pendencia en la que puedan encontrarse instrumentos de ordenación territorial y urbanística que ya estuvieran impugnados a la entrada en vigor de esta Ley y cuestiones técnicas de diferente calado.

## **V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.**

La norma ha sido promovida por la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura de la Secretaría General de Agenda Urbana, Vivienda y Arquitectura del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

De conformidad con lo establecido por los artículos 133 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el 17 de junio de 2021 se procedió a realizar, a través de la página web del Ministerio, una consulta pública con el objeto de recabar la opinión, tanto de las organizaciones y asociaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma, como de cualquier ciudadano. Como resultado de la misma se recibieron un total de 107 alegaciones, de las cuales 46 correspondían a Asociaciones ecologistas o particulares que hacían suyas las mismas reivindicaciones de aquéllas (misma alegación e idéntica redacción). Las 61 alegaciones restantes son de todo tipo: particulares (profesores, arquitectos, abogados, ciudadanos, etc.); Colegios Profesionales (Arquitectos, Registradores de la Propiedad); CC.AA. (Extremadura y Galicia) y Ayuntamientos (Madrid); asociaciones empresariales (CEOE, CNC, Real State, Empresas turísticas...), Sindicatos (CC.OO.), etc. En esta pluralidad de sujetos también hay todo tipo de apreciaciones destacando, con carácter general, la visión positiva, la necesidad de la reforma, las aportaciones de nuevas soluciones y también alguna crítica concreta a la propuesta general que se plantea. Especialmente deben destacarse el apoyo explícito del Ayuntamiento de Madrid, de la Junta de Extremadura y de la Xunta de Galicia, que afirman que estamos ante un problema estructural que afecta por igual a todas las CC.AA. y a todos los Ayuntamientos. También es destacable la posición más contraria a la reforma, representada por las Asociaciones ecologistas, que directamente niegan la existencia de un problema estructural, que lo limitan a un desconocimiento de la legalidad por parte de las Administraciones urbanísticas con carácter general y que no proponen ninguna solución constructiva de cara a abordar el problema planteado, que es real y no meramente doctrinal o jurisprudencial. Soluciones que, como la propia norma explica, ya se han aprobado en otros países europeos antes que en España, con éxito y sin merma de la protección de los intereses públicos territoriales, urbanísticos y también medioambientales.

En cualquier caso, la visión del problema que contiene esta propuesta normativa es que no puede existir una adecuada protección del medio ambiente cuando no se cuenta con

instrumentos de ordenación actualizados y el suelo está sin ordenar o sometido a instrumentos de planificación revividos y con décadas de desfase temporal en cuanto a las necesidades reales de cada momento. Dichos Planes no se sometieron a la evaluación ambiental estratégica que se reclama a todos ellos en la actualidad y la situación no solo no es idónea, sino nefasta.

Cabe destacar el posicionamiento a favor de las reformas y con reconocimiento expreso de la problemática:

- CC.AA. de diferentes signos políticos y Ayuntamientos (exactamente lo mismo).
- Asociaciones representativas de intereses (turismo, fabricantes de materiales, etc.) y Colegios Profesionales (Arquitectos especialmente).
- Empresas del sector (de todo tipo, pero especialmente APCE, CEOE, CNC, Real State Investment...)
- Sindicatos (CC.OO. salvo la limitación de la acción pública).
- Personas privadas (principalmente Arquitectos y Abogados, pero también ciudadanos particulares).

El 15 de diciembre de 2022, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el Anteproyecto de Ley se sometió al trámite de audiencia e información pública a través del portal web del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana con el objeto de recabar la opinión de los ciudadanos titulares de derechos e intereses legítimos afectados por esta norma, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones que los representen, así como para obtener cuantas aportaciones adicionales puedan realizarse (Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa realizar otras personas o entidades). También se solicitaron, de conformidad con la legislación vigente, los informes de las Comunidades Autónomas, las dos Ciudades Autónomas y la FEMP, así como, previamente, de los Departamentos ministeriales a través de la inclusión del Anteproyecto en el orden del día de la CGSEYS y del propio Consejo de Ministros en cuya sesión se otorgó la aprobación en primera lectura (13 de diciembre de 2022).

Una vez finalizado el trámite de audiencia e información al público y de informe de otras Administraciones Públicas (el 9 de enero y el 16 de enero, respectivamente) se han recibido un total de 60 aportaciones. De manera muy resumida, podrían clasificarse del modo siguiente:

- 18 de particulares, de las cuales un total de 11 son iguales.
- 30 de agentes sociales, de las cuales 17 son iguales entre ellas y con las 11 referidas en la línea anterior (11 de particulares).
- 2 de EE.LL.: Ayuntamientos de Barcelona y de Madrid.
- 1 conjunta del Ministerio de Defensa (INVIED) y de ADIF.
- 9 de las Comunidades Autónomas siguientes: Extremadura, Galicia, Andalucía, Murcia, Navarra, País Vasco, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Madrid.

Las 28 alegaciones que son exactamente iguales corresponden a asociaciones ecologistas, a particulares y a alguna asociación vecinal que hacen suyas las de las asociaciones ecologistas.

En relación con los contenidos también resumidos y más relevantes de este proceso participativo se pueden distinguir:

- Consideraciones de carácter general como las fechas navideñas elegidas para la audiencia pública y el desacuerdo con el objetivo fundamental de la Ley (las 28 repetidas). También encajarían aquí algunas otras que proponen aprovechar la reforma legal para aclarar aspectos variados: las actuaciones de regeneración urbana, la capacitación técnica para suscribir el Informe de Evaluación de los Edificios y las vinculadas con aspectos registrales.
- De manera específica bastantes alegaciones se proyectan sobre el silencio administrativo positivo en la construcción de viviendas de protección pública. Algunas plantean su ampliación a las actuaciones privadas (CEOE+APCE+Ayto Barcelona), a todo tipo de edificios residenciales (un particular) y el CSCAE directamente pide que se elimine. La Asociación DigitalEs advierte de las consecuencias que la redacción puede tener en relación con otras regulaciones sectoriales. También son numerosas las propuestas, a favor y en contra, de la actualización de la institución de la acción pública en materia de urbanismo. Mientras que algunas de ellas son opuestas a la misma, otras muchas consideran que la reforma se queda corta.
- Una relativa al régimen de valoraciones a efectos expropiatorios, de un profesor experto en valoraciones inmobiliarias.
- Muchas, sobre todo de Administraciones Públicas, además de CEOE y APCE insisten en la necesidad de aportar un régimen transitorio para esta Ley.
- Y son varias las propuestas que sugieren que se incluyan ex novo otras modificaciones en la Ley de Suelo en relación con aspectos diversos que sí aparecen en la Ley, pero que a su juicio deberían tener una regulación más completa (p.e. la actualización de la acción pública y los informes sectoriales del Estado).

Una vez atendidas y, en su caso, rechazadas las propuestas de modificación recibidas se procedió a solicitar los informes de los Departamentos Ministeriales con competencias vinculadas o afectadas por la norma. Específicamente, el de Política Territorial en relación con el informe preceptivo de distribución de competencias previsto en el art. 26. 5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y, por razón de sus competencias sectoriales afectadas, los de Transición Ecológica y Reto Demográfico; de Justicia; de Defensa; de Industria, Comercio y Turismo; de Hacienda y Función Pública; de Asuntos Económicos y Transformación Digital; del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; de Interior; y el de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Se han recibido un total de seis informes, pertenecientes a los Ministerios de Transición Ecológica y Reto Demográfico; Defensa; Hacienda y Función Pública; Interior, Política Territorial; Industria, Comercio y Turismo. Resultado de dichos informes, el texto del Anteproyecto ha vuelto a ser objeto de las modificaciones cuya motivación encajaban con los objetivos perseguidos por la Ley, además de mejorar formalmente aspectos de técnica normativa. Esta Memoria también se ha adaptado para recoger la motivación de algunas decisiones que, o bien estaban ausentes, o no suficientemente justificadas.

Además, se ha sometido al trámite previo y preceptivo de aprobación previa del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública previsto en el artículo 26.5, párrafo 5º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.



## **VI. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS.**

### **1. IMPACTO ECONÓMICO.**

#### **1.1. Impacto económico general.**

El impacto económico del Anteproyecto es muy positivo, porque reforzará la seguridad jurídica en un ámbito de aplicación con enormes afecciones a un sector esencial para la economía española y para su sociedad (el sector inmobiliario, y con él el sector de la vivienda) propiciando una mayor perdurabilidad en el planeamiento urbanístico, evitando anulaciones desproporcionadas y propiciando las necesarias revisiones que, en este momento, están muy penalizadas cuando no paralizadas, ante el riesgo de enfrentarse a la regulación y situación actuales.

El sistema urbanístico español precisa de una credibilidad que en estos momentos está en entredicho y que procede de aspectos que este Anteproyecto contribuye a mejorar.

Son los propios Gobiernos Locales y las Comunidades Autónomas las que advierten de que la indefinición jurídica en el planeamiento urbanístico a la que esta norma pretende dar respuesta, impide adecuar el planeamiento de pueblos y ciudades a las actuales condiciones socioeconómicas y medioambientales, manteniendo en muchos casos planes urbanísticos aprobados en el marco de una coyuntura socioeconómica que nada tiene que ver con la actual y que suponen un obstáculo fundamental para el desarrollo, el ejercicio de la actividad económica y, en general, como recogen los 10 objetivos estratégicos de las Agenda Urbana, todas las actuaciones que en materia de vivienda, empleo y mejora de la calidad de vida, redundan directamente en las condiciones del planeamiento urbanístico, en su actualización y su estabilidad.

#### **1.2. Efectos en la competencia en el mercado.**

De conformidad con todo lo expuesto, los efectos que el Anteproyecto tendrá en la competencia en el mercado, serán sin duda muy positivos. Contribuirán, además, a título de ejemplo, a que el resto de las Comunidades Autónomas lleven a cabo todas las medidas que estén en su mano para mejorar su propio sistema de planificación territorial y urbanística. Y también alentarán a los Ayuntamientos a que ejerzan su potestad de planificación con mayores y mejores garantías.

Como las propias Comunidades Autónomas recogen en el Manifiesto que reclama la reforma, "el interés público que supone el mantenimiento del orden jurídico urbanístico municipal, la confianza de la ciudadanía, administraciones y empresarios en el plan aprobado, la complejidad de las relaciones entabladas al amparo de dicho plan, aunque resulte anulado, se sobreponen como valor jurídico a la defensa del "trámite" por el mero cumplimiento del trámite al margen del bien jurídico o aspecto del interés general que motiva su exigencia legal."

Los instrumentos de planeamiento recogen entre otros contenidos los relativos a las condiciones de uso de suelo, su intensidad, la tipología edificatoria (calificación urbanística), las densidades máximas y mínimas, la variedad de usos y tipologías; la forma, dimensión, superficie por habitante y otros parámetros de los espacios libres públicos; las cesiones de suelo o aprovechamiento libres de cargas y gratuitas a la administración: estas cesiones incluyen las destinadas a espacios libres y a

equipamientos antes referidas, junto con las cesiones de parcelas edificables y los derechos a construir en ellas que recibe la administración gratuitamente, etc., aspectos todos ellos que resultan fundamentales para la gestión de las ciudades y de la economía en general y que se ven profundamente alterados cuando se produce la nulidad del plan, fundamentalmente por defectos formales que podrían ser fácilmente subsanables.

Las consecuencias de la nulidad son por tanto terribles, y no sólo derivan del costoso procedimiento de su elaboración, tanto temporal, como en medios técnicos, económicos, materiales, personales e incluso políticos, sino que permiten revivir el planeamiento anterior (incluso con más de 30 años), que no responde en absoluto, ni al modelo de ciudad actual, ni a las necesidades sociales, económicas y urbanísticas del momento.

La situación de incertidumbre e inseguridad jurídica que crea es ya, de por sí, suficientemente grave, ya que todo el orden urbanístico, territorial y ambiental creado al amparo del planeamiento que se anula, queda cuestionado; las relaciones jurídicas generadas durante años, amenazadas y las inversiones y proyectos, públicos y privados, paralizados y con sombras de ilegalidad, suponiendo un grave obstáculo para la actividad económica. En este sentido, la propuesta normativa viene a mejorar la situación y a dotar al planeamiento de una mayor seguridad.

## **2. IMPACTO PRESUPUESTARIO.**

### **2.1. Impacto en los Presupuestos Generales del Estado.**

El impacto de la modificación propuesta en los Presupuestos Generales del Estado es nulo, no generando ningún compromiso ni obligación económica extra. En todo caso, teniendo en cuenta la capacidad de generar empleo del sector que resulta directamente afectado por esta norma, sin duda su posibilidad de incentivar la modificación y revisión de los Planes urbanísticos obsoletos contribuirá a incentivar todo tipo de actuaciones tanto en el corto, como sobre todo en el medio y largo plazo, propiciando un balance muy positivo.

Asimismo, es preciso indicar que el Anteproyecto no implicará la necesidad de incrementar las dotaciones, ni las retribuciones u otros costes de personal al servicio del sector público, pues si bien el apartado Once del artículo único del proyecto prevé la creación de una plataforma telemática que el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana pondrá a disposición de todas las Administraciones públicas, a fin de agilizar el procedimiento de emisión de los informes sectoriales que afectan a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y que proporcionará la información necesaria requerida por los órganos sectoriales estatales, a la vez que permitirá su seguimiento, emisión y gestión, la propuesta implica hacerlo aprovechando plataformas ya existentes y en coordinación con las mismas y sin que ello implique, en ningún caso, la asignación de personal propio ni de dotaciones o retribuciones específicas más allá de las estrictamente previstas en el desarrollo corriente de las competencias del Ministerio en el que esté incardinada.

### **2.2. Impacto presupuestario en las Comunidades Autónomas o Entidades Locales.**

También es neutro o incluso positivo, de acuerdo con las justificaciones expuestas.

### **3. ANÁLISIS DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS.**

El Anteproyecto no incluye ninguna carga administrativa distinta de las que ya existen en este momento. En todo caso, permite reducirlas y hacer una gestión más efectiva y eficiente de los recursos públicos utilizados para la elaboración de instrumentos que precisan de grandes esfuerzos económicos desarrollados durante largos períodos de tiempo que pueden quedar invalidados y resultar ineficaces por meros defectos formales.

### **4. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO.**

En relación con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y en el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada al mismo por la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, es preciso indicar que este Anteproyecto tiene un impacto de género neutro pues si bien su regulación no tiene un efecto directo, lo cierto es que la actualización de los instrumentos de planeamiento garantizan una actualización conforme a la normativa urbanística vigente y con ello una consideración que hasta fechas muy recientes no existía y ello sin que, además permita, en ningún caso favorecer ni propiciar situaciones de discriminación.

Uno de los objetivos del Anteproyecto es lograr la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la planificación territorial y urbanística en todo el territorio nacional y eso implica reconocer dicha igualdad, en origen, con independencia de la residencia, el género, la raza o la edad de los ciudadanos y las ciudadanas. En concreto, como recoge el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, recogido en el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo [...] deben propiciar junto con otros elementos, la cohesión social y la igualdad de trato y de oportunidades, y, en este sentido la modificación propuesta mantiene esta exigencia y le da sentido y continuidad, además de dotarle de la seguridad jurídica que el planeamiento urbanístico requiere y que incide en el bienestar y la calidad de vida de todos los ciudadanos y ciudadanas.

### **5. IMPACTO EN LA INFANCIA Y EN LA ADOLESCENCIA.**

Lo mismo que se indica en relación con el impacto de género se puede argumentar en relación con la infancia y la adolescencia.

### **6. IMPACTO EN LA FAMILIA.**

El impacto también es neutro, tal y como se recoge en relación con el género, la infancia y la adolescencia.

### **7. IMPACTO POR RAZÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO.**

El impacto por razón de cambio climático y el impacto medioambiental de esta norma debe valorarse de manera indiferenciada puesto que, a sus efectos, la necesidad de instrumentos urbanísticos y de ordenación actualizados, adecuados a los criterios recogidos por la Agenda Urbana Española, la legislación urbanística vigente y a la

normativa medioambiental garantizan no solo su impacto favorable sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados, sino y sobre todo, la capacidad de pueblos y ciudades para prevenir, adaptarse y mitigar los efectos que el cambio climático pueda tener en ellos.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 26.3.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en la modificación efectuada por la Disposición final Quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición energética, se valora positivamente la reforma que contiene la norma, tanto en términos de mitigación, como de adaptación al cambio climático. Tal y como reconoce expresamente el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el informe de 19 de mayo de 2023 (incorporado al expediente) "[...] la mayor y mejor protección medioambiental resulta indudable en un contexto que demanda un planeamiento territorial y urbanístico actualizado, que haya garantizado su sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental y que, en suma, responda a las necesidades sociales, económicas y también medioambientales del territorio al que se refiere".

La legislación de suelo estatal vigente, del año 2015, exige a los planes territoriales y urbanísticos que tengan en cuenta de manera muy amplia los objetivos de adaptación y mitigación al cambio climático dentro del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (artículo 3 TRLSRU). Prácticamente toda la legislación urbanística actual contiene esta exigencia en los mismos términos, con independencia de que dicho principio resulte exigible en todo el territorio nacional con carácter básico. La anulación de planes urbanísticos actuales, adaptados a la exigente normativa que reclama la satisfacción de este principio, que se controla a través de una Evaluación Ambiental Estratégica que acompaña al planeamiento desde el inicio más temprano de su elaboración, es una catástrofe para la protección medioambiental, tal y como recuerda la Exposición de Motivos:

*"La actividad económica en general, la política de vivienda, la satisfacción de las necesidades de la sociedad e incluso **la protección del medio ambiente dependen de la ordenación que se haga del suelo**, y cualquier situación que permita que el mismo esté sin ordenar o sometido a instrumentos de planificación revividos y con décadas de desfase temporal en cuanto a las necesidades reales de cada momento es nefasta. Y a este resultado están conduciendo las declaraciones de nulidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, dentro de las cuales cabe destacar no sólo esa reviviscencia de planes antiguos absolutamente desconectados de la realidad, sino también la "nulidad en cascada" de todo el planeamiento de desarrollo e, incluso, de los actos de aplicación. La imposibilidad formal de subsanar trámites de procedimiento que ni siquiera resultan sustanciales ha provocado ya una crisis en el sistema que no solo pone en riesgo su credibilidad, sino que tiene efectos paralizadores de una actividad administrativa de planificación y programación no ya necesaria, sino imprescindible para la consecución de múltiples intereses generales".*

## **8. IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

Este Anteproyecto tiene un impacto neutro en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, pues si

bien su regulación no tiene un efecto directo, lo cierto es que la actualización de los instrumentos de planeamiento garantizan una actualización conforme a la normativa urbanística vigente y con ello una consideración que hasta fechas muy recientes no existía y ello sin que, además permita, en ningún caso favorecer ni propiciar situaciones de discriminación

## **9. OTROS IMPACTOS.**

Además del impacto positivo en la generación de la actividad económica y en la dinamización de las inversiones inmobiliarias, las medidas recogidas en el Anteproyecto tendrán un impacto especialmente positivo desde el punto de vista social, porque contribuirán a garantizar el acceso a la vivienda poniendo el planeamiento urbanístico al servicio de la misma. Un planeamiento anulado, paralizado, complejo e inoperante no puede contribuir, desde luego, a dichos objetivos. También contribuirá a garantizar el principio constitucional de la seguridad jurídica.

En esos mismos términos, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.1.g). del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, cabe esperar un impacto medioambiental muy positivo en la medida ya expresada en el epígrafe anterior.

## **IV. VINCULACIÓN DE LA NORMA CON EL PLAN DE RECUPERACIÓN TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA.**

Como se deja patente en la Exposición de motivos, toda la ley pretende tener un impacto positivo en la economía nacional (artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución Española) y en la protección medioambiental (artículo 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitución Española), en la medida en que dota de mayor seguridad jurídica a unos instrumentos de ordenación que resultan claves para el desenvolvimiento de cualquier actividad económica, impacto más importante si cabe en este momento, derivado de la necesidad de asegurar el buen fin de los numerosos programas de inversión ya aprobados con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La mayor y mejor protección medioambiental también resulta indudable en un contexto que demanda un planeamiento territorial y urbanístico actualizado, que haya garantizado su sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental estratégica y que, en suma, responda a las necesidades sociales, económicas y también medioambientales del territorio al que se refiere.

No obstante, además de este impacto general y transversal como elemento facilitador e impulsor de las medidas incluidas en el Proyecto de Ley, es preciso indicar que, en concreto, la regulación propuesta con la modificación del artículo 11.4 es una de las medidas incluidas en la reforma C02.R07 «Programa de medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler» recogido con el código L2 del Anexo revisado de la Decisión de Ejecución del Consejo por la que se modifica la Decisión de Ejecución del Consejo (UE) (ST 10150/2021; ST 10150/2021 ADD 1 REV 1), de 13 de julio de 2021, relativo a la entrada en vigor de una modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que recoja medidas destinadas a acelerar los procedimientos de planificación urbana asociados a las acciones de rehabilitación de edificios y a la construcción de edificios con fines de vivienda social.

En concreto, se trata de la modificación que excepciona la regla general del silencio negativo para las obras de edificación de nueva planta cuando se trate de vivienda sometida a algún régimen de protección pública promovida por las propias Administraciones Públicas o sus entes dependientes. Esta medida ayuda a facilitar el cumplimiento del Programa de medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler puesto que con ella se agiliza la tramitación necesaria para poder poner en marcha estas actuaciones cuando la iniciativa de su construcción es pública.

Asimismo, la regulación propuesta por esta norma está sujeta al obligado cumplimiento de los principios horizontales del artículo 5 del Reglamento del MRR, entre ellos, el principio DNSH, relativo a no causar perjuicio significativo al medio ambiente. La modificación propuesta en el artículo 11.4.b), se ajusta también a los principios de gestión específicos del PRTR establecidos en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y a lo establecido en la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria.

## **V. EVALUACIÓN EX POST.**

En relación con la evaluación ex post de la norma, en virtud de lo dispuesto en el artículo 47.3 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, conforme al cual las normas adoptadas en el marco de la ejecución de los fondos europeos para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia estarán sometidas a la evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se proponen como criterios a medio plazo (3 años) desde su entrada en vigor, la relación actualizada de los Instrumentos de planeamiento que se hayan aprobado, así como, en su caso los que hayan sido objeto de sentencias de nulidad firmes por defecto de forma.





S/Ref.: 22/074 AL

N/Ref.: 91/2023

Informe 26.9 LG

OCCN

## INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA, APROBADO POR EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE

Remitido por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el 12 de abril de 2023 se recibió para informe el “Anteproyecto de ley por la que se modifica 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” (en adelante, el Anteproyecto).

El Anteproyecto se acompañó de la preceptiva Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, la Memoria), tal como exige el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la elaboración de dicha memoria.

Posteriormente, el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, ha dispuesto la supresión del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y la atribución al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de vivienda, Agenda Urbana, calidad de la edificación y suelo (cfr. artículo 14.1 y disposición final primera).

El 23 de febrero de 2024 el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana ha remitido a esta Oficina nuevas versiones tanto del Anteproyecto (con el título “Anteproyecto de ley de modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre”) como de la Memoria.

Examinadas las últimas versiones recibidas del Anteproyecto y de la Memoria, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 26.9 de la referida Ley del Gobierno y en el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, se informa lo siguiente:

Avda. Puerta de Hierro, s/n  
28071 MADRID





## 1. OBJETO

El Anteproyecto tiene por objeto una modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU) orientada globalmente, según el propósito manifestado en el expediente, “a reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”.

Asimismo, su disposición final primera modifica el artículo 54 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (en adelante, LEF) en lo que respecta a la cancelación de la constancia registral del derecho de reversión.

## 2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, la cual comprende un artículo, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La **parte expositiva**, que se divide en tres apartados, refiere las causas que motivan la propuesta, las principales novedades que incorpora el Anteproyecto y resume su contenido principal. Asimismo, se justifica la competencia estatal para dictar la norma proyectada y se refiere su adecuación de la norma a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El contenido de la **parte dispositiva** es el siguiente:

El **artículo único**, titulado “*Modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística*”, se divide en once apartados que disponen la modificación del citado texto refundido en los siguientes términos:

**Uno.** Modifica el artículo 4, relativo a la ordenación del territorio y ordenación urbanística.

**Dos.** Modifica el artículo 5, en el que se recogen los derechos del ciudadano.

**Tres.** Modifica el apartado 4 del artículo 11, titulado “*Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo*”.

**Cuatro.** Modifica el apartado 2 del artículo 38, relativo a la indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.

**Cinco.** Modifica el artículo 47, sobre los supuestos de reversión y de retasación.





**Seis.** Modifica el artículo 55, referido a la *“Nulidad y anulabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de los actos dictados a su amparo”*.

**Siete.** Modifica el artículo 62, relativo a la acción pública.

**Ocho.** Modifica el artículo 64, que regula el recurso contencioso administrativo.

**Nueve.** Modifica el artículo 68, relativo a los expedientes de distribución de beneficios y cargas.

**Diez.** Modifica la disposición adicional tercera, que regula las potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla.

**Once.** Añade un nuevo apartado a la disposición transitoria tercera del TRLSRU, que regula las valoraciones a efectos de dicha norma.

La **disposición adicional única** dispone la creación de una plataforma para agilizar la emisión de los informes sectoriales.

La **disposición transitoria única** se refiere a los *“Instrumentos de ordenación territorial y urbanística y actos de aplicación afectados por recursos administrativos o contencioso-administrativos”*.

La **disposición derogatoria única** establece una cláusula de derogación genérica de cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la ley.

La **disposición final primera** modifica el artículo 54 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, relativo al derecho de reversión.

La **disposición final segunda** refiere los títulos competenciales habilitantes.

La **disposición final tercera** determina que la ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

### 3. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO

#### 3.1. Fundamento jurídico y rango normativo

En lo que respecta al **fundamento jurídico** de la propuesta normativa, esta supone un ejercicio de la iniciativa legislativa que los artículos 87 y 88 de la Constitución reconocen al Gobierno. Concretamente, el artículo 87.1 establece que *“(l)a iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras”*. Por su parte, el artículo 88 dispone que *“[l]os proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”*.





Por su parte, el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone en su párrafo primero que “[e]l Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales”.

En cuanto a su **rango normativo**, la aprobación de la propuesta mediante una norma con rango de ley se justifica por razón de su contenido material (que incorpora, entre otras materias, algunas previsiones específicas sujetas a una reserva de ley, como sería el caso de los contenidos limitativos del derecho a la propiedad privada, ex artículo 33 de la Constitución); por su carácter de normativa básica en determinados ámbitos; y porque modifica dos normas con ese mismo rango.

### 3.2. Engarce con el Derecho de la Unión Europea

Si bien el contenido material de la propuesta no se presenta como aplicación o desarrollo del Derecho de la Unión Europea, se indica en la parte expositiva que la misma se enmarca en el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**, pues mediante su aprobación “(se) da pleno cumplimiento al hito establecido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, relativo a la reforma C02.R07 «Programa de medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler» recogido con el código L2 del Anexo revisado de la Decisión de Ejecución del Consejo por la que se modifica la Decisión de Ejecución del Consejo (UE) (ST 10150/2021; ST 10150/2021 ADD 1 REV 1), de 13 de julio de 2021, relativo a la entrada en vigor de una modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que recoja medidas destinadas a acelerar los procedimientos de planificación urbana asociados a las acciones de rehabilitación de edificios y a la construcción de edificios con fines de vivienda social”.

Se observa sin embargo que la Memoria no incluye ninguna referencia a la vinculación de la propuesta con este Plan, por lo que se recomienda incorporar a la misma un nuevo apartado en el que se analice la relación del Anteproyecto con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, explicando el modo en que sus distintos contenidos se orientan a su cumplimiento.

Como consideración independiente de la anterior, atendiendo a la delimitación que se hace en la propuesta del ejercicio de la acción pública previsto en el artículo 62 del TRLSRU, se recomienda que la Memoria se pronuncie de manera expresa sobre la compatibilidad de este nuevo régimen con las previsiones sobre acceso a la justicia en materia de medioambiente contenidas en la **Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003**, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo.





### 3.3. Engarce con el ordenamiento jurídico nacional

Se trata en este apartado de analizar el encaje de la propuesta con el resto de normas que forman parte del grupo normativo al que pertenece, así como, en general, con el conjunto del ordenamiento jurídico nacional. Este análisis debe hacerse siempre con ocasión de la tramitación de cada nueva disposición, planteándose la incidencia que tiene la norma en el conjunto de la ordenación, con el fin de llevar a cabo los ajustes necesarios y de simplificar la regulación.

Desde esta perspectiva, la propuesta viene a modificar el **texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre**, norma de cabecera de la regulación estatal sobre la ordenación del territorio y urbanística.

La norma proyectada introduce importantes cambios en la regulación del sector, indicándose al respecto en su exposición de motivos que *“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 lo que disponen los artículos 9.1, 24, 103.1 y 106.1. de la Constitución Española, son, básicamente, de tres tipos: Uno. Las relacionadas con la naturaleza jurídica de estos instrumentos de ordenación (...). Dos. Las que, atendiendo a sus particularidades, establecen un régimen legal especial que tiene en cuenta cuáles son los vicios específicos de procedimiento, deslindando, 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 dichas características, permitirían su convalidación o subsanación, con evitación de anulaciones desproporcionadas. (...) Tres. 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 (...).”*

Asimismo, se explica en la parte expositiva que *“Además de esos contenidos, la ley aborda otras modificaciones que se relacionan con aspectos diversos. Algunas atienden al transcurso del tiempo desde el momento en el que fueron aprobados. Otras, a la necesidad de adecuar determinados artículos o contenidos del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional contenidos en sentencias dictadas en los recursos interpuestos contra las leyes que en su día refundió. En concreto, se trata de las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre; 218/2015, de 22 de octubre; 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio, todas las cuales demandan una nueva regulación que adapte los preceptos originales al orden de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”*.

