

6ª Mesa Redonda. *La insatisfactoria judicialización de la formalización del planeamiento y la necesidad de cambios sustanciales en la normativa vigente*



Moderador: Francisco González Buendía. *Director del Área de Urbanismo y Medio Ambiente de Llana Consultores*



Participantes:



Ángela de la Cruz de Mera. *Subdirectora General de Políticas Urbanas. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*

María Encarnación Rivas Díaz. *Directora Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo de la Xunta de Galicia.*



José Juan Suay Rincón. *Magistrado del Tribunal Supremo.*

Presentación del Moderador. D. Francisco González Buendía. Director del Área de Urbanismo y Medio Ambiente de Llana Consultores

El Moderador, tras presentar a los miembros de la Mesa y disculpar la ausencia de la cuarta invitada, Dña. Rachelle Alterman, del Israel Institute of Technology, que se ha sentido indisputada, pasa a continuación a introducir el tema objeto de la mesa, aportando una serie de reflexiones en relación con lo que se va a tratar conforme al título de la Mesa Redonda, o, lo que es lo mismo, sobre las frecuentes sentencias anulatorias de planes urbanos y territoriales que, en un buen número de casos traen su causa en los defectos de forma que se producen en durante su redacción y/o tramitación y, en la necesidad de abordar una profunda reforma legislativa que evite esas frecuentes anulaciones.

Su intervención se puede resumir en tres puntos:

1) Una primera reflexión que me gustaría dejar sobre la mesa es la de que los planes generales de ordenación urbana, se han convertido en documentos poco realistas por lo que a su elaboración se refiere.

Alguien, con un pesimismo realista, se ha referido a su elaboración como una misión imposible.

En efecto, la cantidad de normas de todo tipo que han de ser observadas para su elaboración, los informes sectoriales que han de ser recabados, y, en definitiva, la complejidad del proceso entero hace que el objetivo de plasmar en este documento nuestros deseos de ciudad, se enfrente a algo difícilmente realizable.

En la situación actual la gran mayoría de los Ayuntamientos, a los que les compete la iniciativa de promover los planeamientos, procuran evitar este largo, complejo e inalcanzable procedimiento, y tratan de solventar los problemas urbanísticos que se les plantean por la vía de las modificaciones más o menos puntuales.

La mayor parte de los más de cincuenta importantes planeamientos generales anulados en los últimos años, lo han sido por simples defectos formales. Así el Plan General de Gijón de 2011, anulado cuatro años más tarde de su aprobación, o el de Vigo de 2008, siete años más tarde, o el de Verín de 2012, cinco años después. En el caso de Gijón por informes alusivos a riesgos geológicos o naturales en determinadas zonas de la ciudad. Falta de evaluación de impacto ambiental estratégico, en el de Vigo. No acreditar la disponibilidad del recurso agua, a pesar de que se acreditaba la suficiencia, en el caso de Verín o el caso de Santander cuyo Plan General de 2012, fue anulado cuatro años más tarde, por una causa formal y externa a su propia tramitación.

Y estamos hablando de Planes Generales cuya tramitación ha llevado diez o quince años, y que, tras ser impugnados con periplos judiciales de más de cinco años, se declaran nulos con la consecuencia indeseada final de la reviviscencia de planes anteriores aprobados hace más de veinte o treinta años, absolutamente desfasados, y que nada han de tener que ver con la realidad económica y social del momento.

La anulación de los PGOU y sus complejos trámites ponen en jaque al urbanismo

Los expertos admiten la existencia de «inseguridad jurídica» debido a la muerte en los tribunales de los planeamientos regionales y a un «exceso de normas»



Santander. La capital ha vuelto al planeamiento de 1997 después de que cayera el PGOU de 2017. / SANE

Fuente: El Diario Montañés. 11 de noviembre de 2018

La consecuencia, es la verdadera hecatombe que se produce cuando los Tribunales declaran la nulidad de los planeamientos generales.

Bien es cierto que una luz aparece con la nueva doctrina del Tribunal Supremo emanada de la Sentencia dictada por su Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Sentencia 569/2020 de 27 de mayo, Recurso 6731/2018¹, por la que se circunscribe a un ámbito territorial determinado al que afectaba la ausencia de un informe sectorial, los efectos anulatorios del planeamiento general.

2) La segunda reflexión, que es consecuencia de la primera, es que hoy, la ordenación del territorio y el urbanismo se encuentran en un encrucijada que aconseja profundos cambios legislativos que traten de acabar con la complejidad introducida en estas materias ante la apari-

ción en el panorama legislativo de una gran cantidad de leyes, tanto de ámbito estatal, como autonómico, que las han afectado, leyes ambientales, procedimentales, de organización de los sectores públicos y por supuesto, una propia y enrevesada legislación urbanística, tanto autonómica como estatal.

3) Pero también, y siempre como consecuencia de la primera reflexión, es la tercera, sobre la absoluta y urgente necesidad de legislar para acabar con esta inseguridad jurídica.

En este sentido, la esperanza que todos teníamos depositada en la Proposición de Ley de 2018² que buscaba acabar con la inseguridad actual por la vía de modificar, en principio, tanto el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre³, como la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁴, parece que, por el momento se ha desvanecido por problemas al parecer competenciales entre los diversos ministerios y,

1. <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/cd3f3ce59c949f52/20200610>

2. Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-319-1.PDF

3. BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015

4. BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998

en su lugar ha sido sometido a la correspondiente consulta pública previa, el pasado mes de junio, el llamado Anteproyecto de Ley por el que se modifica la citada Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobada, para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística⁵.

