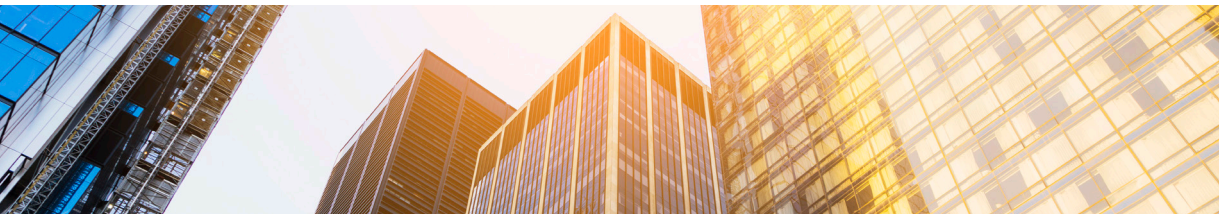


Proyecto de Ley para la modificación del Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de suelo y Rehabilitación Urbana



1.- Introducción y antecedentes

El pasado 13 de diciembre de 2022 el Consejo de ministros aprobó el Anteproyecto de Ley para 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*. El texto que ahora se va a reactivar decayó en la anterior legislatura y no llegó a comenzar su tramitación parlamentaria.

Con fecha de 26 de marzo de 2024 el Consejo de ministros ha aprobado el texto para la modificación de dicha norma, para el inicio de su tramitación por las Cortes Generales. La modificación que se plantea del texto normativo ha sido elaborada por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

La modificación que se pretende trata de responder a las recurrentes demandas de la totalidad de los agentes implicados en la planificación territorial y urbanística, que alertan de la existencia de una “crisis del sistema”.

2.- Problemática que se aborda

Esencialmente, la norma se promueve con la finalidad de hacer frente a la problemática derivada de la calificación inflexible de los vicios de los Reglamentos cuando estos se proyectan sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cuestión que repercute directamente en la **seguridad jurídica** y la paralización de la potestad planificadora de las AAPP que provoca efectos realmente negativos sobre los intereses generales. Asimismo, y tal y como se indica expresamente en la exposición de motivos, influye negativamente en la sostenibilidad económica, social y ambiental.

La Constitución Española, en su artículo 9.3 reconoce como un principio esencial del Estado de Derecho la **seguridad jurídica** y, en el contexto expuesto, el Estado tiene la responsabilidad de adoptar las medidas que contribuyan a mejorar el marco normativo vigente en el marco de sus competencias¹.

Tal y como se adelanta en su Exposición de Motivos, 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*, en particular, a los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad, eficiencia y transparencia.

3.- Estructura de la Ley y preceptos modificados

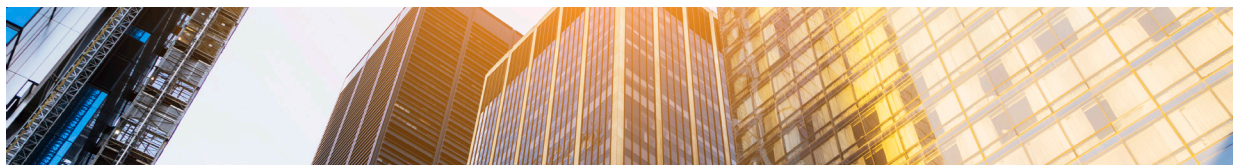
La Ley se estructura en un solo artículo, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El artículo único, con un total de doce apartados, contiene las modificaciones del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por 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 artículo único se divide en once apartados que disponen la modificación del citado texto refundido en los siguientes términos:

1. Modifica el artículo 4, relativo a la ordenación del territorio y ordenación urbanística.
2. Modifica el artículo 5, en el que se recogen los derechos del ciudadano.

¹ STC 46/1990, de 15 de marzo



3. Modifica el apartado 4 del artículo 11, titulado “Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo”.
4. Modifica el apartado 2 del artículo 38, relativo a la indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.
5. Modifica el artículo 47, sobre los supuestos de reversión y de retasación.
6. 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”.
7. Modifica el artículo 62, relativo a la acción pública.
8. Modifica el artículo 64, que regula el recurso contencioso administrativo.
9. Modifica el artículo 68, relativo a los expedientes de distribución de beneficios y cargas.
10. Modifica la disposición adicional tercera, que regula las potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla.
11. 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»

En relación con su finalidad, las modificaciones previstas pueden diferenciarse en tres bloques de medidas:

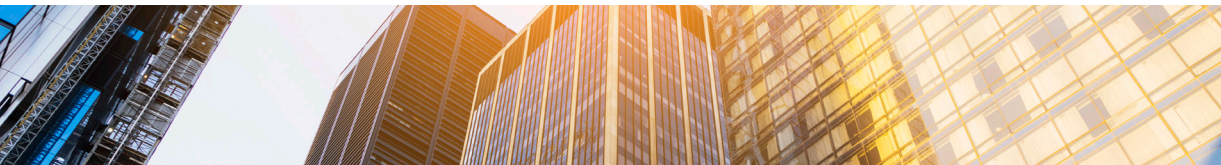
- Medidas relacionadas con la naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenación.
- Medidas que abordan las particularidades del régimen jurídico de nulidad y anulabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
- Medidas que favorecen un mejor tratamiento, en el ámbito estatal, de los informes sectoriales.