Desde la perspectiva de su inserción en nuestro ordenamiento jurídico, se plantean las siguientes cuestiones, que deberían ser tratadas específicamente en el apartado de la Memoria relativo al análisis jurídico:

**En primer lugar**, se recomienda tratar expresamente en la Memoria el encaje constitucional de la propuesta y la inserción de sus disposiciones en el texto refundido de





la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, sobre la base de los aspectos ya expuestos en el preámbulo de la norma.

**En segundo lugar**, es preciso referirse al engarce de la propuesta con las normas reglamentarias de su grupo normativo de ámbito estatal.

A este respecto, se observa que el TRLSRU se encuentra actualmente desarrollado o complementado por varias normas reglamentarias de diverso rango (algunas de las cuales están parcialmente derogadas), entre ellas:

- El Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- El Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- El Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- El Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, por el que se aprueba la tabla de vigencias de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares y Reparcelaciones, en ejecución de la disposición final única del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- El Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.
- Etc.

Se plantea en este caso la conveniencia de que la Memoria se pronuncie sobre la incidencia que tendría la Ley proyectada en la ordenación reglamentaria de su grupo normativo. Se trataría fundamentalmente de indicar las normas reglamentarias que guardan relación con la propuesta y de explicar si la ley proyectada hará o no necesaria la modificación de alguna de ellas y, en tal caso, el sentido básico de la reforma a realizar. Asimismo, si será necesaria la aprobación de nuevas normas de desarrollo reglamentario (al que se apela expresamente en el nuevo apartado 3 de la disposición transitoria tercera del TRLSRU, a propósito de la corrección del porcentaje de beneficio empresarial derivado de la promoción de la actuación urbanizadora a los efectos de lo dispuesto en su artículo 38.2).

Mediante la explicación que se sugiere incorporar a la Memoria quedaría mejor ilustrada la incidencia de la propuesta sobre este grupo normativo, y también el plan de reformas normativas que conllevará una vez se apruebe.

**En tercer lugar**, y fuera ya de su grupo normativo específico, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística tienen una importante vinculación con diversa normativa







sectorial de distinto ámbito (estatal, autonómico y local) y rango (tanto legal como reglamentario).

En este sentido, se expresa en la parte expositiva en relación con la naturaleza jurídica de los instrumentos de estos instrumentos de ordenación que *“Especial relevancia presentan los numerosos y heterogéneos informes de carácter sectorial y la evaluación ambiental estratégica, que otorgan una complejidad extraordinaria, tanto cuantitativa, como cualitativa, a los procedimientos de tramitación y aprobación”*.

Asimismo, se destaca entre las medidas que incorpora la propuesta *“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, reconociendo así que son una parte, conjuntamente con el resto de los informes sectoriales de otras Administraciones Públicas, del problema que requiere solución”*.

Sería deseable que se explicase con mayor detenimiento en la Memoria las principales normas sectoriales que rigen en este ámbito, así como la relación con ellas de las novedades que incorpora la propuesta.

**En cuarto lugar**, la norma proyectada guarda también una estrecha relación con otras normas de nuestro Derecho, cuyo engarce merecería ser objeto de una valoración específica en la Memoria:

- La **Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa**. Así, su disposición final primera modifica particularmente el artículo 54 de dicha ley en lo que respecta a la cancelación de la constancia registral del derecho de reversión, en línea con la modificación de dicha materia que lleva a cabo en el TRLSRU.
- La **legislación hipotecaria**, por las modificaciones que realiza, tanto en el TRLSRU como en la LEF, a propósito de la cancelación de la constancia registral del derecho de reversión.
- 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**. Se significa concretamente la posible relación entre el régimen de la acción popular en asuntos medioambientales prevista en el artículo 22 de esta ley (que puede ejercerse frente a los actos y las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas sobre ordenación del territorio rural y urbano en materia de medio ambiente [cfr. artículo 18.1.e]) y el régimen de la acción pública prevista en el artículo 62 del TRLSRU, que la propuesta modifica.
- La **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**, estableciendo determinadas especialidades en el régimen general de nulidad y anulabilidad de disposiciones y actos administrativos previstos en la misma, así como en el régimen del silencio administrativo.





- La **Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa** (en adelante, LJCA), por el régimen especial que supone la nueva redacción que se da al artículo 64 del TRLSRU, titulado "*Recurso contencioso-administrativo*", en lo que se refiere al recurso indirecto contra los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, que, como veremos, puede tener implicaciones tanto para esta figura procesal como para la cuestión de ilegalidad que establece el artículo 27 de la LJCA.

**Finalmente**, se observa que la propuesta guarda una estrecha relación con la normativa autonómica y local que regula, en sus respectivos ámbitos competenciales, la ordenación del territorio y urbanística. En concreto, la norma proyectada establece con carácter básico algunos aspectos de dicha regulación. Sería deseable que se hiciera una referencia a este aspecto en la Memoria.

### 3.4. Entrada en vigor

La disposición final tercera establece que la ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

A propósito de la entrada en vigor de las leyes, el artículo 23 de la Ley del Gobierno establece que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación. Continúa señalando que lo previsto en el artículo no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria.

En el presente caso, aparentemente, la norma no impone nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta -circunstancia que debería ser contrastada por el órgano proponente en la Memoria-, por lo que resultaría de aplicación la regla general contenida en el artículo 2.1 del Código Civil, según la cual "Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si en ellas no se dispone otra cosa".

En su interpretación de la norma precitada, es doctrina constante del Consejo de Estado que el establecimiento de un plazo de *vacatio legis* de veinte días ha de tomarse en principio como regla general, lo que no obsta a que pueda adoptarse un plazo menor -o mayor- si existen razones justificadas para ello.

Por lo expuesto, se recomienda justificar en la memoria la regla de entrada que se establezca, de forma tal que se constate su razonabilidad atendiendo a los condicionantes específicos que impone, por una parte, la necesidad que objetivamente pueda existir para





una pronta aplicación de la norma, y, por otra, la garantía de la seguridad jurídica, conforme a la cual la *vacatio legis* debe ser suficiente para que los operadores jurídicos puedan tener conocimiento de la norma y prepararse para su cumplimiento.

### 3.5. Adecuación a los principios de buena regulación

De acuerdo con el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia

La exposición de motivos del Anteproyecto justifica en su apartado VI la adecuación de la propuesta a los citados principios de buena regulación en los siguientes términos:

*“Esta norma se adecúa a los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en particular, a los principios de necesidad y eficacia, dado que son razones de interés general las que motivan las reformas que contiene, siendo ésta el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de los objetivos planteados. Igualmente, se adecúa al principio de proporcionalidad, en la medida en que aborda las prescripciones necesarias e imprescindibles para garantizar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística. De acuerdo con este importante principio, es coherente con el resto del ordenamiento jurídico y muy especialmente con la normativa de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas.*

*En la elaboración de la ley se ha cumplido con los trámites de participación y audiencia a los sectores e interesados tal como se establece en la normativa aplicable, de conformidad con el principio de transparencia.”*

El apartado I.4 de la Memoria (*“Adecuación a los principios generales de la buena regulación”*) recoge una justificación en términos muy similares, salvo en lo que respecta al principio de transparencia, cuya justificación se omite en la Memoria.

A fin de una mejor justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación, esta Oficina entiende que sería muy recomendable que el expediente complementara la información que actualmente ofrece sobre la base de las siguientes consideraciones:

Por relación a los **principios de necesidad y eficacia**, se observa que la explicación de la motivación de la propuesta incide fundamentalmente en la alta conflictividad que presentan los instrumentos de planificación territorial y urbanística y la inseguridad jurídica a que da lugar su anulación, muchas veces demorada en el tiempo. Aun cuando la descripción que se presenta es suficiente para comprender el problema de base que se aborda, sería deseable una explicación más detenida de las causas de esa alta conflictividad y de la demora en su resolución, pues es posible que la solución al problema de base deba atender también a estos aspectos.





Asimismo, sería conveniente aportar en el expediente una mayor explicación sobre los motivos de las modificaciones de los artículos 47 y 68 del TRLSRU y 54 de la LEF a efectos de cancelación de la constancia registral del derecho de reversión.

En segundo lugar, se observa que la propuesta incorpora algunos contenidos relevantes desde la perspectiva propia del **principio de proporcionalidad**. En algunos casos -por ejemplo, la redefinición del régimen de invalidez de los actos en este ámbito o la delimitación del ejercicio de la acción pública- el expediente ya incorpora una justificación más o menos expresa de la adecuación al principio de proporcionalidad de las nuevas soluciones que se establecen.

Se observa sin embargo una consideración más escasa respecto de otros contenidos cuya vinculación con este principio es relevante. Por ejemplo, la nueva regla de indemnización que se establece en el artículo 38.2 del TRLSRU. La propuesta viene a estos efectos a colmar el vacío dejado por la STC 218/2015, de 22 de octubre de 2015, que declaró inconstitucional y nula la regla anterior, pero dejando al legislador la tarea de fijar nuevo criterio.

Se recomienda justificar expresamente en la Memoria la proporcionalidad de la nueva regla que se establece a efectos de garantizar el contenido del derecho de propiedad ex artículo 33.3 de la Constitución, conforme a lo razonado al respecto en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de la STC 218/2015.

Otras medidas limitativas que merecerían una justificación expresa en el expediente desde esta óptica serían, por ejemplo, las nuevas prescripciones sobre la cancelación registral del derecho de reversión.

En tercer lugar, por relación al **principio de seguridad jurídica**, se valora positivamente el propósito fundamental de la propuesta de dotar a los instrumentos de planeamiento de mayor estabilidad. No obstante, en aras del mejor cumplimiento de este principio, se recomienda mejorar la claridad de algunos de los aspectos de la nueva regulación, conforme a las consideraciones que se expondrán en el apartado 3.6 de este informe a fin de contribuir a la mejora técnica de la propuesta.

En cuarto lugar, se recomienda reforzar la justificación específica de la adecuación de la propuesta al **principio de transparencia**, de forma que no se limite a la indicación del cumplimiento de los tramites de consulta preceptivos -lo que sería simplemente un mínimo-, sino que convendría constatar que, como prevé el artículo 129.5 de la Ley 39/2015, se ha posibilitado el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración; que se definen claramente los objetivos de la iniciativa normativa; y que se ha posibilitado que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de la norma.

También en la Memoria debería incluirse una justificación de dicho principio -que actualmente no figura-.

Finalmente, tanto en la exposición de motivos como en la Memoria debería incluirse una justificación de la adecuación de la norma al **principio de eficiencia**, en la que habría de precisarse que la norma no impone cargas administrativas a la ciudadanía (según se indica





en la Memoria) y se explique el modo en que racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

### 3.6. Calidad técnica

La calidad técnica de la propuesta y su adecuación a las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, (en adelante, DTN), se analiza a través de las consideraciones que se formulan a continuación:

#### A) Consideraciones generales

##### 1. Sobre el régimen de nulidad y anulabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y su engarce con las previsiones generales contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre

Una de las principales novedades de la propuesta es la disposición, mediante el nuevo texto de regulación del artículo 55 del TRLSRU, de un régimen especial de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

En la actualidad, la invalidez de tales instrumentos se viene rigiendo por las normas comunes aplicables a las disposiciones de carácter general, cuya regla de principio es la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas que vulneren las normas de rango superior (cfr. artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), ello a diferencia del régimen de invalidez de los actos administrativos, donde la nulidad tiene un carácter tasado, siendo en este caso la anulabilidad la regla general (artículos 47.1 y 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

La propuesta introduce novedades al respecto de forma que:

- Mantiene la nulidad de pleno derecho solamente para aquellos instrumentos que adolezcan de vicios materiales o sustantivos, o de determinados vicios formales o de procedimiento que enumera (artículo 55.1 y 2).
- Introduce diversas técnicas de reducción de la invalidez y de sus efectos. Concretamente, dispone límites a la extensión de la invalidez a los actos administrativos de desarrollo (artículo 55.3), contempla la declaración de la nulidad parcial en determinados supuestos (artículo 55.4), y prevé la conservación de actos y trámites no afectados por el vicio declarado (artículo 55.6).

Sin perjuicio de la valoración de la redacción particular del nuevo artículo 55 del TRLSRU que se hará en el epígrafe B) siguiente, se formulan en este punto del informe algunas consideraciones de técnica normativa sobre el planteamiento general de la propuesta en este extremo:







- 1) **Valoración general del planteamiento y de su engarce con el régimen general de la Ley 39/2015, de 1 de octubre:** en su engarce en este extremo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la propuesta se presenta como ley especial de carácter no completo, de forma que dispone la aplicación en este ámbito de la legislación común, con las especialidades previstas en la propia ley proyectada (nuevo texto de regulación de los artículos 4.2 y 55.1).

Se observa sin embargo que, en la actual versión de la propuesta, la vinculación que se establece entre el TRLSRU como ley especial y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como norma subsidiaria, presentaría alguna dificultad en su aplicación práctica, pues existe una diferencia radical entre ambos regímenes, lo que hace que la forma de colmar el régimen especial con la aplicación subsidiaria de la ley general no sea en muchos casos evidente. Por ejemplo:

- La propuesta recoge una lista expresamente tasada y muy limitada de los vicios formales o de procedimiento determinantes de la nulidad, omitiéndose entre ellos algunos sí previstos en la ley general, sin que quede claro si serían o no aplicables en este ámbito.
- La propuesta define los vicios determinantes de la nulidad pero no hace lo propio con el defecto de anulabilidad, de forma que no queda claro si esta categoría sería o no aplicable a los instrumentos de ordenación y qué tipo de supuestos comprendería.

Este aspecto requeriría además considerar el hecho de que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, contempla también como *tertium genus* la categoría de las *irregularidades formales no invalidantes* (artículos 48.2 y 3).

- La falta de claridad en la distinción entre actos nulos y anulables conllevaría a su vez una dificultad para la identificación del régimen de revisión de oficio aplicable, pues el TRLSRU no establece reglas específicas al respecto y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece un procedimiento para la revisión de disposiciones administrativas nulas de pleno derecho y, respecto de los actos administrativos, distingue dos procedimientos según se trate de actos nulos o anulables.

Si se diera esta misma distinción respecto de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, no quedaría claro cuál de los regímenes de revisión previstos en la ley común habría de aplicarse.

Los aspectos apuntados sugerirían la conveniencia de complementar la regulación que se establece mediante la introducción de nuevas reglas que, por una parte, contribuyan a perfilar mejor el régimen especial que se establece, y, por otra, faciliten su engarce con la legislación común, de forma que se explicita la forma en que esta deba ser aplicada en este ámbito.

A fin de facilitar la tarea que debe realizar el órgano proponente a este respecto, se tratan a continuación más detenidamente las cuestiones previamente referidas.







- 2) **Supuestos de nulidad por vicios formales o de procedimiento:** el artículo 55.2 limita la nulidad por vicios formales o de procedimiento a los cuatro supuestos que enuncia.

A criterio de esta Oficina la relación de supuestos sería muy limitada, pues además de otros que pudieran pensarse se omiten varios supuestos tradicionalmente considerados de nulidad, entre ellos algunos que enuncia la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y que deberían ser también aplicables en este ámbito, como por ejemplo, los que afectan a los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, o a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados [párrafos b) y e) del artículo 47.1 de la ley citada].

Sin perjuicio de que pudieran considerarse otros supuestos, por relación a estos dos previstos en la ley general, se advierte que la técnica de articulación de la propuesta como “ley especial” dificultaría la aplicación de estos supuestos en este ámbito, pues el artículo 55.2 es taxativo al expresar que la nulidad por vicios formales o de procedimiento “*solo podrá declararse cuando concurra alguno de los siguientes supuestos*” (esto es, los cuatro que enuncia), lo que, conforme a las reglas que rigen las relaciones entre la ley general y la ley especial, hace difícil interpretar que junto con los enunciados en la ley especial, puedan ser de aplicación los previstos en la ley general.

Por ello, se recomienda una recepción expresa en el artículo 55.2 de todos los supuestos que se consideren aplicables, incluidos los previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativos a vicios de forma o de procedimiento que deban dar lugar a la nulidad del instrumento; o bien que se justifiquen expresamente en la memoria las razones por las que se entiende que no procede acogerlos.

- 3) **Aplicación de la categoría de la anulabilidad a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística:** la propuesta debería ser más clara sobre la aplicación o no de la categoría de la anulabilidad a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Si bien la rúbrica del artículo 55 es explícita en el reconocimiento de la dicotomía fundamental de la invalidez al referirse expresamente a la “Nulidad y anulabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística”, su contenido dispositivo omite cualquier referencia a esta categoría.

Esta omisión genera la duda sobre su aplicación a este tipo de instrumentos y, sobre todo, deja indefinidas las consecuencias jurídicas que habrían de deducirse respecto de aquellos instrumentos de ordenación que adolecieran de vicios formales o de procedimiento no determinantes de su nulidad de pleno derecho.

Se advierte que esta laguna, en los actuales términos de la propuesta, no podría ser colmada con suficiente seguridad mediante técnicas interpretativas, por lo que es necesario un pronunciamiento explícito del Anteproyecto a tal efecto.





Si se entendiera que debe ser aplicable a los instrumentos de ordenación, el artículo 55 debería incorporar un reconocimiento expreso en tal sentido que enuncie además los supuestos que comprendería (en su caso, como categoría residual que comprenda todos aquellos vicios no constitutivos de nulidad de pleno derecho).

En su definición sería posible eventualmente tener en cuenta, como *tertium genus*, la categoría de las *irregularidades formales no invalidantes* (artículos 48.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Alternativamente, en la eventualidad de que la propuesta pretendiera que la categoría de la anulabilidad no fuera aplicable a los instrumentos de ordenación, además de justificarse esta decisión en la memoria, la propuesta debería definir las consecuencias jurídicas de habrían de deducirse respecto de los instrumentos de ordenación que adolecieran de vicios formales o de procedimiento no determinantes de su nulidad de pleno derecho.

- 4) **Procedimiento de revisión de oficio aplicable a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística:** según lo expuesto previamente, en el caso de que se introduzca respecto de los instrumentos de ordenación la distinción entre actos nulos y anulables, sería preciso identificar de manera expresa el régimen de revisión de oficio que sería aplicable, pues, como también se ha explicado, el TRLSRU no establece reglas específicas al respecto y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece distintos procedimientos según se trate de revisar disposiciones administrativas nulas de pleno derecho, actos administrativos nulos o actos administrativos anulables, sin que pudiera deducirse a priori con suficiente seguridad cuál sería aplicable.

A fin de preservar la sistemática actual del TRLSRU, la disposición de este aspecto debería recogerse en el artículo 60, relativo a la revisión de oficio.

## 2. Sobre la nueva regulación del recurso indirecto contra los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y su engarce con las previsiones de la Ley 29/1998, de 13 de julio

El Anteproyecto, a través de la modificación del artículo 64 del TRLSRU, establece un régimen especial para los instrumentos de ordenación territorial y urbanística del denominado recurso indirecto contra reglamentos, cuya regulación general dispone el artículo 26 de la LJCA.

Concretamente, la propuesta establece un régimen especial más restrictivo, de forma que limita tanto el plazo de ejercicio de esta vía impugnatoria (que sólo será posible cuando no haya transcurrido un plazo de cuatro años desde la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del instrumento) como sus motivos (que se ciñen a vicios de ilegalidad material, quedando excluidos los vicios formales o de procedimiento).

En primer lugar, cabe significar este medio impugnatorio ofrece con carácter general una vía de depuración permanente del ordenamiento jurídico que, con la nueva regulación propuesta, se vería más limitada en este ámbito.





Por ello, si bien se entiende que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística tienen características propias frente a las disposiciones de carácter general comunes, y que uno de los objetivos de la propuesta es dotar a aquellos instrumentos de mayor estabilidad, se recomienda explicar mejor en el expediente la razonabilidad esta medida, para lo cual deberían ponderarse objetivamente y en conjunto no solo los beneficios que suponga en términos de estabilidad, sino también los riesgos que pueda comportar la limitación de la función de depuración del ordenamiento antes señalada.

Como segunda consideración, tratándose de la depuración de vicios de ilegalidad, se observa que la vía del recurso indirecto se complementa en la LJCA con la cuestión de ilegalidad y la facultad de apreciación directa por el tribunal competente previstas en su artículo 27, suscitándose la cuestión sobre si la limitación que establece la propuesta respecto del ejercicio del recurso indirecto en este ámbito comportaría o no, por extensión, una limitación de las facultades previstas en artículo 27 LJCA a que se ha hecho referencia.

### **3. Sobre el engarce de la nueva regulación de la acción pública prevista en el artículo 62 TRLSRU con la acción popular prevista en la Ley 27/2006, de 18 de julio**

En materia de ordenación del territorio y urbanismo, tienen actualmente reconocimiento en nuestro derecho dos supuestos de acción pública que establecen, respectivamente, el artículo 62 del TRLSRU y el artículo 22 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.

En su actual regulación, ambos tipos de acción tienen caracteres muy similares en cuanto a su contenido y efectos, siendo la principal diferencia entre ambas la mayor especificidad que presenta el ámbito de la acción que establece el artículo 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, frente a la prevista en el artículo 62 del TRLSRU, pues mientras esta permite exigir *“la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística”*, la primera puede articularse para impugnar *“Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1”* [entre las cuales, su párrafo e) refiere expresamente las normas sobre ordenación del territorio rural y urbano].

Una de las principales novedades de la propuesta es precisamente disponer una nueva regulación de la acción pública prevista en el TRLSRU, que se dispone a través de la modificación de los artículos 5.f) y 62 del TRLSRU.

El sentido fundamental de la modificación es restringir el alcance de la acción pública, a cuyo fin se limitan las pretensiones que se pueden hacer valer (concretamente, se excluyen las pretensiones de reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada) y también los motivos de impugnación (que se ciñen a vicios sobre aspectos materiales del instrumento impugnado, y a vicios formales o de procedimiento que tengan una relevancia e influencia significativas).





Estas limitaciones conferirían a la acción prevista en el artículo 62 TRLSRU caracteres diferenciados frente a la acción a que hace referencia el artículo 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Dado que ambas acciones tienen un ámbito parcialmente coincidente (los instrumentos de ordenación y actos administrativos de gestión y ejecución en este ámbito que puedan vulnerar las normas medioambientales) en el que podrían ejercerse indistintamente, se recomienda considerar las implicaciones de esta coincidencia a efectos de la nueva regulación que se establece y, en particular, la conveniencia de delimitar en su caso un ámbito propio para cada acción, ello sin perjuicio de que la configuración de la acción prevista en el artículo 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, responde a condicionantes establecidos por el Derecho de la Unión Europea que en todo caso habrían de ser respetados.

## B) Consideraciones particulares

### 1. Título

De acuerdo con la DTN núm. 53, el título de una disposición modificativa debe indicar que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas. Asimismo, se especifica en dicha directriz que *“La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo ...por el/la que se modifica el/la...»*.

En este caso, la norma proyectada no modifica exclusivamente el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre” -tal y como se indica en el título- sino también la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa -incluida en su disposición final primera-, circunstancia esta última que debería también reflejarse en el título de la norma.

En este sentido, aunque la modificación de la LEF afecta únicamente a su artículo 54 y guarda cierta conexión en su objeto con la modificación de los artículos 47 y 68 del TRLSRU (pues todas ellas se refieren a la cancelación de la constancia registral del derecho de reversión), se tiene en cuenta que la modificación de la LEF tiene cierta sustantividad, tanto por su alcance (que no es idéntico al de la modificación de los artículos 47 y 68 del TRLSRU), como por su ámbito de aplicación (que no se ciñe formalmente a las expropiaciones urbanísticas), y por ello su modificación debe ser significada en el título de la norma.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, se recomienda modificar el título de la propuesta en los siguientes términos:

*«Anteproyecto de ley ~~de modificación del~~ 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, y la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa».*





## 2. Artículo único y disposición final primera

El artículo único lleva a cabo la modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Se formula consideración únicamente sobre las partes que se indican a continuación y también sobre la disposición final primera, que modifica la Ley sobre Expropiación Forzosa, por su conexión con las modificaciones contenidas en el apartado cinco del artículo único:

### a) Rúbrica

Se recomienda suprimir el inciso que se indica en la rúbrica del artículo único:

*“Modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, ~~para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística~~”.*

En este sentido, conforme a la DTN 57 la rúbrica de los preceptos modificativos debe limitarse a indicar la modificación de la norma que se opera.

### b) Apartado uno (artículo 4)

El apartado uno modifica el artículo 4 del TRLSRU, que queda redactado como sigue (se subrayan en este informe los contenidos que se adicionan mediante dicha modificación):

*«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, además, 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, con independencia de la denominación y demás aspectos regulatorios derivados de su legislación aplicable, contienen documentos y determinaciones de naturaleza jurídica diversa que van desde las decisiones estratégicas de ordenación de los ámbitos territoriales correspondientes, con su programación temporal y los planes y programas de obras y actuaciones, hasta las normas de carácter general o particular que resulten aplicables en los ámbitos respectivos. También incluyen estudios, memorias e informes de conformidad con su propia legislación.*

*Su régimen de invalidez se rige por lo establecido en la legislación general de procedimiento administrativo común, y de la jurisdicción contencioso-administrativa, con las especialidades contenidas en esta ley.*







3. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán ser modificados o sustituidos sin perjuicio de la pervivencia, total o parcial, de aquellos de sus contenidos a los que se remitan directamente los nuevos instrumentos.

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 la participación privada».

**En primer lugar**, se observa que los nuevos apartados 2 y 3 contienen determinaciones específicas sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuya introducción en este artículo 4 afecta la **unidad temática** de este precepto, hasta ahora constituida por una serie de prescripciones generales sobre la función pública de ordenación territorial y urbanística.

Se entiende por ello que esta ubicación no sería la más adecuada, recomendándose la disposición de estos apartados 2 y 3 en un artículo independiente, o alternatively, el traslado del párrafo segundo del apartado 2 al artículo 55 (con el que guarda más conexión) e incluso considerar la supresión del apartado 2, párrafo primero, que tiene un sentido meramente discursivo -no prescriptivo- y en consecuencia tiene mejor acomodo en la parte expositiva (cfr. DTN 26); y del apartado 3, que resulta superfluo, pues la posibilidad abstracta de modificación o sustitución de los instrumentos de ordenación parece una afirmación obvia.

**En segundo lugar**, en relación con el contenido del **apartado 3**, para el caso de que se mantenga, interesa significar que la posibilidad que prevé de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística puedan declarar la pervivencia, total o parcial, de aquellos a los que sustituyan no sería sin embargo a priori la más deseable desde la perspectiva de la buena técnica normativa, por la mayor fragmentación y complejidad que supone frente a la alternativa de mantener un único instrumento vigente en cada momento,

Desde el punto de vista de la técnica normativa, es en general más recomendable como regla de principio que se integren en un único instrumento todas las normas que tengan un mismo rango y objeto (lo que, en determinadas ocasiones, podría conllevar la necesidad de incorporar a normas posteriores los contenidos de otras anteriores cuya pervivencia se considere imprescindible), pues de esta forma se facilita la interpretación y aplicación del derecho.

Las propias DTN incluyen recomendaciones en este sentido, al indicar con respecto a la modificación de disposiciones normativas que *“Como norma general, es preferible la*







*aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo” (DTN 50); y, por otro lado, en lo que respecta a la derogación normativa, que “Debe evitarse que, mediante las cláusulas derogatorias, pervivan en el ordenamiento jurídico diversas normas con el mismo ámbito de aplicación. En el caso de que deba mantenerse la vigencia de algunos preceptos de la norma derogada, deberán incorporarse al nuevo texto como disposiciones adicionales o transitorias, según su naturaleza” (DTN 41).*

Como conclusión de todo lo anterior, se aconseja reconsiderar la necesidad de mantener el citado apartado 3, y, en caso de que se mantenga, replantearse el inciso a que se viene haciendo referencia a fin de que no se manifieste como directriz inspiradora de una práctica que no sería en principio la más recomendable.

#### **c) Apartado tres (artículo 11.4)**

El apartado tres da nueva redacción al artículo 11.4 del TRLSRU, con el fin de adaptar su contenido a la doctrina establecida por las SSTC 143/2017, de 14 de diciembre, y 75/2018, de 5 de julio, que valoraron negativamente la constitucionalidad de su anterior redacción.

Si bien la nueva redacción que se propone se considera adecuada a la doctrina constitucional fijada por las citadas sentencias, surge no obstante una cuestión acerca de la redacción formal del **párrafo a)** del artículo 11.4, que enuncia un supuesto de silencio negativo de los actos que autoricen (subrayado en este informe):

*“a) Los movimientos de tierras, las explanaciones, las construcciones e instalaciones de nueva planta y la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes, cuando se proyecten sobre suelos en situación básica de rural, no sometidos a transformación urbanística de conformidad con el instrumento de ordenación territorial y urbanística correspondiente.”*

Concretamente, surge la duda acerca de si la condición que establece el inciso final subrayado se predica solo de las construcciones e instalaciones de nueva planta y la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares (que es lo que exige la doctrina de la STC 143/2017) o también de todo lo anterior.

La redacción del precepto no es completamente clara a este respecto, pues cabría su interpretación conforme ambas opciones. Se recomienda por ello una redacción más inequívoca del precepto a este respecto, de forma que sea clara cuál es la opción que mantiene el legislador.