Pues bien, frente a la esperanzadora Proposición de Ley del 2018 que abordaba cuestiones como el diferenciar entre las disposiciones normativas de las no normativas de los planes, distinguiendo los casos de nulidad de los de anulabilidad, o la posibilidad de acotar la invalidez de los planeamientos a áreas territoriales concretas y no a todo el ámbito del planeamiento, o evitar los efectos expansivos de la nulidad de los planeamientos, o limitar la acción pública a un periodo de cuatro años y siempre que, sus fines, sean los de la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo, o las importantísimas medidas transitorias que posibilitaban que esta Ley se pudiera aplicar a planeamientos aprobado con anterioridad siempre que no hubieran sido impugnados y permitían el mantenimiento del plan anulado mientras se elaboraba el nuevo evitándose de este modo la reviviscencia de planes anteriores absolutamente obsoletos, desgraciadamente, en el anteproyecto actual sometido a la referida consulta previa, la reforma se ha visto muy recortada, reduciéndose prácticamente a la distinción entre actos nulos y anulables y han desaparecido las transitorias.

Espero que estos aspectos competenciales que no han podido superarse en la vía ejecutiva puedan superarse en la legislativa y que, por la vía de las correspondientes enmiendas en el Congreso de los Diputados, pueda ver la luz una Ley que realmente acabe con la inseguridad jurídica actual existente en el urbanismo español.

Intervención de D^a Ángela de la Cruz. Subdirectora General de Urbanismo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

A continuación, participa D^a Ángela de la Cruz Mera con una intervención cuyas líneas básicas son las siguientes:

1º.- El planeamiento urbanístico español se encuentra, en efecto, en una situación catastrófica.

Dicha situación no es consecuencia únicamente de las anulaciones judiciales, que también, por supuesto. Este es un hecho incontestable a la vista del porcentaje del planeamiento que ha sido anulado por aquella vía, que ya alcanza al 37% del país.

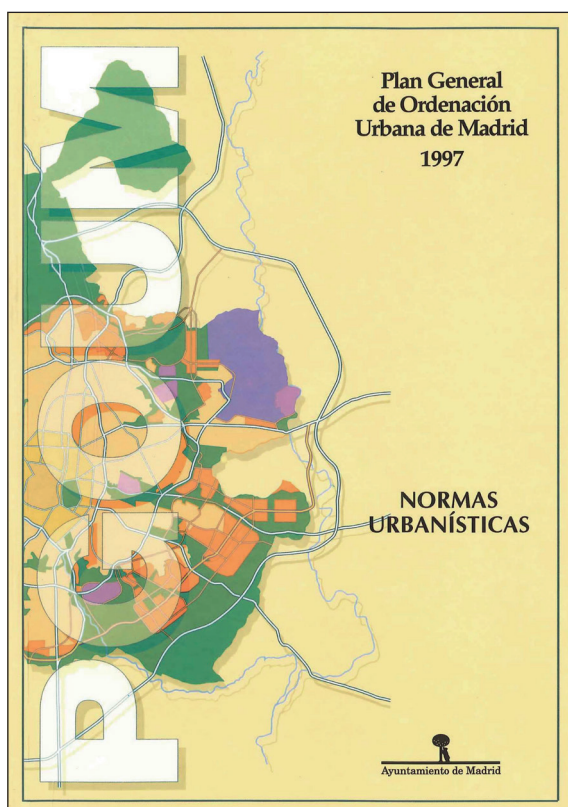
No obstante, las grandes calamidades que lo aquejan también proceden de otras vías, entre las cuales cabe mencionar las siguientes:

- Un esquema de planeamiento muy rígido y alejado de los planteamientos estratégicos que reclaman las Agendas Urbanas, tanto la nacional, aprobada en febrero de

⁵. https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/audienciainfopublica/recursos/16_06_2021_consulta_publica_apl_seguridad_juridica.pdf. El periodo de consulta pública finalizó el 1 de julio de 2021

2019, como las internacionales, empezando por la Agenda 2030 sobre los Objetivos del Desarrollo Sostenible y terminando con las dos Agendas Urbanas internacionales: la europea y la de Naciones Unidas, ambas del año 2016.

- El planeamiento urbanístico está fuertemente dirigido por una legislación urbanística que plantea con ánimo casi de exhaustividad sus muchos contenidos: estándares legales que pueden no ser los adecuados para determinadas situaciones específicas y, desde luego, procedimientos muy complejos, muy largos y exasperantes.
- Un planeamiento muy desfasado que no responde a la realidad del momento ni a las verdaderas necesidades de la sociedad. La media de vigencia de nuestros planes generales oscila entre los 20 y los 25 años⁶. Todo ello, en la era del Antropoceno, de los cambios vertiginosos, sincrónicos y a nivel global. Choca esta realidad con aquella versión que contuviera en su día la Ley del Suelo de 1976, de los dos cuatrienios (un total de 8 años, por tanto) para proceder a la revisión de los Planes Generales.



Fuente: [https://www.madrid.es/UnidadWeb/UG-Normativas/Normativa/2010/Ficheros/NN.UU.PGOUM-97 \(edición original impresa\) con marcado-res.pdf](https://www.madrid.es/UnidadWeb/UG-Normativas/Normativa/2010/Ficheros/NN.UU.PGOUM-97%20(edici%C3%B3n%20original%20impresa)%20con%20marcado-res.pdf)

- Un planeamiento urbanístico lento e incapaz de resolver las muchas cuestiones cambiantes que plantean ciudades y sociedades que son dinámicas. La media de una modificación de planeamiento general está entre uno y tres años, y una revisión entre los 7 y los 10 años, dependiendo de la complejidad de la ciudad de que se trate. E incluso estos plazos se quedan muy cortos en muchos casos. No deja de resultar sorprendente que tanto Madrid como Barcelona, dos de las grandes ciudades españolas tengan, respectivamente, un Plan General de 1997 (Madrid) y de 1976 (Barcelona), y que se permita que sigan funcionando a golpe de modificación puntual de elementos. Centenares de ellas, como cabe esperar.

