

Llega al Congreso la esperada propuesta de modificación de la Ley del Suelo

*Marta Fort Pujol, asociada directora
Carles Merino Vives, asociado*

Sumario

La propuesta incorpora importantes modificaciones que tienen como objetivos favorecer una mayor seguridad jurídica en materia urbanística y evitar los abusos en el ejercicio de la acción popular.

Artículo

El pasado 27 de marzo de 2024, el Gobierno entró en el registro del Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 octubre (“**TRLRS**”).

En palabras de la portavoz del Gobierno en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros, y como también se expone en su preámbulo, la ley pretende “*dar seguridad jurídica*” y evitar que determinados errores formales que sean subsanables puedan implicar la nulidad total de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Las modificaciones propuestas incorporan en buena medida recomendaciones planteadas por el Consejo de Estado, para dar un mayor blindaje a los planeamientos urbanísticos aprobados, e introducen en la normativa algunas posiciones que ya eran defendidas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo como, por ejemplo, la imposibilidad de impugnar indirectamente un plan por razones formales.

Las principales novedades que incluye la propuesta de modificación del TRLRS son las siguientes:

- **Licencias urbanísticas sometidas al régimen de silencio administrativo negativo:** Se incorpora como supuesto de denegación por silencio negativo las casas prefabricadas e instalaciones similares tanto de carácter provisional como permanente ubicadas en suelo rural.

Por el contrario, siguiendo el mandato de la jurisprudencia constitucional se excluye de la regla del silencio negativo la construcción de viviendas de protección pública cuando sean promovidas por las Administraciones públicas o entes dependientes.

- **Régimen de indemnizaciones:** Se concreta la fórmula de cálculo de la indemnización por imposibilidad o alteración de las condiciones para promover una actuación urbanizadora.
- **Nulidad de los instrumentos de planeamiento:** Se delimitan los supuestos específicos que implican la nulidad por vicios formales o de procedimiento de un instrumento de planeamiento, limitándose a: (i) ausencia del trámite de información pública, (ii) omisión del trámite de evaluación ambiental, (iii) falta del documento de memoria, (iv) aprobación por un órgano manifiestamente incompetente e, (v) incumplimiento total del procedimiento establecido.

Destaca la limitación de los informes, la omisión de los cuales, salvo que el órgano emisor indique lo contrario, conllevan la nulidad del planeamiento (hidrológico, costas, carreteras y demás infraestructuras de carácter estructurante), estableciéndose para todo el resto de los supuestos la posibilidad de subsanar dicha deficiencia.

Además, la propuesta **acaba con la ampliamente denunciada “nulidad en cascada”**. Es decir, en aquellos supuestos donde se declare la nulidad de un instrumento de planeamiento urbanístico o territorial ya no implicará, por regla general la nulidad de todos los planes derivados o instrumentos de gestión urbanísticas que desarrollen dicho plan.

Sobre este punto, la propuesta recoge la línea jurisprudencial hoy consolidada que se fundamenta en el principio de preservación de los actos administrativos firmes previsto en el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa y de los preceptos que plasman en las leyes de procedimiento la conservación de éstos (entre otras, destacamos la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2002).

En la práctica, se pretende evitar escenarios en que, a razón de la nulidad de un plan general, se han visto anulados múltiples planes derivados o proyectos de reparcelación y urbanización, lo que conlleva auténticos escenarios de colapso urbanístico para algunos ayuntamientos.

Por último, también se pretende ampliar los supuestos en que la declaración de nulidad de un planeamiento se limite respecto a un ámbito territorial del plan o a algunos de sus preceptos.

- **Acción pública urbanística:** Otra de las importantes modificaciones propuestas es la regulación de la acción pública en el ámbito urbanístico. En concreto, se especifica la prohibición del uso de la acción popular de forma contraria al principio de buena fe o de forma abusiva. Asimismo, se limita la acción popular a cuestiones materiales o sustantivas.

Por último, y en aras de evitar un uso fraudulento de esta figura, se prohíbe expresamente el desistimiento de la acción pública a cambio de una contraprestación económica.

- **Límites a la impugnación indirecta de planeamientos:** La propuesta limita la posibilidad de impugnar instrumentos de planeamiento con carácter indirecto (es decir, la impugnación que se hace cuando se impugna un acto

de desarrollo, por ejemplo, un proyecto de reparcelación) a un plazo de cuatro años a contar desde el día siguiente al de la publicación de su acuerdo de aprobación definitiva y limitándose, siempre, a vicios de ilegalidad material (no podrá argüirse defectos formales o de procedimiento).

- **Creación plataforma para agilizar la emisión de informes sectoriales:** Se proyecta la creación de una plataforma telemática para que las administraciones tengan la información disponible para la emisión de sus informes con mayor diligencia.
- **Régimen transitorio para planes impugnados:** Del régimen transitorio debemos destacar que aquellos planes que se anulen por motivos formales considerados no sustanciales, se ordenará la retroacción de actuaciones al momento necesario para permitir su subsanación en el plazo de un año, estableciéndose su vigencia provisional mientras se subsanan dichas deficiencias.

A pesar de incorporar pretensiones ampliamente reivindicadas, que sin duda favorecen la seguridad jurídica, el proyecto de ley no está exento de críticas que van principalmente en dos direcciones principales. Por un lado, se plantean dudas sobre si la regulación de aspectos urbanísticos supone una invasión de competencias autonómicas. Por otro lado, desde algunos sectores se considera que las limitaciones al ejercicio de la acción popular y el mayor blindaje de los planeamientos aprobados (reduciendo los supuestos de nulidad y acotando temporalmente la impugnación indirecta de los mismos) va a favorecer un mayor descontrol en la actividad urbanística.

La propuesta de modificación emprende ahora su tramitación parlamentaria, que se plantear con carácter exprés, donde los distintos grupos pueden plantear enmiendas a la propuesta presentada por el Gobierno. Si consigue los apoyos parlamentarios necesarios, se proyecta que la norma puede ser aprobada y entrar en vigor este verano.