#### **d) Apartados cuatro (artículo 38.2) y once (disposición transitoria tercera)**

Se tratan a continuación de forma consecutiva los apartados cuatro y once por la conexión material existente entre su contenido:





El **apartado cuatro** modifica el artículo 38.2 del TRLSRU, determinando el régimen indemnizatorio por impedir o alterar las condiciones de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización, colmando con ello la laguna legal a que dio lugar la declaración de inconstitucionalidad del criterio de valoración que contenía la redacción previa, por la STC 218/2015, de 22 de octubre.

En línea con la observación previamente formulada en el apartado 3.5 de este informe, se recomienda incorporar a la Memoria una justificación expresa de la proporcionalidad de la nueva regla que se establece en función de la garantía del contenido del derecho de propiedad previsto en el artículo 33.3 de la Constitución, conforme a lo razonado al respecto en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de la STC 218/2015, de 22 de octubre de 2015.

Por su parte, el **apartado once** añade un nuevo apartado 3 a la disposición transitoria tercera del TRLSRU, que queda redactada en los siguientes términos (se subraya su contenido novedoso):

*“Disposición transitoria tercera. Valoraciones.*

*1. Las reglas de valoración contenidas en esta ley serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.*

*2. Se exceptúan de la aplicación de las reglas de valoración previstas en esta ley, exclusivamente los terrenos en los que, a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, concurren de forma cumulativa las tres circunstancias siguientes:*

- a) Que formasen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento hubiera establecido las condiciones para su desarrollo.*
- b) Que existiese una previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento, o en la legislación de ordenación territorial y urbanística.*
- c) Que en el momento a que deba entenderse referida la valoración, no hubieran vencido los plazos para dicha ejecución o, si hubiesen vencido, fuese por causa imputable a la Administración o a terceros.*

*Dichos terrenos se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo.*

*3. A los efectos de lo dispuesto en el artículo 38.2 de esta ley, el porcentaje de beneficio empresarial derivado de la promoción de la actuación urbanizadora será la suma de la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo, pudiendo corregirse en los términos que reglamentariamente se determinen, atendiendo a las condiciones jurídico-urbanísticas de la actuación de nueva urbanización y los plazos establecidos para su desarrollo”.*

Se plantean las siguientes cuestiones acerca de esta nueva regulación:

- Como primera consideración, se observa que el nuevo apartado 3 ni tiene naturaleza transitoria ni guarda relación directa con el resto de determinaciones contenidas en esta disposición transitoria.





Se trata más bien de una regla atemporal complementaria de la que establece el artículo 38.2, y por ello su contenido habría de trasladarse al propio artículo 38, donde podría encajarse sin dificultad como **nuevo párrafo final del artículo 38.2**, con un leve ajuste de redacción (“A los efectos de lo dispuesto en este apartado, el porcentaje...”).

- En segundo lugar, en cuanto a la redacción material de la regla, se observa que la expresión “**condiciones jurídico-urbanísticas de la actuación**” parece un tanto abstracta, siendo conveniente su aclaración, bien mediante su precisión en el precepto, bien mediante una explicación de complemento que facilite su interpretación y que podría ubicarse en la parte expositiva.
- Finalmente, se observan algunos defectos menores en su **redacción formal**.

Por ejemplo, se debe suprimir la coma que sigue a “se determinen” (o, alternativamente, incluir entre comas el inciso “en los términos que reglamentariamente se determinen”).

Asimismo, parece que debe escribirse “atendiendo a las condiciones... y a los plazos establecidos para su desarrollo”.

#### e) Apartado cinco y disposición final primera

Se tratan a continuación de forma consecutiva el apartado cinco del artículo único y la disposición final primera por la conexión material existente entre su contenido:

El **apartado cinco** modifica el artículo 47 del TRLSRU, relativo a los “Supuestos de reversión y retasación”. La modificación consiste en la adición de nuevos apartados 4, 5 y 6, con la siguiente redacción:

«4. Podrá cancelarse la constancia registral del derecho de reversión en virtud de certificación administrativa firme y notificada a su titular, en la que se haga constar la concurrencia de alguna de las circunstancias siguientes, siempre que haya sido notificada a su titular registral y conste firmeza:

a) haber sido implantado y mantenido durante un periodo de ocho años el uso dotacional público para el que se produjo la expropiación o aquel otro dotacional público que lo hubiera sustituido.

b) que las obras de urbanización hayan sido recepcionadas definitivamente dentro del plazo de diez años desde la expropiación cuando ésta se haya producido como forma de actuación de la propia urbanización. Si la obra hubiere finalizado una vez transcurrido dicho plazo, la certificación deberá expresar que el derecho de reversión no ha sido ejercitado en el plazo legalmente establecido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54.3.a) de la Ley de Expropiación Forzosa, o que su ejercicio ha sido desestimado.

5. Particularmente, en el caso de derechos de reversión surgidos como consecuencia de expropiaciones por falta de adhesión del titular registral a la Entidad urbanística de colaboración que corresponda, se considerará cumplido el fin para el que se produjo la





*expropiación con la aprobación definitiva del expediente de distribución de beneficios y cargas. Consecuentemente procederá la cancelación de la constancia registral del derecho de reversión en virtud de la certificación administrativa de aquella aprobación.*

*Si el derecho de reversión surgido como consecuencia de este tipo de expropiaciones constara en fincas de resultado de expedientes de gestión ya inscritos, su cancelación podrá llevarse a cabo en virtud de instancia firmada por el titular registral del dominio de la finca, con firma legitimada notarialmente o ratificada ante el registrador.*

*6. No procederá la constancia registral del derecho de reversión en las expropiaciones realizadas por incumplimiento de los deberes o no levantamiento de las cargas propias del régimen aplicable al suelo conforme a esta ley».*

La nueva regulación propuesta da lugar a las siguientes consideraciones:

- En el **primer párrafo del apartado 4** se observa una cierta redundancia en el empleo de las expresiones que se subrayan a continuación, por lo que se recomienda revisar su redacción: “Podrá cancelarse la constancia registral del derecho de reversión en virtud de certificación administrativa firme y notificada a su titular, en la que se haga constar la concurrencia de alguna de las circunstancias siguientes, siempre que haya sido notificada a su titular registral y conste firmeza.”.

Cabría simplemente omitir el segundo de los incisos subrayados.

- En el **apartado 4.b)**, se recomienda revisar la corrección de la remisión que se hace al artículo 54.3.a) de la LEF, que parece dudosa.
- El **apartado 6** parecería superfluo, pues en el caso de expropiaciones realizadas por incumplimiento de los deberes o no levantamiento de las cargas propias del régimen aplicable al suelo, no hay derecho de reversión [pues así lo dispone expresamente el artículo 47.1.d)] y, en consecuencia, va de suyo que no puede haber constancia registral de este derecho.

Se recomienda por ello considerar la supresión de este apartado 6. No obstante, de mantenerse, sería recomendable que se explicaran en la Memoria las razones por las cuales se estime pertinente su previsión expresa.

Por su parte, la **disposición final primera** modifica el artículo 54 de la LEF, que regula el derecho de reversión, añadiendo los siguientes contenidos referidos a la constancia registral del mismo:

*“5. (...) Podrá llevarse a cabo la cancelación de la constancia registral del derecho de reversión en virtud de certificación del acto administrativo en que así se acuerde, de la que resulte la previa notificación a su titular registral y su firmeza, cuando concurren alguna de las circunstancias siguientes:*





a) que simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se hubiere acordado justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social.

b) que la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se hubiere prolongado durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio.

b) que hubieren transcurrido los plazos establecidos en el apartado 3 para legitimar el ejercicio del derecho de reversión o que dicho ejercicio hubiese sido desestimado.

6. En todo caso se producirá la caducidad de la constancia registral del derecho preferente de reversión cuando transcurran 30 años a contar desde la firma del acta de ocupación”.

La nueva regulación da lugar a las siguientes consideraciones:

- Se observa que en el **apartado 5, último párrafo**, se duplica el uso de la indicación b). El tercer supuesto debe indicarse como “c)”.

Asimismo, respecto de este mismo párrafo, se sugiere considerar la siguiente redacción técnica alternativa:

*“~~bc)~~ Que hubieren transcurrido los plazos establecidos en el apartado 3 para legitimar el ejercicio del derecho de reversión o que dicho ejercicio hubiese sido desestimado sin que este se hubiera verificado”*

- El **apartado 6** dispone la caducidad de la constancia registral del derecho de reversión cuando transcurran 30 años a contar desde la firma del acta de ocupación.

Como primera consideración, se estima que dicha caducidad de la constancia registral debiera ser correlativa a una situación de pérdida material del derecho de reversión. Se recomienda por ello razonar en el expediente la existencia de esa situación de pérdida material conforme al derecho actualmente aplicable.

En segundo lugar, se suscita la duda sobre si el registrador tendría información suficiente para poder declarar de oficio la caducidad en este supuesto o si sería necesaria su instancia por la Administración actuante o por un tercero interesado que aporte documentación que permita acreditar las condiciones de su declaración.

#### **f) Apartado seis (artículo 55)**

El apartado seis da la siguiente redacción al artículo 55:

*«Artículo 55. Nulidad y anulabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de los actos dictados a su amparo.*







1. La nulidad de pleno derecho de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística por vicios materiales o sustantivos se regirá por las disposiciones reguladoras del procedimiento administrativo común.

2. La nulidad por vicios formales o de procedimiento solo podrá declararse cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:

a) La omisión total y absoluta del trámite de evaluación ambiental conforme a la legislación que resulte aplicable.

b) La omisión total y absoluta del trámite de información pública y participación que demande, con carácter preceptivo, la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable.

c) La omisión de trámites de participación de otros órganos u organismos públicos o Administraciones Públicas en relación con los informes que sean preceptivos de conformidad con su normativa reguladora y cuando la subsanación del defecto, de conformidad con lo dispuesto por el apartado 6, sea especialmente compleja por la relevancia e influencia que tengan en el resultado global del instrumento de ordenación. Se entenderá que tienen tal influencia, salvo que el órgano emisor del informe determine lo contrario, el hidrológico, el de costas y los de carreteras y demás infraestructuras de carácter estructurante afectadas, de conformidad con lo que establezca para cada uno de ellos su legislación aplicable.

d) La falta de memoria o del documento equivalente que demande la legislación de ordenación territorial y urbanística para justificar las decisiones de ordenación adoptadas, o la insuficiencia notoria de la misma, equiparable a su falta.

3. La declaración de nulidad de un instrumento de ordenación territorial y urbanística no conllevará, por sí misma, la de sus actos o disposiciones de desarrollo. Sólo afectará a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que lo hayan desarrollado y a los actos dictados en su aplicación que no hayan adquirido firmeza, cuando, en ambos casos, adolezcan del vicio determinante de la causa de nulidad de aquél del que deriven.

4. La declaración de nulidad será parcial, en todo caso, cuando pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial o cuando afecte a algunos preceptos o a concretas determinaciones que no tengan relevancia respecto del resto. Tampoco se podrán declarar nulos los contenidos de aquellos instrumentos que respondan a decisiones regladas derivadas de normativa de aplicación preceptiva.

En todos estos casos subsistirán los actos dictados en aplicación de la parte no afectada por la declaración de nulidad, sean o no firmes, y aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

5. 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 territorial y 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 estuvieran terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

6. Los vicios formales no mencionados en el apartado 2 en que puedan incurrir los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán ser subsanados, con







*retroacción al momento procedimental oportuno, en un procedimiento instruido a tal fin por parte de la Administración actuante, que respetará las siguientes reglas:*

*a) Se conservarán todas las actuaciones y trámites no afectados por el vicio cometido.*

*b) Cuando se ordene la retroacción del procedimiento se fijará un plazo, que no podrá ser superior a un año, para que la Administración competente subsane el defecto, quedando prorrogada mientras tanto la eficacia del instrumento anulado, excepto en aquellas determinaciones que resulten directamente afectadas por el vicio cometido, que quedarán suspendidas. Excepcionalmente podrá prorrogarse dicho plazo por un máximo de seis meses más, cuando la Administración acredite de manera fehaciente la imposibilidad de llevar a cabo la subsanación en un plazo menor.*

*7. La anulación de un instrumento de ordenación territorial y urbanística por motivos formales no impedirá la aprobación de un nuevo instrumento que contenga soluciones de ordenación iguales o similares a las del instrumento anulado, siempre que se hayan corregido los vicios de los que adoleciera y las decisiones hayan quedado debidamente motivadas».*

La redacción técnica de este precepto da lugar a las siguientes consideraciones, que se añaden a las expresadas previamente sobre el planteamiento general de la norma en este extremo, expuestas en el apartado A)1 previo:

- 1) **Sistemática y contenido general del precepto:** se observa que, en la sistemática del precepto, se refieren a la invalidez de los instrumentos de ordenación los apartados 1 a 4 y 6 y 7, mientras que el apartado 5 (que incorpora con muy leves cambios el apartado único del artículo 55 vigente) contiene un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos de intervención.

A consideración de esta Oficina, el precepto presenta en su actual redacción una cierta dificultad para distinguir con claridad las reglas específicas que son aplicables por una parte, a los instrumentos de ordenación y, por otra, a los actos administrativos, que tienen un régimen de invalidez distinto.

En este sentido, se estima que hubiera sido una mejor opción mantener el artículo 55 para la regulación de los actos administrativos nulos e introducir el régimen de invalidez de los instrumentos de ordenación en un nuevo artículo 54 bis (que se incorporaría como primero capítulo I del título VIII). No obstante, de mantenerse su reunión en el nuevo artículo 55, se estima que su sistemática y contenido general mejoraría si:

- Se introdujera un **nuevo apartado 1** (con reenumeración de los actuales apartados 1 y ss. como 2 y ss.) que expresase el régimen aplicable a la invalidez de estos actos de forma similar al artículo 4.2 párrafo segundo (que, como se ha señalado previamente, habría de omitirse). Por ejemplo:

*“1. El régimen de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de los actos dictados a su amparo se rige por lo establecido en la legislación general de procedimiento administrativo común, con las especialidades contenidas en esta ley.”*





- El **apartado 5**, relativo a los actos administrativos nulos, no se ubicara en medio de las disposiciones relativas a los instrumentos de ordenación, sino tras ellas, al final del artículo.
- 2) En el **apartado 2, párrafo primero**, se debería precisar "*La nulidad por vicios formales o de procedimiento de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística solo podrá declararse*".
- Se estima que la precisión sería necesaria, para mayor claridad, teniendo en cuenta que el artículo 55 establece el régimen de invalidez tanto de los instrumentos de ordenación como de los actos administrativos en la materia, pero que este apartado 2 (al igual que el apartado 1, que ya contiene esa precisión) ha de referirse solo a los primeros.
- 3) En cuanto a los supuestos de nulidad recogidos en los distritos **párrafos del apartado 2**, en línea con la consideración general expuesta en el apartado A)1 anterior, se recomienda una recepción expresa de todos los supuestos que se consideren aplicables, incluidos los previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativos a vicios de forma o de procedimiento que deban dar lugar a la nulidad del instrumento.
- 4) Se recomienda revisar la redacción del **apartado 2.c)**, a fin de clarificar el enunciado del supuesto. Por ejemplo:
- En el primer inciso se recomienda simplificar el inciso "*omisión de trámites de participación de otros órganos u organismos públicos o Administraciones Públicas en relación con los informes que sean preceptivos de conformidad con su normativa reguladora*".
- Cabría expresar en su lugar, por ejemplo: "*omisión de informes u otros trámites de participación de otros órganos u organismos públicos o Administraciones Públicas que sean preceptivos de conformidad con su normativa reguladora*".
- Parece difícil de interpretar en el caso concreto la condición de que la subsanación del defecto "*sea especialmente compleja por la relevancia e influencia que tengan en el resultado global del instrumento de ordenación*".
- Se advierte que la dificultad apuntada puede suponer un riesgo para la seguridad jurídica, especialmente en si no se diera una cierta homogeneidad en su interpretación y aplicación por los distintos operadores jurídicos.
- A este mismo respecto, parece también dudosa la previsión de que el órgano emisor de un informe pueda singularmente decidir que su informe "*no tenga influencia*".
- Téngase además en cuenta que un informe puede ser determinante de una decisión incluso en el caso de que su contenido no formule objeciones a aquello sobre lo que se pronuncie.





- Parece imprecisa, además de impropia, la expresión “*el hidrológico, el de costas y los de carreteras*”. Asimismo tales elementos se refieren como “*infraestructuras*”, condición que no sería predicable de las costas.
  - Se recomienda aclarar la expresión “*infraestructuras de carácter estructurante*”.
- 5) En el **apartado 3**, respecto de la extensión de la nulidad de un instrumento de ordenación territorial y urbanística respecto de los instrumentos y actos dictados en su desarrollo y ejecución, parece dudosa la condición de que estos “*adolezcan del vicio determinante de la causa de nulidad de aquél (sic) del que deriven*”.
- En este sentido, no es habitual que el vicio del instrumento principal se reproduzca en los actos de ejecución o desarrollo, por lo que se recomienda aclarar este requisito.
- 6) En el **apartado 6**, parece que debería expresarse “*Los vicios formales o de procedimiento no mencionados en el apartado 2*”
- 7) Se sugiere la supresión del **apartado 7**, pues su contenido resulta superfluo dada la obviedad de su contenido prescriptivo por mera aplicación de las reglas generales del Derecho.

#### g) Apartado siete (artículo 62)

El apartado siete da nueva redacción al artículo 62, que queda redactado como sigue:

«Artículo 62. Acción pública.

1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. El ejercicio de esta acción:

a) No podrá ser contrario a la buena fe, constituir un abuso de derecho o pretender el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada.

b) No atribuirá la consideración de parte interesada a los efectos previstos por la legislación de procedimiento administrativo común, o contencioso-administrativa, en los recursos, procedimientos o reclamaciones que no hayan tenido causa o inicio derivado del ejercicio concreto de dicha acción.

2. Cuando la acción pública se ejercite frente a instrumentos de ordenación territorial y urbanística versará únicamente sobre los aspectos materiales o sustantivos del mismo, salvo que se aduzcan vicios formales o atinentes al procedimiento que tengan una relevancia e influencia significativas sobre aquéllos otros. Corresponderá a quién ejercite dicha acción acreditar de manera suficiente tal relevancia e influencia.

3. El desistimiento en vía administrativa o contencioso administrativa de la acción pública regulada en este artículo no podrá conllevar contrapartidas económicas en favor del





recurrente. Esta interdicción se extiende al momento procesal de ejecución de la correspondiente sentencia.

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».

La redacción técnica de este precepto da lugar a las siguientes consideraciones, que se añaden a la manifestada previamente acerca de su engarce con el régimen de la acción pública previsto en la Ley 27/2006, de 18 de julio:

- El **apartado 1.a)** excluye que a través de el ejercicio de la acción pública se pueda pretender el reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada.

De esta forma, se priva a la acción pública de uno de sus contenidos más sustantivos quedando reducida a una vía para articular una pretensión meramente declarativa de la invalidez del acto impugnado.

Se observa que el expediente no contiene ninguna explicación que motive esta decisión, que puede comprometer la obtención de una completa tutela judicial de los intereses públicos a los que sirve el ejercicio de la acción. Se recomienda por ello reconsiderar la disposición de esta exclusión y, en caso de mantenerse, justificar en la Memoria expresamente esta decisión.

Subsidiariamente a la consideración previamente expuesta, para el caso de que se decidiera mantener el inciso en cuestión, se estima entonces que el apartado quedaría mejor expresado si dijera:

*“a) No podrá ser contrario a la buena fe, constituir un abuso de derecho o pretender el reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada.”*

- En el **apartado 2**, presenta varios aspectos a considerar:
  - 1) En primer lugar, se observa que, literalmente entendido, los límites que establece para el ejercicio de la acción pública serían aplicables solamente cuando “se ejercite frente a instrumentos de ordenación territorial y urbanística”. Surge la duda sobre si se ha tenido en suficientemente cuenta que la acción pública puede dirigirse tanto contra tales instrumentos de ordenación como contra los actos administrativos de ejecución y gestión, pues no se entendería bien que el régimen de la acción fuera más limitado en un caso que en otro.
  - 2) En segundo lugar, se advierte que la condición que se exige a los vicios formales de tener “una relevancia e influencia significativas sobre (los aspectos materiales del instrumento)” puede resultar difícil de interpretar en la práctica, lo que no favorecería la seguridad jurídica.





Se recomienda por ello su precisión. Una forma sencilla de objetivar la condición sería sustituir este concepto jurídico indeterminado por una apelación a los vicios formales y procedimentales determinantes de la nulidad del acto, si bien es posible que esta opción suponga una restricción excesiva del ejercicio de la acción.

- 3) Finalmente, se observa la necesidad de revisar la redacción formal de este apartado 2. Por ejemplo, se recomienda expresar “*vicios formales o ~~atinentes al~~ de procedimiento*”

Asimismo, se tendrá en cuenta que los términos “*aquéllos*” y “*quién*” deberían escribirse en este caso sin tilde.

- En el **apartado 3**, se escribirá “*contencioso-administrativa*” (con guion entre ambos términos).

### 3. Disposición adicional única

La disposición adicional única establece la creación de una plataforma para agilizar la emisión de los informes sectoriales que afectan a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Como primera consideración, a fin de reforzar la justificación de esta medida, sería deseable que la Memoria incorporara una explicación objetiva de las deficiencias propias del sistema vigente de emisión de informes y de las ventajas que se espera proporcione el uso de esta plataforma.

En segundo lugar, como consideración de técnica normativa, se recomienda integrar el contenido de esta disposición adicional en el propio TRLSRU. Téngase en cuenta que el Anteproyecto es una norma meramente modificativa y por ello la incorporación de este precepto al TRLSRU evitaría la dispersión que supondría su mantenimiento como disposición adicional propia del Anteproyecto.

De aceptarse esta recomendación, por una parte, habría de adicionarse un nuevo apartado al artículo único, en el orden que corresponda (actualmente, a continuación del apartado diez, que modifica la disposición adicional tercera), que incorpore este contenido como disposición adicional décima cuarta del TRLSRU.

Por otra, habría de ajustarse levemente el texto de regulación del inciso final del apartado 1, de forma que exprese: “*El plazo previsto para la puesta en marcha de esta plataforma será de un año a contar desde la entrada en vigor de esta ley la Ley XX/XX, de XX de XX, por la que se modifica el texto refundido...*”

### 4. Disposición transitoria única

La disposición transitoria única tiene el siguiente contenido:





*“Disposición transitoria única. Instrumentos de ordenación territorial y urbanística y actos de aplicación afectados por recursos administrativos o contencioso-administrativos.*

*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 su entrada en vigor 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 esta ley se anulara por motivos formales no incluidos en el apartado 1 del artículo 55 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, un instrumento de ordenación territorial y urbanística aprobado con anterioridad a la misma, 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 instrumento de ordenación 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. Las anteriores previsiones se sustanciarán por medio de un incidente de ejecución con audiencia de las partes.*

*Subsistirán los instrumentos de ordenación derivados o de desarrollo y lo actos firmes o consentidos dictados al amparo del instrumento de ordenación territorial y urbanística anulado que hubieran adquirido firmeza, 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.*

*4. En los casos de imposibilidad material o legal de ejecución de las resoluciones judiciales firmes que afecten a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística a los que se refieren los apartados anteriores podrá ordenarse la ejecución alternativa o por equivalencia de las mismas, en términos que aseguren, de manera ponderada, la mayor efectividad de la ejecutoria y la mejor defensa y ausencia de perjuicios graves a los intereses públicos.”*

Su contenido da lugar a las siguientes consideraciones:

- En el **apartado 1**, parece que las determinaciones que contiene sobre el régimen de invalidéz (mejor que “anulación”) habrían de referirse no solo a los instrumentos de ordenación, sino también a sus actos administrativos de gestión y aplicación, en su caso, con un régimen transitorio específico.







- También en el **apartado 1**, resulta difícil de interpretar el inciso final *“no hubieran sido objeto de impugnación, en vía administrativa o contencioso-administrativa o, habiéndolo sido, aún no se hubiera formulado el escrito de demanda”*.

En particular, se suscita la duda sobre si sería aplicable o no el régimen de invalidez previsto en esta ley a un instrumento aprobado antes de su entrada en vigor que a esta fecha hubiera sido impugnado sucesivamente en vía administrativa y contencioso-administrativa, si bien aún no se hubiera formulado el escrito de demanda.

Se entiende que la redacción resulta ambigua respecto del supuesto señalado, y por ello debería aclararse.

Una posible opción para ello sería simplemente suprimir el inciso final *“o, habiéndolo sido, aún no se hubiera formulado el escrito de demanda”*, condición actualmente exigida que, de mantenerse, sería deseable que se justificara.

- El **apartado 3** dispone la validez de actos de desarrollo de un instrumento de ordenación anulado por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de esta ley.

Se observa que esta previsión, en la medida en que suponga una convalidación legal de actos previamente declarados inválidos conforme a la normativa actual, podría generar una cierta inseguridad jurídica respecto de aquellas situaciones jurídicas de los particulares que se hubieran visto afectadas por la invalidez previa del acto y que, tras su convalidación legal, no pudieran ser sin embargo repuestas.

En esta misma línea, se advierte al órgano proponente la conveniencia de considerar el hecho de que estas situaciones podrían dar lugar a reclamaciones por daños ante la Administración actuante y la eventualidad de que pudieran llegar a prosperar.

Se sugiere por ello reconsiderar el supuesto, y valorar la pertinencia de referirlo solo a actos derivados de instrumentos aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, anulados por sentencia judicial firme posterior a la entrada en vigor de esta ley.

Por lo demás, es preciso revisar la redacción formal del apartado, que resulta impropia en algunos aspectos (*“No se afectará la validez”, “resultes conformes”, etc.*).

A tal efecto, se sugiere como preferible una estructura de redacción similar a la siguiente:

*“3. La declaración de invalidez de un instrumento de ordenación por sentencia judicial firme ... a la entrada en vigor de esta ley no afectará a la validez de los instrumentos y actos administrativos que lo hayan desarrollado, aplicado o ejecutado cuando estos resulten conformes al instrumento de ordenación anterior que resulte de aplicación al producirse la anulación”.*





### C) Otras consideraciones de técnica normativa y de carácter formal

Aun cuando la propuesta es en gran medida adecuada a las DTN y emplea un lenguaje correcto, cabría atender a las siguientes recomendaciones a fin de depurar su técnica normativa y su redacción formal:

- **Composición tipográfica de los preceptos modificativos:** en el artículo único y en la disposición final primera se recomienda adecuar a las prescripciones de la DTN 56 la composición tipográfica de los textos de regulación (esto es, el nuevo texto en que consiste la modificación).

En particular, el texto de regulación, además de entrecomillado -como ya consta-, deberá ir sangrado respecto del texto marco.

Asimismo, conforme a la DTN 57, no debe emplearse la letra cursiva para la escritura de los textos de regulación. Deben escribirse con letra normal. Por excepción, si el texto de regulación contuviera una redacción completa de un artículo o disposición, con expresión de su título, debe escribirse con letra cursiva la rúbrica (esto es, la parte del título que expresa el objeto del precepto), conforme a la regla general de escritura de los títulos de los preceptos (cfr. DTN 29 y 37).

A modo de ejemplo, la modificación del artículo 4 debería redactarse así:

“Uno. 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 (...)»”

- Se recomienda revisar el **uso de las mayúsculas y minúsculas**, conforme a los criterios recogidos en el apéndice V.a) de las DTN y las normas ortográficas dictadas por la Real Academia Española. Por ejemplo:
  - Deberá escribirse con **inicial mayúscula** el primer término de cada uno de los párrafos aparte que siguen a un signo de dos puntos<sup>1</sup>.  
Por ejemplo, en los párrafos señalados con letras en que se divide el nuevo texto de regulación de los artículos 38.2 y 47.4 del TRLSRU (en el artículo único) y del artículo 54.5 de la LEF (en la disposición final primera), debe escribirse con inicial mayúscula el primer término de la oración.
  - Se observa que el Anteproyecto, si bien emplea generalmente la expresión “**Administraciones Públicas**”, no se atiene a un criterio constante en el empleo

<sup>1</sup> <https://www.fundeu.es/consulta/dos-puntos-mayuscula-5/>





de iniciales mayúsculas, por lo que se recomienda revisar en este sentido los contenidos que lo requieran (por ejemplo, el quinto párrafo de la exposición de motivos y la disposición adicional única).

- Conforme a lo dispuesto en el apéndice V.a) 4º de las DTN, “*La parte citada de una norma se escribirá en minúscula: artículo, apartado, párrafo, disposición final primera, capítulo, sección, título, libro*”.

Debería revisarse en este sentido la referencia que se hace a la “*d*isposición transitoria tercera” en el párrafo cuarto del apartado III de la exposición de motivos.

- De modo general se recomienda revisar la **escritura del título de las dos leyes modificadas**:

- Por una parte, debe escribirse “*texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre*”.

Se observa que en muchos casos (aunque no siempre) se omite el artículo determinado “el”, lo que no sería correcto.

- Por otra, se observa que en varias ocasiones se escribe “*Ley de Expropiación Forzosa*” cuando su denominación oficial es “*Ley sobre Expropiación Forzosa*”.

Concretamente, en el apartado III.Tres de la parte expositiva y en el nuevo texto de regulación de los artículos 47.1.e) y 47.4.b) del TRLSRU, que deben revisarse.

De manera más particular:

- Se recomienda revisar el **apartado III.Cuatro de la parte expositiva** en los siguientes términos:

*“Cuatro. Por último, se corrige una errata contenida en la disposición adicional tercera sobre las potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla que, en su redacción actual, remite al apartado séptimo de la disposición final segunda, siendo la remisión correcta la del apartado octavo cuando debiera hacerlo a su apartado 8.”*

- En el apartado diez del artículo único, en el texto de regulación de la **disposición adicional tercera del TRLSU**:

- Se debería incluir el **título** de la disposición modificada: “*Disposición adicional tercera. Potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla.*”.