- Por último, un planeamiento extremadamente frágil, lo que se demuestra en las numerosas anulaciones judiciales cuyos efectos se dejan sentir desde hace décadas en la economía, en la política de vivienda, en la protección medioambiental, en la imagen del país en el exterior, en el equilibrio territorial

6. Hernández-Partal, S.

- (2020a). Los instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (I). *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 52(205), 613-642. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.11>

. (2020b). Los instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (II). *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 52(206), 945-970. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.206.15>

y, desde luego, en la seguridad jurídica, un valor superior reconocido por la Constitución española en su artículo 9.3, que lo concibe como suma de certeza y legalidad.

Por citar algún Plan General de diferentes Comunidades Autónomas, Torremolinos, Tarra-gona, Santander, Toledo, Madrid, Gijón, Ibiza, Las Palmas, Zamora, Vigo, Cartagena, San Sebastián, Castellón de la Plana, son ciudades que han sufrido la pérdida de años de trabajo y esfuerzo, de mucho dinero y la vuelta a planes desfasados y por completo desconectados de la realidad. La línea jurisprudencial consolidada que permite estos efectos no entra a dilucidar los posibles defectos sustanciales de dichos Planes y permite la anulación total y absoluta de todos ellos, sin excepción ni limitación parcial de sus efectos, por defectos procedimentales o formales.

2º.- ¿Cómo hemos llegado hasta aquí? Principales razones: normativas y jurisdic-cionales.

Acudiendo a ese compendio de sabiduría popular que es nuestro refranero podría decirse que “Entre todos la mataron y ella sólo se murió”. Hago referencia a la seguridad jurídica, claro, un principio esencial del Estado de Derecho y una exigencia fundamental contenida en la Constitución española, como antes comenté, para el mantenimiento del ordenamien-to jurídico y, a través del él, de la estabilidad económica y social.

El efecto de la anulación de los Planes procede, en primer lugar, de una calificación inflexible de los vicios que, en su larga y compleja tramitación, pueden llegar a cometerse, y de la -a mi juicio incorrecta- interpretación de que dichos Planes son disposiciones de naturaleza reglamentaria. El Tribunal Supremo ha llegado a afirmar que esta interpretación constituye un “Axioma incuestionable” como si el término “Axioma” admitiera otra interpretación di-ferente a la que le corresponde, es decir, la de una “Proposición tan clara y evidente que se admite sin demostración” (Diccionario de la Real Academia española). Quizás precise de di-cha redundancia para justificar un esquema interpretativo que sólo surge de sus sentencias, ya que, desde luego, está por completo ausente de la legislación urbanística histórica de este país, la cual jamás calificó a los Planes Urbanísticos como normas reglamentarias. Incluso hoy en día, la inmensa mayoría de la legislación urbanística vigente (ya de las Comunidades Autó-nomas) tampoco lo hace, y la que los ha definido como tales lo ha hecho después de conso-lidarse la interpretación jurisdiccional mencionada y, como suele suceder en estos casos, en un intento de positivizar dicha jurisprudencia (legislación urbanística catalana, por ejemplo).

La primera ausencia que nos ha llevado hasta aquí es, por tanto, legislativa. Y por ello debe defenderse que la solución debe venir también de la mano de una nueva Ley que deter-mine cuál es la naturaleza jurídica de los Planes a la vista de sus múltiples contenidos. Y debe hacerlo no ya a afectos dogmáticos, sino prácticos, es decir, para demandar que el tratamiento de sus posibles vicios responda a su verdadera realidad, que no es la del acto administrativo, ni la del reglamento. Desde el punto de vista de sus contenidos los planes generales contienen -y esto es incontestable a la vista de la legislación urbanística aplica-ble- algunas normas, tanto de carácter general como particular que afectan a la clasifica-ción y categorización del suelo, a las condiciones de la edificación, a la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, etc. Pero los contenidos que de verdad identifican a los

instrumentos de planeamiento no son dichas normas, sino las decisiones estratégicas de ordenación que contienen, con su programación temporal, con los planes y proyectos de obras anudados a aquella ordenación, con estudios variados y de muy diferente naturaleza, con asignación de usos y aprovechamientos y un largo etc.

Enfrascarse en la discusión acerca de lo que es norma y lo que no lo es, porque así lo ha concebido la legislación de procedimiento administrativo tradicional (y así lo sigue haciendo la actual del año 2015) resulta hoy, y en relación con el planeamiento urbanístico, complicado y estéril. Una aprobación diferenciada de ambos contenidos, como incluyera en su día la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso sobre la base del Proyecto de Ley elaborado por el Ministerio de Fomento y publicada el 15 de octubre de 2018⁷, también lo es. Incluso aunque se plantease con carácter simultáneo, aspecto éste que las Comunidades Autónomas vieron con escepticismo y cierta preocupación, no sin razón.

El efecto de la anulación de los Planes procede, en segundo lugar, de su complejidad procedimental. Desde este punto de vista es una evidencia innegable (es decir, sería otro “Axioma incuestionable”) que los Reglamentos no contienen hasta un centenar de informes sectoriales, como sí lo hacen los Planes Generales de Ordenación Urbana. Otros instrumentos de planificación, como podrían ser los múltiples Planes de carácter sectorial, tampoco los contienen. Y dichos informes no convierten el acto de aprobación definitiva de los Reglamentos que deben incorporarlos en un acto complejo en el que concurren tantas voluntades administrativas como informes vinculantes incluye el expediente (por usar palabras del Tribunal Constitucional en relación con los informes sectoriales que debe incluir un plan urbanístico, en concreto). A ello se une, además, no sólo la ingente e inmanejable cantidad de estos informes, sino lo que es peor, su inconcreción en la legislación sectorial que los reclama, que no se molesta en incluir, en muchos casos, las determinaciones que aclaren qué ocurre si el órgano sectorial no se pronuncia en plazo y el informe es vinculante, ni sobre qué contenidos concretos o formato debería tener, y mucho menos aún, la incidencia que sus determinaciones, en algunos casos extralimitadas en relación con los aspectos que le incumben, provocará sobre el Plan urbanístico de turno.

