



**CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA, APROBADA POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, PARA REFORZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ÁMBITO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA**

De conformidad con lo previsto por los artículos 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas, y con carácter previo a la elaboración del correspondiente borrador o borradores, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas y potencialmente más afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los Departamentos ministeriales, se plantea la siguiente consulta pública.

Los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que lo consideren conveniente pueden hacer llegar sus observaciones sobre la iniciativa sometida a consulta hasta el día 1 de julio de 2021, a través del correspondiente formulario.

Las opiniones de los ciudadanos, organizaciones y asociaciones representativas potencialmente afectadas por la futura norma que sean presentadas, deberán contener los datos de identificación y contacto de la persona física o jurídica que las remita. No se considerarán, por tanto, las observaciones en las que el remitente no esté identificado.

Muchas gracias por su colaboración.

Madrid, 16 de junio de 2021.



De acuerdo con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sustancia la consulta pública sobre el **Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobada por Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística.**

## **1. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA**

En los últimos años han proliferado en España (al igual que ocurrió en años anteriores en otros Estados europeos), las anulaciones de pleno de derecho de instrumentos de planificación territorial y urbanística, aún en supuestos de deficiencias de carácter meramente formal, derivadas de su consideración como normas de naturaleza reglamentaria que, en consecuencia, y por ello, no admiten convalidación.

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, unidas al largo periodo de tiempo que transcurre entre la entrada en vigor de dichos Planes y las sentencias que los anulan, hacen que los efectos de las mismas sean cada vez más perniciosos y supongan una amenaza grave y constante para la seguridad jurídica, además de una clara paralización de la potestad planificadora de las Administraciones públicas competentes.

Como se pone de manifiesto en el Diagnóstico que realiza la Agenda Urbana Española, aprobada el 22 de febrero de 2019, todo lo expuesto, junto con 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.

En este contexto, el Estado tiene la responsabilidad de adoptar, en el ámbito de sus competencias, una serie de medidas que contribuyan a mejorar el marco normativo vigente, porque como recordó el Tribunal Constitucional en la STC 46/1990, de 15 de marzo, *“la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...)”*.

## **2. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN**

La reforma legislativa que se afronta es necesaria. Resulta preciso dotar a los Planes de ordenación territorial y urbanística de la estabilidad, certeza y seguridad jurídica que demandan en su defensa de los intereses generales. Intereses que, de acuerdo con las



características y contenidos de dicha planificación, no son sólo territoriales, sino también sociales, económicos y medioambientales.

Los Planes territoriales, y sobre todo los urbanísticos son una herramienta imprescindible para el desarrollo urbano y rural sostenible, para la ejecución de la política de vivienda, así como para relevantes políticas económicas, cuya incidencia en la economía nacional y en la creación de empleo son claves, y más en el momento presente. Un momento marcado y también lastrado por los efectos más negativos de la pandemia de la COVID-19 ante el cual es, si cabe, más necesario, garantizar que las cuantiosas inversiones que podrán realizarse con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no encontrarán barreras insalvables en un planeamiento urbanístico obsoleto y desactualizado, impugnado o anulado.

También son imprescindibles estos instrumentos de planificación para que las ciudades puedan contribuir a mitigar los efectos del cambio climático y para adaptarse a ellos, vinculando la edificación con el clima local y exigiendo a la planificación nuevos contenidos relacionados con la eficiencia energética que hasta hace relativamente poco tiempo, no eran uno de los contenidos esenciales para aquélla.

### **3. OBJETIVOS DE LA NORMA**

En este contexto se propone aportar al ámbito de la planificación territorial y urbanística un conjunto de medidas que refuercen la seguridad jurídica. Que ofrezcan dicha seguridad no sólo a las Entidades locales, que son las más directamente llamadas a resolver los problemas cotidianos de la ciudadanía con instrumentos fiables, transparentes y ágiles, y a las que no se ayuda con una legislación sectorial que, además de dilatar los plazos de tramitación del planeamiento en varios años, convierte los procedimientos en una suerte de carrera de obstáculos en muchos casos insalvable, sobre todo si no se admite la posible subsanación o convalidación de defectos formales que pueden no llegar a tener mayor trascendencia. Pero también precisan de esa certeza y seguridad jurídica el resto de los agentes implicados, empezando por la ciudadanía, que reclama ciudades vivas, actuales, adaptables a sus nuevas necesidades y aspiraciones y viviendas dignas y adecuadas, los inversores, que necesitan certeza para intervenir en un mercado que resulta clave para asegurar la actividad económica y el empleo, los propietarios, los profesionales y un largo etc., dentro del cual estarían, por supuesto, las demás Administraciones Públicas, a las que también afecta la inexistencia de un planeamiento adaptado a la realidad del momento y la incertidumbre acerca de un futuro imprevisible para los mismos.