- En el **segundo párrafo**, en vez de "*apartado octavo de la disposición final segunda*", se debería escribir "*apartado 8 de la disposición final segunda*", conforme a la numeración propia de esta disposición final.
- La **disposición final primera** solo tiene un apartado. Por ello, este no debe numerarse (DTN 31) y conforme a la DTN 57 deben refundirse el párrafo introductorio y el texto marco de la siguiente forma:

*"Se modifica el artículo cincuenta y cuatro de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, que queda redactado ~~modificada~~ como sigue:*

*~~Uno. El artículo 54 queda redactado como sigue:~~*

*«1. En el caso...»".*

- En la **disposición final segunda**:
  - Se recomienda ajustar la **rúbrica** al carácter plural de los títulos que se refieren: "*Disposición final segunda. Títulos competenciales*".
  - En el **apartado 2**, debería expresarse "*El apartado diez del artículo único y...*".

#### 4. ANÁLISIS DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

De acuerdo con lo previsto en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, el Anteproyecto se acompaña de la preceptiva Memoria del análisis de impacto normativo.

Se formulan a continuación algunas consideraciones con el fin de contribuir a la mejora de algunos de los aspectos tratados. Estas consideraciones se añaden a las que se han expuesto en los apartados precedentes de este informe y afectan a la Memoria, según se haya indicado expresamente.

##### 4.1. Estructura de la Memoria

En aras de una presentación homogénea de las memorias del análisis de impacto normativo, y conforme a las propias previsiones del artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, esta Oficina viene proponiendo la siguiente estructura básica de la Memoria, sin perjuicio de que se incluya, además, el análisis de cualquier otro aspecto que se considere relevante:





#### Resumen ejecutivo.

- I. Oportunidad de la propuesta.
  1. Motivación.
  2. Objetivos.
  3. Análisis de alternativas.
  4. Adecuación a los principios de buena regulación.
  5. Plan Anual Normativo.
- II. Contenido.
- III. Análisis jurídico.
  1. Fundamento jurídico y rango normativo.
  2. Engarce con el Derecho de la Unión Europea.
  3. Engarce con el ordenamiento jurídico español.
  4. Entrada en vigor.
  5. Derogación de normas.
- IV. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.
- V. Descripción de la tramitación.
- VI. Análisis de impactos.
  1. Impacto económico.
    - 1.1. Impacto económico general.
    - 1.2. Efectos sobre la competencia.
  2. Impacto presupuestario.
  3. Análisis de las cargas administrativas.
  4. Impacto por razón de género.
  5. Impacto en la infancia y la adolescencia.
  6. Impacto en la familia.
  7. Impacto por razón de cambio climático.
  8. Otros impactos.
- VII. Evaluación «ex post».





## 4.2. Resumen ejecutivo

En relación con el resumen ejecutivo se formulan las siguientes recomendaciones:

- Cabe precisar el día de la fecha de la Memoria, de forma que pueda establecerse su correspondencia con la de la versión del Anteproyecto a la que se refiere.
- En el apartado “*Informes y Audiencia Pública*” debería revisarse en los siguientes extremos la referencia al “trámite previo y preceptivo de autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública aprobación previa del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, previsto en el artículo 26.5, párrafo 5º, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.”

## 4.3. Oportunidad de la propuesta

Por relación a las cuestiones que son propias de la explicación de la “*Oportunidad de la propuesta*”, que figura en el apartado I de la Memoria, se formulan las siguientes consideraciones:

### a) Motivación

La explicación sobre la motivación de la propuesta consiste en ofrecer la información necesaria sobre la situación de hecho que requiere de la intervención normativa. Es decir, se trata de describir la situación sobre la que se pretende incidir y las razones que justifican la intervención, estimando la magnitud del problema, indicando el interés público afectado, y razonando por qué es el momento adecuado para intervenir.

De acuerdo con lo anterior, se recomienda revisar el apartado I.1 de la Memoria, relativo a esta cuestión, a fin de que describa de forma más concreta la problemática que afronta la regulación urbanística actualmente vigente en España. En este sentido, se sugiere referir, siquiera someramente, las principales conclusiones del diagnóstico realizado al respecto por la Agenda Urbana española, aprobada el 22 de febrero de 2019, que, según se indica en ese mismo apartado, “*pone de manifiesto los acuciantes problemas a los que dicho planeamiento se enfrenta*”.

En esta misma línea, como se ha recomendado en el apartado 3.5 del presente informe, sería deseable una explicación más detenida de las causas de la alta conflictividad que se reconoce en este ámbito y de la demora en su resolución, pues no cabe descartar que la solución al problema de base deba atender también a estos aspectos.

Asimismo, sería conveniente aportar una explicación sobre los motivos de las modificaciones de los artículos 47 y 68 del TRLSRU y 54 de la LEF a efectos de cancelación de la constancia registral del derecho de reversión

Finalmente, se debería completar este apartado incluyendo una referencia al hecho de que la propuesta se enmarca en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, según se indica en la exposición de motivos.







## **b) Objetivos**

El apartado de la Memoria relativo a los objetivos de la norma debe orientarse eminentemente a explicitar los resultados que se espera conseguir con su aplicación.

El planteamiento contenido en el apartado I.2 resulta excesivamente discursivo, lo que dificulta la concreta identificación de los objetivos de la norma, los cuales, tal y como establece la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, deben definirse en términos precisos y concretos, deben ser mensurables, realistas y estar delimitados temporalmente, y presentarse en su caso priorizados.

De acuerdo con lo anterior se recomienda indicar este subapartado de forma más específica y sistemática los objetivos que se pretenden alcanzar con el Anteproyecto en el ámbito de la planificación territorial y urbanística en nuestro país.

En este sentido, resulta más ilustrativa la explicación incluida al respecto en el correspondiente apartado del resumen ejecutivo de la Memoria, en el que se identifican los objetivos de la propuesta en los siguientes términos:

*“Fundamentalmente:*

*1º.- Aportar al ámbito de la planificación territorial y urbanística un conjunto de medidas que refuercen la seguridad jurídica y*

*2º.- Mejorar la relación de los informes sectoriales del Estado con la planificación territorial y urbanística.*

*Además, se incluyen otras modificaciones puntuales entre las cuales destacan:*

*1º.- Determinar el régimen de valoraciones a efectos expropiatorios que resultó anulado por la STC 218/2015, de 22 de octubre y que reclama del legislador estatal una solución normativa,*

*2º.- Establecer un régimen de nulidad y anulabilidad que permita graduar la gravedad de los defectos procedimentales que puedan aparecer en la tramitación de los planes territoriales y urbanísticos y*

*3º.- Aclarar en qué situación queda el artículo 11.4 del TRLSRU tras la STC 143/2017, de 14 de diciembre.”*

Se recomienda, por ello, reformular el apartado I.2 de la Memoria a fin de redactarlo de forma análoga a lo previsto en el resumen ejecutivo, de manera que los objetivos se identifiquen mediante una definición sintética de cada uno de ellos que cumpla, en lo posible, con las premisas anteriores.

## **c) Análisis de alternativas**

El apartado I.3 contiene un análisis de alternativas que se centra fundamentalmente en las opciones que se han considerado en la articulación jurídica de las medidas que se pretende implantar.





Conviene tener en cuenta que el análisis de alternativas no es principalmente un análisis jurídico, sino que su sentido propio es ofrecer una valoración del contenido material de la norma que se propone mediante su contraste con otras posibles opciones de regulación.

Se recomienda por ello completar el análisis considerando, entre tales alternativas, la llamada “alternativa cero” (cfr. artículo 26.3 Ley del Gobierno), explicando por qué no es una opción “no hacer nada” (para lo cual bastaría remitirse a los efectos negativos de la actual situación).

Adicionalmente, la Memoria podría hacer alusión a otras alternativas que eventualmente se hubiesen valorado, tanto en la solución de los problemas generales planteados como en relación con el contenido concreto de la regulación que se establece. A estos efectos, pueden tenerse en cuenta tanto aquellas consideradas internamente por el órgano proponente, como otras que se hubiesen planteado por los demás sujetos intervinientes en su tramitación.

Ha de tenerse en cuenta que no se trataría de hacer un análisis completo de todas las alternativas que se hubieran planteado, sino simplemente de exponer brevemente las principales opciones que se hayan considerado en aspectos relevantes de la norma. En todo caso, el análisis debe permitir corroborar la razonabilidad de la opción que supone la propuesta y su superioridad, al menos a priori, sobre otras alternativas que pudieran plantearse.

#### **d) Adecuación a los principios de buena regulación**

En el apartado I.4 de la Memoria se recomienda revisar la justificación de la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación, de acuerdo con lo señalado en el apartado 3.5 de este informe.

#### **e) Plan Anual Normativo**

En relación con el apartado I.5, debe tenerse en cuenta la conveniencia de actualizar la referencia al Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2024, en el caso de que el mismo se hubiera publicado en la fecha en que se apruebe la propuesta.

### **4.4. Contenido**

En primer lugar, como consideración de carácter sistemático, se recomienda analizar el contenido del Anteproyecto en un apartado de primer nivel, independiente de los relativos al análisis jurídico y la descripción de la tramitación de la propuesta, conforme al esquema recomendado en el apartado 4.1 de este informe.

Por otro lado, en lo que respecta a su contenido concreto, se valora positivamente el esfuerzo realizado en la Memoria por sintetizar las principales novedades que incorpora la propuesta. Se sugiere no obstante, para mayor claridad de la exposición, identificar en cada caso los preceptos que incorporan cada una de esas novedades.





#### 4.5. Análisis jurídico

Se recomienda destinar un apartado independiente de primer nivel al “Análisis jurídico” de la propuesta, en el que se analicen en distintos subapartados los siguientes aspectos, conforme a lo previsto en el artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre:

- a) **Fundamento jurídico y rango normativo:** en este subapartado deberán analizarse cada uno de esos dos aspectos, a los que se ha hecho referencia en el apartado 3.1 de este informe.
- b) **Engarce con el Derecho de la Unión Europea:** se trataría de analizar la relación del Anteproyecto con el Derecho de la Unión Europea, conforme a lo señalado en el apartado 3.2 de este informe.
- c) **Engarce con el ordenamiento jurídico nacional:** se recomienda incluir un nuevo subapartado en el que se analice este aspecto en los términos que se han referido en el apartado 3.3 de este informe.
- d) **Entrada en vigor:** conforme a lo previsto en el artículo 23 de la Ley del Gobierno y en el artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre sería pertinente incorporar un nuevo apartado en el que se justifique la regla de entrada en vigor de la propuesta, en los términos señalados en el apartado 3.4 de este informe.
- e) **Derogación normativa:** finalmente, conforme a las normas aplicables a la Memoria esta deberá incorporar un nuevo subapartado en el que se justifique la decisión de disponer o no la derogación expresa de otras normas.

#### 4.6. Descripción de la tramitación

El objetivo principal del apartado dedicado a la tramitación es describir los trámites realizados, indicando si son preceptivos o convenientes para la aprobación del proyecto normativo, reflejando las circunstancias de su realización y su resultado, lo que implica precisar las fechas de inicio y finalización, así como las principales aportaciones recibidas y el modo en que éstas han sido valoradas por el órgano proponente, de acuerdo con lo previsto con el artículo 2.1.i.2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de julio.

En este caso, el apartado II.2 de la Memoria sobre “Descripción de la tramitación” se orienta sobre estas premisas, si bien se recomienda complementar su contenido de la siguiente forma:

Por una parte, cabría incorporar una descripción más detallada de las principales aportaciones recibidas en los trámites de participación pública, y del modo en que éstas han sido consideradas y en su caso tenidas en cuenta por el órgano proponente. Se recomienda incorporar este contenido como anexo de la Memoria, mediante tablas que faciliten su presentación y lectura.





Por otra, convendría también incorporar información adicional en relación con los informes recabados a los distintos departamentos ministeriales en relación con la tramitación de la propuesta, precisando fechas, aportaciones recibidas y el modo en que estas hayan sido valoradas.

Finalmente, como cuestión más formal, y como ya se señaló en relación con el resumen ejecutivo, también en este caso debería modificarse la referencia al “trámite previo y preceptivo de autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública aprobación previa del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública”, previsto en el artículo 26.5, párrafo 5.º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre”.

#### 4.7. Adecuación de la norma al orden constitucional de distribución de competencias

La Memoria recoge en su apartado III.1 la valoración de la Adecuación de la norma al orden constitucional de distribución de competencias.

Se recomienda revisar y completar su contenido conforme a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, debería adaptarse al de la versión del Anteproyecto al que corresponde la Memoria. En este sentido, llama la atención que, al analizar los títulos competenciales aplicables, la Memoria incorpora una transcripción de la disposición final segunda de la propuesta, relativa al “Título competencial”, que no se corresponde con la que consta en la versión del Anteproyecto que acompaña.

En segundo lugar, además de completar el pertinente análisis de los títulos competenciales que se señalen, dado el alcance y contenido de la propuesta se recomienda ampliar la referencia incluida en la Memoria a la participación que se ha dado a las Comunidades Autónomas y entidades locales en la elaboración de la propuesta y la posición que aquellas hayan mantenido respecto de su contenido.

En este sentido, cabría explicitar su posición general sobre el proyecto y, en su caso, la eventual existencia de posturas distintas acerca de sus contenidos.

Como cuestión más puntual, se observa que se indica que se incorporan a la Memoria el “MANIFIESTO POR LA SEGURIDAD JURÍDICA DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO” y el equivalente de las entidades locales, que sin embargo no figuran en la versión recibida para informe.

Finalmente, convendría también hacer constar en este apartado de la Memoria los antecedentes de conflictividad en la materia, algunos de los cuales motivan parte de las modificaciones que incorpora la propuesta.

Se indica al respecto en el apartado III de la exposición de motivos del Anteproyecto que algunas de las modificaciones previstas en el mismo atienden “a la necesidad de adecuar determinados artículos o contenidos del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional contenidos en sentencias dictadas en los





*recursos interpuestos contra las leyes que en su día refundió. En concreto, se trata de las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre; 218/2015, de 22 de octubre; 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio, todas las cuales demandan una nueva regulación que adapte los preceptos originales al orden de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”.*

Sería, pues, deseable que se analizase esta cuestión con mayor detalle en el correspondiente apartado de la Memoria, indicando los contenidos concretos del Anteproyecto que responden al contenido de las citadas SSTC (a los que se refiere someramente el apartado II.1 de la Memoria, al describir el contenido de la propuesta), y explicando el modo en que esos contenidos se adecuan a lo previsto en dichas sentencias.

#### 4.8. Análisis de impactos

En lo que respecta al contenido de los análisis de impactos incluidos en el apartado III de la Memoria, se formulan las siguientes consideraciones:

##### a) Impacto económico

El apartado III.2.a) contiene una consideración muy genérica del **impacto económico general**, sobre el que se afirma que *“es muy positivo, porque reforzará la seguridad jurídica en un ámbito de aplicación con enormes afecciones a un sector esencial para la economía española y para su sociedad (el sector inmobiliario, y con él el sector de la vivienda) propiciando una mayor perdurabilidad en el planeamiento urbanístico, evitando anulaciones desproporcionadas y propiciando las necesarias revisiones que, en este momento, están muy penalizadas cuando no paralizadas, ante el riesgo de enfrentarse a la regulación y situación actuales. El sistema urbanístico español precisa de una credibilidad que en estos momentos está en entredicho y que procede de aspectos que este Anteproyecto contribuye a mejorar”.*

Asimismo, se indica sobre sus efectos sobre la competencia en el mercado que *“serán sin duda muy positivos. Contribuirán, además, a título de ejemplo, a que el resto de las Comunidades Autónomas lleven a cabo todas las medidas que estén en su mano para mejorar su propio sistema de planificación territorial y urbanística. Y también alentará a los Ayuntamientos a que ejerzan su potestad de planificación con mayores y mejores garantías”.*

Dado el contenido y alcance de la propuesta, se recomienda profundizar en el análisis sobre su impacto económico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.d). 1º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Así, tratándose de una ley tan vertebral en su incidencia económica, sería adecuado un tratamiento más concreto y pormenorizado de su impacto económico general que, conforme a lo dispuesto en el citado artículo, deberá consistir en evaluar las consecuencias de la aplicación de la norma sobre la economía en general, prestando especial atención a los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta, así como a los efectos sobre





la competencia, la unidad de mercado, la competitividad y las pequeñas y medianas empresas.

En esta misma línea, se observa que el efecto de refuerzo de la seguridad jurídica que se atribuye a la propuesta se presenta de manera un tanto apodíctica, siendo conveniente un enfoque de análisis que parta de una descripción de las limitaciones que la situación actual impone a la actividad económica y se evidencie el modo en que la aplicación de la norma proyectada contribuirá a su dinamización.

Como consideración más específica sobre los **efectos de la norma sobre la competencia en el mercado**, la el apartado III.2.b) de la Memoria se pronuncia en estos términos:

*“De conformidad con todo lo expuesto, los efectos que el Anteproyecto tendrá en la competencia en el mercado, serán sin duda muy positivos. Contribuirán, además, a título de ejemplo, a que el resto de las Comunidades Autónomas lleven a cabo todas las medidas que estén en su mano para mejorar su propio sistema de planificación territorial y urbanística. Y también alentará a los Ayuntamientos a que ejerzan su potestad de planificación con mayores y mejores garantías.”*

A criterio de esta Oficina, no se presentan argumentos que permitan justificar la conclusión que se alcanza al atribuir a la norma un efecto muy positivo en este ámbito.

Los efectos sobre la competencia deben valorarse a partir de factores tales como la incidencia que la norma pueda tener sobre el número o la variedad de los operadores en el mercado, su capacidad para competir o los incentivos que los operadores puedan tener para competir en el mercado, entre otros.

A priori no se aprecia que las medidas que incorpora la norma tengan por sí mismas una incidencia directa e inmediata sobre la competencia y por ello, de deducirse un efecto positivo en este ámbito, sea directo o indirecto, sería conveniente un mayor esfuerzo argumental.

#### **b) Impacto presupuestario**

El apartado III.2.d) de la Memoria sobre “Impacto presupuestario” expresa que *“El impacto de la modificación propuesta en los Presupuestos Generales del Estado es nulo, no generando ningún compromiso ni obligación económica extra. En todo caso, teniendo en cuenta la capacidad de generar empleo del sector que resulta directamente afectado por esta norma, sin duda su posibilidad de incentivar la modificación y revisión de los Planes urbanísticos obsoletos, contribuirá a incentivar todo tipo de actuaciones tanto en el corto, como sobre todo en el medio y largo plazo, propiciando un balance muy positivo. Asimismo, es preciso indicar que el Anteproyecto no implicará la necesidad de incrementar las dotaciones, ni las retribuciones u otros costes de personal al servicio del sector público”*.

Asimismo, se indica que el impacto presupuestario en las Comunidades Autónomas o Entidades Locales es *“neutro o incluso positivo, de acuerdo con las justificaciones expuestas”*.







Se observa que las anteriores valoraciones omiten el hecho de que la disposición adicional única del proyecto prevé la creación de una plataforma telemática que el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana pondrá a disposición de todas las Administraciones públicas, a fin de agilizar el procedimiento de emisión de los informes sectoriales que afectan a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y que proporcionará la información necesaria requerida por los órganos sectoriales estatales, a la vez que permitirá su seguimiento, emisión y gestión.

Se recomienda por ello hacer una valoración expresa del gasto que suponga la creación y el mantenimiento de la citada plataforma y su financiación presupuestaria, ello conforme a lo previsto en el artículo 2.1.d).2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, a cuyo tenor el impacto presupuestario habrá de comprender, al menos, *“una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos e incluirá la incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones, gastos en medios o servicios de la Administración digital o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público”*.

### c) Impacto por razón de género

El análisis que se ofrece en el apartado III.3 de la Memoria sobre el impacto por razón de género es el siguiente:

*“(...) este Anteproyecto tiene un impacto de género neutro sin que en ningún caso permita favorecer ni propiciar situaciones de discriminación. Uno de los objetivos del Anteproyecto es lograr la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la planificación territorial y urbanística en todo el territorio nacional y eso implica reconocer dicha igualdad, en origen, con independencia de la residencia, el género, la raza o la edad de los ciudadanos y las ciudadanas.”*

Se recomienda revisar este análisis, con el fin de dotarlo de mayor propiedad.

En su lugar, sería más adecuado expresar que el Anteproyecto tiene un impacto nulo por razón de género (en lugar de neutro), pudiendo significarse en tal sentido, si así se considerase, que la norma no incide en situaciones basadas en condicionantes de género.

### d) Impacto por razón de cambio climático e impacto medioambiental

Se observa que el apartado III.4 de la Memoria, aunque titulado “Impacto por razón de cambio climático”, contiene un análisis en el que se valoran de manera un tanto indiferenciada este impacto y el impacto medioambiental de la propuesta.

Procede recordar que el impacto por razón de cambio climático y el impacto medioambiental no deben confundirse, pues aunque tengan elementos en común, versan sobre aspectos diferentes.

El impacto medioambiental debe medir sus efectos sobre aspectos tales como la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el





subsuelo, el aire, el agua, el clima, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados.

El impacto por razón de cambio climático tiene un objeto mucho más específico, y debe valorar los efectos que pueda tener la norma a propósito el cambio climático, en términos de mitigación y adaptación al mismo.

#### 4.9. Evaluación ex post

En el apartado IV de la Memoria dedicado a la “Evaluación ex post”, se expresa lo siguiente:

*“En virtud de lo previsto en el artículo 2.1.j) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, considerado lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, y conforme a lo que figura en el Plan Anual Normativo correspondiente a 2023, no se ha considerado necesario que esta norma se someta a evaluación por sus resultados.”*

A propósito de este contenido, se formulan las siguientes consideraciones:

En primer lugar, como consideración más formal, se recomienda actualizar la referencia al Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2024, en el caso de que este se hubiera publicado en la fecha en que se apruebe la propuesta.

En segundo lugar, se sugiere la conveniencia de evaluar a la norma por sus resultados, ello tanto por su importancia económica intrínseca -resaltada varias veces en el expediente-, que es uno de los factores previstos en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, como por el hecho de que, según se expresa en la exposición de motivos, la propuesta se enmarca en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En caso de verificarse dicha incardinación, la necesidad de su evaluación resultaría de lo dispuesto en el artículo 47.3 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, conforme al cual las normas adoptadas en el marco de la ejecución de los fondos europeos para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia *estarán sometidas a la evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.*

En fin, de verificarse la decisión de su evaluación, la Memoria debería indicar los criterios en función de los cuales se realizaría la evaluación; los objetivos y fines de la norma a estos efectos; los términos y plazos para analizar sus resultados; la sistemática que se utilizaría y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo, todo ello conforme a lo previsto en el artículo 2.1.j) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.





#### 4.10. Revisión formal

Se recomienda revisar la redacción formal de la Memoria, a fin de depurarla de algunos defectos que se advierten en ella. Por ejemplo:

- Tras el título de la Memoria figura una referencia incompleta a su fecha. Dado que el resumen ejecutivo ya tiene una referencia a su fecha, se sugiere omitir la referencia que sigue al título, pues la duplicación de este dato es innecesaria y puede ser fuente de discordancias. No obstante, en caso de mantenerse, la fecha debería mostrarse de manera completa (por referencia al día, mes y año) para que pueda verificarse a qué fase del expediente y versión del proyecto se corresponde la Memoria.
- En el apartado I.1, “Motivación”:
  - En el párrafo segundo debería expresarse: “en riesgo su propia credibilidad”.
  - En el tercer párrafo, el término “Diagnóstico” debería escribirse con inicial minúscula.
  - En este mismo apartado, se sugiere una mayor precisión en el contenido de las notas a pie de página (pudiendo contemplarse alternativamente un mayor desarrollo de la información, mediante anexos).
- En el párrafo quinto del apartado I.3 “Alternativas”, se duplica el término “la”.
- En el apartado II.2.1 debería expresarse que “*Especialmente deben destacarse el apoyo explícito del Ayuntamiento de Madrid, de la Junta de Extremadura y de la Xunta de Galicia, que afirman que (...)*”.

EL DIRECTOR DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA

P.S. LA DIRECTORA DE LA OFICINA DEL SECRETARIADO DEL GOBIERNO

Marta María Casaseca Gómez

SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA





## INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA, APROBADO POR EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE.

### I. ANTECEDENTES Y MOTIVACIÓN.

En los últimos años han proliferado en varios Estados europeos, entre los que se encuentra España, las anulaciones de instrumentos de planificación territorial y urbanística que se amparan en el dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales. Tienen estos instrumentos una tramitación, e incluso unos contenidos, que los diferencian de manera muy sensible de las disposiciones de carácter general.

El dilatado transcurso de tiempo que media entre la entrada en vigor de dichos Planes y las sentencias que los anulan, la reviviscencia de planes anteriores, la imposibilidad de subsanar deficiencias que podrían ser puramente formales y la «*nulidad en cascada*» de su planeamiento de desarrollo e, incluso, de muchos de sus actos de aplicación, provoca una crisis en el sistema que pone en riesgo su propia credibilidad. A ello se une la gran complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva, como procedimental, de dichos planes, 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 cada vez más numerosas afecciones procedentes de la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica. Decenas de Planes urbanísticos y, en menor medida, pero también territoriales, se han anulado y continúan anulándose, generando una amenaza grave y constante para la seguridad jurídica, además de una clara paralización de la potestad planificadora de las Administraciones públicas competentes.

El Diagnóstico que realiza al respecto la Agenda Urbana española, aprobada el 22 de febrero de 2019, pone de manifiesto los acuciantes problemas a los que dicho planeamiento se enfrenta. Problemas que, además, forman parte ya de las preocupaciones cotidianas de la doctrina especializada de nuestro país y, por supuesto, de las Administraciones con competencias en materia de urbanismo.

En este contexto, el Estado tiene la responsabilidad de adoptar, en el ámbito de sus competencias, una serie de medidas que contribuyan a mejorar el marco normativo vigente, porque como recordó el Tribunal Constitucional en la STC 46/1990, de 15 de marzo, «*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 (...)*».

CORREO ELECTRÓNICO:

sgt@mivau.gob.es

Pº de la Castellana, 67, 3  
28071 MADRID





Y es comprensible la necesidad de afrontar una reforma legislativa que dote a estos importantes instrumentos de la estabilidad, certeza y seguridad jurídica que demandan porque los Planes urbanísticos son una herramienta imprescindible para la política de vivienda, así como para importantes políticas económicas, cuya incidencia en la propia economía nacional y en la creación de empleo es clave (pensemos en el turismo, por ejemplo). También resultan ineludibles si se quiere proteger adecuadamente el medio ambiente, aplicando al planeamiento la moderna herramienta de la evaluación ambiental estratégica, que las ciudades contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático, mediante la vinculación de la edificación con el clima local y exigiendo nuevamente a la planificación nuevos contenidos relacionados con la eficiencia energética.

El Plan de Acción de la Administración General del Estado que incluye la Agenda Urbana Española ya citada menciona, entre las acciones prioritarias que se abordarán en el corto plazo, la siguiente medida:

**«INNOVAR EL MARCO LEGISLATIVO ESTATAL PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA ESTABILIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA».** A continuación, y de manera literal, informa que *«Esta acción se enmarca especialmente en el Objetivo Específico 10.1, que busca «Lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore, también, la gestión» y no sólo tiene naturaleza normativa, sino que busca incidir positivamente en la planificación.*

*España, al igual que otros países europeos, debe afrontar la problemática de la desaparición de Planes de ordenación territorial y urbanística aprobados tras un largo y complicado proceso de varios años, amparada en el dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales, es decir, entendiendo que dichos Planes, más allá de su verdadera naturaleza compleja, son una más de las disposiciones de carácter general. Las declaraciones de nulidad radical de los mismos están provocando una crisis en el sistema que pone en riesgo la propia credibilidad del ordenamiento jurídico. Y las competencias en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas no permiten abordar el marco normativo global que requeriría esta acción».*

De esta forma, este texto legal se plantea, esencialmente, para aportar al ámbito de la planificación territorial y urbanística un conjunto de medidas que refuercen la estabilidad de estos instrumentos y la seguridad jurídica. Por ello, las razones que motivan la modificación del 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, son esencialmente las particularidades del planeamiento de ordenación territorial y urbanística, con especial





atención a los trámites procedimentales, a la legitimación para el ejercicio de acciones y a la identificación de los posibles vicios que pudieran comportar su declaración de ilegalidad, todos ellos aspectos de competencia exclusiva del Estado.

## II. OBJETO, ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

El anteproyecto de Ley tiene por **objeto** la modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

Desde un **punto de vista formal**, el proyecto de Real Decreto se estructura en una parte expositiva, un artículo único con once apartados, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. En su parte dispositiva 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 la disposición adicional se crea una plataforma digital de gestión de informes sectoriales. En la disposición transitoria se regula el régimen de los instrumentos y actos de aplicación afectados por recursos. En las disposiciones finales se modifica la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, se establece el título competencial y la entrada en vigor.

Desde una **perspectiva material**, el proyecto de norma presenta el siguiente contenido:

El artículo único modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, dividiéndose en once apartados:

Uno. Modifica el artículo 4 recogiendo que 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, además, las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Además, se señala que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística contienen documentos y determinaciones de naturaleza jurídica diversa, desde planes y programas de obras, hasta normas de carácter general o particular. Se indica que el régimen de invalidez será el general con las especialidades de esta Ley.

Dos. Modifica la letra f) del artículo 5, remitiendo el ejercicio de la acción pública al artículo 62.

Tres. Modifica el apartado 4 del artículo 11 sobre el silencio administrativo negativo, indicando, entre otras cuestiones, que se aplicará a los actos que autoricen obras de edificación de nueva planta, salvo que







se trate de vivienda sometida a algún régimen de protección pública promovida por las propias Administraciones Públicas o sus entes dependientes.