Por tanto, además de las anulaciones jurisdiccionales de los Planes, el gran enemigo de la planificación urbanística es hoy, sin duda, la legislación sectorial y el desconocimiento por parte de la misma de la necesaria confluencia de los intereses públicos horizontales o globales con los sectoriales. Hace años que se ha condenado al planeamiento urbanístico a una suerte de sumatorio inconexo de intereses muchas veces contrapuestos correspondientes a distintos escalones de Administración Pública y a intereses parciales y limitados. El problema, lejos de resolverse, cada día se recrudece más. De la legislación estatal y autonómica se sigue deduciendo la aparición de nuevos informes sectoriales que el planeamiento urbanístico debe contener: el informe sobre el impacto en la infancia y en la juventud, el informe sobre los lugares de la memoria histórica, el informe sobre los efectos del plan en la mitigación y adaptación al cambio climático, que es diferente e independiente de la Eva-

7. Vid. (2)

luación Ambiental Estratégica, el informe de carácter social en relación con las decisiones sobre vivienda protegida, el informe sobre la movilidad sostenible, y un largo etc.

3.- ¿Cuáles serían las soluciones? ¿A quién correspondería abordarlas?

La solución es, desde luego, y de acuerdo con lo antedicho, legislativa. Hemos asistido a algunas iniciativas interesantes, tanto por parte del Estado, como por parte de las CC.AA. Entre las de éstas últimas destacan los esfuerzos realizados por llevar los informes sectoriales que afectan al planeamiento urbanístico a una especie de regímenes conferenciales a través de los cuales se coordinan todos estos informes por parte de un mismo órgano y se agiliza, no sólo su emisión, sino que se armonizan sus contenidos de manera que no resulten incongruentes o contrarios entre sí. Extremadura, Galicia y Comunidad Valenciana son ejemplos de esta interesante práctica, que se ha arbitrado por medio de las correspondientes reformas legislativas.

En cuanto al Estado, en junio de 2021, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana anunció mediante una consulta pública un Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana para reforzar la seguridad jurídica en la ordenación territorial y urbanística⁸, que cabe suponer que iniciará su tramitación -y quién sabe si la culminará- durante 2022. La doctrina, e incluso voces ya procedentes de la judicatura, reclaman esta reforma, porque no cabe esperar que una línea jurisprudencial tan consolidada a lo largo de varias décadas admita su corrección sin que la legislación lo aliente. No obstante, sí hay un margen de maniobra que aún está inexplorado por parte de nuestros Tribunales, como son la conservación de actos y trámites (no se entiende por qué el Tribunal Supremo equipara la conservación con la convalidación, con los demoledores efectos que ésta última provoca sobre los Reglamentos ilegales); la validez de los actos de aplicación (que sólo se admite en relación con las licencias, pero no con otros muchos instrumentos de gestión urbanística entre los que están las reparcelaciones, por ejemplo) y, por supuesto, la validez de los actos firmes, que deberían ser, en todo caso, salvados sin excepción.

4.- ¿Qué contenidos debería tener la reforma legislativa del Estado?

Dicha reforma, para ser eficaz y resolver sino todos, sí muchos de los problemas que tiene el planeamiento urbanístico, debería contener, al menos, los siguientes elementos:

- La naturaleza propia y diferente de los Reglamentos, de dichos instrumentos de ordenación.
- El establecimiento de un régimen de invalidez propio en relación con sus defectos formales y procedimentales. Es decir, una nulidad y anulabilidad adaptada al defecto que se haya cometido y, sobre todo, a la importancia que dicho defecto tenga en la compleja tramitación de estos Planes y sobre todo, en sus contenidos sustanciales.
- La posibilidad de que la nulidad que se declare sea meramente parcial, posibilidad que ya admite la legislación vigente pero que, de manera incomprensible, los tribunales españoles no declaran cuando lo que está en litigio es un plan urbanístico. La

8. Vid. (5)

Sentencia del Tribunal supremos 569/2020, de 20 de mayo, parece haber sido solo un espejismo

- La creación de una plataforma única de gestión de los informes sectoriales que competan al Estado.
- La actualización de la acción pública de manera que su ejercicio frente a defectos puramente formales deba estar presidida por los principios de buena fe, defensa de intereses generales y no particulares y ausencia de abuso del derecho. Los defectos formales deberían vincularse, además, a algún problema material o sustancial.

Dado la gravedad del problema lo importante es que la reforma legislativa brevemente comentada se produzca ya. Quizás no deba tener en este momento más contenidos que los señalados, en una especie de espíritu conformista que seguiría el dicho “lo excelente es enemigo de lo bueno”. Sólo con estos cambios, y aunque no se aborde en profundidad otro aspecto mucho más complejo, como es la existencia de planes y programas que ponen en cuestión la tradicional escisión de la actuación de la Administración sólo en actos o disposiciones administrativas de carácter general, podrían producirse ya mejoras sensibles en la calamitosa situación actual del planeamiento. Estos cambios, en cualquier caso, serán insuficientes si la legislación urbanística autonómica no arregla aquellas otras cuestiones que permitirán acercar al planeamiento a una visión más estratégica y menos pormenorizada, al menos en la escala del planeamiento general, y la legislación sectorial no se acerca a aquella otra para entender que el territorio es sólo uno y que no es posible entenderlo con concepciones aisladas y compartimentadas en la defensa de intereses diversos.

Intervención de D^a María Encarnación Rivas. Directora Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo de la Xunta de Galicia.

La Directora General , señala:

La anulación del planeamiento urbanístico y territorial ha alcanzado la condición de problema estructural que afecta a todas las Comunidades Autónomas. Las razones de la vulnerabilidad y fragilidad del planeamiento se encuentran en su gran complejidad técnica, jurídica (tanto sustantiva como procedimental), social, política y económica. Dentro de esa complejidad, destacan los numerosos trámites procedimentales, con especial mención a la evaluación ambiental estratégica y a la necesidad de solicitar informes preceptivos y vinculantes cada vez más abundantes.

