

**A LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista y del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), los abajo firmantes, tenemos el honor de dirigirnos a la Mesa para, al amparo de lo establecido en el artículo 124 y siguientes del vigente Reglamento de la Cámara, presentar la siguiente **Proposición de Ley por la que se modifica el texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre.**

En el Congreso de los Diputados a 13 de junio de 2024



PORTAVOZ GRUPO  
PARLAMENTARIO SOCIALISTA



PORTAVOZ GRUPO  
PARLAMENTARIO VASCO (EAJ-PNV)

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I

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 lo reconoce como tal 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—.

Tanto en España como en otros países europeos se ha detectado la problemática que plantea la calificación inflexible de los vicios de los Reglamentos cuando estos se proyectan sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Tal calificación provoca su nulidad de pleno derecho por cualquier tipo de vicio procedimental, por insignificante que éste sea. Tienen estos instrumentos una tramitación, e incluso unos contenidos, que los diferencian de manera muy sensible de las disposiciones de carácter general. Su tramitación se caracteriza por una gran complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva como procedimental, que se ve agravada por las heterogéneas, dispersas, muy numerosas e incluso a veces desconocidas, afecciones procedentes de la legislación sectorial, tanto estatal, como autonómica. Afecciones que tienen, también, muy distinta entidad en relación con el modelo de ordenación que diseñan y despliegan aquellos instrumentos, en cuya aprobación terminan confluyendo competencias de ordenación territorial y urbanística de los entes encargados de tramitarlos y aprobarlos y competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre diferentes ámbitos de su titularidad. En palabras nuevamente del Tribunal Constitucional la exigencia de estos informes sectoriales de conformidad con su propia legislación «convierte, de hecho, la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo» en el que han de concurrir tantas voluntades distintas como informes existan y «esa concurrencia necesaria solo es constitucionalmente admisible cuando [dichas] voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia» (STC 149/1991, de 4 de julio, confirmada posteriormente por la STC 40/1998, de 19 de febrero). La singularidad que aporta esta especial configuración jurídica, por tanto, y la dificultad cada vez mayor a la que se

enfrentan las Administraciones competentes en la materia por éste y otros motivos, está en la base de un problema estructural que afecta a todo el país sin excepción, y que muestra tintes de gravedad y de preocupación para la defensa de los intereses generales que defiende la ordenación territorial y urbanística, siendo necesario encontrar también una solución.

En cuanto a los contenidos, la singularidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística frente a las disposiciones administrativas de carácter general también es patente. Incluyen decisiones estratégicas de ordenación de los ámbitos territoriales, con su programación temporal, los planes y programas de obras y actuaciones y la asignación de usos y aprovechamientos para los suelos afectados, a la vez que normas de carácter general o particular que se aplican en ámbitos específicos. También forman parte inescindible de los mismos todas las memorias, estudios e informes, incluso provenientes de otras Administraciones Públicas, que resultan exigibles en cada caso.

El derecho comparado muestra propuestas diversas a través de las cuales se han podido abordar una serie de problemas que, estando también identificados en España, aún no han inspirado en nuestro derecho fórmulas que permitan modular, flexibilizar y encontrar puntos de equilibrio en la aplicación de un orden jurídico que está primando rígidamente el principio de legalidad sin tener en cuenta cómo confluyen también en el mismo los principios de conservación, de proporcionalidad, de confianza legítima, de eficacia en la actuación de las Administraciones Públicas, de protección de terceros y, desde luego, de seguridad jurídica. La propia protección de los intereses sociales, económicos y medioambientales que subyacen en estos instrumentos de ordenación se dan por incluidos también en esta enumeración de principios que necesariamente deben ser tenidos en cuenta.

En este contexto tiene el Estado, en el ámbito de sus competencias, la responsabilidad de adoptar las 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 tiene dicha responsabilidad, en mayor medida, porque el problema de la proliferación de las anulaciones de planes urbanísticos, amparadas en su consideración de normas reglamentarias deriva, en primer término, de la ausencia, tanto histórica, como actual, de una calificación legal expresa que haya tenido y que tenga en cuenta sus peculiaridades, ofreciéndole un régimen jurídico propio, más allá del que clasifica las funciones administrativas en la producción de normas —reglamentos— y en su ejecución —actos—. Y deriva también, en segundo lugar, de la inexistente reconsideración, hasta la fecha, de un régimen de invalidez de la actuación administrativa que vaya más allá de la rígida separación entre nulidad y anulabilidad, aplicadas como instituciones jurídicas sobre dos categorías únicas y excluyentes como son el acto administrativo y la disposición de carácter general. Máxime en el caso de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cuyos procedimientos de elaboración y aprobación se diferencian, y mucho, de los procedimientos establecidos legalmente para los actos administrativos y para los reglamentos.

