

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 699-712

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.8>

CC BY-NC-ND



# La nulidad del planeamiento urbano: una perspectiva desde la experiencia del Tribunal Supremo

Rafael FERNÁNDEZ-VALVERDE

Magistrado (j) del Tribunal Supremo

**Resumen:** En este artículo se examina la crisis derivada de las sentencias de nulidad sobre el planeamiento urbanístico desde la experiencia del Tribunal Supremo. Se comienza analizando cómo esta crisis jurídica viene determinada por la naturaleza de norma reglamentaria de los Planes Generales de Ordenación Urbana y, por una derivación anudada a ella: que la ilegalidad de las citadas normas reglamentarias no puede llevar otra consecuencia que la nulidad de pleno derecho de los planes. A continuación, se repasan algunas de las principales causas de dicha nulidad: causas que se pueden calificar como materiales (evaluación ambiental inexistente o deficiente, ausencia de recursos hídricos, informes preceptivos, etc.), y también aspectos formales (como defectos en los procesos de audiencia pública). Teniendo en cuenta la necesidad de aplicar el principio de proporcionalidad en el ámbito urbanístico, se recoge cómo muchos expertos de diversos ámbitos han considerado desproporcionada la consecuencia jurídica de la nulidad de pleno derecho del planeamiento. Para finalizar, se incluyen algunos avances jurisprudenciales donde se modula la nulidad, como el Plan General de Yaiza (Lanzarote), el Plan Especial de Control Urbanístico de Madrid o el Plan General de El Puerto de Santa María (Cádiz).

**Palabras clave:** Planeamiento urbanístico; Nulidad; Sentencias judiciales; Jurisprudencia; Proporcionalidad.

Recibido: 30.01.2023; Revisado: 18.05.2023

Correo electrónico: [fervalpaiz@yahoo.es](mailto:fervalpaiz@yahoo.es)

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

## The nullity of Urban Planning: a perspective from the experience of the Supreme Court

**Abstract:** This article examines the crisis derived from the nullity of urban planning from the experience of the Supreme Court. It begins analyzing how this legal crisis is determined by the nature of regulatory norms of the Urban Masterplans and, by a derivation tied to it: that the illegality of the aforementioned regulatory norms cannot have another consequence than the full nullity of the Masterplans. Some of the nullity causes can be classified as material (non-existent or deficient environmental evaluation, absence of water resources, mandatory reports, etc.) formal (such as defects in the public audience). Taking into account the need to apply the principle of proportionality in the urban field, the paper reminds how many experts from various fields have considered the legal consequence of the nullity of planning to be disproportionate. Finally, some jurisprudential advances where nullity is modulated are presented, such as the General Masterplan of Yaiza (Lanzarote), the Special Plan for Urban Control of Madrid or the General Masterplan of El Puerto de Santa María (Cádiz).

**Keywords:** Urban Masterplan; Nullity; Court ruling; Jurisprudence; Proportionality.

### 1. La crisis jurídica del planeamiento urbanístico

#### 1.1. El punto de partida: norma reglamentaria y nulidad de pleno derecho

La crisis jurídica del instrumento esencial del planeamiento urbanístico (el Plan General de Ordenación Urbana, PGOU) ha venido determinada por una afirmación inicial (que el PGOU, en el ámbito de las normas jurídicas, constituye una norma reglamentaria), y, por una derivación anudada a la anterior consideración jurídica (que la ilegalidad de la citada norma reglamentaria no puede llevar otra consecuencia que la nulidad de pleno derecho).

Las consideraciones jurídicas llevadas a cabo, durante muchos años, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia son suficientemente conocidas: Que la expresada calificación jurídica de los Planes Generales como disposiciones generales, o disposiciones de carácter general, implicaba, en caso de ilegalidad (bien por motivos formales o materiales), la imposibilidad de subsanación o convalidación *a posteriori* de los mismos, por carecer las actuaciones posteriores de efectos retroactivos, tratándose, por otra parte, de una declaración que afectaba, por el carácter de la nulidad decretada, a la totalidad del mismo instrumento de planeamiento.