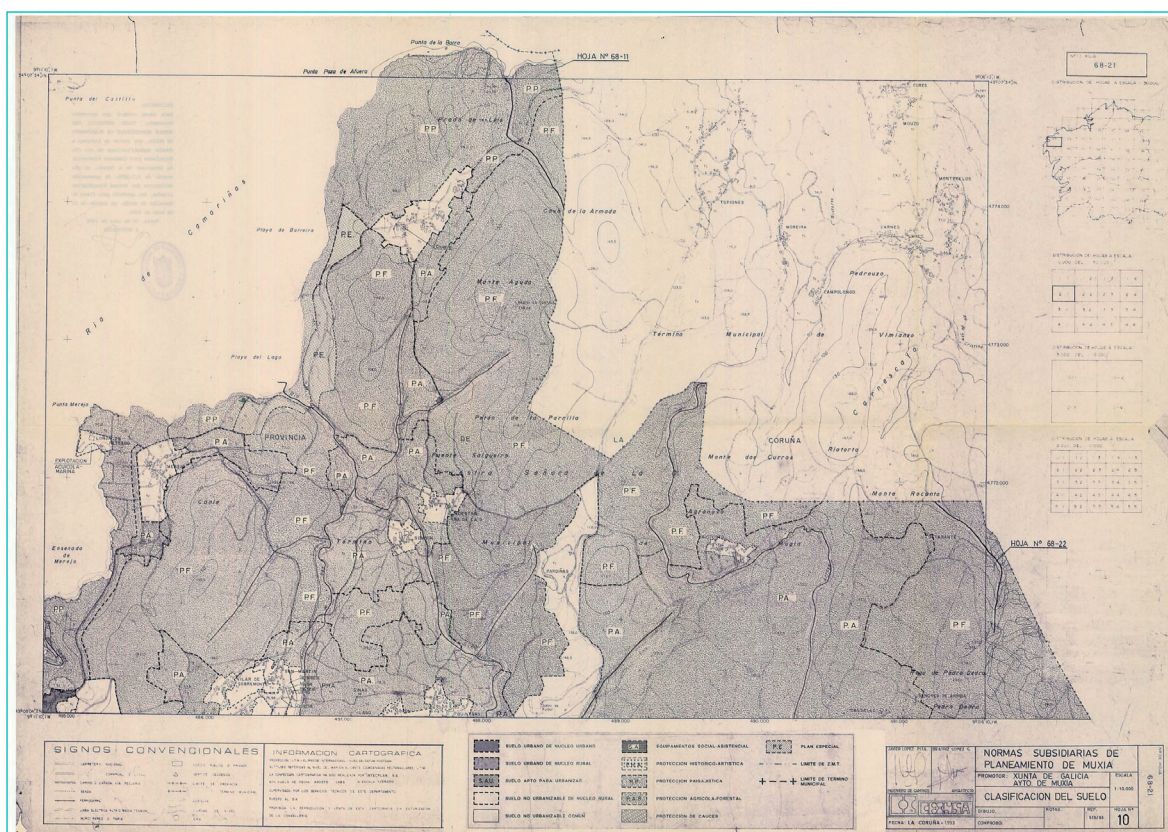
Tras años de tramitación, siempre puede haber algún requisito sustantivo, procedimental o jerárquico que pondrá fin a años de esfuerzo colectivo. En Galicia han sido anulados en los últimos años los Planes Generales de Ordenación Municipal de los ayuntamientos de Gondomar, Ourense, Vigo, Rábade, Melón, Abegondo, Verín, Monterrei, Boqueixón y Muxía, por motivos formales diversos, que en ningún caso incidían en el contenido.

En enero de 2017, la Xunta de Galicia instó un Pacto por la seguridad jurídica en materia de Urbanismo, congregando a todas las Comunidades Autónomas en la solicitud al Estado de la modificación de las legislaciones básicas correspondientes para singularizar el pla-

neamiento respecto de otras disposiciones de carácter general, de manera que se module el contundente alcance de la nulidad de pleno derecho, permitiéndose que los pronunciamientos judiciales puedan contemplar la conservación o incluso la convalidación de los actos previos de trámite. Atendiendo esa solicitud, el Ministerio de Fomento comenzó a trabajar en un documento que distinguiendo entre los supuestos de nulidad y los de anulabilidad, haría posible la convalidación y retroacción de actuaciones para la subsanación de los defectos determinantes de las anulaciones.

El 30 de mayo de 2018 se celebró la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo, en la que se presentó a las Comunidades Autónomas y a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) el Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística⁹.

Las terribles consecuencias que se derivan de la anulación del planeamiento, no sólo deben ponerse en relación con el costoso procedimiento de su elaboración, tanto de medios técnicos, económicos, materiales, personales e incluso políticos, sino con el hecho de que tras esa declaración de nulidad reviva un planeamiento anterior, incluso de más de 30 años y que no responde ni al actual modelo de ciudad ni a las necesidades urbanísticas existentes,



Normas Subsidiarias de 1995 del Concello de Muxía. Actualmente vigentes tras la sentencia 00239/2018 del TSJ de Galicia, por la que se anula su PGOU de 2016.

Fuente: <https://siotuga.xunta.gal/siotuga/inventario.php?inv=1&idconcello=15005>

y cuya aplicación resulta incompatible con alcanzar los objetivos de bienestar socio-económico que deben impulsar las actuaciones públicas.

La situación de incertidumbre e inseguridad jurídica es indiscutible: todo el orden urbanístico, territorial o ambiental creado al amparo de dicho planeamiento queda cuestionado, las relaciones jurídicas generadas durante años con el respaldo de ese planeamiento se ven, al mismo tiempo, amenazadas; las inversiones y proyectos de futuro del ayuntamiento, paralizados por la inseguridad.