Cuatro. Se modifica el apartado 2 del artículo 38, regulando la indemnización por impedir el ejercicio de la facultad de participar en la actuación urbanizadora, señalando que será resultado de aplicar el porcentaje de beneficio empresarial al valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, descontado el coste de urbanización, cuando se impida el ejercicio de esa facultad; o a la merma del valor si estuviera terminada la actuación, descontados los costes de urbanización cuando se alteren las condiciones del ejercicio de la facultad.

Cinco. Se modifica el artículo 47 sobre los supuestos de reversión y retasación, añadiendo los apartados 4, 5 y 6. Así, se indica que podrá cancelarse la constancia registral del derecho de reversión cuando se haya implantado y mantenido durante ocho años un uso dotacional público, o cuando las obras de urbanización hayan sido recepcionadas definitivamente dentro de un plazo de diez años, o que, de no haberse cumplido ese plazo, no se haya ejercitado el derecho de reversión. También podrá cancelarse la inscripción cuando en expropiaciones por falta de adhesión del titular registral se produzca la aprobación definitiva del expediente de distribución de beneficios y cargas. Por último, se indica que no procederá la constancia registral del derecho de reversión en las expropiaciones por incumplimiento de deberes o no levantamiento de cargas propias del régimen aplicable al suelo conforme a esta Ley.

Seis. Se modifica el artículo 55 para regular la nulidad y anulabilidad de los instrumentos de ordenación. Así, se indica que la nulidad de pleno derecho por vicios materiales o sustantivos se registrará por las disposiciones reguladoras del procedimiento administrativo común. Sin embargo, la nulidad por vicios formales o de procedimiento solo podrá declararse cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:

- a) La omisión total y absoluta del trámite de evaluación ambiental conforme a la legislación que resulte aplicable.
- b) La omisión total y absoluta del trámite de información pública y participación que demande, con carácter preceptivo, la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable.
- c) La omisión de trámites de participación de otros órganos u organismos públicos o Administraciones Públicas en relación con los informes que sean preceptivos y cuando la subsanación del defecto sea especialmente compleja por la relevancia e influencia que tengan en el resultado global del instrumento de ordenación. Se entenderá que tienen tal influencia, salvo que el órgano emisor del informe





determine lo contrario, el hidrológico, el de costas y los de carreteras y demás infraestructuras de carácter estructurante afectadas.

d) La falta de memoria o del documento equivalente que demande la legislación de ordenación territorial y urbanística para justificar las decisiones de ordenación adoptadas, o la insuficiencia notoria de la misma, equiparable a su falta.

Además, se indica que la nulidad no será «*en cascada*» y sólo afectará a los instrumentos que lo hayan desarrollado y a los actos dictados en su aplicación que no hayan adquirido firmeza, cuando, en ambos casos, adolezcan del vicio determinante de la causa de nulidad de aquél del que deriven.

La nulidad será siempre parcial cuando pueda individualizarse y no se podrán declarar nulos los contenidos que respondan a decisiones regladas.

Serán nulos de pleno derecho los actos de intervención en infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Los vicios formales no mencionados antes, podrán ser subsanados, con retroacción al momento procedimental oportuno. Este procedimiento deberá tramitarse en un plazo no superior a un año, prorrogable por seis meses, manteniéndose la vigencia del plan, excepto en los aspectos directamente afectados por el vicio, que quedarán suspendidos.

Siete. Modifica el artículo 62 relativo a la acción pública, indicando que su ejercicio no puede ser contrario a la buena fe o abusivo, y que no atribuye por sí solo la condición de interesado. Esta acción pública sólo podrá versar sobre aspectos materiales o sustantivos, salvo que se refiera a vicios formales o procedimentales que tengan relevancia significativa sobre los aspectos materiales o sustantivos. El desistimiento de la acción no podrá conllevar partidas económicas en favor del recurrente. El ejercicio que esté motivado por ejecución de obras ilegales podrá ejercitarse durante la ejecución de estas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para las medidas de protección de la legalidad urbanística.

Ocho. Se modifica el artículo 64 sobre el recurso contencioso-administrativo en lo relativo a los recursos de carácter indirecto, indicando que sólo podrán interponerse en un plazo de cuatro años desde el día siguiente al de la publicación de su acuerdo de aprobación definitiva. Además, sólo podrá basarse en vicios de carácter material, y no formales o procedimentales.

Nueve. Añade un apartado 6 al artículo 68 que se refiere a la constancia registral de la afección al cumplimiento de obligaciones resultantes del expediente de equidistribución de beneficios y cargas, que





caducará a los siete años. Este plazo será de dos años desde la constatación registral del saldo definitivo en caso de elevarse a definitiva la cuenta provisional de liquidación del proyecto de equidistribución, siempre que no se exceda el plazo de siete años desde la fecha originaria.

**Diez.** Corrige una remisión errónea al apartado octavo de la disposición final segunda.

**Once.** Se añade un apartado 3 a la disposición transitoria tercera referida al porcentaje de beneficio empresarial indicando que será la suma de la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo, pudiendo corregirse en los términos que reglamentariamente se determinen.

La disposición adicional única crea una plataforma para facilitar y agilizar el procedimiento de emisión de los informes sectoriales que afectan a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, que el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana pondrá a disposición de todas las Administraciones públicas. El plazo previsto para la puesta en marcha de esta plataforma será de un año a contar desde la entrada en vigor de esta ley.

La disposición transitoria única se refiere a la situación de los instrumentos de ordenación y los actos de aplicación afectados por recursos, indicando que el nuevo régimen de anulación se aplicará a los casos en los que no haya habido impugnación a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, o a aquellos casos en los que, aun habiendo recurso, no se haya formulado aún el escrito de demanda. De anularse un instrumento por motivos formales de los no mencionados en el artículo 55.1 en su nueva redacción, se ordenará la retroacción de actuaciones concediendo un plazo de un año a la Administración, prorrogándose provisionalmente la vigencia del instrumento anulado. Salvo que se determine lo contrario, los instrumentos derivados y los actos firmes o consentidos dictados en ejecución del instrumento anulado, subsistirán. En el caso de anulaciones anteriores a la vigencia de esta Ley por sentencia judicial firme, no se afectará a la validez de los instrumentos y actos de desarrollo o ejecución que sean conformes al instrumento de ordenación anterior.

La disposición derogatoria única deroga las disposiciones que se opongan a los previsto en esta Ley.

La disposición final primera modifica la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, en su artículo 54 para adaptarse a la nueva regulación del texto refundido en relación con la reversión de las expropiaciones. Se indica que la constancia registral del derecho de reversión podrá cancelarse cuando simultáneamente a la desafectación se acuerde justificadamente un nuevo fin de utilidad pública o interés social; cuando la afectación se hubiera prolongado durante diez años; o cuando hubieran transcurrido los





plazos del ejercicio del derecho de reversión. En todo caso se producirá la caducidad de la constancia registral del derecho preferente de reversión cuando transcurran 30 años a contar desde la firma del acta de ocupación.

La disposición final segunda señala el título competencial de la norma: los mismos títulos expresados en la Ley modificada en el caso del texto refundido; en el caso de los apartados diez y la disposición adicional única el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución Española; la disposición transitoria única al amparo del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup> de la Constitución Española; y la disposición final primera al amparo del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

La disposición final tercera establece su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

### **III. TRAMITACIÓN.**

#### **a) INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.**

El presente informe se emite de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

#### **b) INFORMES DE OTROS DEPARTAMENTOS.**

Se han solicitado los informes siguientes:

- De todas las Comunidades Autónomas, las dos Ciudades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias.

- De acuerdo con el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de los Departamentos Ministeriales con competencias vinculadas o afectadas por la norma. Específicamente, por su nomenclatura en el momento de solicitarse los informes, han sido solicitados los de los Ministerios de Transición Ecológica y Reto Demográfico; Justicia; Defensa, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática; Industria, Comercio y Turismo; Hacienda y Función Pública; Asuntos Económicos y Transformación Digital, Agricultura, Pesca y Alimentación, e Interior.

Presentaron observaciones los Ministerios de Transición Ecológica y Reto Demográfico; Justicia; Defensa, Industria, Comercio y Turismo; Hacienda y Función Pública; Asuntos Económicos y Transformación Digital, e Interior. No formuló observaciones el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.





- Se ha solicitado el informe del Ministerio de Política Territorial (nomenclatura en el momento de pedirse el informe) en relación con el informe preceptivo de distribución de competencias previsto en el artículo 26. 5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

- Se ha solicitado con fecha 12/04/2023, el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 7.5 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

- Se solicita la aprobación previa del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, de acuerdo con el artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

#### **c) TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA.**

Se ha llevado a cabo el trámite de consulta pública de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

#### **d) TRÁMITE DE AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA.**

Se ha llevado a cabo el trámite de audiencia e información pública de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

#### **e) DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO.**

No resulta preceptivo, por lo que no ha sido solicitado.

### **IV. OBSERVACIONES**

#### **a) AL TEXTO.**

##### **1.º A la parte expositiva.**

El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el de Asuntos Económicos y Transformación Digital señalan la necesidad de recoger la justificación del cumplimiento de los principios de la buena regulación, lo cual se acepta. El segundo de los Ministerios indica la necesidad de reflejar sucintamente los aspectos principales de la tramitación, lo cual se aceptó.

##### **2.º A la parte dispositiva.**





Por parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se observó lo siguiente: En relación con el apartado 7 del artículo único, se considera que puede resultar limitativa de la acción pública en lo relativo a la salvaguardia medioambiental. No fue aceptada. En relación con el apartado 8, se cuestiona acerca de la fijación de un límite temporal a las impugnaciones indirectas de los instrumentos de ordenación. No se aceptó. Respecto de la nueva redacción del artículo 5. f) se cuestiona no incorporar como elemento para la acción pública el no seguimiento de las evaluaciones ambientales. No se aceptó. Respecto de la disposición adicional única, se cuestiona la creación de una aplicación para facilitar la tramitación de informes sectoriales. No se aceptó. Por último, se señalan otras observaciones de carácter formal que se aceptaron.

Por parte del Ministerio de Justicia se realizaron observaciones sobre Directrices de Técnica Normativa y formales, que se aceptaron parcialmente.

Por parte del Ministerio de Defensa se formuló una observación sobre el apartado 6, relativa a la consideración como informes de influencia significativa aquellos relativos a inmuebles e instalaciones afectas o de interés para la Defensa Nacional, que fue desestimada.

Por parte del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo se señalan una serie de observaciones sobre Directrices de Técnica Normativa que han sido aceptadas parcialmente. Formula una observación sobre el apartado 6 que es aceptada. También observa en relación con la impugnación indirecta y la fijación de un plazo máximo, así como en relación con la acción pública, no siendo aceptadas las observaciones.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública señala la necesidad de recabar la aprobación previa establecida en el artículo 26.5. párrafo 5.º de la Ley 50/1997, de 27 de diciembre, lo cual se acepta. Además, plantea otras observaciones formales parcialmente aceptadas.

El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital observa que debe incluirse una cláusula de salvaguarda de la legislación sectorial en diferentes partes del articulado, lo cual no se acepta. En relación con el apartado Seis, se observa que se incorpore una referencia a los informes de telecomunicaciones como informes de influencia significativa, lo cual no se acepta, y se observa la necesidad de adaptar el título del artículo a su contenido, lo cual se acepta. Respecto de la disposición adicional única, se cuestiona la creación de una aplicación para facilitar la tramitación de informes sectoriales. No se aceptó.

Por parte del Ministerio del Interior se formula una observación en relación al título de la norma, que se acepta.







El Ministerio de Política Territorial, en el informe preceptivo de distribución de competencias previsto en el artículo 26. 5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, propone una nueva redacción de la disposición final segunda relativa al título competencial, que se acepta.

**b) A LA MEMORIA.**

**1.º En relación con el contenido.**

El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital realiza observaciones sobre la estructura de la Memoria, que son aceptadas.

**2.º En relación con el análisis jurídico.**

No se formulan observaciones.

**3.º En relación con los informes recabados.**

El Ministerio de Defensa observa que debe ser mencionada la petición de su informe y su emisión, lo cual se acepta.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública señala la necesidad de recabar la aprobación previa establecida en el artículo 26.5. párrafo 5.º de la Ley 50/1997, de 27 de diciembre, lo cual se acepta.

El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital observa que es necesario reflejar el informe del artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de diciembre, lo cual se acepta.

**4.º En relación con los impactos valorados.**

Por parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se observó la necesidad de valorar separadamente el impacto por razón de cambio climático. Se aceptó.

El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital observa que no se analiza el impacto relativo a la infancia, adolescencia y familia, lo cual se acepta.

**5.º En relación con la descripción de la tramitación.**

Nada se observa.





El Secretario General Técnico. – D. Pablo Torres Paniagua.





MINISTERIO DE  
POLÍTICA TERRITORIAL

SECRETARÍA DE ESTADO DE POLÍTICA TERRITORIAL

SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN  
TERRITORIAL

DIRECCIÓN GENERAL DE RÉGIMEN JURÍDICO  
AUTONÓMICO Y LOCAL

O F I C I O

S/REF. :

N/REF. :

FECHA:

ASUNTO:

DESTINATARIO:

D<sup>a</sup>. MARÍA GONZÁLEZ FERNÁNDEZ  
SECRETARIA GENERAL TÉCNICA  
MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL

Se adjunta informe, a efectos del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, relativo al **Anteproyecto de Ley por la que se modifica 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.**

EL DIRECTOR GENERAL,

Gonzalo Díaz Millán

CORREO ELECTRÓNICO  
rjuridico.autonomico@correo.gob.es

SOR ANGELA DE LA CRUZ, 9  
28071 MADRID  
TEL.: 91 273 3909/32

CSV : GEN-6a8e-7144-9ba4-8be9-63cc-b9c5-22c2-8b0e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : GONZALO DIAZ MILLAN | FECHA : 22/05/2023 13:25 | Sin acción específica

27 MAR. 2024 17:37:46 Entrada: 18848





FECHA: 22.05.2023

ASUNTO: Mtma 072301

## **ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA 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.**

El informe se emite con el fin de dar cumplimiento al trámite previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, tras la modificación operada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, conforme al cual, *“será necesario informe previo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [Ministerio de Política Territorial] cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”*.

### **I. ANTECEDENTES Y CONTENIDO DEL PROYECTO.**

El presente Anteproyecto (en adelante, APL) se plantea la modificación del 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 (en adelante, TRLSRU). Las modificaciones que se introducen en el TRLSRU son, fundamentalmente, las siguientes:

La modificación se debe a la necesidad de cambiar determinados contenidos en la norma que bien debido al transcurso del tiempo desde el momento en el que fueron adoptados, bien por la necesidad de adaptarlos a algunas sentencias del Tribunal Constitucional hacen necesaria su modificación.



En concreto, se trata de las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre; 218/2015, de 22 de octubre; 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio, en las que se demanda una nueva regulación que adapte los preceptos originales al orden de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con lo que antecede, constituye el objeto del presente proyecto modificar los artículos 4; 5. f); 11.4; 38.2; 47 (que adiciona tres nuevos apartados 4,5 y 6); 55; 62; 64; 68.6; disposición adicional tercera del Anteproyecto de ley por el que se modifica 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.

El Anteproyecto de Ley se estructura en un solo artículo que contiene las disposiciones modificativas en sus apartados Uno a diez; una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Las modificaciones que se introducen en el TRLSRU son las siguientes:

- **Uno.** “Artículo 4. “Ordenación del territorio y ordenación urbanística”.
- **Dos.** La letra f) del Artículo 5. “Derechos del ciudadano”.
- **Tres.** El apartado 4 (autorización de actos de autorización por silencio negativo) del artículo 11 “Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo”.
- **Cuatro.** artículo 38. “Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización”, apartado 2 (indemnización por impedir el ejercicio de la facultad de participar en la actuación o alterar sus condiciones).
- **Cinco.** Se modifica el artículo 47. “Supuestos de reversión y de retasación”. al que se adicionan tres nuevos apartados 4, 5 y 6, que se refieren a la constancia registral del derecho de reversión.
- **Seis.** Artículo 55. “Nulidad y anulabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de los actos dictados a su amparo”.
- **Siete.** Artículo 62. “Acción pública”.
- **Ocho.** Artículo 64. “Recurso contencioso-administrativo”.
- **Nueve.** Se adiciona un nuevo apartado 6 al artículo 68 (“Expedientes de distribución de beneficios y cargas”) sobre la constancia registral de la afección.
- **Diez.** Disposición adicional tercera: “Potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla”.



- **Disposición transitoria primera: Modificación de la Disposición transitoria tercera (“Valoraciones”).**
- Se incluye un nuevo apartado 3 en la Disposición transitoria tercera del TRLS, según el cual: *“3. A los efectos de lo dispuesto en el artículo 38.2 de esta Ley, el porcentaje de beneficio empresarial derivado de la promoción de la actuación urbanizadora será la suma de la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo, pudiendo corregirse en los términos que reglamentariamente se determinen, atendiendo a las condiciones jurídico-urbanísticas de la actuación de nueva urbanización y los plazos establecidos para su desarrollo”.*
- **Disposición transitoria segunda. Nueva Disposición transitoria segunda.**  
Se incluye una nueva Disposición transitoria segunda en el TRLS *“Instrumentos de ordenación territorial y urbanística y actos de aplicación afectados por recursos administrativos o contencioso-administrativos”.*

Aparte de los apartados y disposiciones modificativas del TRLS, el APL contiene las disposiciones siguientes:

- **Disposición adicional única.**  
Se aborda la creación de una plataforma para agilizar la emisión de los informes sectoriales de la Administración del Estado a través de la propuesta de creación de una plataforma única para información, seguimiento y emisión de los mismos, e incluso de reclamación de aquellos cuyos plazos de emisión se hayan superado.
- **Disposición final primera. Modificación de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa.** Se modifica el apartado 5 del artículo 54 y se adiciona un nuevo apartado 6.
- **Disposición final segunda. Título competencial.** Manifiesta lo siguiente:  
*“1. Tienen el carácter de condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas así como del procedimiento administrativo común dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1ª y 18ª de la Constitución, las disposiciones incluidas en los apartados Uno, Cuatro y Seis del artículo único de la Ley, la Disposición adicional primera y la Disposición transitoria segunda.*





2. Tienen el carácter de condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y de legislación procesal dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1ª y 6ª, respectivamente, los apartados Dos, Siete y Ocho del artículo único, además de la Disposición Transitoria primera, que también responde al ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1. 18ª de la Constitución sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, así como del procedimiento administrativo común.

3. Tienen el carácter de legislación estatal sobre expropiación forzosa dictadas en ejercicio de la competencia exclusiva reservada al legislador general en el artículo 149.1.18ª los apartados Cinco y Nueve del artículo único y la Disposición final primera.

4. Tienen el carácter de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, así como del procedimiento administrativo común dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, la Disposición adicional primera y la Disposición transitoria segunda.

5. Tienen el carácter de condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de legislación básica sobre protección del medio ambiente dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1ª, 13ª y 23ª de la Constitución, las disposiciones incluidas en el apartado Tres del artículo único”.

## **II. ADECUACIÓN DEL PROYECTO AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.**

### **a) Título competencial prevalente-**

En la STC 143/2017 (FJ.2 A), el Tribunal ha aclarado que “La competencia urbanística comprende, entre otras materias, el control del estado de las edificaciones, la definición y control del deber de conservación, la rehabilitación de edificaciones, el control de los usos del suelo, y la regulación de las actuaciones urbanísticas de renovación y regeneración urbana, propias del planeamiento y ejecución urbanísticos.



*Como señaló la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 6, «[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 (recogida en la primera Ley de suelo de 1956, art. 1). Sin propósito definitorio, 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”.*

Desde el punto de vista competencial hay que tener en cuenta que todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", de acuerdo con lo previsto en el artículo 148.1.3 de la Constitución.

No obstante, en esta materia, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional al enjuiciar la constitucionalidad de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, en la Sentencia 143/2017, reiterando su doctrina anterior, que: “C) Ya hemos declarado reiteradamente que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 5, y 164/2001, de 11 de julio, FJ 4). No obstante, esta competencia autonómica exclusiva en materia de urbanismo —y por extensión, sobre la vivienda y la ordenación del territorio— “ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 C.E, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material” (STC 61/1997 FJ 5); esto es, “ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas 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 (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)” [STC 61/1997 FJ 6 b)]”. (...).



Y reitera más adelante, “...Por ello la competencia autonómica coexiste con las que ostenta el Estado, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la que las Comunidades Autónomas ostentan sobre ese sector material (STC 164/2011, de 11 de julio, FJ 4, y sentencias en ella citadas). En consecuencia, si los preceptos impugnados tuvieran cabida en los títulos competenciales que la Constitución reserva al Estado, no cabría concluir que se hayan lesionado las competencias autonómicas, aunque se hayan asumido con carácter exclusivo, extremo que debemos determinar analizando cada uno de los preceptos impugnados”. (FJ.2)

Entre los títulos que amparan al Estado para regular esta materia, el TC destaca, en primer lugar, (...) al art. 149.1.1 CE. En este sentido, en la STC 164/2001 (FJ.5), el Tribunal Constitucional ha destacado lo siguiente:

*"hay que prestar una atención especial (...) al art. 149.1.1 CE (...). Dicho esto, y centrándonos en el derecho a la propiedad privada que reconoce el art. 33.1 CE, también debemos reiterar que al Estado le compete regular las "condiciones básicas" que garanticen la "igualdad" de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la "igualdad básica" en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo (STC 61/1997). De esta forma, y según dijimos (STC 61/1997, FJ 10), cabe admitir que el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos -o delimitación negativa- para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana son elementos, entre otros, que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1 CE ; por medio de esas "condiciones básicas" el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales".*

En segundo lugar, cabría citar el artículo 149.1.18 CE, sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y legislación sobre expropiación forzosa, respectivamente. Sobre esta competencia mantiene el Tribunal que:

*“Sobre la posible aplicación del título relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, la STC 141/2014, FJ 12, ha reconducido al título competencial de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas el sistema informativo integrado regulado en la disposición adicional primera del texto refundido de la Ley de suelo, por considerar que tenía cabida en el artículo 149.1.18 CE. En concreto allí se razonó que “Esta regulación específica sobre acceso a la información y transparencia en materia de suelo y urbanismo se ampara en el*



*artículo 149.1.18 CE, pues, como dijimos en nuestra STC 61/1997, FJ 26 a), esta competencia ‘no tiene por qué agotarse necesariamente en la fijación de unas bases expresadas de una vez por todas en una sola ley, sino que admite, sin desbordar por ello el concepto de lo básico, la determinación de bases relativas a un sector específico como es el urbanismo’.* (STC 143/2017, FJ.7).

*Así, determinados aspectos de la regulación urbanística como son las valoraciones y la expropiación vienen amparados por el título competencial del artículo 149.1.18 de la Constitución, tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en el FJ 34 de la Sentencia 164/2001, al señalar que la fijación de criterios de valoración del suelo “está amparada por el art. 149.1.18 CE (inciso “legislación sobre expropiación forzosa”). En efecto, dijimos en nuestra STC 61/1997, FJ 19, que la fijación (por el Estado) de criterios de valoración del suelo era reconducible tanto al art. 149.1.18 CE como al art. 149.1.1 CE, si bien era de prioritaria consideración el título competencial del art. 149.1.18 CE”.*

Y en cuanto a la aplicación del artículo 149.1.8ª CE en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos, el TC precisa que:

*“Por otra parte, mientras que la regulación de la afección real de las fincas forma parte de la competencia que ostenta el Estado ex artículo 149.1.8 CE [STC 61/1997, FJ 28 f)], también le corresponde en virtud de este mismo título determinar los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad, y los efectos y operaciones registrales [STC 61/1997, FJ 29 a)]. En consecuencia, el apartado segundo del artículo 12 de la Ley 8/2013 no vulnera las competencias autonómicas”.* (STC 143/17, FJ.18).

Por afectar al contenido del APL, resulta de especial interés examinar la interpretación que el TC ha hecho de la regla del silencio negativo para concretos procedimientos administrativos en el ámbito del urbanismo. Para ello cabe examinar la doctrina de la STC 143/2017 (FJ.23):

*“Conforme a nuestra doctrina, la disciplina del silencio administrativo (STC 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, que enjuicia el régimen de silencio positivo para el otorgamiento de las licencias municipales necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento de instalaciones para el suministro de productos petrolíferos), se puede considerar “como una especialidad procedimental ratione materiae, vinculada al concreto régimen sustantivo de la materia de que se trate”, que en el caso examinado encuentra su cobertura competencial en los artículos 149.1.13 y 25 CE. En el presente caso, de acuerdo con la doctrina expuesta en*



*nuestra STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y las resoluciones allí citadas, hay que recordar, sobre la base de la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos ratione materiae, que el texto constitucional no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes, al contrario, hay que entender que esta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. En consecuencia, al estar atribuida la competencia legislativa sobre el urbanismo a las Comunidades Autónomas, a éstas incumbe también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas generales o comunes del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias. Regla común del silencio administrativo que en el sector de la ordenación del territorio y urbanismo se establece en el ya citado artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo 2008. En conclusión, la regla especial prevista en el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 no encontraría, con carácter general, su acomodo en la competencia estatal del procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18 CE.*

*Procede, en consecuencia, analizar ahora los distintos procedimientos urbanísticos afectados para determinar si el Estado ostenta algún título competencial que pueda dar cobertura a la regulación del sentido negativo del silencio administrativo. Y para ello es preciso realizar dos consideraciones previas que, nos permitirán, abordar la cuestión de forma más clara. (...).Sin embargo, el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 (...) impone el silencio negativo para concretos procedimientos administrativos en el ámbito del urbanismo. Y es, en estos casos, donde el deslinde entre la competencia del Estado sobre el procedimiento administrativo común y la competencia sustantiva de la Comunidad Autónoma resulta más complejo.*

A continuación, y en el mismo FJ.23, el Tribunal procede, en consecuencia, analizar los distintos procedimientos urbanísticos afectados para determinar si el Estado ostenta algún título competencial que pueda dar cobertura a la regulación del sentido negativo del silencio administrativo.

Por otra parte, en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente del artículo 149.1.23 CE el TC ha manifestado que “Desde la perspectiva competencial, la situación del suelo rural es claramente diferente del urbanizado (suelo urbano) o del que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística



*prevean o permitan su paso a urbanizado (suelo urbanizable), por la componente medioambiental, presente de forma más intensa, si cabe, en el suelo del medio rural. En este sentido, al analizar la constitucionalidad del artículo 10.1 a) del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, se declaró que dicho precepto refleja “el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional. (...) Reconocimiento que sigue presente en la legislación vigente cuando, en virtud del principio de desarrollo sostenible, se fija la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender a las necesidades de transformación urbanística [artículo 3.2 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana]” (STC 143/17, FJ. 23).*

#### **b) Análisis de las cuestiones competenciales más relevantes que suscita el proyecto.**

Como destaca el apartado II.1. de la MAIN, la vigente Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, la modificación llevada a cabo por el APL surge también de la necesidad de adaptar 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 a los contenidos de algunas sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en los recursos interpuestos contra las Leyes que en su día refundió. En concreto, se trata de las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre; 218/2015, de 22 de octubre; 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio, todas las cuales demandan una nueva regulación que adapte los preceptos originales al orden de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

De las SSTC citadas anteriormente, resulta conveniente destacar la doctrina contenida en el FJ, 23 de la STC 143/2017 en relación con el artículo 11 del TRLS que el APL modifica en su apartado tres:

La Generalitat de Cataluña interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, y 15 y las disposiciones transitorias primera, final duodécima, apartado quinto –en cuanto a la redacción dada a los apartados séptimo y octavo del artículo 9 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, fue resuelto por la STC 143/2017, de 14 de diciembre. En su fallo, el TC declaró la inconstitucionalidad y la nulidad de los





siguientes determinados apartados de los artículos 9, 11, 24 y 29 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre:

El TC examina en el FL.23 de la STC 143/2017 la constitucionalidad del artículo 9 de la Ley de suelo, texto refundido aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, que se corresponde con el artículo 11.4 que el APL modifica en el apartado tres.