Por ello esta ley no se plantea alterar el régimen general de nulidad y anulabilidad establecido en la legislación de procedimiento administrativo común, el cual, dicho sea de paso, admitió durante muchos años criterios interpretativos y soluciones que lo graduaban en función de los vicios más o menos graves, invalidantes o no invalidantes, en particular, de los reglamentos. Interpretación que, sin una justificación evidente, ha desaparecido solo en relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, desde hace varios años. Y aunque pueda defenderse en la actualidad que la potestad administrativa de programación y de planificación ha desbordado la reducción de las funciones administrativas a la mera elaboración de normas y a su ejecución, existe una problemática cierta, indubitada y preocupante, en especial, con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, problemática que, al menos por el momento, no existe en ningún otro ámbito de la planificación, sea ésta territorial de carácter sectorial, económica o de otro tipo. Se cuentan por decenas los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que se han anulado y que continúan anulándose, generando una amenaza grave para la seguridad jurídica, además de una paralización de la potestad planificadora de las Administraciones Públicas que provoca efectos muy negativos sobre los intereses generales. Entre ellos, de manera especial, para la sostenibilidad, tanto económica, como social y medioambiental.

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.

Es esta particularidad 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.

## II

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, 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 atiende 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.

Todas ellas, además de las que se referirán en el apartado siguiente, se incluyen en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

### III

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 el 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.

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 el 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 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 el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, y al artículo 54 de la Ley sobre 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.

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 7 de la disposición final segunda, cuando debiera hacerlo a su apartado 8.

#### IV

El Estado posee competencias reconocidas por la Constitución Española para dictar legislación sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española), que, en este ámbito, debe garantizar la seguridad jurídica en régimen de igualdad, en todo el territorio del Estado, lo que a su vez conecta con la competencia reconocida por el artículo 149.1.1.ª de la Constitución Española, y sin que ello suponga la opción por un determinado sistema de planificación, ni la invasión o condicionamiento ilegítimo de las competencias de urbanismo, que son autonómicas. Tal y como reconoció el Tribunal Constitucional en la STC 61/1997, la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas en esta materia no autoriza a desconocer las competencias estatales que, de hecho, pueden «condicionar lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» ya que «... la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del

entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística».

Dentro de las competencias reservadas al Estado para establecer las normas de procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, 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.

Toda la ley, además, 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.

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.

## V

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, a las que se ha hecho amplia referencia en los epígrafes anteriores.

La disposición adicional única 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, de 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.

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 el 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 sobre 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 sobre 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.

## VI

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 jurídico y muy especialmente con la normativa de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas. 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 todo ello, los abajo firmantes presentan la siguiente:

## PROPOSICIÓN DE LEY

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.*

El texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, queda modificado como sigue:

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 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, en los términos que dispongan las normativas autonómicas, podrán contener 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 podrán incluir estudios, memorias e informes de conformidad con su propia legislación.

3. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán ser modificados o sustituidos en los términos que dispongan las normativas autonómicas, las que podrán determinar 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.»

Dos. La letra f) del artículo 5 queda redactada como sigue:

«f) Ejercer la acción pública en defensa de los intereses generales vinculados con la ordenación del territorio y el urbanismo en los términos establecidos por el artículo 62, 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, de conformidad con lo dispuesto por su legislación reguladora.»

Tres. El apartado 4 del artículo 11 queda redactado como sigue:

«4. Con independencia de lo establecido en el apartado anterior serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:

a) Los movimientos de tierras, las explanaciones, las construcciones e instalaciones de nueva planta, así como la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean estas provisionales o permanentes, cuando cualesquiera de estas actuaciones 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.

b) 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.

c) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que se derive de la legislación de protección del dominio público.»

Cuatro. El apartado 2 del artículo 38 queda redactado como sigue:

«2. La indemnización por impedir el ejercicio de la facultad de participar en la actuación o alterar sus condiciones será el resultado de aplicar el porcentaje de beneficio empresarial derivado de la promoción de la actuación urbanizadora:

a) Al valor que le correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación descontados los costes de urbanización y el resto de los deberes y cargas pendientes de materialización, cuando se impida el ejercicio de esta facultad.

b) A la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación descontados los costes de urbanización y el resto de los deberes y cargas pendientes de materialización, cuando se alteren las condiciones de ejercicio de la facultad.»