Resulta arraigado en la doctrina y jurisprudencia desde hace más de treinta años, la consideración de la naturaleza normativa o reglamentaria de los instrumentos de planeamiento. El grado máximo de invalidez al que la legislación básica estatal somete las disposiciones generales comporta que los efectos de la nulidad se producen “ex tunc”, desde el inicio y, por tal motivo, resulta inviable la aplicación de los principios de conservación y de convalidación de actos, que la legislación básica reserva exclusivamente a los actos anulables. Ello supone que cuando un planeamiento resulta anulado hay que reiniciar de nuevo la tramitación desde el principio, lo que implica un derroche de medios y recursos que no puede resultar aceptable, y que, según la expresión empleada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, es una “labor titánica”¹⁰.

Es precisamente este problema el que se verá solucionado con la tramitación del Anteproyecto de Ley señalado, por cuanto en el mismo se propone una solución fundamentada en el doble contenido de distinta naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenación: por un lado están las disposiciones de carácter general y, por otro, los actos administrativos. La diferencia permite que, si se produce la nulidad de las normas, se puedan salvar los actos e incluso que se aplique la nulidad parcial y otros mecanismos de conservación de actos.

En conclusión, la Xunta de Galicia insta a la continuación y agilización de la tramitación del “Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”, de manera que se singularice el planeamiento respecto de otras disposiciones de carácter general y así modular el contundente alcance de su nulidad de pleno derecho, lo que deberá incluir, como aspectos más relevantes:

1º.- El reconocimiento 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, reforzando su naturaleza jurídica propia en la Ley de Suelo estatal.

2º.- El reconocimiento de su gran complejidad técnica y jurídica, que requiere un reconocimiento jurídico que establezca diferentes niveles de protección frente a los diferentes vicios procedimentales, que evite anulaciones desproporcionadas y que reserve la nulidad de pleno derecho para aquellos vicios formales más graves y cuyas consecuencias se dejan sentir sobre el modelo de ordenación global por el que apuesta el plan; con un procedimiento ad hoc que permita la subsanación o convalidación

10. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ce1d2a398d0e53ac/20120227>

del resto de los defectos formales en un plazo temporal razonable, así como la posibilidad de que la nulidad pueda ser parcial.

3ª.- La actualización de la acción pública en materia de urbanismo que evite una utilización cuasi profesional de la misma con intereses lucrativos privados muy alejados del interés público del planeamiento, en términos similares a la vigente regulación de la acción popular en materia medioambiental.

Intervención de D. José Juan Suay. Magistrado del Tribunal Supremo

Por último, D. José Juan Suay Rincón, interviene, cerrando la Mesa Redonda y manifestando lo que, a continuación, se resume:

Como todos los actos jurídicos, los planes de urbanismo están sujetos a Derecho y por tanto al control de los jueces, que son a quienes les está confiada la misión de velar por su adecuación a la legalidad en un Estado de Derecho.

Las alarmas se han encendido sin embargo, cuando se ha podido constatar que son muchos los planes urbanísticos anulados en sede judicial en los últimos años. Con el foco puesto singularmente en los planes generales de ordenación, que constituyen el instrumento de ordenación por excelencia y aquél cuya anulación está en grado de acarrear consecuencias más graves, la lista de casos casi llega a hacerse del todo inabarcable. Vigo, Gijón, Toledo, Ávila, Marbella, Santander, Sevilla, Valencia, Cartagena, Castellón, Bilbao, Ibiza, Zamora, Orense, Jaén y Tarragona son algunos de los ejemplos de planes generales que han sido anulados; incluso, cabría agregar a esta lista el caso del propio Madrid, en lo que concierne a buena parte del desarrollo urbanístico que tenía proyectado.

La anulación de un plan puede ser total o parcial. Esta última se da cuando son solamente concretas determinaciones de anulación las que se anulan, esto es, la clasificación de una determinada parcela (suelo urbano) o la calificación del uso asignado a la parcela (jardín histórico). Más grave es cuando la anulación alcanza a la totalidad del plan.

Por otro lado, los motivos determinantes de la anulación de los planes de urbanismo pueden deberse a que dichos planes presentan defectos materiales o puramente formales.

Pues bien, dada esta circunstancia, se da una situación, cuando menos curiosa, si no paradójica. Los defectos formales, que, en principio, son menos graves, de ordinario conducen justamente a la anulación total del plan, mientras que los de carácter material acostumbran en cambio a desembocar en anulaciones meramente parciales que alcanzan solo a determinaciones concretas de ordenación (la consideración de una parcela como suelo urbano, o la de una finca como suelo rústico protegido, valgan de nuevo estos ejemplos).

Centrado nuestro examen en los defectos formales de los planes, y acogiendo la figura de los planes generales de ordenación como paradigma, como ya antes se ha indicado, es preciso advertir que existen dos tipos de vicios de forma:

- Atienen unos al propio plan de urbanismo, es decir, al propio documento o a los propios documentos que componen dicho plan: y se incurre así, con carácter general, en este vicio de forma cuando el documento del plan no justifica el contenido que le es propio o no lo hace suficientemente, una justificación que le resulta imprescindible exteriorizar, habida cuenta de la trascendencia de los planes. Lo subraya de manera incesante la jurisprudencia como proyección del deber de motivación sobre los planes de urbanismo.

La justificación (motivación) de los planes requiere ser atendida desde distintas perspectivas, porque sus determinaciones de ordenación ante todo deben ajustarse a la racionalidad urbanística, misión que en particular le incumbe cumplir a la memoria (de ordenación) del plan. Pero no es esto solo.

Los planes han de responder también a criterios de racionalidad económica, cuya evaluación ha de manifestarse a través de sendos documentos, no ya sólo ahora por medio del correspondiente estudio económico-financiero, sino que se exige ahora también el informe de sostenibilidad económica.

Incluso tampoco les cabe a los planes prescindir de valorar su impacto desde distintas perspectivas (por ejemplo, sobre el cambio climático), por todas, sin embargo, es señaladamente la del género la que viene centrando la controversia en los últimos tiempos.

Todos estos documentos formarían parte integrante del contenido de los planes de urbanismo.