*“A la vista de las anteriores precisiones, se puede ahora abordar de forma sistemática el análisis de los supuestos previstos en el artículo 9.8 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008.*

*El apartado a) contempla, a su vez, dos supuestos: por una parte, los movimientos de tierra y explanaciones que sean independientes de proyectos urbanización, edificación o construcción —en cuyo caso seguirán el régimen previsto para estos— y, por otra parte, la parcelación, segregación u otros actos de división de fincas no incluidas en un proyecto de reparcelación (...).*

*La regulación del silencio negativo no será inconstitucional en el caso de los movimientos de tierra y explanaciones al amparo de la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente, dada la necesidad de preservar los valores propios del medio rural. Por el contrario, la exigencia de silencio negativo en lo relativo a la división de fincas, cuya finalidad no es otra que comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas para su división, ya sea en suelo rural o urbanizado cuando no hay necesidad de equidistribución, vulnera las competencias autonómicas. Al carecer el Estado de título competencial, este inciso del apartado a) es inconstitucional. Lo propio sucede con el artículo 11.4 a) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que lo reproduce.*

*El apartado b) regula “las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta”, con independencia de la situación del suelo. En el caso de la edificación, la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, establece una serie de requisitos básicos de la edificación destinados a garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente (art. 3), al amparo del artículo 149.1.16, 21, 23 y 25 CE (disposición final primera), los mismos títulos que amparan al Estado para determinar, como especialidad *ratione materiae*, el carácter negativo del silencio de la autorización que exige para este tipo de uso del suelo.*



*No cabe llegar, sin embargo, a la misma conclusión en lo que se refiere a otras construcciones e instalaciones que carecen del carácter de edificación, excluidas, en consecuencia, de la Ley de ordenación de la edificación. En estos casos, cuando la construcción o implantación tiene lugar en suelo urbano o urbanizable, la autorización se limitará a verificar la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico vigente. En el caso del suelo rural, además de la verificación de legalidad, concurre la finalidad prevista en la legislación de preservar sus valores medioambientales. Es, por ello, que la regulación del silencio negativo no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, en los supuestos de “construcción e implantación de instalaciones” contemplado en el apartado b) pero solamente cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo. Interpretación de conformidad que debe extenderse también al artículo 11.4 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.*

*(...)*

*Por último, el apartado d) (actual apartado c) en el APL) contempla también dos supuestos que exigen un pronunciamiento diferenciado. Por una parte, la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística, en la medida en que se realiza sobre suelos cuya finalidad es convertirse en ciudad, nos remite de nuevo a un control de legalidad y adecuación al instrumento de planeamiento que rige dicha operación transformadora, sin que ello deba suponer una preterición total de los valores ambientales. En consecuencia, este inciso resulta inconstitucional, al carecer el Estado de título competencial para fijar el sentido del silencio administrativo. También lo es, por tanto, el mismo inciso del artículo 11.4 d) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.*

*Por otra parte, la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que se derive de la legislación de protección del dominio público tiene su encaje en la competencia estatal de procedimiento administrativo común, ex artículo 149.1.18 CE.”.*

Por otra parte, cabe señalar que la STC 75/2018, de 5 de julio, resolvió el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra los artículos 9.1; 10.1, 2, 3 y 4; 12; 13.2 y 3; 15.1 y 3; 16; disposición transitoria segunda y disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en cuanto modifican los



artículos 2; 6.3 y 5; 8.3.a) y c); 9.2, 3, 8 y 9; 10.1.b); 12.3; 14.1, 2 y 3; 15.4; 16.1.b) y c); 17.3, 4 y 6 y 39.1 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Con carácter previo, el TC señala que la ley 8/2013 ya ha sido objeto de la STC 143/2017; además, la STC 141/2014 ha resuelto los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 8/2007, del suelo y el TR de la ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008. Esto significa, en primer lugar, que algunos de los preceptos ahora impugnados ya han sido expulsados del ordenamiento jurídico lo que determina la pérdida sobrevenida de objeto de las correspondientes impugnaciones; en segundo lugar, dado que ya se han desestimado impugnaciones análogas a algunas de las ahora planteadas, procede su desestimación por remisión.

En su fallo, el TC declara extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de los arts.10.1;10.2;12.1.a); 12.1.c); 13.2.b); y 13.3 de la Ley 8/2013. Esta declaración se extiende al art. 9.3 salvo el inciso *“Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento”*; inciso *“o, en su defecto, por el artículo siguiente”* del artículo 9.4 e); 24.1 segundo párrafo; 24.2; 24.3; inciso *“y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante”* del artículo 42.3; e inciso *“Asimismo, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan”* del artículo 43.2 del RDL 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

### **c) Análisis de la participación autonómica en la elaboración del proyecto.**

En la MAIN, apartado III, apartado 1,c), relativo al “Análisis de la participación autonómica y local en la elaboración del Anteproyecto” se señala que:

*“Las CC.AA. y la FEMP han aprobado sendos Manifiestos para pedir al Estado una regulación que acabe con la situación que arrastra el planeamiento de ordenación*



territorial y urbanístico. Ambos se incorporan a esta Memoria para una mayor información.

En consecuencia, han sido expresamente consultadas en el trámite de información y audiencia pública, siendo el resultado, el siguiente:

1º.- El apoyo explícito a los contenidos de la norma que tratan de solventar el problema estructural existente en España con el régimen jurídico de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y

2º.- La petición al Estado de que la reforma vaya mucho más lejos. De manera especial destaca la petición de aclaración de las posibilidades de los suelos declarados de protección especial e incluidos en la Red Natura 2000 de acoger usos y procesos de transformación que no pongan en riesgo los valores a proteger y que sean acordes con sus instrumentos de gestión; el establecimiento de órganos y procedimientos de coordinación de los informes sectoriales que corresponden al Estado a imagen y semejanza de lo que ya han establecido muchas CC.AA; el establecimiento de un régimen transitorio que tenga en cuenta la situación de pendencia en la que puedan encontrarse instrumentos de ordenación territorial y urbanística que ya estuvieran impugnados a la entrada en vigor de esta Ley y cuestiones técnicas de diferente calado.

Una vez finalizado el trámite de audiencia e información al público y de informe de otras Administraciones Públicas (el 9 de enero y el 16 de enero, respectivamente) se han recibido un total de 60 aportaciones de la que se destacan:

- 2 de EE.LL.: Ayuntamientos de Barcelona y de Madrid.
- 9 de las Comunidades Autónomas siguientes: Extremadura, Galicia, Andalucía, Murcia, Navarra, País Vasco, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Madrid”.

### **III. ADECUACIÓN DEL PROYECTO A LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (LGUM).**

En cuanto a la adecuación a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, se indica que el proyecto no se ve afectado de manera específica por las previsiones de la LGUM y, en consecuencia, no se formulan observaciones a este respecto.



#### **IV. VALORACIÓN Y OBSERVACIONES DE CARÁCTER COMPETENCIAL.**

El Gobierno tiene competencia para aprobar la modificación proyectada al amparo de las competencias que al Estado atribuye las cláusulas siguientes del artículo 149.1. CE.: 1.<sup>a</sup> 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; 6.<sup>a</sup> legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas; 8.<sup>a</sup> Ordenación de los registros e instrumentos públicos; 18.<sup>a</sup> Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas y legislación sobre expropiación forzosa; y 23.<sup>a</sup> Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera conveniente formular las siguientes observaciones, con el fin de realizar mejoras materiales al APL, adaptarlo a la doctrina constitucional, así como a las Directrices de técnica normativa.

- **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Título competencial.**

La disposición final segunda del 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 (en adelante, TRLSRU) hace invocación expresa del título competencial de esta norma en los siguientes términos:

“Disposición final segunda. Título competencial y ámbito de aplicación.

*1. Tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica, de protección del medio ambiente y del régimen energético, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 23.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> de la Constitución, los artículos 1; 2; 3; 4; 5, letras a) y b); 6; 7; 8; 9; 11, apartados 1, 2, 3, 4 y 5, primer párrafo; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 24; 31; 32, apartado 1; 33; 43; 49, apartado 3; 52,*



*apartado 5; las disposiciones adicionales sexta, apartado 1; duodécima y décimo tercera; las disposiciones transitoria primera; segunda y cuarta.*

*2. Tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.8.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> sobre legislación civil, procedimiento administrativo común y expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, los artículos 4, apartados 1, 2 y 3; 5, letras c), d) y e); 9, apartados 1, 3 y 7; 10; 11, apartado 5, in fine; 13, apartado 2, letras a) y b); 14, letra d); 15, apartado 4, 19; 23; 24; 25; 26, 27; 28; 29, 32, apartado 1; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 39; 40; 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48, 49 apartados 1 y 2; 50; 52, apartados 3 y 4, 53; 54; 55; 57; 58; 59; 60; 61, 65; 66; 67; 68; las Disposiciones adicionales primera, cuarta, quinta; sexta, apartados 2 y 3; séptima, octava, novena y décima y la disposición transitoria tercera,*

*3. Los artículos 51 y 52, apartados 1 y 2, tienen el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica dictadas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución, sin perjuicio de las competencias exclusivas sobre suelo y urbanismo que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.*

*4. Los artículos 5, letra f); 32, apartado 2; 56; 57; 62; 63 y 64 se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.6.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia en materia de legislación procesal.*

*5. El artículo 30 y la disposición final primera se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.*

*6. El artículo 22, apartado 4 y la disposición adicional undécima se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.<sup>a</sup>, que atribuye al Estado la competencia sobre Hacienda General y Deuda del Estado.*

*7. Las disposiciones adicionales segunda y décima, apartado 3, se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.4.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia en materia de Defensa y Fuerzas Armadas.*

*8. El contenido normativo íntegro de esta Ley es de aplicación directa en los territorios de las ciudades de Ceuta y Melilla, con las siguientes precisiones:*





*a) La potestad que la letra b) del apartado primero del artículo 20 reconoce a la ley para reducir el porcentaje de reserva de vivienda sometida a algún régimen de protección pública y la de determinar los posibles destinos del patrimonio público del suelo, de entre los previstos en el apartado 1 del artículo 52, podrán ser ejercidas directamente en el Plan General.*

*b) El porcentaje a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18 será, con carácter general, el 15 por ciento. No obstante, el Plan General podrá, de forma proporcionada y motivada, reducirlo hasta un 10 por ciento, o incrementarlo hasta un máximo del 20 por ciento, en las actuaciones o ámbitos en los que el valor de los solares resultantes sea sensiblemente inferior, o superior al medio de los incluidos en su misma clase de suelo, respectivamente.*

*9. Lo dispuesto en esta ley se aplicará sin perjuicio de los regímenes civiles, forales o especiales, allí donde existen”.*

Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con las Directrices de técnica normativa, la práctica consolidada viene dispensando de la identificación expresa del título competencial a las normas modificativas sobre la sobre la premisa de que el fundamento de la norma estatal no podrá ser diferente al de la disposición modificada. Sin embargo, si la norma reformada no hubiera recogido expresamente su fundamento competencial, el elemental principio de seguridad jurídica recomendaría la inclusión de una disposición final que recoja el título competencial que ampara la actuación normativa del Estado.

En el caso, existen algunos artículos o apartados del APL examinado que ya fueron objeto de calificación competencial por la Disposición final segunda del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, antecedente directo del APL, por lo que el título competencial del APL deberá limitarse a calificar aquellos artículos o apartados de los mismos que no hayan sido calificados previamente, entendiendo, por tanto, que los preceptos modificados que ya fueron calificados competencialmente, siguen amparándose en los títulos competenciales invocados en la norma modificada.

De acuerdo con lo anterior se propone modificar la Disposición final segunda del presente APL como se indica a continuación:



*“La presente 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.*

*El apartado Diez y la Disposición adicional única se dictan al amparo de las competencias del artículo 149.1.1ª y 18ª de la Constitución, por el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre 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; bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas; y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; respectivamente.*

*La Disposición transitoria segunda se dicta al amparo del artículo 149.1.1ª y 6ª, por el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre 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 legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas, respectivamente.*

*La disposición final primera se dicta al amparo del artículo 149.1.18ª que atribuye al Estado la competencia exclusiva en legislación sobre expropiación forzosa”.*



MINISTERIO PARA  
LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL  
Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA ESTADO DE  
FUNCIÓN PÚBLICA

**ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE  
SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA, APROBADO POR EL REAL DECRETO  
LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE.**

Examinado el proyecto de referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.5 de la  
Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, procede otorgar la aprobación previa.

EL MINISTRO PARA LA TRANSFORMACION DIGITAL  
Y DE LA FUNCION PUBLICA

P.D. LA SECRETARIA DE ESTADO DE FUNCIÓN PÚBLICA  
(Orden HFP/1500/2021, de 29 de diciembre, B.O.E. del 31)

Código seguro de Verificación : GEN-7197-9d72-b000-048d-863e-bbbe-287d-f0b4 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección :  
<https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consulta...>

CSV : GEN-7197-9d72-b000-048d-863e-bbbe-287d-f0b4

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CLARA MAPELLI MARCHENA | FECHA : 12/03/2024 19:39 | Sin acción específica

27 MAR. 2024 17:37:46 Entrada: 18848





MINISTERIO  
DE DEFENSA

USO PUBLICO

SUBDEF  
SEGENTE

VICESEGENTE

VICESEGENTE

FIRMA ELECTRÓNICA MINISDEF-EC-WPG-PKI:  
SECRETARIO GENERAL TÉCNICO  
Emilio Fernandez-Piñeyro Hernandez  
FECHA DE LA FIRMA: 08/05/2023

MINISDEF-SEGENTE

FECHA DE REGISTRO (GET):

SALIDA

08/05/2023 11:51:51

D-OC-SB-420000-S-23-009018

## ESCRITO - GEISER

S/REF.

N/REF. 421-AJ 23/0147

FECHA 08/05/2023

ASUNTO Anteproyecto de Ley por la que se modifica 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.

DESTINATARIO SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA MINISTERIO DE TRANSPORTES MOVILIDAD Y AGENDA URBANA [INTERESADO]

En cumplimiento del trámite previsto en el párrafo primero del artículo 26.5, párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, una vez consultados los órganos directivos de este Departamento, así como los de la organización militar que pudieran tener competencias sobre esta materia, esta Secretaría General Técnica realiza las siguientes **observaciones** al proyecto de disposición del "asunto":

**OBSERVACIÓN 1ª.- Artículo único, seis:** modificación del **artículo 55** de 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

### Donde dice:

*“Artículo 55. Nulidad y anulabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de los actos dictados a su amparo.*

1. La nulidad de pleno derecho de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística por vicios materiales o sustantivos se regirá por las disposiciones reguladoras del procedimiento administrativo común.
2. La nulidad por vicios formales o de procedimiento solo podrá declararse cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:

[  
]

c) La omisión de trámites de participación de otros órganos u organismos públicos o Administraciones Públicas en relación con los informes que sean preceptivos de conformidad con su normativa reguladora y cuando la subsanación del defecto, de conformidad con lo dispuesto por el apartado 6, sea especialmente compleja por la relevancia e influencia que tengan en el resultado global del instrumento de ordenación. Se entenderá que tienen tal influencia, salvo que el órgano emisor del informe determine lo contrario, el

CORREO ELECTRÓNICO:

secretariasgt@oc.mde.es

USO PUBLICO

27 MAR. 2024 17:37:46 Entrada: 18848

Pº Castellana 109  
28071 (Madrid)  
TEL: 913955686/87  
FAX: 913955169

CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN:  
202000UWQH9RTTAWPFQ4RBUYRDWQYOSK=  
URL de verificación: <http://sede.defensa.gob.es>  
(documentos clasificados o de uso oficial no pueden verificarse)

hidrológico, el de costas y los de carreteras y demás infraestructuras de carácter estructurante afectadas, de conformidad con lo que establezca para cada uno de ellos su legislación aplicable [ ].”

**Debe decir:**

*“Artículo 55. Nulidad y anulabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de los actos dictados a su amparo.*

1. La nulidad de pleno derecho de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística por vicios materiales o sustantivos se regirá por las disposiciones reguladoras del procedimiento administrativo común.
2. La nulidad por vicios formales o de procedimiento solo podrá declararse cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:

[  
]

c) La omisión de trámites de participación de otros órganos u organismos públicos o Administraciones Públicas en relación con los informes que sean preceptivos de conformidad con su normativa reguladora y cuando la subsanación del defecto, de conformidad con lo dispuesto por el apartado 6, sea especialmente compleja por la relevancia e influencia que tengan en el resultado global del instrumento de ordenación. Se entenderá que tienen tal influencia, salvo que el órgano emisor del informe determine lo contrario, el hidrológico, el de costas, y los de carreteras, [los relativos a inmuebles e instalaciones afectas o de interés para la Defensa Nacional](#), y demás infraestructuras de carácter estructurante afectadas, de conformidad con lo que establezca para cada uno de ellos su legislación aplicable [ ].”

**JUSTIFICACIÓN:**

**Debe reiterarse la observación remitida y reiterada por este Ministerio al anteproyecto de ley del “asunto”, así como los argumentos que ya fueron puestos de manifiesto en la primera vuelta de la tramitación del mismo, habida cuenta de la repercusión negativa que el mantenimiento de la redacción del artículo 55 proyectado podría suponer respecto a los terrenos, edificaciones e instalaciones afectados o de interés para la Defensa Nacional, y consecuentemente a la propia operatividad de las Fuerzas Armadas y el cumplimiento de sus misiones constitucionales establecidas en el art. 8 CE.**

De esta forma, la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional en su artículo 30 se refiere a las Zonas de interés para la defensa disponiendo que:

“En las zonas del territorio nacional consideradas de interés para la defensa, en las que se encuentren constituidas o se constituyan zonas de seguridad de instalaciones, militares o civiles, declaradas de interés militar, así como en aquellas en que las exigencias de la defensa o el interés del Estado lo aconsejen, podrán limitarse los derechos sobre los bienes propiedad de nacionales y extranjeros situados en ellas, de acuerdo con lo que se determine por ley”.

La protección de los intereses de la Defensa nacional sobre dichas infraestructuras se concreta en la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, en cuyo artículo 1 se dispone que:

“Para salvaguardar los intereses de la Defensa Nacional y la seguridad y eficacia de sus organizaciones e instalaciones, quedarán sujetos a las limitaciones previstas en esta Ley los derechos sobre bienes situados en aquellas zonas del territorio nacional que en la misma se configuran, con arreglo a la siguiente clasificación:

# De interés para la Defensa Nacional.

# De seguridad de las instalaciones militares o de las instalaciones civiles declaradas de interés militar.

# De acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros.

Estas clases de zonas son compatibles entre sí, de modo que por razón de su naturaleza y situación, determinadas extensiones del territorio nacional podrán quedar incluidas simultáneamente en zonas de distinta clase”.

Hasta el momento actual se han dictado 30 Reales Decretos de declaración de zonas de interés para la defensa nacional, el último de fecha 4 de octubre de 2022, que incluyen, entre otros, campos de maniobras, asentamientos de instalaciones aéreas, o bases e instalaciones militares.

En todas ellas resulta primordial la preservación de los intereses de la defensa nacional. De ahí que en los reales decretos indicados, se disponga expresamente que en dichas zonas **se considerarán prioritarios los intereses de la Defensa Nacional**.

La observación planteada responde igualmente a un principio de seguridad jurídica, toda vez que se cohonesta plenamente con la dicción literal de la actual Disposición adicional segunda del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, *Bienes afectados a la Defensa Nacional, al Ministerio de Defensa o al uso de las fuerzas armadas*, que no sólo establece un informe preceptivo, sino que también establece el carácter vinculante del mismo, expresándose así en los siguientes términos:

“1. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional deberán ser sometidos, respecto de esta incidencia, a informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación.



2. No obstante lo dispuesto en esta ley, los bienes afectados al Ministerio de Defensa o al uso de las Fuerzas Armadas y los puestos a disposición de los organismos públicos que dependan de aquél, están vinculados a los fines previstos en su legislación especial.”

La inexistencia de jurisprudencia sobre casos de nulidad de planes urbanísticos y en general de instrumentos de ordenación territorial que hayan traído causa de la aplicación de la Disposición adicional segunda anteriormente citada, no parece argumento suficiente para concluir que tal supuesto no pueda producirse en ningún caso en el futuro.

#### **OBSERVACIÓN 2ª.- Memoria de Análisis de Impacto Normativo**

- **Pág. 10 del texto de la MAIN (apartado 2.2, *Resultados fundamentales del proceso participativo*).**
- **Pág. 2 de la *Ficha resumen ejecutivo* (Contenido y análisis jurídico, apartado de *Informes y Audiencia pública* ).**

Debe subsanarse la omisión de la referencia al Ministerio de Defensa como uno de los departamentos ministeriales con competencias vinculadas o afectadas por la norma, procediendo asimismo la referencia al informe que se ha solicitado de este Departamento invocando expresamente por el Ministerio proponente el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, informe que se evacúa en este acto.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

- Emilio Fernandez-Piñeyro Hernandez -

Los datos de carácter personal que puedan aparecer en este escrito o sus anexos deberán ser tratados conforme a lo establecido en la legislación vigente en materia de Protección de Datos, debiendo ser empleados únicamente para la finalidad con que fueron comunicados y mantenidos durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento.



AI V- 27/23

**INFORME PREVISTO EN EL ARTÍCULO 26.5, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY 50/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE, DEL GOBIERNO, AL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA 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.**

## 1.- ANTECEDENTES

Ley 13/2003, de 23 de mayo reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas.

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, Evaluación Ambiental.

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.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

## 2.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

La presente norma consta de exposición de motivos, un artículo único, una disposición adicional, dos transitorias, una derogatoria y tres finales.

**Su objeto es modificar 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, para aportar al ámbito de la planificación territorial y urbanística un conjunto de medidas que refuercen la estabilidad de estos instrumentos y la seguridad jurídica, mejorando la relación de los informes sectoriales del Estado con dicha planificación, tratándose de medidas vinculadas con lo dispuesto por los artículos 9.1, 24, 103.1 y 106.1. de la Constitución, que asimismo dan cumplimiento a parte de las acciones previstas a corto plazo por la Agenda Urbana Española, en el Plan de Acción de la Administración General del Estado.**

www.mapama.es  
secretaria.sgt@mapama.es

Pº Infanta Isabel, 1  
28071 – MADRID  
TEL: 91 347 45 05

CSV : GEN-af90-f5c0-4463-fc73-2541-7d55-af79-cb87

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : PALOMA GARCÍA-GALAN SAN MIGUEL | FECHA : 11/05/2023 10:35 | NOTAS : F - (Sello de Tiempo: 11/05/2023 10:35)



27 MAR. 2024 17:37:46 Entrada: 18848



Afecta básicamente a las particularidades del planeamiento de ordenación territorial y urbanística, con especial atención a los trámites procedimentales, a la legitimación para el ejercicio de acciones y a la identificación de los posibles vicios que pudieran comportar su declaración de ilegalidad.

Asimismo, se incluyen otras modificaciones puntuales entre las cuales destacan:

a) Determinar el régimen de valoraciones a efectos expropiatorios que resultó anulado por la STC 218/2015, de 22 de octubre y que reclama del legislador estatal una solución normativa y

b) Aclarar en qué situación queda el artículo 11.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, (relativo al silencio administrativo negativo respecto de determinados actos que autoricen las acciones que se concretan en dicho apartado, en relación con el régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo), tras la STC 143/2017, de 14 de diciembre.

Se trata de aspectos contenidos en la norma que, bien derivados del transcurso del tiempo desde el momento en el que fueron adoptados, bien por la necesidad de adaptarlos a los contenidos de algunas sentencias del Tribunal Constitucional o, sencillamente, detectada su ausencia en la aplicación práctica de la Ley, demandan una nueva regulación que adapte los preceptos originales al orden de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Mayor detalle del conjunto de modificaciones llevadas a cabo, según se detalla en la memoria de impacto normativo del anteproyecto.

**Uno. 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 los que así se demanda por su legislación aplicable y otros muchos aspectos que difícilmente pueden separarse al arrojar un resultado inescindible en la ordenación y el 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 complejidad extraordinaria, tanto cuantitativa, como cualitativa, a los procedimientos de tramitación y aprobación.

www.mapama.es  
secretaria.sgt@mapama.es

Pº Infanta Isabel, 1  
28071 – MADRID  
TEL: 91 347 45 05



CSV : GEN-af90-f5c0-4463-fc73-2541-7d55-af79-cb87

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : PALOMA GARCÍA-GALAN SAN MIGUEL | FECHA : 11/05/2023 10:35 | NOTAS : F - (Sello de Tiempo: 11/05/2023 10:35)

27 MAR. 2024 17:37:46 Entrada: 18848



**Dos. Las que, atendiendo a sus particularidades, establecen un régimen legal especial que tiene en cuenta cuáles son los vicios específicos de procedimiento,** deslindando, 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 dichas características, permitirían su convalidación o subsanación, con evitación de anulaciones desproporcionadas. En esa misma línea se establece un plazo propio para la impugnación indirecta de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuando ésta atienda a motivos estrictamente formales que, de acuerdo con esta Ley, no tengan la consideración de sustanciales; plazo que no podrá superar los cuatro años, a contar desde la publicación del acuerdo de aprobación definitiva.

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.

Adicionalmente se establece el régimen de impugnación mediante la acción pública cuando se trata de vicios estrictamente formales, a los que se exige, de manera congruente con los objetivos de esta ley, que tengan relevancia e influencia sobre los aspectos sustantivos de los instrumentos de ordenación. Todo ello en un nuevo marco actualizado de esta institución que demanda principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, ampliamente afianzados, como son su ejercicio diligente, de buena fe y en defensa de los intereses generales a los que responde.

**Tres. 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,** reconociendo así que son una parte, conjuntamente con el resto de

www.mapama.es  
secretaria.sgt@mapama.es

Pº Infanta Isabel, 1  
28071 – MADRID  
TEL: 91 347 45 05



CSV : GEN-af90-f5c0-4463-fc73-2541-7d55-af79-cb87

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : PALOMA GARCÍA-GALAN SAN MIGUEL | FECHA : 11/05/2023 10:35 | NOTAS : F - (Sello de Tiempo: 11/05/2023 10:35)

27 MAR. 2024 17:37:46 Entrada: 18848



los informes sectoriales de otras Administraciones Públicas, del problema que requiere solución.

Además de esos contenidos, la Ley aborda otras modificaciones que se relacionan con aspectos diversos, según se ha expuesto, que derivan de las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre; 218/2015, de 22 de octubre; 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio, que demandan una nueva regulación que adapte los preceptos originales al orden de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Estas modificaciones afectan a los siguientes artículos:

- Al apartado 4 del artículo 11, al que se otorga una nueva redacción de conformidad con la interpretación derivada de las Sentencias del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre, y 75/2018, de 5 de julio.

A la vez se excluye de la regla del silencio negativo a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública cuando sean promovidas por las Administraciones Públicas o sus entes dependientes, para que las distintas fórmulas de concertación interadministrativa que prevén un buen número de leyes urbanísticas autonómicas -con fórmulas alternativas a la licencia- puedan tener encaje en la legislación básica estatal y no encuentren, en ella, un obstáculo injustificado.

- Al apartado 2, letra a) del artículo 38, para llenar la laguna legal producida por la declaración de inconstitucionalidad del criterio de valoración que contenía, derivada de la STC 218/2015, de 22 de octubre. A través del nuevo precepto se determina el régimen indemnizatorio para la privación de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización. La metodología propuesta evita utilizar el porcentaje de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas para responder así a lo demandado por parte del Alto Tribunal y atiende a la formulación del régimen urbanístico de la propiedad de suelo recogido en el artículo 11.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, 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. Se trata, por tanto, de una metodología clara que determina la indemnización a partir del porcentaje de beneficio empresarial derivado de la actuación urbanizadora

www.mapama.es  
secretaria.sgt@mapama.es

Pº Infanta Isabel, 1  
28071 – MADRID  
TEL: 91 347 45 05



CSV : GEN-af90-f5c0-4463-fc73-2541-7d55-af79-cb87

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : PALOMA GARCÍA-GALAN SAN MIGUEL | FECHA : 11/05/2023 10:35 | NOTAS : F - (Sello de Tiempo: 11/05/2023 10:35)

27 MAR. 2024 17:37:46 Entrada: 18848





aplicado sobre el valor que le correspondería al suelo una vez finalizada la referida actuación. En una disposición transitoria se establecen criterios para la determinación del mencionado porcentaje de beneficio empresarial y determinados criterios para su concreción en un ulterior desarrollo reglamentario, contemplando aspectos como las condiciones jurídico-urbanísticas de la actuación de nueva urbanización o los plazos de desarrollo.

- A los artículos 47 y 68 del citado Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre y al artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, a los que se adicionan nuevos apartados con la finalidad de solventar la falta de regulación de aspectos registrales que se consideran necesarios.

De un lado, la regulación de un procedimiento que permita cancelar la constancia registral del derecho de reversión, fundamentalmente, en las expropiaciones urbanísticas integradas en expedientes de equidistribución de cargas y beneficios. Cuando la finca procedente de la expropiación no se incorpora al dominio público porque regresa al dominio privado como finca de resultado debe existir una regulación que permita cancelar la carga que supone la constancia registral del derecho de reversión, porque éste no puede ejercitarse.

La otra regla registral se incluye en un nuevo apartado 6 del artículo 68 y atañe al establecimiento de un plazo de caducidad acorde con la realidad de los plazos necesarios para finalizar las obras de urbanización, y la afección, con carácter de garantía real, de los terrenos al cumplimiento de las obligaciones resultantes del expediente de equidistribución de beneficios y cargas.

- Por último, se corrige una errata contenida en la disposición adicional tercera sobre las potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla que, en su redacción actual, remite al apartado séptimo de la disposición final segunda, siendo la remisión correcta la del apartado octavo.

En relación con el título competencial que ampara esta norma:

1. Tienen el carácter de condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas así como del procedimiento administrativo común dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1ª y 18ª de la Constitución, las

www.mapama.es  
secretaria.sgt@mapama.es

Pº Infanta Isabel, 1  
28071 – MADRID  
TEL: 91 347 45 05



CSV : GEN-af90-f5c0-4463-fc73-2541-7d55-af79-cb87

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : PALOMA GARCÍA-GALAN SAN MIGUEL | FECHA : 11/05/2023 10:35 | NOTAS : F - (Sello de Tiempo: 11/05/2023 10:35)

27 MAR. 2024 17:37:46 Entrada: 18848





disposiciones incluidas en los apartados Uno, Cuatro y Seis del artículo único de la Ley, la Disposición adicional primera y la Disposición transitoria segunda.

2. Tienen el carácter de condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y de legislación procesal dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1ª y 6ª, respectivamente, los apartados Dos, Siete y Ocho del artículo único, además de la Disposición Transitoria primera, que también responde al ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1. 18ª de la Constitución sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas así como del procedimiento administrativo común.

3. Tienen el carácter de legislación estatal sobre expropiación forzosa dictadas en ejercicio de la competencia exclusiva reservada al legislador general en el artículo 149.1.18ª los apartados Cinco y Nueve del artículo único y la Disposición final primera.

4. Tienen el carácter de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas así como del procedimiento administrativo común dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, la Disposición adicional primera y la Disposición transitoria segunda.

