

BORRADOR ENMIENDAS A PROYECTO DE LEY MODIFICACIÓN RDL 7/2015

Fecha: 17 abril 2024

(en verde las sugerencias de Fadeco Promotores
al documento de APCEspaña)

Con respecto al Proyecto de Ley de modificación del RDL 7/2015 las propuestas de enmiendas sugeridas por la Asociación de Promotores Constructores de España son las siguientes:

1.- Artículo 4. Ordenación del territorio y ordenación urbanística.

a.- Se plantea una enmienda sobre el **apartado 2 de este artículo 4**, ya que su redacción es mejorable y no se explicita la posibilidad de separar del cuerpo de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (IOTU) su contenido normativo (p.ej. ordenanzas edificatorias). Esto puede provocar que en la legislación urbanística (emanada de las CCAA) no se puedan realizar innovaciones tendentes a buscar esta absoluta disociación en los IOTU del contenido normativo y del no normativo.

Se considera que la redacción que incorporaba la proposición de Ley Proposición de Ley presentada por el Grupo Popular en 2018 (Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito territorial y urbanística) consigue dar satisfacción al objetivo perseguido.

Redacción actual:

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

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

Se propone la siguiente redacción:

"2. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística son actos administrativos generales que ordenan un ámbito territorial determinado, conteniendo las estrategias y decisiones que procedan sobre las infraestructuras, la programación temporal y la

asignación de usos y aprovechamientos diferenciados, de acuerdo con lo que determine la legislación autonómica.

Dichos instrumentos pueden incorporar normas que establezcan, de acuerdo con la legislación aplicable, derechos y deberes, condiciones de los usos y de las actuaciones de transformación urbanística y edificatoria, parámetros para la implantación de usos, regímenes de protección del patrimonio histórico y natural y otros aspectos propios de su contenido.

Las normas que incorporen los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán aprobarse conjunta o separadamente del resto de la documentación del instrumento de ordenación y tendrán la consideración de disposiciones administrativas de carácter general.

El régimen de invalidez de los actos de aprobación y el contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se rige por lo establecido en la legislación general de procedimiento administrativo común, y de la jurisdicción contencioso-administrativa, con las especialidades contenidas en esta ley.”

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

Se plantean una serie de correcciones en la redacción para garantizar la seguridad jurídica. Lo que se pretende es limitar y objetivar totalmente los supuestos de nulidad, de forma que se permita la subsanación de vicios formales o procedimentales salvo en aquellos casos de nulidad flagrante.

Con esta finalidad se proponen los siguientes cambios en la actual redacción del Proyecto de Ley:

a.- Eliminación de la letra e), del apartado 2, del artículo 55:

Se propone eliminar este supuesto de nulidad por vicios formales o de procedimiento, ya que se entiende que puede abrir un amplio abanico de supuestos interpretables, lo cual puede provocar que esta Ley de Seguridad Jurídica pierda gran parte de su finalidad:

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.

b.- Por las mismas razones que se han expuesto para el apartado e), se propone una nueva redacción (más limitativa como causa de nulidad) que la contenida en el Proyecto de Ley respecto al **apartado f), del apartado 2, del artículo 55:**

Redacción actual:

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.

Se propone la siguiente redacción:

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.

c.- Para mayor claridad se introduce un ligero cambio en la redacción del **párrafo 2º, del apartado 4, del artículo 55**. Se pretende incluir expresamente los actos de gestión/ejecución, diferenciándolos de los de aplicación (parece que la jurisprudencia interpreta que estos actos de aplicación se refieren a la fase de edificación -licencias-).

Redacción actual:

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.

Se propone la siguiente redacción:

*En todos estos casos subsistirán los actos dictados en **ejecución** y 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.*

d.- Se mejora la redacción de la **letra b), del apartado 6, del artículo 55**. Se considera que está mejor redactada en la disposición transitoria incluida en el Proyecto de Ley.

Redacción actual:

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.

Se propone la siguiente redacción:

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. 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.

e.- Se completa la redacción del **apartado 8, del artículo 55**, para evitar que la aprobación de un nuevo instrumento de ordenación urbanística con igual o similar contenido que el anulado, no está incurriendo en el supuesto del artículo 103.4 de la LJCA (dictar actos para eludir el cumplimiento de una sentencia):

Redacción actual:

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.».