Y especial mención merece la motivación que a los planes de urbanismo les es igualmente requerida desde la perspectiva ambiental. Desde luego, a los planes generales de ordenación les resulta imprescindible evaluar sus efectos y ponderar la incidencia de sus determinaciones sobre los valores ambientales presentes en el territorio.

Ahora bien, hasta tal punto resulta imperativo atender esta exigencia, y ésta ha adquirido tal grado de importancia, que más que esgrimir un mero documento en sustento de su cumplimiento, los planes requieren una tramitación (ambiental) específica que se desarrolla dentro de la tramitación del propio procedimiento propiamente urbanístico, o junto a ella, o, incluso, antes de la tramitación de dicho procedimiento.

Como entonces, más que un trámite propiamente dicho, la motivación ambiental de los planes requiere la práctica sucesiva de una serie de trámites, acaso resulta más apropiado incardinar mejor esta exigencia en el ámbito de la segunda modalidad de vicios de forma a que a continuación va a hacerse referencia.

- Las exigencias formales requeridas a los planes de urbanismo (por todos, a los planes generales) no atienen solo al propio documento de planeamiento en sí mismo considerado (o a los documentos que lo acompañan o integran), sino que se extienden también a la tramitación del procedimiento seguido para su aprobación. Porque cabe la anulación de los planes de urbanismo por razones formales, igualmente, si no se han observado los trámites que a ellos les son exigibles.

A este respecto, los planes requieren la emisión de multitud de informes de carácter sectorial (costas, aguas, hidrocarburos, aviación civil, defensa, patrimonio histórico, telecomunicaciones, puertos, etc.), con carácter preceptivo, y hasta vinculante en algunos casos.

Además, precisan su sometimiento a una fase de información pública, cuyo cumplimiento resulta igualmente insoslayable, como garantía de la participación ciudadana en el curso de la tramitación de los planes de urbanismo.

Lisa y llanamente, puede suceder que se haya omitido la práctica de algún trámite de carácter preceptivo; pero puede ser también que se haya cumplido solo formal o aparentemente, si se prefiere esta última expresión; esto es, sin atender a las exigencias sustantivas que el ordenamiento jurídico le impone.

Por ejemplo, en materia de aguas, el informe de la administración hidrológica resulta un informe de carácter preceptivo y hasta vinculante, según la jurisprudencia: pues bien, cabe que se haya prescindido de solicitar el informe de la administración hidrológica; pero también podría ocurrir que dicho informe no formulara un pronunciamiento explícito sobre la suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos para el desarrollo urbanístico de la zona, con lo que dicho informe no habría venido a satisfacer lo que constituye el contenido material que le es propio, según se le ha dado a denominar a esta exigencia.

En relación con la fase de información pública, lisa y llanamente también, ha podido asimismo soslayarse su realización; pero también puede suceder que no se haya dado respuesta a las alegaciones formuladas con motivo de su realización, exigencia que igualmente requiere el cumplimiento de este trámite. Y, asimismo, si se introducen modificaciones sustanciales con posterioridad, que comportan un cambio del modelo urbanístico inicialmente adoptado por el plan, se precisa llevar a efecto una nueva información pública.

Cabe colegir de cuanto se lleva expuesto, pues, que no son pocas las exigencias que requieren ser atendidas por los planes de urbanismo para asegurar su conformidad al ordenamiento jurídico (señaladamente, en el caso de los planes generales de ordenación). Y si no se hace así, llegamos donde se pretendía, dichos planes son susceptibles de ser anulados en sede judicial.

La anulación en sede judicial de los planes de urbanismo (y en particular, la de los planes generales de ordenación) acarrea unas consecuencias que sin ambages cabe calificar como devastadoras. Llevan al traste desde luego el esfuerzo realizado, normalmente, por mucha gente y tras muchos años de trabajo, con vistas a la elaboración del plan; frustra el desarrollo de las actuaciones proyectadas en ellos y de las que normalmente pende el futuro y el progreso de la población afectada; y, en fin, dejan espacios enteros exentos de toda protección para asegurar los valores que albergan o, desde distinta perspectiva, comprometen la seguridad que otras zonas igualmente demandan (por ejemplo, para hacer frente a un riesgo por inundaciones).

Son solo algunos ejemplos. Circunscritos ya al plano jurídico estricto, que es en rigor el que aquí incumbe desarrollar, cabe señalar que la anulación de los planes de urbanismo afecta, de entrada, y sin lugar a dudas, al propio plan que es anulado, que, sencillamente es eliminado o “borrado del mapa”, si se prefiere esta última expresión más coloquial.

El vacío que su desaparición comporta ha de colmarse, según la jurisprudencia, mediante la reviviscencia de la ordenación anterior, una ordenación seguramente del todo obsoleta cuando la anulación del plan se hace efectiva, habida cuenta del tiempo que normalmente transcurre para la aprobación de un plan en sustitución de otro anterior.

Según los datos ofrecidos recientemente por Ramírez Sánchez¹¹, sobre una muestra que aglutina 64 ciudades, y que comprende todas las capitales de provincia más las de población superior a 200.000 habitantes, solamente 17 tienen adecuado su planeamiento a la normativa vigente (2007-2015), 24 de ellos lo están a la anterior (1998), otros 12 a la que había antes (1990-1992) y todavía 11 lo están a la que todavía es más antigua en el tiempo (1975-1976): entre los que no los tienen actualizados figuran así municipios tan importantes, como Barcelona, Valencia, Bilbao, Hospitalet o Badalona, entre los que integran el último de los grupos antes citados (1975-1976); Madrid, Santander, Jaén, Huesca. Elche o Almería, entre los anteriores; (1990-1992); y tampoco lo están los de Sevilla, Zaragoza, Murcia, Vitoria, Ávila, Badajoz o Santiago de Compostela (1998).

Pero no sólo es esto, lo normal es que, cuando sobrevenga dicha anulación, haya comenzado ya propiamente la ejecución del plan, se encuentre ya dicha ejecución en diferentes fases de desarrollo, e incluso, cabe que, cuando menos, una parte del mismo se haya llevado a su puro y debido efecto.