5. Tienen el carácter de condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de legislación básica sobre protección del medio ambiente dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1ª, 13ª y 23ª de la Constitución, las disposiciones incluidas en el apartado Tres del artículo único.

El proyecto se acompaña de la memoria de impacto normativo prevista en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, preceptiva conforme a lo establecido en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

www.mapama.es  
secretaria.sgt@mapama.es

Pº Infanta Isabel, 1  
28071 – MADRID  
TEL: 91 347 45 05



CSV : GEN-af90-f5c0-4463-fc73-2541-7d55-af79-cb87

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : PALOMA GARCÍA-GALAN SAN MIGUEL | FECHA : 11/05/2023 10:35 | NOTAS : F - (Sello de Tiempo: 11/05/2023 10:35)

27 MAR. 2024 17:37:46 Entrada: 18848



### 3.- TRAMITACIÓN.

La tramitación del anteproyecto de ley la lleva a cabo el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, según consta en la memoria de impacto normativo del mismo.

### 4.- OBSERVACIONES.

Esta Secretaría General Técnica, una vez consultados los centros directivos del Departamento, no presenta observaciones al proyecto.

Es cuanto cabe informar, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En Madrid.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA,

Paloma García-Galán San Miguel.

**SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE  
TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.**

[www.mapama.es](http://www.mapama.es)  
[secretaria.sgt@mapama.es](mailto:secretaria.sgt@mapama.es)

Pº Infanta Isabel, 1  
28071 – MADRID  
TEL: 91 347 45 05



CSV : GEN-af90-f5c0-4463-fc73-2541-7d55-af79-cb87

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : PALOMA GARCÍA-GALAN SAN MIGUEL | FECHA : 11/05/2023 10:35 | NOTAS : F - (Sello de Tiempo: 11/05/2023 10:35)

27 MAR. 2024 17:37:46 Entrada: 18848

FIRMADO por : FRANCISCO JAVIER PEÑALVER HERNANDEZ. A fecha : 29/05/2023 14:35:13  
El documento consta de un total de 8 folios. Folio 1 de 8 - Código Seguro de Verificación: 1552821-39534980. Verificable en https://serviciosede.mineco.gob.es/csv/ según Orden Ministerial del 24/2/2011



MINISTERIO  
DE ASUNTOS ECONÓMICOS  
Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

34E-23

GEISER e00023788123

Se ha recibido en esta Secretaría General Técnica solicitud de informe, de acuerdo con el artículo 26.5, primer párrafo, de la Ley 50/1997, de 26 de noviembre, del Gobierno, sobre el **Anteproyecto de ley por la que se modifica 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.**

En relación con dicha solicitud se informa que, una vez consultados los órganos superiores y directivos, este departamento realiza las siguientes observaciones a su contenido:

#### 1. Consideraciones de carácter general

No se recoge entre las modificaciones propuestas al 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 (en adelante, "LSRU"), una cláusula de salvaguarda de la numerosa normativa sectorial de aplicación que afecta a esta materia. La existencia de esta profusa y heterogénea normativa sectorial se reconoce en la propia exposición de motivos del proyecto al mencionar "(...) *las heterogéneas, dispersas, muy numerosas e incluso a veces desconocidas, afecciones procedentes de la legislación sectorial, tanto estatal, como autonómica*", así como en su disposición adicional única (creación de una plataforma para agilizar la emisión de los informes sectoriales).

Por ello, se propone incluir entre las modificaciones propuestas un nuevo apartado Once que añada a la disposición final segunda de la LSRU lo resaltado a continuación:

Paseo de la Castellana, 162  
28071 Madrid  
Tel: 91 603 83 52  
sgt@economia.gob.es

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

REGAGE23s00034117018

CSV

GEISER-ddcc-bcdf-005e-4756-a8de-633c-d9a4-cc39

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

29/05/2023 14:42:29 Horario peninsular

Validez del documento

Original



GEISER-ddcc-bcdf-005e-4756-a8de-633c-d9a4-cc39



*"Disposición final segunda. Título competencial y ámbito de aplicación.*

1. (...)

(...)

9. Lo dispuesto en esta ley se aplicará sin perjuicio de los regímenes civiles, forales o especiales, allí donde existen. Asimismo, se aplicará sin perjuicio de lo previsto en la normativa sectorial que, en su caso, resulte de aplicación."

## 2. Observaciones a la parte expositiva

En la parte expositiva se echa en falta una mención a los principios de buena regulación del artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Con carácter general, estos principios, responden al siguiente contenido que es conveniente adaptar a lo que se pretende regular en el proyecto normativo: el principio de necesidad, se identifica con la razón de interés general que se persigue con la propuesta normativa; el principio de eficacia, se identifica con la mejor regulación para conseguir los resultados; el principio de eficiencia con cómo conseguir los resultados al menor coste y el uso racional de los recursos y de las cargas; el principio de seguridad jurídica describiría la coherencia del texto con el ordenamiento jurídico nacional y el europeo; el principio de proporcionalidad se identifica con la regulación imprescindible para alcanzar el fin y la transparencia con la participación ciudadana e instituciones en su elaboración, mediante consulta pública y audiencia e información.

Asimismo, quizás faltaría una breve referencia a la tramitación y a las principales consultas realizadas, por ejemplo, a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, aunque conforme a lo establecido en la Directriz de Técnica Normativa (DTN) número 13 sólo es exigible a los proyectos de reales decretos legislativos, reales decretos y decretos-leyes.



FIRMADO por : FRANCISCO JAVIER PEÑALVER HERNANDEZ. A fecha : 29/05/2023 14:35:13  
El documento consta de un total de 8 folios. Folio 3 de 8 - Código Seguro de Verificación: 1552821-39534980. Verificable en https://serviciosede.mineco.gob.es/csv/ según Orden Ministerial del 24/2/2011

3



### 3. Observaciones al articulado del proyecto

- Al apartado Tres (modificación del artículo 11.4 de la LSRU).

Esta propuesta de modificación no tiene en cuenta el régimen de colaboración entre Administraciones públicas que afecte a la instalación o explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas que consagra la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (en adelante, "Lgtel"); en particular, el régimen de intervención administrativa -y los supuestos de exención de licencias y otras autorizaciones y su sustitución por una declaración responsable o comunicación previa- previsto en su artículo 49.

Por ello, y en línea con la observación de carácter general antes formulada, se propone la siguiente redacción a este apartado:

*"Tres. El apartado 4 del artículo 11 queda redactado como sigue:*

*(...) 4. Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, y sin perjuicio del régimen de intervención administrativa previsto en la normativa sectorial que en su caso resulte de aplicación, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:*

*(...)"*

- Al apartado Seis (modificación del artículo 55 de la LSRU).

-En relación con este artículo *titulado Nulidad y anulabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de los actos dictados a su amparo*, se realizan las siguientes observaciones:

MINISTERIO  
DE ASUNTOS ECONÓMICOS  
Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

REGAGE23s00034117018

CSV

GEISER-ddcc-bcdf-005e-4756-a8de-633c-d9a4-cc39

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

29/05/2023 14:42:29 Horario peninsular

Validez del documento

Original



GEISER-ddcc-bcdf-005e-4756-a8de-633c-d9a4-cc39

FIRMADO por : FRANCISCO JAVIER PEÑALVER HERNANDEZ. A fecha : 29/05/2023 14:35:13  
El documento consta de un total de 8 folios. Folio 4 de 8 - Código Seguro de Verificación: 1552821-39534980. Verificable en <https://serviciosede.mineco.gob.es/csv/> según Orden Ministerial del 24/2/2011



Se señala que el título no coincide con el contenido del artículo ya que este únicamente menciona la nulidad de pleno derecho con sometimiento a las reglas generales y en el apartado 2 se recoge le nulidad sin especificar si es nulidad de pleno derecho o nulidad relativa o anulabilidad. En todo caso en el artículo no menciona nada al respecto de la anulabilidad, por lo que debería revisarse el mismo en este sentido.

Además, se recuerda que los vicios formales y procedimentales, no pueden llevar con carácter general a las mismas consecuencias, de conformidad con lo establecido en los artículos 47 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados”, y el vicio procedimental puede dar lugar a nulidad de pleno derecho o anulabilidad.

-En segundo lugar, se señala que el apartado 2.c) recoge como uno de los supuestos de nulidad por vicios formales o de procedimiento *“la omisión de trámites de participación de otros órganos u organismos públicos o Administraciones Públicas en relación con los informes que sean preceptivos de conformidad con su normativa reguladora y cuando la subsanación del defecto, de conformidad con lo dispuesto por el apartado 6, sea especialmente compleja por la relevancia e influencia que tengan en el resultado global del instrumento de ordenación”*. Se citan a continuación, como ejemplos de tal influencia y salvo que se determine lo contrario, los informes (i) hidrológico, (ii) de costas, (iii) de carreteras y (iv) demás infraestructuras de carácter estructurante afectadas, de conformidad con su legislación aplicable.

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

REGAGE23s00034117018

CSV

GEISER-ddcc-bcdf-005e-4756-a8de-633c-d9a4-cc39

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

29/05/2023 14:42:29 Horario peninsular

Validez del documento

Original





FIRMADO por : FRANCISCO JAVIER PEÑALVER HERNANDEZ. A fecha : 29/05/2023 14:35:13  
El documento consta de un total de 8 folios. Folio 5 de 8 - Código Seguro de Verificación: 1552821-39534980. Verificable en https://serviciosede.mineco.gob.es/csv/ según Orden Ministerial del 24/2/2011



Más allá de entender necesaria la mención expresa al informe de telecomunicaciones junto a los antedichos supuestos<sup>1</sup>, se cuestiona la legalidad de prever la subsanación – que el propio apartado 6 limita a los vicios formales no mencionados en el apartado 2- tratándose de vicios de procedimiento esenciales.

En efecto, de conformidad con la STS 569/2020 de 27 de mayo de 2020 – que cita la más reciente STS 763/2022, de 23 de febrero de 2022- *“los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan con una ulterior subsanación”*, reconociéndose en la primera de las sentencias citadas como un vicio de procedimiento esencial, precisamente, la omisión de uno de los informes que se mencionan – a saber, el informe de costas- en el descrito apartado 2.c).

Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad reconocida en la jurisprudencia antes citada para *“aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial”*, de poder declarar la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones – según prevé el apartado 4 de la propuesta de modificación del artículo 55 LSRU incluida en el proyecto-, pero *“sin que ello*

<sup>1</sup> Pese a no incluirse su modificación en el proyecto que se informa, esta observación se formula asimismo respecto del artículo 22 de la LSRU, a fin de mencionar expresamente el informe preceptivo en materia de telecomunicaciones conforme a lo previsto en la Lgtel.

De acuerdo con lo anterior, se propone introducir en el proyecto un nuevo apartado para la modificación del mencionado artículo 22 apartado 3.c) de la LSRU en los siguientes términos:

*“3. (...) c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y de telecomunicaciones, y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras”.*

MINISTERIO  
DE ASUNTOS ECONÓMICOS  
Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL



FIRMADO por : FRANCISCO JAVIER PEÑALVER HERNANDEZ. A fecha : 29/05/2023 14:35:13  
El documento consta de un total de 8 folios. Folio 6 de 8 - Código Seguro de Verificación: 1552821-39534980. Verificable en https://serviciosede.mineco.gob.es/csv/ según Orden Ministerial del 24/2/2011



autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento" (F.J: 7ª STS 569/2020).

- A la disposición adicional única (creación de una plataforma para agilizar la emisión de los informes sectoriales).

El apartado 2 de esta disposición adicional prevé que *"la citada plataforma servirá, igualmente, para instrumentalizar el requerimiento a que hace referencia el apartado 4 de la Disposición Adicional 2ª de la Ley 13/2023, de 23 de mayo reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas"*.

Al respecto, cabe señalar que el requerimiento de emisión de informes sectoriales preceptivos y vinculantes -entre los que se encuentra el informe en materia de telecomunicaciones, previsto por el artículo 50.2 de la Lgtel- a través de la citada plataforma únicamente puede servir como mecanismo para cursar su solicitud, sin que su práctica por parte del órgano competente para aprobar el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística permita dar por cumplidos *"(...) en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada"* que la mencionada disposición adicional 2ª exige para entender evacuados dichos informes con carácter favorable, una vez transcurrido el plazo máximo de 2 meses y salvo que afecte al dominio público o al servicio públicos de titularidad estatal.

De acuerdo con lo anterior, se propone modificar la citada disposición adicional única del proyecto como sigue:

***"2. La citada plataforma servirá, igualmente, para instrumentalizar el requerimiento a que hace referencia Lo dispuesto en el apartado anterior se entenderá sin perjuicio de lo previsto en el apartado 4 de la Disposición Adicional 2ª de la Ley 13/2023, de 23 de mayo reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas"***.

MINISTERIO  
DE ASUNTOS ECONÓMICOS  
Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL



FIRMADO por : FRANCISCO JAVIER PEÑALVER HERNANDEZ. A fecha : 29/05/2023 14:35:13  
El documento consta de un total de 8 folios. Folio 7 de 8 - Código Seguro de Verificación: 1552821-39534980. Verificable en https://serviciosede.mineco.gob.es/csv/ según Orden Ministerial del 24/2/2011



4. Observaciones a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo

En la Memoria de Análisis del Impacto Normativo se echan en falta numerosas cuestiones:

En primer lugar, faltaría por incluir la denominada ficha ejecutiva, en la que se resume el contenido que posteriormente se expondrá en el propio “cuerpo de la memoria”.

En segundo lugar, en el propio “cuerpo de la memoria” y de acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y la denominada “guía metodológica”, los apartados de la memoria han de ser completados con las siguientes cuestiones:

- En el apartado a) Oportunidad de la propuesta, faltaría hacer una mención a los principios de buena regulación del artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Asimismo, habría que incluir una mención al hecho de si el proyecto normativo está incluido o no en el Plan Normativo 2023 (artículo 25.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) y en el caso de no estarlo la justificación para proceder a su tramitación.
- En el apartado B) Contenido y análisis jurídico faltarían incluir los siguientes epígrafes: Estructura; normas derogadas; engarce con el derecho nacional y dado el caso con el europeo; efectos sobre el procedimiento administrativo de normas comunitarias y leyes, entrada en vigor y vigencia, y por último el relativo al rango normativo.
- Respecto a los apartados relativos al d) Impacto económico y presupuestario y f) Impacto por razón de género, en la infancia, en la adolescencia y en la familia: Sólo se recogen en la memoria los relativos al impacto económico, presupuestario y por razón de género. Por lo que faltaría hacer una mención a los relativos a la infancia, adolescencia y a la familia.



FIRMADO por : FRANCISCO JAVIER PEÑALVER HERNANDEZ. A fecha : 29/05/2023 14:35:13  
El documento consta de un total de 8 folios. Folio 8 de 8 - Código Seguro de Verificación: 1552821-39534980. Verificable en https://serviciosede.mineco.gob.es/csv/ según Orden Ministerial del 24/2/2011



- En relación a g) otros impactos, se estima que sería conveniente, hacer una mención, aunque sea para concluir que el impacto es nulo, al impacto medioambiental y al principio de no causar daño significativo al medio ambiente (DASH).
- Y, por último, el epígrafe relativo a la i) descripción de la tramitación y consultas, habría que completarlo dado que se menciona que se han solicitado informe al resto de los departamentos ministeriales, pero no se señala en concreto a cuáles. Tampoco se hace referencia a la petición de informe a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Firmado electrónicamente por el Secretario General Técnico

Fco. Javier Peñalver Hernández

**SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA. MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.**

8

MINISTERIO  
DE ASUNTOS ECONÓMICOS  
Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

REGAGE23s00034117018

CSV

GEISER-ddcc-bcdf-005e-4756-a8de-633c-d9a4-cc39

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

29/05/2023 14:42:29 Horario peninsular

Validez del documento

Original



GEISER-ddcc-bcdf-005e-4756-a8de-633c-d9a4-cc39

JUSTIFICANTE DE REGISTRO EN OFICINA DE REGISTRO

|                               |                                                                |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Oficina:                      | Registro Auxiliar de la Secretaría General Técnica - O00002071 |
| Fecha y hora de registro en   | 11/05/2023 14:17:20 (Horario peninsular)                       |
| Fecha presentación:           | 11/05/2023 14:15:54 (Horario peninsular)                       |
| Número de registro:           | REGAGE23s00030278793                                           |
| Tipo de documentación física: | Documentación adjunta digitalizada                             |
| Enviado por SIR:              | Sí                                                             |

|                                                 |                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Información del registro                        |                                                                                                                                                                                      |
| Tipo Asiento:                                   | Salida                                                                                                                                                                               |
| Resumen/Asunto:                                 | Anteproyecto de ley por la que se modifica 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 |
| Unidad de tramitación origen/Centro directivo:  | Subdirección General de Informes y Relaciones Internacionales - EA0044688 / Ministerio de Hacienda y Función Pública                                                                 |
| Unidad de tramitación destino/Centro directivo: | Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana - E05065601 / Administracion del Estado                                                                                         |
| Ref. Externa:                                   |                                                                                                                                                                                      |

|                 |                                                                                                                                 |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Adjuntos        |                                                                                                                                 |
| Nombre:         | 02AD230480 Firmado.pdf                                                                                                          |
| Tamaño (Bytes): | 101.758                                                                                                                         |
| Validez:        | Original                                                                                                                        |
| Tipo:           | Documento Adjunto                                                                                                               |
| CSV:            | GEISER-0cc7-25f4-04ec-41ad-86ec-c087-dac1-79aa                                                                                  |
| Hash:           | b8ce26f70c2b94d4bdbbd7681e1df87a314b910631387b227f0fcf651b132d912fdf84692a1057d037bb4ac1a8b33dbc29e832259cdf406eefc66f7e5052e3d |
| Observaciones:  |                                                                                                                                 |

La Oficina de Registro Registro Auxiliar de la Secretaría General Técnica declara que las imágenes electrónicas anexadas son imagen fiel e íntegra de los documentos en soporte físico origen, en el marco de la normativa vigente.

El registro realizado está amparado en el Artículo 16 de la Ley 39/2015.  
De acuerdo con el art. 31.2b de la Ley 39/15, a los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.  
Podrán consultar el estado de su registro en Carpeta ciudadana. <https://sede.administracion.gob.es/carpeta/>  
La documentación adjunta estará disponible para su consulta y descarga durante un período de un año.

|                      |                                                                                                                       |                                          |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| ÁMBITO-PREFIJO       | CSV                                                                                                                   | FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO               |
| GEISER               | GEISER-ff29-b46a-3dde-4a79-885e-7cdf-66a5-00f2                                                                        | 11/05/2023 14:17:20 (Horario peninsular) |
| Nº REGISTRO          | DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN                                                                                               | VALIDEZ DEL DOCUMENTO                    |
| REGAGE23s00030278793 | <a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida</a> | Original                                 |



02AD230480. E.23/ 23795528.F.

Se ha recibido en esta Secretaría General Técnica, procedente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, para informe a efectos de lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, un **"Anteproyecto de ley por la que se modifica 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"**.

1.- La modificación que se propone tiene como principal objetivo reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, además de adecuar determinados artículos o contenidos de la vigente Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional contenidos en sentencias dictadas en los recursos interpuestos contra las leyes que en su día refundió.

De las modificaciones incluidas en el presente anteproyecto cabe destacar las siguientes:

- En el apartado tres del artículo único se da una nueva redacción al apartado 4 del artículo 11, de conformidad con la interpretación derivada de las Sentencias del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio, a la vez que se excluye de la regla básica del silencio negativo a las obras de edificación de nueva planta, salvo que se trate de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública promovida por las Administraciones Públicas o sus entes dependientes.

- En el apartado cuatro se modifica el artículo 38 para determinar el régimen indemnizatorio para la privación de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.

- Los apartados cinco y nueve son nuevos, y en ellos se adicionan, a los artículos 47 y 68 respectivamente, nuevos apartados con la finalidad de solventar la falta de regulación de aspectos registrales que se consideran necesarios.

- El apartado seis incorpora más apartados al artículo 55 de la Ley sobre nulidad y anulabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de los actos dictados a su amparo.

- El apartado diez modifica la disposición adicional tercera, relativa a las potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla, estableciendo que la aprobación definitiva de los Planes Especiales no previstos en el Plan General, y





de sus modificaciones, así como de las modificaciones del Plan General, corresponderá a los órganos competentes de las ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo de la Administración General del Estado

- La disposición adicional única (antes disposición adicional primera) sigue creando una plataforma para agilizar la emisión de los informes sectoriales, siendo el plazo previsto para la puesta en marcha de esta plataforma será de un año (antes seis meses) a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

- La disposición final primera introduce una modificación nueva, en concreto la modificación de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, en el sentido de otorgar un derecho preferente a los reversionistas frente a terceros posibles adquirentes para recuperar el bien o derecho expropiados.

2.- El proyecto se acompaña de la preceptiva Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN), en la que se indica que el impacto de la modificación propuesta en los Presupuestos Generales del Estado es nulo, no generando ningún compromiso ni obligación económica extra. También se señala que el anteproyecto no implicará la necesidad de incrementar las dotaciones, ni las retribuciones u otros costes de personal al servicio del sector público.

3.- Examinado el proyecto, y una vez consultados los órganos competentes del departamento, se formulan las siguientes observaciones:

**Primera.** - Se considera necesario, por su contenido, que la presente norma recabe la aprobación previa prevista en el artículo 26.5, párrafo 5º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que los textos finales del proyecto deberán remitirse a este Ministerio a fin de sustanciar el citado trámite. Asimismo, se sugiere recoger este trámite en la MAIN.

**Segunda.** - Con carácter meramente formal se señala lo siguiente:

- Se sugiere considerar la inclusión en el título del anteproyecto una referencia a que se modifica la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa.
- Se ha advertido un error en el párrafo primero de la parte II del preámbulo, al indicarse que en el anteproyecto se adoptan una serie de medidas de cuatro tipos, recogándose sin embargo sólo tres.
- En el apartado dos del artículo único, se considera que podría suprimirse la referencia al "*Artículo 5. Derechos del ciudadano. Todos los ciudadanos tienen derecho a: [...]*", pues la modificación solo se refiere a la letra f), que es la única que debería recogerse.
- La disposición transitoria primera modifica 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. De



acuerdo con una correcta técnica normativa, debería incluirse dicha modificación como uno de los apartados del artículo único del anteproyecto, en lugar de como disposición transitoria del mismo.

- Idéntica observación cabría formular a la disposición transitoria segunda del anteproyecto, que introduce una disposición transitoria segunda en el texto refundido.

En Madrid, a 14 de mayo de 2023

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA



Marta de Andrés Novo

**SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES,  
MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. -**



N/Ref.PN 40/2023.Informe 26.5.1º LG  
SGDNIP/AN

## INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA 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

Ha tenido entrada en esta Secretaría General Técnica escrito de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana solicitando la emisión de informe sobre el anteproyecto de ***“Ley por la que se modifica 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”***, acompañado de su correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN).

A la vista del expediente y en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, esta Secretaría General Técnica emite el siguiente informe:

### 1.- ANTECEDENTES Y OBJETO

#### 1.1 Antecedentes

En los últimos años han proliferado en varios países europeos, entre los que se encuentra España, las anulaciones de instrumentos de planificación territorial y urbanística que se amparan en el dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales. Estos instrumentos tienen una tramitación, e incluso unos contenidos, que los diferencian de manera muy sensible de las disposiciones de carácter general.

El dilatado transcurso de tiempo que media entre la entrada en vigor de dichos planes y las sentencias que los anulan, la reviviscencia de planes anteriores, la imposibilidad de subsanar deficiencias que podrían ser puramente formales y la “nulidad en cascada” de su planeamiento de desarrollo e, incluso, de muchos de sus actos de aplicación, provoca una crisis en el sistema que pone en riesgo su propia credibilidad. A ello se une la gran complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva como procedimental, de dichos planes, agravada por la existencia, no sólo de una nutrida legislación autonómica de ordenación





territorial y urbanística, sino, sobre todo, por las heterogéneas, dispersas y cada vez más numerosas afecciones procedentes de la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica. Decenas de planes urbanísticos y, en menor medida, también territoriales, se han anulado y continúan anulándose, generando una amenaza grave y constante para la seguridad jurídica, además de una clara paralización de la potestad planificadora de las Administraciones públicas competentes.

El diagnóstico que realiza al respecto la Agenda Urbana española, aprobada el 22 de febrero de 2019, pone de manifiesto los acuciantes problemas a los que dicho planeamiento se enfrenta. Problemas que, además, forman parte ya de las preocupaciones cotidianas de la doctrina especializada de nuestro país y, por supuesto, de las Administraciones con competencias en materia de urbanismo.

En este contexto, el Estado tiene la responsabilidad de adoptar, en el ámbito de sus competencias, una serie de medidas que contribuyan a mejorar el marco normativo vigente, porque como recordó el Tribunal Constitucional en la STC 46/1990, de 15 de marzo, *"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 (...)"*.

Así, es necesario afrontar una reforma legislativa que dote a estos importantes instrumentos de la estabilidad, certeza y seguridad jurídica que demandan porque los planes urbanísticos son una herramienta imprescindible para la política de vivienda, así como para importantes políticas económicas, cuya incidencia en la propia economía nacional y en la creación de empleo es clave (pensemos en el turismo, por ejemplo). También resultan ineludibles si se quiere proteger adecuadamente el medio ambiente, aplicando al planeamiento la moderna herramienta de la evaluación ambiental estratégica, que las ciudades contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático, mediante la vinculación de la edificación con el clima local y exigiendo nuevamente la planificación de nuevos contenidos relacionados con la eficiencia energética.

El Plan de Acción de la Administración General del Estado que incluye la Agenda Urbana Española, ya citada, menciona, entre las acciones prioritarias que se abordarán en el





corto plazo, la de innovar el marco legislativo estatal para garantizar la seguridad jurídica y la estabilidad de los instrumentos de planificación territorial y urbanística.

## 1.2 Objeto

El proyecto normativo que se informa tiene por objeto la modificación del texto refundido del **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**.

Con esta modificación legislativa se persigue en última instancia:

- Aportar al ámbito de la planificación territorial y urbanística un conjunto de medidas que refuercen la estabilidad de los instrumentos anteriormente mencionados y su seguridad jurídica, con especial atención a los trámites procedimentales, a la legitimación para el ejercicio de acciones y a la identificación de los posibles vicios que pudieran comportar su declaración de ilegalidad, todos ellos aspectos de competencia exclusiva del Estado.
- Adaptar la norma a las circunstancias actuales, así como a los contenidos de algunas sentencias del Tribunal Constitucional. En concreto, se trata de las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre; 218/2015, de 22 de octubre; 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio, todas las cuales demandan una nueva regulación que adapte los preceptos originales al orden de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

Finalmente, se opera una modificación menor de la **Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa**.

## 2.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO

### 2.1. Estructura

El proyecto normativo se estructura en una parte expositiva, una parte dispositiva -con un artículo único- y una parte final -con una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales-.





## 2.2. Articulado

El **artículo único**, con **diez apartados**, contiene las modificaciones del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Las modificaciones que se introducen en el texto refundido son, fundamentalmente, las siguientes:

- Las relacionadas con la naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, 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 los que así se demanda por su legislación aplicable y otros muchos aspectos que difícilmente pueden separarse al arrojar un resultado inescindible en la ordenación y el posterior desarrollo del modelo territorial y urbanístico adoptado.
- Las que establecen un régimen legal especial que tiene en cuenta cuáles son los vicios específicos de procedimiento, deslindando, 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 dichas características, permitirían su convalidación o subsanación, con evitación de anulaciones desproporcionadas.

En esa misma línea se establece un plazo propio para la impugnación indirecta de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuando ésta atienda a motivos estrictamente formales que, de acuerdo con este texto, no tengan la consideración de sustanciales.

Adicionalmente se establece el régimen de impugnación mediante la acción pública cuando se trata de vicios estrictamente formales, a los que se exige, de manera congruente con los objetivos de este texto, que tengan relevancia e influencia sobre los aspectos sustantivos de los instrumentos de ordenación. Todo ello en un nuevo marco actualizado de esta institución que demanda principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, ampliamente afianzados, como son su ejercicio diligente, de buena fe y en defensa de los intereses generales a los que responde.

- 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, reconociendo así que son una parte, conjuntamente con el resto de los informes sectoriales de otras administraciones públicas, del problema que requiere solución.

- Finalmente, el anteproyecto de ley aborda otras modificaciones que se relacionan con aspectos diversos. Algunas atienden al transcurso del tiempo desde el momento en el que fueron aprobados. Otras, a la necesidad de adecuar determinados artículos o contenidos de la vigente Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional contenidos en sentencias dictadas en los recursos interpuestos contra las leyes que en su día refundió. En concreto, se trata de las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre; 218/2015, de 22 de octubre; 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio, todas las cuales demandan una nueva regulación que adapte los preceptos originales al orden de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

### 2.3. Parte final

- La **disposición adicional única** contiene el compromiso del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de poner a disposición de todas las administraciones públicas una plataforma telemática que facilite la información necesaria para solicitar los informes sectoriales con incidencia en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como su emisión y gestión. Servirá dicha plataforma, igualmente, para tratar de solucionar el problema de la inactividad o retrasos de la Administración en la emisión de los informes que le competen.
- La **disposición transitoria primera** establece criterios para la aplicación del nuevo régimen indemnizatorio derivado del artículo 38.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana y sólo hasta que se apruebe el desarrollo reglamentario previsto por este texto.
- La **disposición transitoria segunda** aborda las reglas transitorias que se consideran necesarias en relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que resulten afectados por recursos administrativos y contencioso-administrativos a la entrada en vigor del texto y cuya impugnación tenga o haya tenido origen en motivos formales o procedimentales que, de conformidad con aquélla, resultarían subsanables.





