



**MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y
AGENDA URBANA**

**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**

MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

Madrid, 13 de diciembre de 2022

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. 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 urbanísticos¹ 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 especializada² 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

¹ Valga como mero ejemplo el listado, no exhaustivo, de Planes Generales anulados en los últimos años, en todas las CC.AA., que se incluye a continuación:

Andalucía: PGOU de Marbella y Torremolinos 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, PGOU de Llanes 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. Castilla y León: PGOU de Zamora y Normas Urbanísticas de Mucientes. Cataluña: PGOU de Vic y de Tarragona. Extremadura: Proyecto de interés regional Marina Isla de Valdecañas. Galicia: Planes Generales de Orense, Vigo, Gondomar, Rábade, Melón y Monterrei. Madrid: PGOU de Madrid (Parcial). 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.

² Han publicado artículos específicos sobre esta temática, demandando soluciones, entre otros: BAÑO LEÓN, J.M^a; 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.

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 que las ciudades contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático, vinculando la edificación con el clima local y exigiendo 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".

2. OBJETIVOS.

Este texto legal se plantea, básicamente, aportar al ámbito de la planificación territorial y urbanística un conjunto de medidas que refuercen la seguridad jurídica. Estas medidas son fundamentalmente las relacionadas con la naturaleza de los instrumentos de planificación, las que abordan las particularidades que reclama el régimen jurídico de nulidad y anulabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y las que garantizan una regulación mejorada, 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 debe ser

solucionado. Ambas se incluyen en el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana (TRLSRU), aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, a la vez que se llena la laguna legal producida tras la declaración de inconstitucionalidad de su artículo 38.2.a), por la Sentencia 218/2015, de 22 de octubre, del Tribunal Constitucional.

También se incluye una nueva redacción para el artículo 38.2.a) del TRLSRU, que fue declarado inconstitucional por la Sentencia 218/2015, de 22 de octubre, del Tribunal Constitucional y que responde a la petición que aquél realizó al legislador estatal para que estableciera un método de valoración de la facultad de participar en las actuaciones de nueva urbanización, que resultase acorde con el valor real de la facultad de la que se ven privados los propietarios en casos de expropiación forzosa. En este último caso, la norma no deja de garantizar también la seguridad jurídica en el ámbito urbanístico, aunque el título competencial que el legislador estatal utilice sea el de su competencia exclusiva en materia de legislación de expropiación forzosa (artículo 149.1.18ª de la Constitución). Más en concreto, la determinación del régimen de valoraciones a efectos expropiatorios, aspecto éste que cuenta con una consolidada jurisprudencia constitucional de reconocimiento de la competencia exclusiva del Estado. Por último, se incluye una nueva redacción para el apartado 4 del artículo 11 para incorporar la interpretación contenida en la STC 143/2017, de 14 de diciembre y para facilitar determinadas inversiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

3. 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. 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 Transportes, Movilidad 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".

En relación con todas aquellas medidas, lo cierto es que el Estado puede intervenir de la mano de las competencias que la Constitución le reconoce. Cabe mencionar la Administración de Justicia (artículo 149.1.5ª) y 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"*.

Segunda. 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 procesales en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativo, pero finalmente se descartó por entender que ésta última sólo tendría relevancia, en su caso, en posibles reglas transitorias de cara a procedimientos ya iniciados o en los que incluso pudieran existir sentencias pendientes de ejecución, que en estos momentos no se consideran necesarias.

La segunda exploró la posibilidad de extender la regulación que contiene el Anteproyecto a todos los instrumentos de planificación que pudieran tener impacto o incidencia sobre el territorio incluyendo, por tanto, hasta la planificación de carácter sectorial (Planes de Carreteras, Puertos, Aeropuertos, etc.) Ello suponía abordar la reforma, no ya desde la legislación específica, sino desde la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para reconocer que los instrumentos de planificación (todos ellos) son instrumentos complejos y mixtos, que incluyen tanto disposiciones generales como programas de obras y otras actuaciones. Por tanto, atribuirles directamente la naturaleza de disposiciones de carácter general, sobre todo, con los efectos de nulidad que acompaña a las anulaciones de aquéllas, no respondería adecuadamente y con justicia a su realidad.

Esta alternativa también se descartó, porque la realidad es que existe un problema cierto y grave con la planificación de ordenación territorial y, sobre todo, urbanística, y no sobre cualquier otro tipo de planificación. Problema que procede fundamentalmente de la naturaleza normativa que la jurisprudencia lleva años atribuyendo a dichos planes, al margen de lo dispuesto por la legislación urbanística, ya que ni la tradicional legislación estatal del suelo, ni la actual legislación urbanística autonómica les atribuye tal carácter. Y son precisamente este tipo de Planes y su

singularidad, en la medida en que incorporan normas jurídicas que tienen una gran relevancia sobre la propiedad privada, los que deben encontrar una adecuada solución normativa a los problemas a los que se enfrentan desde hace décadas, no sólo en España, sino también en otros países europeos, como ya se ha puesto de manifiesto.