4.- **Modificaciones destacables**

Reconocimiento de la naturaleza mixta y compleja de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y establecimiento de particularidades de cara a su anulación.

Una de las cuestiones fundamentales de la modificación, debido a las consecuencias que en la práctica acarrea, es el reconocimiento de la naturaleza mixta y compleja de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Dicho reconocimiento implica la posibilidad de que se establezcan determinaciones específicas de nulidad y anulabilidad que, con independencia del régimen general establecido por la *Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común*, se tengan en cuenta dichas particularidades.



Con base en dichas particularidades, y con la finalidad de evitar anulaciones desproporcionadas, la norma matiza y precisa cuáles son los defectos en el procedimiento de tramitación que, debida su entidad, implicarían la nulidad de pleno derecho:

- La aprobación definitiva por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- El desconocimiento total y absoluto del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- La omisión del trámite de evaluación ambiental que corresponda.
- 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.
- La falta de memoria para justificar las decisiones de ordenación adoptadas, o la insuficiencia notoria de la misma, equiparable a su falta.

Merece especial atención lo dispuesto por el precepto para hacer frente a uno de los motivos más recurrentes en la anulación de planeamiento: la aprobación del instrumento sin contar con alguno de los informes preceptivos. En este sentido, se especifican los informes cuya omisión será motivo de nulidad de pleno derecho dada la relevancia e influencia de estos en el resultado global del instrumento de ordenación: el hidrológico, el de costas y los de carreteras y demás infraestructuras de carácter estructurante afectadas; todo ello, sin perjuicio de que el órgano emisor del informe pueda determinar lo contrario.

Matices que interfieren en la “nulidad en cascada” del planeamiento.

Con el fin de graduar en algún modo la conflictiva “nulidad en cascada” del planeamiento y, evitar los importantes

perjuicios que conlleva se establece como novedad el hecho de que subsistirán los actos que hayan sido 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.

Es decir, que la invalidez de un instrumento de ordenación territorial y urbanística afectará únicamente a los instrumentos de planificación que lo hayan desarrollado y a los actos dictados en su aplicación, cuando adolezcan del vicio determinante de la causa de nulidad de aquél del que deriven.

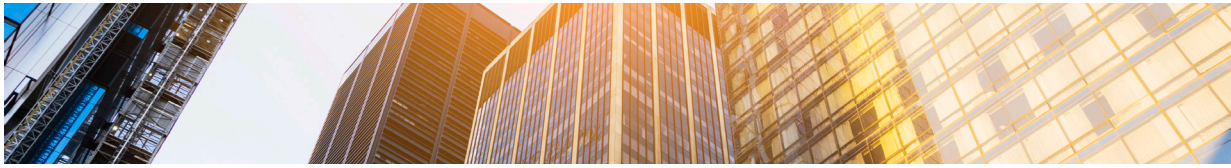
Igualmente, se mantendrá la validez de los instrumentos y actos administrativos que hayan desarrollado, aplicado o ejecutado un instrumento de ordenación territorial y urbanística anulado por sentencia judicial firme cuando tengan cobertura suficiente en el instrumento de ordenación anterior que no hubiera sido anulado o en normativa que resulte de aplicación obligada.

Previsión de nulidad parcial, subsanación de vicios formales y convalidación de trámites en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Es decir, **se prevé expresamente la posibilidad de la nulidad parcial**, tanto en defectos formales como materiales, así como la **convalidación de trámites y subsanación de defectos**.

En cuanto al procedimiento de retroacción al momento procesal oportuno de estos instrumentos, estará instruido por las AAPP conforme a las siguientes reglas:

- Se conservarán todas las actuaciones y trámites no afectados por el vicio cometido. la voluntad de los órganos colegiados.
- Cuando se ordene la retroacción del procedimiento se fijará un plazo, que no podrá ser superior a un año (prorrogable seis meses), para que la Administración competente subsane el defecto, quedando prorrogada mientras tanto la eficacia del plan anulado, excepto en aquellas determinaciones que resulten directamente afectadas por el vicio cometido.