- La **disposición derogatoria** prevé la derogación de cuantas disposiciones se opongan a lo previsto en el texto.
- La **disposición final primera** modifica la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, para dotar de coherencia a la modificación que se introduce en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana en relación con la cancelación registral de derechos que constan inscritos en fincas procedentes de expedientes de expropiación urbanística, replicándola en la legislación de expropiación forzosa.
- Finalmente, las **disposiciones finales segunda y tercera** contienen los títulos competenciales del Estado que sustentan las medidas adoptadas y la entrada en vigor de la norma, respectivamente.

### 3. VALORACIÓN Y OBSERVACIONES

#### 3.1 Consultas internas

Esta Secretaría General Técnica ha solicitado informe a las Secretarías de Estado de Comercio y de Turismo y a la Secretaria General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, que no han realizado observaciones.

#### 3.2 Valoración

Examinado el proyecto normativo de referencia, esta Secretaria General Técnica, en el ámbito de sus competencias, valora favorablemente la presente iniciativa normativa, entendiendo que debe seguir su tramitación de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.

No obstante, se formulan las siguientes observaciones, relativas tanto al texto del proyecto normativo como a la MAIN, con el ruego de que sean tenidas en consideración por esa Secretaría General Técnica.

#### 3.3 Observaciones

##### 3.3.1 Al texto





- El proyecto normativo remitido para informe modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, y no el real decreto legislativo, tal y como indica el título del texto remitido, por lo que sería necesario corregirlo.
- De acuerdo con el apéndice a) 2.º de las Directrices de técnica normativa (en adelante, DTN) aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición, éstas se escribirán con minúscula.

Asimismo, de acuerdo con el apéndice a) 4.º de las DTN, la parte citada de una norma se escribirá en minúscula: artículo, apartado, párrafo, disposición final primera, capítulo, sección, título, libro.

- Se recomienda suprimir los puntos suspensivos que figuran al inicio de algunos textos de regulación, así como entrecomillar uniformemente el referido texto de regulación en todos los casos, de forma que se ajuste al modo indicado en las DTN.
- De acuerdo con el apartado 72 de las DTN, la cita de la Constitución debe realizarse siempre por su nombre, Constitución Española.
- De acuerdo con el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es necesario que, en la parte expositiva de la norma, se justifique la adecuación de la misma a los principios de buena regulación recogidos en dicho artículo.
- De acuerdo con los apartados 54 y 57 de las DTN, el título del artículo único no debe hacer referencia a los objetivos de la modificación y, además, debe realizarse con la siguiente composición:

**Artículo Único. Modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre.**

{margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra; citando la palabra completa, no su abreviatura; en el mismo tipo de letra que el texto, preferiblemente





«arial 12»; en negrita; sin subrayado ni cursiva; tras la palabra, el ordinal escrito con letras en negrita, seguido de un punto y un espacio; a continuación, el título del artículo en cursiva y con minúsculas, salvo la primera letra, y un punto al final}.

Además, de acuerdo con los apartados 55, 56 y 57 de las DTN, después del título del artículo debe insertarse un texto marco, los distintos apartados van sin negrita y el texto de regulación debe ir sangrado y sin cursiva.

- De acuerdo con el apartado 61 de las DTN, se recomienda que en el apartado cinco del artículo único se reproduzca el contenido íntegro del artículo 47 con los nuevos apartados.
- En relación con el artículo 55, la nueva redacción del apartado 1 dispone lo siguiente:

*“1. La nulidad de pleno derecho de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística por vicios materiales o sustantivos se regirá por las disposiciones reguladoras del procedimiento administrativo común.”*

A este respecto, se indica que *“las normas reguladoras del procedimiento administrativo común”* se contienen en el Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, rubricado *“De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”*. En cambio, la nulidad de pleno derecho se regula en el artículo 47 de dicha ley, rubricado *“Nulidad de pleno derecho”*, el cual se encuentra ubicado en el Capítulo III (*“Nulidad y anulabilidad”*), del Título III (*“De los actos administrativos”*).

Por ello, se recomienda la revisión del texto mencionado.

Adicionalmente, el apartado 5 de este mismo precepto parece desarrollar específicamente supuestos de nulidad de pleno derecho, lo que parece no concordar con el citado apartado 1, al exceder de lo previsto en el mismo. Este mismo apartado 5 se refiere en términos similares a la revisión de oficio:

*“... se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.”*





A este respecto, se recuerda que la regulación de la revisión de oficio se regula en el Capítulo I (*“Revisión de oficio”*) del Título V (*“De la revisión de los actos en vía administrativa”*) de la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre.

- El apartado 1 del artículo 62 tiene la siguiente redacción:

*“Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. El ejercicio de esta acción:”*

A este respecto, y pese a que la redacción actual del vigente artículo 62.1 va en el mismo sentido, parece que la referencia a una *“acción pública”* ante los *“órganos administrativos”* podría inducir a error, por lo que se sugiere emplear una redacción acorde con el objeto del precepto y la finalidad pretendida, quizás mejor expresada en el primer inciso de la letra b) de este mismo apartado (*“la consideración de parte interesada a los efectos previstos por la legislación de procedimiento administrativo común”*).

- El primer inciso del apartado 2 del artículo 64 dice lo siguiente:

*“La impugnación con carácter indirecto de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística sólo será posible cuando no haya transcurrido el plazo de cuatro años, contados desde el día siguiente al de la publicación de su acuerdo de aprobación definitiva. El recurso únicamente podrá basarse en los vicios de ilegalidad material en que pudieren incurrir, sin que sea posible aducir los eventuales vicios formales o atinentes al procedimiento, que sólo podrán plantearse mediante el recurso directo regulado por el artículo 25 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.”*

Esta novedad, pues la vigente redacción del artículo 64 no contempla este impedimento, podría otorgar un carácter de intangibilidad a una disposición de rango inferior a la ley (cuando no un acto administrativo) equivalente al que tiene una norma con dicho carácter. Además, cabría que pudiera permitir el dictado de actos y resoluciones administrativos fundados en textos contrarios a las leyes u otras disposiciones de rango superior. Por ello convendría revisar la redacción propuesta de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.3 de la Constitución (*“La Constitución*





*garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa") y en el artículo 106.1 de la Constitución ("Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican").*

Además, sería conveniente analizar el impacto de lo anterior si resultase de aplicación el régimen descrito de forma retroactiva, por aplicación de lo previsto en la nueva disposición transitoria segunda que se quiere introducir en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por la disposición transitoria segunda del proyecto objeto de informe.

Por último, la cita que se hace en este apartado 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, debe hacerse de acuerdo con las DTN.

- De acuerdo con el apartado 37 de las DTN, la composición de las disposiciones de la parte final debe realizarse de la siguiente manera:

*Disposición adicional única. Creación de una plataforma para agilizar la emisión de los informes sectoriales.*

{margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra de la primera palabra; citando las palabras completas, sin abreviaturas; en el mismo tipo de letra que el texto, preferiblemente «arial 12»; sin negrita ni subrayado ni cursiva; a continuación, el ordinal en letra, seguido de un punto y un espacio; después, el título de la disposición en cursiva y con minúsculas, salvo la primera letra, y un punto al final}.

Además, el texto de las mismas deberá ir sin comillas y sin cursiva.

- Las dos disposiciones transitorias modifican y añaden, respectivamente, disposiciones transitorias al texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, modificado en el artículo único. Por tanto, estas modificaciones deberían incorporarse en el artículo único, como apartados once y doce, y no en el régimen







transitorio de la norma. Además, debería invertirse el orden, colocando en primer lugar la que añade una nueva disposición transitoria segunda.

- Finalmente, de acuerdo con el apartado 61 de las DTN, en la disposición final primera se recomienda reproducir el contenido íntegro del artículo 54 la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, con los cambios realizados. Además, se ha detectado una errata en la numeración de la última letra del apartado 5.

### 3.3.2 A la MAIN

- En el apartado II.1 de la memoria, relativo al contenido de la norma, se considera procedente incluir una explicación de las disposiciones de la parte final.
- En el apartado III.5 de la memoria, así como en la ficha del resumen ejecutivo, sería necesario indicar sobre qué otros ámbitos puede tener efectos la norma, de acuerdo con la normativa vigente, como es el caso del cambio climático y el medio ambiente.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Nuria García González

*-Firmado electrónicamente-*

SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES,  
MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.





En relación con la petición de informe, en virtud de lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sobre el anteproyecto de ley por la que se modifica el 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, esta Secretaría General Técnica, en el ámbito de las competencias de este Departamento, no formula observaciones a su texto.

Únicamente, como consideración de carácter meramente formal, se propone la modificación del título del anteproyecto, por estimar más adecuado a su objeto y contenido que se refiera a la modificación del texto refundido, de manera que se denomine: "*anteproyecto de ley por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.*"

Se considera más apropiado ya que el Real Decreto Legislativo consta de un artículo único, en tanto que la modificación proyectada se dirige concretamente a preceptos del texto refundido, tal y como se expresa en el propio artículo único de este anteproyecto.

*Firmado electrónicamente por el Secretario General Técnico*

*Juan Antonio Puigserver Martínez*

SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

S:\wpdocs\Disposiciones\DG2023\3942 RD Navegación Mar Menor

CSV : GEN-af15-d76b-f137-a13c-9b16-0712-9162-928b

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : JUAN ANTONIO PUIGSERVER MARTÍNEZ | FECHA : 12/05/2023 08:43 | Sin acción específica

27 MAR. 2024 17:37:46 Entrada: 18848





Ref. SGLDN/LA-V-19/2023

## INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA 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

Con fecha 12 de abril de 2023, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, ha remitido el texto del ***«anteproyecto de ley por la que se modifica 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»***, solicitando a esta Secretaría General Técnica, la emisión del informe previsto en el párrafo primero del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Dicho proyecto se ha acompañado de la preceptiva Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN), tal y como exige el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula dicha Memoria.

De acuerdo con lo anterior, esta Secretaría General Técnica emite este informe sobre la versión recibida en la citada fecha, de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, que establece que *«A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto»*.





Del análisis de los textos remitidos **cabe apreciar incidencia directa** en materias objeto de la **competencia sustantiva del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico**, atribuidas a éste mediante el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Con carácter general, la mayor y mejor protección medioambiental resulta indudable en un contexto que demanda un planeamiento territorial y urbanístico actualizado, que haya garantizado su sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental y que, en suma, responda a las necesidades sociales, económicas y también medioambientales del territorio al que se refiere.

En este sentido, la nueva redacción que se da al **artículo 4** del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana especifica que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluyen estudios, memorias e **informes de conformidad con su propia legislación**, de forma que esta modificación afecta a los informes sectoriales emitidos en los procesos de planificación territorial y urbanística en base a lo previsto en la normativa del sector eléctrico, de hidrocarburos, de costas o de medioambiente, materias cuya competencia el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, atribuye a este Departamento ministerial.

Concretamente, el **apartado tres del artículo único** del proyecto normativo modifica la redacción del **artículo 11.4** del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, de forma que el **apartado c)** prevé que los actos que autoricen *“la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que se derive de la legislación de protección del dominio público”* serán expresos con silencio administrativo negativo. Conviene resaltar que, según el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, le corresponde a este Departamento *la elaboración de la legislación estatal en materia de aguas, así*





*como la gestión directa del dominio público hidráulico de las cuencas intercomunitarias.*

Asimismo, el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, determina como competencia de este Departamento la *evaluación ambiental*. A este respecto, el **apartado seis del artículo único** del anteproyecto de ley modifica el **artículo 55** del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, de forma que su **apartado 2.a)** prevé la nulidad por vicios formales o de procedimiento de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de los actos dictados a su amparo cuando concurren, entre otros supuestos, la omisión total y absoluta del trámite de evaluación ambiental.

En ese mismo **artículo 55, apartado 2.c)**, también se prevé tal nulidad cuando se produzca la *“omisión de trámites de participación de otros órganos u organismos públicos o Administraciones Públicas en relación con los informes que sean preceptivos de conformidad con su normativa reguladora y cuando la subsanación del defecto, de conformidad con lo dispuesto por el apartado 6, sea especialmente compleja por la relevancia e influencia que tengan en el resultado global del instrumento de ordenación”, especificando entre los informes que tienen tal influencia el hidrológico o el de costas.*

Por otro lado, la **disposición adicional única** contiene el compromiso del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de poner a disposición de todas las administraciones públicas una *plataforma telemática que facilite la información necesaria para solicitar los informes sectoriales con incidencia en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como su emisión y gestión*, lo cual podría entrar en conflicto con el procedimiento de emisión de informes recogido en la normativa sectorial de costas.





## **VALORACIÓN Y OBSERVACIONES.**

Consultados los órganos superiores y directivos de este departamento ministerial se han formulado observaciones por parte de la **Oficina Española de Cambio Climático**, de la **Dirección General de la Costa y del Mar**, de la **Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación** y de la **Dirección General de Política Energética y Minas**.

Así, se observa que el establecimiento de limitaciones al ejercicio de la acción pública derivado de la nueva la redacción que se da al **artículo 62** a través del apartado siete del anteproyecto de ley puede llegar a perjudicar la protección del medio ambiente que pudiera llegar a ejercerse. En este sentido, se advierte que tanto el artículo 109 de la Ley de Costas como el artículo 22 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) regulan esta figura sin introducir limitaciones.

Además, en relación con la nueva redacción del **artículo 64** que el anteproyecto de ley incluye en su **apartado ocho**, se resalta que la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa diferencia entre la vía directa contra la actividad de la administración (artículo 25) y la vía indirecta (artículo 26), restringiendo en éste último artículo dicha vía a la impugnación de aquellos actos que se produzcan en aplicación de las disposiciones de carácter general, fundado en que tales disposiciones no son conformes a derecho. De igual modo, la jurisprudencia admite la extensión de la técnica del recurso indirecto a la impugnación de planes o disposiciones generales «cuando estamos ante normas reglamentarias enlazadas que se rigen por un criterio jerárquico, de modo que el contenido de las de superior rango es «aplicado» y desarrollado por las de rango inferior» (TS, entre otras, 16-6-11, Rec 6207/2007; 4-11-11, Rec 6062; 17-2-16, Rec 806/2015).







A este respecto, la vigente Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa no contempla plazo o límite alguno para acudir a dicha vía sin perjuicio del propio plazo que exista para interponer el correspondiente recurso contencioso administrativo contra los actos de aplicación de las disposiciones generales que indirectamente se impugnan en él, y ello porque las disposiciones de carácter general, a las que alude el artículo 26, únicamente pueden adolecer de vicios de nulidad radical, en la medida en que todo defecto invalidante implica infracción de jerarquía normativa ((TS 9-12-96 , EDJ 5133), tal y como dispone el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Con la introducción de dicho límite, se desconocería el régimen actual de invalidez de las disposiciones generales, en la medida en que se fija un plazo a partir del cual las mismas no podrían ser objeto de control jurisdiccional, produciéndose una discordancia entre la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y la actual regulación tanto de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa como de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En cuanto a los motivos de posible impugnación indirecta, y si bien es cierto que es constante y concreta la jurisprudencia que señala que no es posible alegar mediante esta vía las infracciones meramente formales o procedimentales en la elaboración de la norma indirectamente impugnada (TS 25-7-00, Rec 2623/1995 ; 9-5-01, Rec 4434/1996 ; 17-10-03, Rec 6186/1998 ; 11-10-05, Rec 6822/2002 ; 10-11-06, Rec 83/2004 ; 26-12-11, Rec 2124/2008 ; 10-7-12, Rec 2483/2009 ; 14-1-13, Rec 1643/2010 ; 26-9-13, Rec 5470/2010 ; 20-2-14, Rec 2555/2011 ; 5-10-15, Rec 513/2014 ; 18-3-16, Rec 2356/2014) no debe olvidarse que se ha admitido la posibilidad de alegar aquellos defectos formales *«cuando se hubiese incurrido en una omisión clamorosa, total y absoluta del procedimiento establecido para su aprobación, en perjuicio del recurrente, y cuando hubiesen sido dictadas por órgano manifiestamente incompetente»* (TS 27-10-07, Rec 9657/2003; 26-12-07, Rec 344/2004; 9-3- 10, Rec 453/2008; 6-7-10, Rec 4039/2006; 19-4-12, Rec 3018/2009). Y, en relación con los recursos contra instrumentos de planeamiento urbanístico, se ha admitido su impugnación indirecta en los casos de manifiesta incompetencia del





órgano que lo aprobó definitivamente; en los de defecto de comunicación a la administración del Estado, en relación a sus competencias sobre el ámbito a desarrollar; en la falta de notificación de su tramitación, generadora de una indefensión material y real; y en el incumplimiento de las reglas de competencia y de procedimiento establecidas para una modificación del planeamiento que tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes (TS 7-6-03, Rec 2565/1999; 25-10-07, Rec 9657/2003; 26-12-07, Rec 344/2004; 19-4-12, Rec 3018/2009).

En el **artículo 5.f)** se suprime en el nuevo texto la referencia a la evaluación de impacto ambiental. El nuevo texto y la MAIN no incluyen ninguna justificación de la supresión señalada. Cabe recordar que el Ministerio proponente aceptó en contestación a observaciones de este Ministerio en el trámite de aprobación del Consejo de Ministros a los efectos previstos en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, la redacción de este artículo, que se debe incluir en los términos aceptados en dicho trámite, tal como los conoció el Consejo de Ministros:

“f) Ejercer la acción pública en defensa de los intereses generales vinculados con la ordenación del territorio y el urbanismo, así como respecto de las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos establecidos por el artículo 62”.

Respecto a la **disposición adicional única**, se resalta que la previsión de una **plataforma** que parece centralizar en el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el **“seguimiento, emisión y gestión” “de emisión de los informes sectoriales”**, supone el desconocimiento de las previsiones contenidas en los artículos 112 y 117 de la Ley de Costas y concordantes del Reglamento General de Costas, (artículo 222 –donde se destaca el carácter vinculante del informe- y artículo 227- donde se recogen los detalles del procedimiento para emitir informe-) en la





medida en que se prevé un procedimiento diferente para su emisión, debiendo prevalecer la normativa sectorial de costas en tanto que los informes contenidos en la misma son una garantía de protección y tutela del Dominio Público Marítimo Terrestre estatal y derivan de títulos competenciales (artículo 132 y 149.1.23ª CE) ajenos a las que habilitan al Estado a dictar legislación del suelo.

Por ello, y a fin de evitar confusiones e inseguridad jurídica, **debería incluirse expresamente una referencia a que esa disposición no es de aplicación a los informes regulados en los mencionados artículos de la Ley de Costas** en la medida en que la misma ya contempla el procedimiento para su emisión.

Tampoco se puede deducir el alcance de las expresiones “seguimiento, emisión y gestión” respecto de los informes sectoriales. No se considera que encuentren cabida en la configuración procedimental que se hace en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Alternativamente como se ha hecho con otras plataformas ya existentes, se propone diferir a un desarrollo reglamentario la configuración y fecha efectiva de su puesta en funcionamiento. No se deduce de esta versión del anteproyecto ni de la MAIN que le acompaña ningún avance ni concreción de los requerimientos técnicos ni procedimentales que exigiría su producción ni su puesta en práctica, a pesar de las observaciones que se han venido efectuando al respecto, las últimas de las cuales se realizaron en el trámite del artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Las respuestas recibidas hasta el momento, que sólo reflejan las potenciales bondades de la herramienta, sin concreción alguna de su configuración técnica, procedimental y de los acuerdos interadministrativos con otras Administraciones públicas y con los restantes departamentos ministeriales en el ámbito de la Administración General del Estado, que seguramente se requieren para su efectividad, deberían despejarse antes de establecer en una ley un plazo que posiblemente no sea factible a la vista de la información no proporcionada.





Por tanto, la frase final de la disposición adicional única se sustituiría por la siguiente:

“Reglamentariamente, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, se determinarán las características técnicas, así como la fecha de su puesta en funcionamiento”.

Además, desde el ámbito competencial de la energía que corresponde a este Ministerio, se destaca las modificaciones del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana que **afectan a los informes sectoriales que han de emitirse en base a lo previsto en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos** y normativa asociada, en los procesos de planificación territorial y urbanístico: nueva redacción del **artículo 4, apartados 2 y 4.c);** y nueva redacción del **artículo 55, apartados 2.c), 4, 6 y 7.**

Se advierte la necesidad de incorporar dentro del epígrafe de análisis de impactos, tanto en el resumen ejecutivo como en el cuerpo de la MAIN, un apartado diferenciado e independiente relativo al estudio del **impacto de la norma por razón de cambio climático**, que contenga la referencia expresa a la normativa que lo exige, recogida en el artículo 26.3.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la modificación efectuada por la disposición final quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Por otra parte, tanto en el resumen ejecutivo, como en el cuerpo de la MAIN, hubiese sido deseable incorporar una referencia al **impacto medioambiental**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.g). del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, en particular, por el contenido de la modificación que se pretende operar del artículo 11.4.c) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Asimismo, el **apartado 4** de la disposición final segunda del anteproyecto de ley parece estar recogido en otros apartados, haciendo referencia a la **disposición**





**adicional primera** cuando la versión remitida del anteproyecto sólo incluye una **disposición adicional única**. La referencia a la citada disposición adicional también se debería revisar en el apartado uno de esta disposición final segunda.

Es cuanto cabe informar por parte de esta Secretaría General Técnica.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Jacobo Martín Fernández





MINISTERIO  
DE JUSTICIA

SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA

SECRETARÍA GENERAL  
TÉCNICA

VICESECRETARÍA GENERAL  
TÉCNICA

O F I C I O

S/REF:  
N/REF: 218/2023  
FECHA: 11 de mayo de 2023  
ASUNTO: Remisión de informe SGT

DESTINATARIO: Sra. Secretaria General Técnica  
Ministerio de Transportes,  
Movilidad y Agenda Urbana

MINISTERIO DE JUSTICIA  
SECRETARÍA GENERAL  
TÉCNICA

11-05-2023

En relación con el **Anteproyecto de ley por la que se modifica 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**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, esta Secretaría General Técnica formula las siguientes observaciones:

**1. Al artículo único.**

De conformidad con la DTN 29, el artículo ha de constar en **negrita** mientras que el título del mismo ha de constar sin negrita, en cursiva y con un punto al final.

Además, a continuación, conforme establece las DTN 55 y 57, se ha de insertar un texto marco, que no debe confundirse con el título del artículo.

Por ello, se propone la siguiente redacción:

**Artículo único.** *Modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.*

www.mjusticia.gob.es  
vsgr@mjusticia.es

C/ SAN BERNARDO, 45  
28071 – MADRID  
TEL: 91 390 23 80



Código Seguro de  
verificación:

PF:263D-tFa9-KZbz-zRa7

Página

1/4

FIRMADO POR

JACOBO FERNANDEZ ALVAREZ (SECRETARIO GENERAL  
TÉCNICO)

Fecha

12/05/2023

<https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:263D-tFa9-KZbz-zRa7>

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

E03135502s23N0000256

CSV

GEISER-a468-86f0-8f98-4cb2-9815-1531-7bb5-7048

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

16/05/2023 10:17:23 Horario peninsular

Validez del documento

Copia Electrónica Auténtica



GEISER-a468-86f0-8f98-4cb2-9815-1531-7bb5-7048





El texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, queda modificado como sigue:

- Uno. El artículo 4 queda redactado como sigue: [...]
- Dos. La letra f) del artículo 5 queda redactada como sigue: [...]
- Tres. El apartado 4 del artículo 11 queda redactado como sigue: [...]
- [...]
- Diez. La disposición adicional tercera queda redactada como sigue: [...]

2. A las disposiciones de la parte final.

De conformidad con las DTN 37 y 38, las disposiciones deben llevar título (falta en la disposición derogatoria única) y la composición de las mismas se realizará de la siguiente manera:

- Disposición adicional única.** Creación de una plataforma para agilizar la emisión de los informes sectoriales.
- Disposición derogatoria única.** Derogación normativa.
- Disposición final primera.** Modificación de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.
- Disposición final segunda.** Título competencial.
- Disposición final tercera.** Entrada en vigor.

3. A la disposición transitoria primera.

En la disposición transitoria primera, titulada “Modificación de la Disposición transitoria tercera”, 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. A los efectos de lo dispuesto en el artículo 38.2 de esta Ley, el porcentaje de beneficio empresarial derivado de la promoción de la actuación urbanizadora será la suma de la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo, pudiendo corregirse en los términos que reglamentariamente se determinen, atendiendo a las condiciones jurídico-urbanísticas de la actuación de nueva urbanización y los plazos establecidos para su desarrollo”.

MINISTERIO DE JUSTICIA

|                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                         |                                                       |        |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------|------------|
|  | Código Seguro de verificación:                                                                                                                                                                                          | PF:263D-tFa9-KZbz-zRa7                                | Página | 2/4        |
|                                                                                     | FIRMADO POR                                                                                                                                                                                                             | JACOBO FERNANDEZ ALVAREZ (SECRETARIO GENERAL TÉCNICO) | Fecha  | 12/05/2023 |
|                                                                                     | <a href="https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:263D-tFa9-KZbz-zRa7">https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:263D-tFa9-KZbz-zRa7</a> |                                                       |        |            |





En primer lugar, se observa que en el inciso “A los efectos de lo dispuesto en el artículo 38.2 de esta Ley” se debe eliminar la referencia a “de esta Ley”, ya que tanto el artículo 38.2 como la disposición transitoria tercera son del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana.

En segundo lugar, se considera que este nuevo apartado 3 de la disposición transitoria tercera del citado texto refundido no es materia propia de una disposición transitoria y que se seguirá aplicando una vez que se apruebe el desarrollo reglamentario previsto. Por ello, se recomienda eliminar esta disposición transitoria del anteproyecto de ley e incluir su contenido como apartado once del artículo único, por lo que se propone la siguiente redacción:

Once. Se adiciona un nuevo apartado 3 a la disposición transitoria tercera, con la siguiente redacción: [...]

#### 4. A la disposición transitoria segunda.

En la disposición transitoria segunda, titulada “Nueva Disposición transitoria segunda”, 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 la siguiente redacción: “Instrumentos de ordenación territorial y urbanística y actos de aplicación afectados por recursos administrativos o contencioso-administrativos.

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, por la que se modifica 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, 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 [...]”.

En primer lugar, se observa que el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, consta de cuatro disposiciones transitorias, por lo que, en su caso, se trataría de añadir una nueva disposición transitoria quinta en el citado texto refundido.

En segundo lugar, en esta disposición transitoria, como señala la exposición de motivos, se abordan las reglas transitorias que se consideran necesarias en relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que resulten afectados por recursos administrativos y contencioso-administrativos a la entrada

MINISTERIO  
DE JUSTICIA

|                                                                                                                                                                                                                         |                                |                                                       |        |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------|--------|------------|
|                                                   | Código Seguro de verificación: | PF:263D-tFa9-KZbz-zRa7                                | Página | 3/4        |
|                                                                                                                                                                                                                         | FIRMADO POR                    | JACOBO FERNANDEZ ALVAREZ (SECRETARIO GENERAL TÉCNICO) | Fecha  | 12/05/2023 |
| <a href="https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:263D-tFa9-KZbz-zRa7">https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:263D-tFa9-KZbz-zRa7</a> |                                |                                                       |        |            |

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

E03135502s23N0000256

CSV

GEISER-a468-86f0-8f98-4cb2-9815-1531-7bb5-7048

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

16/05/2023 10:17:23 Horario peninsular

Validez del documento

Copia Electrónica Auténtica



GEISER-a468-86f0-8f98-4cb2-9815-1531-7bb5-7048



en vigor de esta Ley, y cuya impugnación tenga o haya tenido origen en motivos formales o procedimentales que, de conformidad con aquélla, resultarían subsanables.

Por ello, sí se estima que su contenido es propio de una disposición transitoria, pero se considera que debería incluirse como disposición transitoria única del anteproyecto de ley y no como una nueva disposición transitoria que se añade al texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

5. A la disposición final primera.

Se sugiere revisar el texto marco a fin de que conste que se modifica la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. Asimismo, tanto el párrafo 5 como el nuevo apartado 6 del artículo 54 de la citada ley han de constar entrecomillados.

6. A la disposición final segunda.

En esta disposición final, relativa al título competencial, se observa que tanto en el apartado 1 como en el 4 se mencionan la disposición adicional primera y la disposición transitoria segunda, por lo que se sugiere eliminar el apartado 4. Asimismo, se observa que, cuando se menciona el artículo 149.1 (más el ordinal correspondiente) de la Constitución Española, en todos los apartados ha de citarse por su nombre, Constitución Española.

Es cuanto cabe informar por esta Secretaría General Técnica.

Firmado electrónicamente en Madrid por el Secretario General Técnico,

Jacobo Fernández Álvarez.

MINISTERIO DE JUSTICIA

|                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                         |                                                       |        |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------|------------|
|   | Código Seguro de verificación:                                                                                                                                                                                          | PF:263D-tFa9-KZbz-zRa7                                | Página | 4/4        |
|                                                                                                                                                                         | FIRMADO POR                                                                                                                                                                                                             | JACOBO FERNANDEZ ALVAREZ (SECRETARIO GENERAL TÉCNICO) | Fecha  | 12/05/2023 |
|                                                                                                                                                                         | <a href="https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:263D-tFa9-KZbz-zRa7">https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:263D-tFa9-KZbz-zRa7</a> |                                                       |        |            |

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

E03135502s23N0000256

CSV

GEISER-a468-86f0-8f98-4cb2-9815-1531-7bb5-7048

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

16/05/2023 10:17:23 Horario peninsular

Validez del documento

Copia Electrónica Auténtica

27 MAR 2024 17:37:46 Entrada: 18848



GEISER-a468-86f0-8f98-4cb2-9815-1531-7bb5-7048