Las medidas planteadas son fundamentalmente de dos tipos: las relacionadas con la naturaleza de los instrumentos de planificación y de los efectos que tiene su anulación y las de carácter procesal, que tratan de evitar consecuencias anulatorias desproporcionadas. Ambas medidas responden a las previsiones del Plan de Acción de la Administración General del Estado que incluye la Agenda Urbana Española y que buscan *“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”.*

#### **4. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS, REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS**

A la hora de plantear las posibles alternativas, se ha considerado que el problema planteado solo puede resolverse con medidas regulatorias. A partir de aquí se han estudiado básicamente dos alternativas.

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.

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.

La primera alternativa se considera inviable, como se ha puesto de manifiesto en las soluciones meramente provisionales y de carácter transitorio ensayadas por algunas CC.AA. De hecho, han sido en gran medida éstas últimas las que han demandado al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, conjuntamente con muchos Ayuntamientos –a través de la FEMP- el impulso de una norma estatal que establezca las medidas precisas, tanto de carácter procesal, como incluso de naturaleza administrativa, que les permita superar una situación indeseable que, además, tiene denominadores comunes en todo el territorio nacional, con independencia de la existencia de numerosa y heterogénea legislación urbanística vigente.

Se opta, en consecuencia, por la segunda alternativa y ello desde la legislación estatal de suelo –TRLRSU-, como norma básica estatal específica en la materia. De hecho, ante la necesidad de garantizar que las cuantiosas inversiones ya asignadas a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no encontraran barreras insalvables en un planeamiento urbanístico obsoleto, impugnado o anulado, se incluyó una propuesta de reforma en el Anteproyecto de Real Decreto-ley (posteriormente aprobado ya como el 36/2020, de 30 de diciembre), que aprobaría las medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del citado Plan. Esta alternativa hacía inviable, no obstante, una Exposición de Motivos completa y específica que explicase la necesidad de esta reforma y sus principales contenidos y ello motivó que, unido a la urgencia, se desistiera de dicho vehículo normativo y se optase por redactar un Anteproyecto de Ley que es el que ahora se inicia con esta consulta pública.

Dentro de esta nueva propuesta normativa se pretende incluir aspectos relevantes como los siguientes:



1º.- El reconocimiento, hasta ahora ausente en la legislación urbanística española, tanto histórica como actual, de la naturaleza jurídica de los planes de ordenación territorial y urbanística, que no permite asimilarlos íntegramente ni a los actos administrativos (aunque sean generales), ni a los Reglamentos. No se apuesta por distinguir entre contenidos que son normas y los que no lo son, sino por reforzar su naturaleza jurídica propia en su legislación sectorial específica, que en este caso es la Ley de Suelo estatal.

2º.- El reconocimiento de la gran complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva, como procedimental, de los Planes ya mencionados, derivada fundamentalmente de la existencia de numerosa y heterogénea legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, que en muchos casos dificulta su conocimiento por parte de las demás Administraciones. Esta especial complejidad requiere un reconocimiento jurídico que entienda el problema en sus justos términos, que establezca diferentes niveles de protección frente a los diferentes vicios procedimentales, que evite anulaciones desproporcionadas a la vista de los posibles errores cometidos y que reserve la nulidad de pleno derecho, en suma, para aquellos vicios formales más graves y cuyas consecuencias se dejan sentir sobre el modelo de ordenación global por el que apuesta el plan. Todo ello acompañado de un procedimiento *ad hoc* que permita la subsanación o convalidación del resto de los defectos formales en un plazo temporal razonablemente breve, así como la posibilidad de que la nulidad pueda ser parcial y no necesariamente total.

3º.- La actualización de la acción pública en materia de urbanismo (proveniente de la Ley del Suelo de 1956) a la vista de una utilización cuasi profesional de la misma con intereses lucrativos privados muy alejados del interés público del planeamiento. Teniendo en cuenta las más altas exigencias europeas en materia de protección del medio ambiente, se acerca la nueva regulación de la acción pública en materia de urbanismo a la vigente regulación de la acción popular en materia medioambiental, no sin dejar de reconocerle su singularidad.

## **5. INFORMACIÓN AL CIUDADANO**

Las personas interesadas, físicas o jurídicas, deberán aportar sus datos de identificación y contacto para poder participar en la consulta pública para la elaboración de la norma. No se tendrán en consideración aportaciones o sugerencias anónimas o que no guarden relación directa con la solución de los problemas y la consecución de los objetivos que la futura norma persigue.