- Cuando pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial o cuando afecte a determinados preceptos o a concretas determinaciones que no tengan relevancia respecto del resto.
- El contenido de aquellos instrumentos que respondan a decisiones regladas derivadas de normativa de aplicación preceptiva.

Excepción a las reglas generales del silencio administrativo negativo

Otra de las medidas destacables se corresponde con la exclusión de la regla del silencio negativo a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

El apartado 4.b) del del artículo 11 queda redactado como sigue: *Las obras de edificación de nueva planta referidas en el artículo 2.2.a) y c) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, salvo que se trate de vivienda sometida a algún régimen de protección pública promovida por las propias Administraciones Públicas o sus entes dependientes.*

Límites a la acción pública en materia urbanística

Se aborda desde el Proyecto de Ley, la problemática que presenta en materia urbanística la posibilidad de ejercitar la acción pública sin prever limitación alguna para ella. De este modo se añaden a la redacción vigente del precepto los siguientes límites:

- El ejercicio de esta acción no podrá ser contrario a la buena fe, constituir un abuso de derecho o pretender el reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada. Asimismo, en los procedimientos o reclamaciones cuyo inicio derive del ejercicio de dicha acción, no se atribuirá la condición de parte interesada.
- Salvo excepciones, cuando la acción pública se ejercite frente a instrumentos de ordenación territorial

y urbanística versará únicamente sobre los aspectos materiales o sustantivos del plan, sin que puedan aducirse eventuales vicios formales o atinentes al procedimiento.

- En el mismo sentido, se prohíbe expresamente que el desistimiento en vía administrativa o contencioso administrativo de la acción pública conlleve contrapartidas económicas en favor del recurrente, incluso en el momento procesal de ejecución de la correspondiente sentencia.

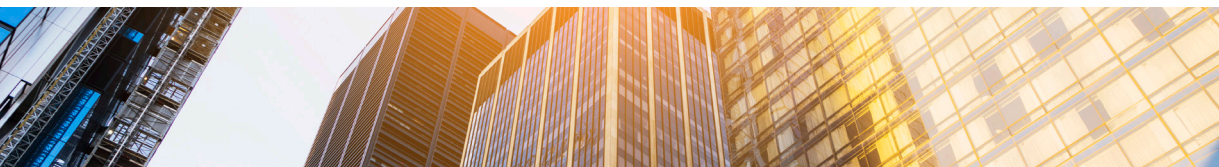
Agilización del procedimiento de emisión de informes sectoriales

A fin de agilizar o facilitar el procedimiento de emisión de los informes sectoriales que afectan a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, se determina que en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana pondrá a disposición de todas las AAPP una plataforma telemática que garantice la interoperabilidad con las plataformas creadas en el ámbito de la Administración General del Estado con el mismo objeto y proporcione la información necesaria requerida por los órganos sectoriales estatales, a la vez que permita su seguimiento.

Recurso indirecto contencioso-administrativo contra los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

La reformulación del artículo 64, añade las siguientes novedades con respecto a lo dispuesto en el precepto vigente en relación con los recursos indirectos contencioso- administrativos:

- Se prevé un plazo máximo de cuatro años, contados desde el día siguiente al de la publicación de su acuerdo de aprobación, para la impugnación con carácter indirecto de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
- Además, se contempla que, 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 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*.

- Se añaden a los posibles supuestos de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, los actos de gestión urbanística (sin perjuicio de los recursos administrativos que puedan proceder).

Metodología para la valoración de la indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización

Otro de los problemas abordados es el vacío existente en el articulado que regula las valoraciones con respecto a la indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.

A este respecto se plantea una metodología clara que determina la referida indemnización a partir del porcentaje de beneficio empresarial derivado de la promoción de la actuación urbanizadora; añadiendo, a su vez, en la disposición transitoria tercera que *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*.

Expedientes de distribución de beneficios y cargas

Se establece que la constancia registral de la afección, con carácter de garantía real, al cumplimiento de las obligaciones resultantes del expediente de equidistribución de beneficios y cargas, tendrá un plazo de caducidad de siete años contados desde su fecha.

Cancelación registral de derechos que constan inscritos en fincas procedentes de expedientes de expropiación urbanística

La Disposición final primera, procede a realizar modificaciones en el artículo 54 de la *Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa* en relación con la cancelación registral de derechos que constan inscritos en fincas procedentes de expedientes de expropiación urbanística.

Por un lado, se implanta la posibilidad de llevar a cabo a 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:

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

Por otro lado, se determina que se producirá la caducidad de la constancia registral del derecho preferente de reversión cuando transcurran 30 años a contar desde la ocupación material del bien.

Para más información, puede contactar con:

Departamento de Urbanismo de Andersen

communications@es.Andersen.com