Por tanto, se consideró que la alternativa razonable era resolver ese concreto problema con la legislación específica que existe al respecto, que es la legislación estatal de suelo, y no la de procedimiento administrativo común o la de la jurisdicción contencioso-administrativo. 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 los mismos, e incluso de reclamación de aquellos cuyos plazos de emisión se hayan superado.

II. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO DE LA NORMA.

El **Anteproyecto de Ley** se estructura en un solo artículo, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Las modificaciones que se introducen en el TRLSRU versan sobre los siguientes contenidos:

Primero.- Se reconoce la naturaleza mixta y compleja de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, al margen de la denominación que les otorgue la legislación autonómica, en los que concurren normas, pero sobre todo un buen número de documentos, planos, determinaciones y decisiones estratégicas que no tienen carácter normativo y que configuran, conjuntamente con aquéllas, su verdadera esencia. Todo ello con la finalidad de establecer reglas específicas de nulidad y anulabilidad que, con independencia del régimen general establecido por la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, tengan en cuenta dichas particularidades. Entre ellas, y de manera especial, las que afectan a su procedimiento de tramitación, dentro del cual se reconocen aquellos defectos que, por su entidad, conllevan la nulidad de pleno derecho, a la vez que se gradúan el resto de los posibles defectos invalidantes, para evitar anulaciones desproporcionadas. También se precisan otras reglas como la nulidad parcial, ya admitida incluso por el Tribunal Supremo, tanto en relación con los defectos formales como materiales, en relación con la planificación urbanística, y la convalidación o la subsanación de defectos, en concordancia con fórmulas extraídas del derecho comparado en el que están mostrando su eficacia.

Segundo.- 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 del silencio negativo a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, destinada al alquiler social, porque en la mayor parte de los casos son promovidas por las Administraciones Públicas, sus entes dependientes o mediante fórmulas de colaboración público-privada que llevan su propio procedimiento de conformidad con la legislación aplicable. Dicha regla podría lastrar su proceso de aprobación y consecuente ejecución y, con él, uno de los objetivos básicos que se

persigue con la política de vivienda y la ejecución de los fondos Next Generation que lleva anudados.

Tercero.- Se refuerza la defensa del interés público del urbanismo impidiendo que la acción pública, cuyo reconocimiento se ancla en la legislación urbanística estatal de 1956 y que esta Ley mantiene intacto, se ejerza en fraude de ley, con abuso de derecho, al margen del principio de la buena fe o en defensa de intereses meramente privados o económicos y en perjuicio de los intereses generales que defienden estos instrumentos de ordenación.

Cuarto.- Se llena el vacío legal existente en el artículo 38.2 del TRLSRU, incorporando un método para valorar la indemnización por la pérdida de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización, que responde a las exigencias incluidas en la STC 218/2015, de 22 de octubre. En efecto, 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 TRLSRU, 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 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.

Quinto.- Se establece 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 debe ser solucionado.

2. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

2.1 Tramitación

La norma ha sido promovida por la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura de la Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda del Ministerio de Transportes, Movilidad 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 del Gobierno, 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, meros 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 afirma que estamos ante un problema estructural que afecta por igual a todas las CC.AA. y a todos los Ayuntamientos.

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 Anteproyecto de Ley se someterá a la siguiente tramitación, de conformidad con la legislación vigente:

- Informe de las Comunidades Autónomas, las dos Ciudades Autónomas y la FEMP.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- 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 del Gobierno y, por razón de sus competencias sectoriales afectadas, los de Transición Ecológica y Reto demográfico; Justicia; Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria democrática – conforme a lo establecido en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, previsto en el artículo 26.9 de la misma Ley -; Industria, Comercio y Turismo; Hacienda y Función Pública; Asuntos económicos y transformación digital y Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Audiencia e información públicas en los términos previstos en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

2.2- Resultados fundamentales del proceso participativo.

[.....]

Se detallará una vez que dicho proceso haya finalizado.

III. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS.

1. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

a) Análisis de los títulos competenciales: Identificación del título prevalente.

Existe un amplio fundamento competencial para adoptar las medidas recogidas en el Anteproyecto.

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.