Se propone la siguiente redacción:

*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, sin que pueda considerarse una vez cumplidos estos requisitos un supuesto de elusión del cumplimiento del pronunciamiento de una sentencia. **Dicha aprobación no se podrá considerar, en ningún caso, un supuesto de intento por la Administración competente de elusión del cumplimiento de una sentencia judicial firme».***

3.- Disposición Transitoria Única. - Instrumentos de ordenación territorial y urbanística y actos de aplicación afectados por recursos administrativos o contencioso-administrativos.
--

Se plantean las siguientes modificaciones tendentes a mejorar la redacción y cerrar los supuestos de aplicación de esta Disposición Transitoria.

a.- Completar redacción del **título de la Disposición Transitoria**, con la finalidad de evitar la diferenciación que realiza la jurisprudencia entre actos de ejecución y aplicación (parece que se refiere solo a licencias).

Redacción actual:

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

Se propone la siguiente redacción:

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

b.- Se completa la redacción del **apartado 1, de la D.Tª Única** para contemplar y cerrar supuestos de aplicación:

Redacción actual:

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.

Se propone la siguiente redacción:

*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, **o habiendo sido impugnado no se haya formulado escrito de demanda.***

Se propone la siguiente redacción:

*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, **o habiendo sido impugnado no hubiera recaído sentencia firme.***

c.- Se propone corrección de error en el **apartado 2, de la D.Tª Única**. La remisión al apartado 1 del artículo 55 es incorrecta, debe realizarse al apartado 2 del dicho artículo.

Redacción actual:

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, ...

Se propone la siguiente redacción:

*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 2** 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, ...*

4.- Artículo 62. Acción pública.

Se plantean medidas que refuercen la imposibilidad de acceder a la acción pública de determinados actores que de forma “profesional” y con intereses espurios se dedican a impugnar todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como sus actos de ejecución y aplicación. Las medidas planteadas deberían girar en torno a las siguientes posibilidades:

1. Limitar subjetivamente la posibilidad de ejercicio de la acción pública en materia urbanística.

En relación con este primer supuesto, la redacción de la proposición de Ley del Grupo Popular de 2018 acogía la redacción de la normativa ambiental y endurecía la posibilidad de ejercer la acción pública. Esta redacción establecía:

- 1. Los actos e inactividad de los órganos administrativos que vulneren la legislación o los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán impugnarse, además de por quienes estén legitimados para ello según la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos siguientes:*

a) Tener, entre los fines acreditados en sus estatutos, la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo y desarrollar su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación o inactividad administrativa.

b) Haberse constituido legalmente, al menos, dos años antes del ejercicio de la acción y, durante ese tiempo, haber venido ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

2. Regular la posibilidad de interponer acciones penales en caso de mala fe, abuso de derecho o búsqueda de reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas.
3. Regular la necesidad de prestación de caución para el inicio de la acción pública. Se plantea que sea recíproca, tanto para la persona/entidad que plantea la acción pública como para la Junta de Compensación.

Respecto a la redacción actual del artículo 62, se plantean las siguientes mejoras de redacción:

a.- Se mejora la redacción del **apartado 2, del artículo 62**. Se considera que la regulación contenida en este apartado debe referirse no sólo al planeamiento urbanístico sino a todos los actos de gestión/ejecución y aplicación del mismo.

Redacción actual:

2. Cuando la acción pública se ejercite frente a instrumentos de ordenación territorial y urbanística versará únicamente sobre los aspectos materiales o sustantivos del mismo, salvo que se aduzcan vicios formales o 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.

Se propone la siguiente redacción:

2. Cuando la acción pública se ejercite frente a instrumentos de ordenación territorial y urbanística, o sus actos de ejecución y aplicación, versará únicamente sobre los aspectos materiales o sustantivos del mismo, ~~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.~~

En relación al párrafo 3º del referido artículo se propone la siguiente concreción:

Redacción actual

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.