En dos sentencias del Tribunal Supremo (SSTS) de 28 de septiembre de 2012 el Tribunal Supremo se pronunció sobre estos efectos, en relación con Plan General de Ordenación Urbana

de Madrid, ratificando una línea jurisprudencial que se expresaba, en los siguientes términos, en relación con las dos anteriores conclusiones:

“Ciertamente cuando se declara judicialmente la nulidad de unas concretas determinaciones del plan general, de algunas de sus normas, la aprobación posterior, en ejecución de sentencia, de una justificación, que pretende paliar esa ausencia de explicación en el procedimiento de elaboración de la disposición general, no puede considerarse que cumple y ejecuta la sentencia que declara la nulidad de una parte del plan general. Así es, no se puede subsanar, enmendar, o convalidar el plan nulo. Tampoco pueden conservarse los acuerdos de aprobación definitiva y otros que se mantienen como si las determinaciones del plan no hubieran sido declaradas nulas de pleno derecho. Y, en fin, no podemos considerar que ese posterior complemento de la justificación para la reclasificación de los terrenos pueda tener un alcance retroactivo para intercalarse en el lugar, dentro del procedimiento administrativo, en el que debió haberse proporcionado.

(...) Pues bien, nuestro ordenamiento jurídico reserva para las disposiciones generales que hayan vulnerado la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de superior rango, la consecuencia más severa: la nulidad plena, ex artículo 62.2 de la Ley 30/1992. Y en el caso examinado basta la lectura de la Sentencia del Tribunal Superior y luego de este Tribunal Supremo para constatar que la nulidad se deriva de una flagrante infracción legal.

Este grado máximo de invalidez al que se somete a las disposiciones generales comporta que los efectos de la nulidad se producen “ex tunc”, desde el momento inicial y, por ello, no pueden ser posteriormente enmendados. Tampoco

advertimos razones para perfilar o ajustar tales efectos, pues la naturaleza del vicio de nulidad apreciado, la desclasificación de terrenos no urbanizables de especial protección que pasan a urbanizables sin justificación en la memoria, el menoscabo para los derechos de los ciudadanos ante la imposibilidad de cuestionar ese contenido durante la sustanciación del procedimiento de elaboración de la norma, y fundamentalmente los siempre sensibles bienes ambientales concernidos en ese cambio de la clase de suelo, avalan la improcedencia de modular el evidente y contundente alcance de la nulidad plena”.

Muy expresivos fueron los términos de la posterior STS de 18 de noviembre de 2015, en la que el Tribunal Supremo –ratificando las anteriores SSTS– insistió en esta doctrina, pese a las reiteradas críticas doctrinales:

“... reiterada jurisprudencia de esta Sala –así sentencias de 8 de abril y 21 de mayo de 2010 y 15 de junio de 2012– que en esencia, declararon que (1) los planes de urbanismo son disposiciones de carácter general, esto es, son normas con rango reglamentario, de modo que no puede resultar de aplicación el artículo 67 de la Ley 30/1992, (2) los vicios de los que adolecen las disposiciones generales son vicios de nulidad plena, respecto de los cuales carece de fundamento la convalidación, (3) los vicios de invalidez en que pueden incurrir las disposiciones generales son únicamente supuestos de nulidad plena, y (4) la nulidad de pleno derecho no admite convalidación, pues no se trata de un simple supuesto de anulación sino de nulidad con efectos ex tunc. En definitiva, se trata de los efectos lógicos de la declaración de nulidad de pleno derecho de una disposición reglamentaria.”