En segundo lugar, y por lo que se refiere ya a los concretos títulos competenciales estatales, aparecen detallados en la Disposición final primera del Anteproyecto del modo siguiente:

1. Tienen el carácter de condiciones básicas que garantizan a 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 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, 13ª y 18ª de la Constitución, las disposiciones incluidas en los apartados Uno y Cinco, del artículo único de la Ley y la Disposición adicional única. Adicionalmente a los anteriores artículos, las disposiciones incluidas en el apartado Tres de dicho artículo único encuentran acomodo en los títulos competenciales estatales del artículo 149.1, 16ª, 21ª, 23ª y 25ª.

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, los apartados Dos y Seis del artículo único de la Ley.

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 el apartado Cuatro del artículo único y la Disposición Transitoria única de la Ley.

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

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 cuantos extremos sean estrictamente indispensables para su efectividad (siempre en lo básico).

c) 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.

d) 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).

d) 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.

c) Análisis de la participación autonómica y local en la elaboración del Anteproyecto.

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, van a ser expresamente consultadas en el trámite de información y audiencia pública.

El resultado ha sido el siguiente:

...

2. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.

a) 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.

b) 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 alentará a los Ayuntamientos a que ejerzan su potestad de planificación con mayores y mejores garantías.

c) Análisis de las cargas administrativas.

El Anteproyecto no incluye ninguna carga administrativa distinta de las que ya existen en este momento.

d) Impacto presupuestario.

• 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.

- **Impacto presupuestario en las Comunidades Autónomas o Entidades Locales.**

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

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 24.1.b) 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, modificado por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el 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 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.

5. 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.

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/ Órgano proponente	MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA	Fecha	01/12/2022
Título de la norma	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		
Tipo de Memoria	NORMAL ■		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	<p>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.</p> <p>Dar cumplimiento a una de las acciones previstas a corto plazo por la Agenda Urbana Española en el Plan de Acción de la AGE</p>		
Objetivos que se persiguen	<p>1º.- Aportar al ámbito de la planificación territorial y urbanística un conjunto de medidas que refuercen la seguridad jurídica.</p> <p>2º.- 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.</p> <p>3º.- Aclarar en qué situación queda el artículo 11.4 del TRLSRU tras la STC 143/2017, de 14 de diciembre.</p> <p>4º.- Mejorar la relación de los informes sectoriales del Estado con la planificación territorial y urbanística.</p>		

Principales alternativas consideradas	<p>1ª. Remitir a la legislación urbanística autonómica la resolución de los problemas detectados. Descartada por incompleta.</p> <p>2ª. Incluir las medidas administrativas en la LPAC y en la LJCA. Descartada la primera por no afectar la norma a todo tipo de Planes, sino sólo a los de ordenación del territorio y urbanismo. Y la segunda por no incluir, en estos momentos, un régimen transitorio que pudiera afectar a procedimientos contenciosos iniciados o a sentencias pendientes de ejecución.</p> <p>3ª.- Incluir las medidas administrativas en el TRLSRU por ser la legislación estatal específica en relación con la materia. Alternativa finalmente adoptada.</p>
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Ley ordinaria
Estructura de la Norma	La ley se estructura en un solo artículo, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

<p>Informes y Audiencia pública</p>	<p>Se solicitarán los siguientes informes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informe de las Comunidades Autónomas, las dos Ciudades Autónomas y la FEMP. - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. - 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 del Gobierno y, por razón de sus competencias sectoriales afectadas, los de Transición Ecológica y Reto demográfico; Justicia; Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria democrática – conforme a lo establecido en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, previsto en el artículo 26.9 de la misma Ley -; Industria, Comercio y Turismo; Hacienda y Función Pública; Asuntos económicos y transformación digital y Agricultura, Pesca y Alimentación. <p>Además, se someterá también al trámite de audiencia e información públicas en los términos previstos en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.</p>	
<p>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</p>	<p>Artículo 149.1, 1ª, 5ª, 6ª, 13ª, 18ª y 23ª de la Constitución Española.</p>	
<p>ANÁLISIS DE IMPACTOS</p>		
<p>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</p>	<p>Efectos sobre la economía en general.</p>	<p>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</p>
	<p>En relación con la competencia</p>	<p>El impacto también es positivo porque otorga seguridad jurídica en el mercado inmobiliario, uno de los más importantes para la economía nacional.</p>

	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <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. <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales. <input type="checkbox"/> No implica una reducción de gasto. <input type="checkbox"/> No implica un ingreso.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	Impactos de carácter social: a través de mejora de la planificación urbanística como elemento clave de cualquier política de vivienda.	
OTRAS CONSIDERACIONES	Recuperación de la confianza en la planificación por parte de los Ayuntamientos, que podrán superar la actual paralización de la planificación	

Madrid, 1 de diciembre de 2022