Se propone la siguiente redacción:

*3.- El desistimiento **o cualquier transacción** en vía administrativa o contencioso-administrativa de la acción pública regulada en este artículo no podrá conllevar contrapartidas económicas de ninguna naturaleza, **ni siquiera relativa al pago de costas**, en favor del recurrente. Esta interdicción se extiende al momento procesal de ejecución de la correspondiente sentencia.*

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

Se plantean sugerencias para conseguir mayor seguridad jurídica a la hora de tramitar instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Algunas sugerencias son las siguientes:

- 1.- Elaboración de un listado por cada una de las Administraciones territoriales competentes de informes sectoriales necesarios para la tramitación de estos instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Estos informes deben ser los indispensables y deben realizarse de forma integrada por cada Administración pública, de forma que se integren en un único documento todos los informes sectoriales que sean competencia de cada Administración y podrán no ser tenidos en cuenta aquellos informes no emitidos en plazo.
- 2.- Que dicho listado se incorporase en una disposición normativa vinculante.

6.- Artículo 68. Expedientes de equidistribución de cargas y beneficios.

a.- Se propone mejorar redacción del nuevo apartado 6, de forma que la nota de afección, cuyo plazo de caducidad se fija en 7 años, **pueda ser prorrogada por otros 7 años**, frente a los cinco años que se establecen en la redacción del Proyecto de Ley.

7.- Incorporación de una Disposición Transitoria a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en relación con la reserva de vivienda protegida.

Se entiende necesario incorporar la redacción de una disposición transitoria para dar cobertura y seguridad jurídica a aquellos instrumentos de ordenación territorial y urbanística que estaban en tramitación en el momento de la aprobación de la citada Ley de Vivienda (Ley 12/2023), de forma que quede regulado cómo se ven afectados por el incremento de la reserva de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública (pasa del 30% al 40% en actuaciones de urbanización, y del 10% al 20% en actuaciones de reforma o renovación de la urbanización). Esta modificación de régimen se realizó a través de la incorporación a la Ley 12/2023, de Vivienda, de una **Disposición final cuarta, por la que se modifica la letra b), del apartado 1, del artículo 20, del RDL 7/2015.**

La redacción de dicha Disposición Transitoria sería la siguiente:

“Disposición Transitoria xxxx. Régimen transitorio para la aplicación de los nuevos porcentajes de reserva para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública.

Los nuevos porcentajes mínimos relativos a la reserva de terrenos para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública recogidos en la modificación de la letra b) del apartado 1 del artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, conforme a la disposición final cuarta de la presente Ley se aplicarán, sin perjuicio de las competencias que le son propias a las Comunidades Autónomas, a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley”.

Propuesta de redacción de la Disposición Transitoria comentada:

Disposición Transitoria xxxx. Régimen transitorio para la aplicación de los nuevos porcentajes de reserva para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública.

*Los nuevos porcentajes mínimos relativos a la reserva de terrenos para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública recogidos en la modificación de la letra b) del apartado 1 del artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 712015, de 30 de octubre, conforme a la disposición final cuarta de la presente Ley **no se aplicarán, sin perjuicio de las competencias que le son propias a las Comunidades Autónomas, a los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se haya iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley.***

8.- Generalización del silencio positivo para la construcción de viviendas protegidas

Más allá del alcance real del silencio administrativo estimatorio (o positivo), se considera que es más adecuado que, en el supuesto de contemplarse, no se limite a las viviendas promovidas por las Administraciones públicas o sus entes dependientes, de forma que también se aplique también el silencio positivo a las viviendas protegidas promovidas por promotores privados. Por ello, se propone la eliminación del último inciso de la redacción propuesta del artículo 11.4,b) del TRLS 7/2015, quedando la siguiente redacción:

«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.»

Consideramos imprescindible que el alcance real del **silencio administrativo estimatorio**, contemple los siguientes supuestos:

- Las **obras de urbanización**, de carácter mayoritario residencial, promovidas las Administraciones públicas o sus entes dependientes.
- Las **obras de urbanización**, de carácter mayoritario residencial, promovidas por promotores privados, **declarada de interés público**.
- Las **viviendas o alojamientos** promovidas por las Administraciones públicas o sus entes dependientes.
- Las **viviendas o alojamientos, asequibles o con algún tipo de protección**, promovidas por la iniciativa pública o privada.
- Las **viviendas o alojamientos**, promovidas por promotores privados, **declarada de interés público**.