Cinco. Se adicionan nuevos apartados 4, 5 y 6 al artículo 47, 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

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.b) de la Ley sobre 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.»

Seis. El título y el contenido del artículo 55 quedan redactados como sigue:

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

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.

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

a) La aprobación definitiva por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

b) 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.

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

d) 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.

e) 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.

f) 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 o de procedimiento no mencionados en el apartado 2 en que puedan incurrir los instrumentos de ordenación territorial y urbanística implicarán su posible anulabilidad y 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. En todo caso los defectos de forma sólo determinarán la anulabilidad cuando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y los actos dictados a su amparo carezcan de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin, o den lugar a la indefensión de los interesados.

8. 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.»

Siete. El artículo 62 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 o 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 de estos, salvo que se aduzcan vicios formales o de procedimiento que tengan una relevancia e influencia significativas sobre aquellos otros. Corresponderá a quien 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 estas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.»

Ocho. El artículo 64 queda redactado como sigue:

«Artículo 64. *Recurso contencioso-administrativo.*

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

2. 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 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

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

Nueve. Se adiciona un nuevo apartado 6 al artículo 68, con la siguiente redacción:

«6. 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.

No obstante, si durante su vigencia se hubiere elevado a definitiva la cuenta provisional de liquidación del proyecto de equidistribución que corresponda, dicha caducidad tendrá lugar por el transcurso de dos años, a contar desde la fecha de la constatación en el Registro de la Propiedad del saldo definitivo, sin que, en ningún caso, pueda exceder el plazo de siete años desde la fecha originaria de la afección. Antes de su finalización, dicho plazo podrá ser prorrogado por períodos anuales hasta un máximo de cinco, a instancia de la Administración actuante, o de la Entidad Urbanística colaboradora, mediante certificación de la que resulte que no ha sido finalizada la obra de urbanización.»

Diez. La disposición adicional tercera queda redactada como sigue:

«Disposición adicional tercera. *Potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla.*

Las ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán sus potestades normativas reglamentarias en el marco de lo establecido por las respectivas leyes orgánicas por las que se aprueban sus estatutos de autonomía, esta ley y las demás normas que el Estado promulgue al efecto.

En todo caso, corresponderá a la Administración General del Estado la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas ciudades y de sus revisiones, así como de sus modificaciones que afecten a las determinaciones de carácter general, a los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio o a las determinaciones a que se refiere el apartado 8 de la disposición final segunda.

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 no comprendidas en el párrafo anterior, corresponderá a los órganos competentes de las ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo de la Administración General del Estado, el cual será vinculante en lo relativo a cuestiones de legalidad o a la afectación a intereses generales de competencia estatal, deberá emitirse en el plazo de tres meses y se entenderá favorable si no se emitiera en dicho plazo.»

Once. Se adiciona una nueva disposición adicional décima cuarta, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional décima cuarta. *Creación de una plataforma para agilizar la emisión de los informes sectoriales.*

1. Con objeto de facilitar y agilizar el procedimiento de emisión de los informes sectoriales que afectan a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana pondrá a disposición de todas las Administraciones Públicas 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.

El plazo previsto para la puesta en marcha de esta plataforma será de un año a contar desde la entrada en vigor de la Ley XX/XXXX, de XX de XX, por la que se modifica del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

2. La citada plataforma servirá, igualmente, para instrumentalizar el requerimiento a que hace referencia el apartado 4 de la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas.»

Doce. Se adiciona un nuevo apartado 3 a la disposición transitoria tercera, 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.»

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

1. El régimen de invalidez establecido en esta ley para los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y para los actos dictados a su amparo, 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.

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 el 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 los 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. 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.

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 estas, 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.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

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

Disposición final primera. *Modificación de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.*

Se modifica el apartado 5 y se adiciona un apartado 6 al artículo 54 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, que quedan redactados como sigue:

«5. En las inscripciones en el Registro de la Propiedad del dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles adquiridos por expropiación forzosa se hará constar el derecho preferente de los reversionistas frente a terceros posibles adquirentes para recuperar el bien o derecho expropiados de acuerdo con lo dispuesto en este artículo y en el siguiente, sin cuya constancia registral el derecho de reversión no será oponible a los terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo previsto en la Ley Hipotecaria.

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.

c) 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 ocupación material del bien.»

Disposición final segunda. *Títulos competenciales.*

1. 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.

2. El apartado diez del artículo único y la disposición adicional única 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 Comunidades Autónomas; 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.

Disposición final tercera. *Entrada en vigor.*

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

## ANTECEDENTES

Constitución Española

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

Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.