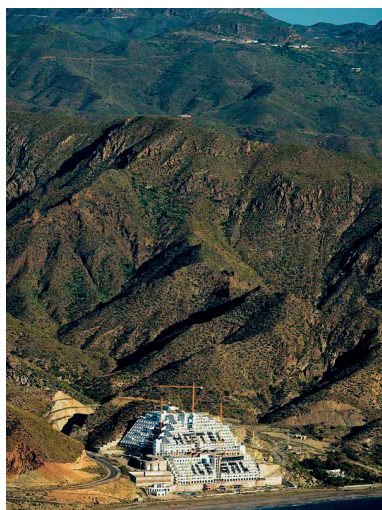
Pues bien, la anulación de un plan, aparte de al propio plan, también afecta a las actuaciones desarrolladas en su ejecución. Los planes generales de ordenación, de nuevo ha de situarse en ellos el foco como caso paradigmático, abren el inicio de un proceso en que se producen una cadena de actos consecutivos a lo largo del tiempo, una sucesión de actuaciones materiales y jurídicas -entre ellas con frecuencia exigen incluso la aprobación de planes de desarrollo-; todo lo cual queda desprovisto de la cobertura requerida a resultas de la anulación del plan (general de ordenación) del que traen su causa.

Esta es, sucintamente expuesta, la problemática general que plantea la anulación de los planes de urbanismo en sede judicial y las consecuencias que siguen de ella. Y de lo que se trata ahora, una vez expuesta hasta aquí la situación actual, es de profundizar sobre los posibles remedios que cabe proponer para reconducir dicha situación.

Un propósito delicado y complejo a cuyo análisis venía a dedicar un estudio reciente¹², en el que planteaba las posibilidades de actuación desde un doble frente, con vistas a la acogida de las distintas propuestas suscitadas en el marco de un debate que ha concitado la atención de la doctrina y de la jurisprudencia. Con motivo de la próxima publicación de la obra colectiva *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación, transformación y resiliencia*, editada por el Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valencia, habré de ocuparme de todo ello con un mayor grado de detenimiento.

11. Ramírez Sánchez, J.M. (2021). *Urbanismo para una nueva ciudad. El principio de desarrollo urbano sostenible*. Aranzadi-Thomson Reuters.

12. Suay Rincón, J. (2020). *Urbanismo y justicia*. Tirant Lo Blanch.



Imágenes de izquierda a derecha y de arriba hacia abajo:

1. Hotel El Algarrobo. El Confidencial de 27 de agosto de 2015
2. Urbanización Alto del Cuco en Piélagos (Cantabria) durante su construcción.

(https://cadenaser.com/emisora/2016/06/16/radio_santander/1466083757_075263.html)

3. Alto del Cuco en Piélagos (Cantabria) durante su restauración ambiental. Diario Montañés de 29 de agosto de 2019
4. Noticia sobre el proyecto de urbanización de la Marina Cope. Aguilas/Lorca (Murcia) 2 de diciembre de 2005

(https://www.la-actualidad.com/pdf/especiales/planos_marina_de_cope.pdf)

5. Delimitación del Parque Regional de Calnegre y Cabo Cope. Declarado el 30 de julio de 1992.



a inmobiliario
SUPLEMENTO INMOBILIARIO DE LA ACTUALIDAD DE MURCIA

2 de diciembre de 2005 Año 1 - Nº 6 Distribución gratuita y conjunta con La Actualidad de Murcia

Entrevista
Jorge Sobelino-Arquitecto
"AGUILAS TIENE UN GRAN FUTURO"

Inmobiliario
UN DECÁLOGO EN EL SECTOR INMOBILIARIO

Reportaje
DECORAR EL HOGAR EN NAVIDAD

Agenda
TIPOS DE INTERÉS DEL PLAN VIVIENDA

ALGUNOS DATOS
A pesar de ser "tierras perdidas" los municipios de Aguilas y Lorca, en el marco del Plan de Ordenación del Territorio de Murcia, se han convertido en uno de los principales polos de desarrollo urbano de la Región de Murcia. La actuación, que transformará por completo el paisaje y la economía de la zona, ha involucrado a más de 20.000 personas, que han participado en más de cinco campos de golf, diversas instalaciones deportivas, comerciales y de ocio, del centro del gran núcleo, con capacidad para unos 2000 viviendas. La actuación, que transformará por completo el paisaje y la economía de la zona, ha involucrado a más de 20.000 personas, que han participado en más de cinco campos de golf, diversas instalaciones deportivas, comerciales y de ocio, del centro del gran núcleo, con capacidad para unos 2000 viviendas. La actuación, que transformará por completo el paisaje y la economía de la zona, ha involucrado a más de 20.000 personas, que han participado en más de cinco campos de golf, diversas instalaciones deportivas, comerciales y de ocio, del centro del gran núcleo, con capacidad para unos 2000 viviendas.

Así será Marina de Cope
Imágenes del Master Plan que dará forma al mayor complejo turístico de Europa

En la imagen, gráfico del Plan Maestro Conceptual del Proyecto de Marina de Cope elaborado por Landmark y EDSA

La Marina de Cope conectará a la Península de Murcia, y en los próximos años, en el principal complejo turístico de Europa. De esta forma, se creará un complejo turístico de más de 21 millones de metros cuadrados, con una inversión de 8.000 millones y se generarán más de 20.000 plazas laborales, que se acompañarán de infraestructuras de ocio y cinco campos de golf, diversas instalaciones deportivas, comerciales y de ocio, del centro del gran núcleo, con capacidad para unos 2000 viviendas. La actuación, que transformará por completo el paisaje y la economía de la zona, ha involucrado a más de 20.000 personas, que han participado en más de cinco campos de golf, diversas instalaciones deportivas, comerciales y de ocio, del centro del gran núcleo, con capacidad para unos 2000 viviendas.