Esta línea jurisprudencial –como criterio general– ha continuado hasta actuales pronunciamientos del Tribunal Supremo; deben, no obstante, reconocerse la existencia de recientes sentencias –fundamentalmente la STS 569/2020, del 27 de mayo–, a las que luego se hará referencia, en las que la citada línea jurisprudencial parece modularse o flexibilizarse. Es por ello, por lo que debe citarse la, posterior a esta, STS 1084/2021, de 22 de julio, en la que, sin perjuicio de plantearse la expresada posibilidad de modulación de la doctrina de la nulidad de pleno derecho de los Planes Generales, sin embargo, ratifica la tradicional como línea jurisprudencial principal:

“(…) debe tenerse en cuenta que un Plan, por su propia exigencia conceptual, constituye un todo armónico que comporta una interconexión en sus previsiones, de forma tal que puede verse alterado en su conjunto de modificarse de manera particular en alguna de ellas. En efecto, la finalidad

del planeamiento urbanístico es establecer una regulación puntual de todo el suelo existente en su ámbito territorial, regulación que debe integrar, con amplio grado de discrecionalidad, las exigencias que se impone por la Legislación urbanística y de otra naturaleza que sea de aplicación. Ello comporta que las cargas y deberes que está en la base del planeamiento, y las determinaciones de las exigencias que impone toda una amplia normativa que protege los más variados elementos, algunos vitales, de la sociedad, que se ven afectados por el planeamiento, requiere esa armonía que han de repartirse entre todo ese ámbito territorial, de tal forma que se produce una interconexión de esa determinaciones (zonas verdes, vías públicas, espacios libres, reservas de viviendas, edificabilidad general) en todo ese ámbito, debiendo imponer en todo ese territorio un reparto de tales exigencias, de tal forma que lo que se decida en un determinado sector o área delimitada en el Plan para su ordenación, debe estar en armonía con las restantes o, si se quiere, alteradas las determinaciones de una concreta área o sector, se ven afectados los restantes que, en principio, pueden alterar las determinaciones establecidas inicialmente. De ahí que no cabe declarar la nulidad de una determinada área o sector porque afectaría a la armonía del Plan”.

La doctrina (GONZÁLEZ, 2019, pp. 115-118) ha sintetizado estas líneas jurisprudenciales, debiendo, por su claridad y precisión, dejar constancia de las denominadas “*serie de singularidades*” de la misma:

“a) Los planes (urbanísticos o territoriales) son normas de naturaleza reglamentaria. Esto es una idea ampliamente asentada, legal, doctrinalmente y jurisprudencialmente. La sanción de nulidad, en cuanto tales, es siempre en grado máximo, es decir, nulidad absoluta o de pleno derecho. Esa nulidad puede ponerse de manifiesto tanto en impugnación directa como indirecta, teniendo en cuenta, a su vez, la existencia de acción pública en materia urbanística, lo que abre más las posibilidades impugnatorias.

b) En principio, cualquier vulneración de la normativa determinaría aquella sanción de nulidad. En unos casos puede ser la infracción de otros planes superiores (jerarquía normativa entre planes); en otro los defectos formales, entre los que ocupan un papel destacado la omisión de informes sectoriales de todo tipo, preceptivos y vinculantes; las exigencias de evaluación ambiental, la falta de motivación en la memoria, problemas con la participación pública, incluso, la falta de publicación de la normativa, entre otras. Lo importante es que cualquiera de los requerimientos que se esgriman, acarrearían aquella nulidad.

c) Si la nulidad afecta a un plan superior, también quedan viciados de nulidad todos los planes

de desarrollo o derivados que se han aprobado para partes más pequeñas. De esta manera, si se anula el planeamiento general, ineludiblemente ello afectará a los planes parciales, especiales o estudios de detalle que se hubieran aprobado.

d) Igualmente, si los planes son anulados, todos los actos administrativos que lo hubieran aplicado pierden su correspondiente cobertura normativa y son, igualmente, nulos. De este modo, si el plan parcial es anulado, también esa nulidad afectará al proyecto de urbanización, al instrumento de equidistribución (p. ej. reparcelación o proyecto de compensación), a la licencia de edificación o al correspondiente convenio urbanístico, por citar algunos actos urbanísticos característicos (nulidad en cascada o actos encadenados).

e) Asimismo, al anularse un plan no sería posible aplicar las técnicas de subsanación o convalidación (puesto que ello sólo se aplica a actos administrativos anulables). Igualmente, tampoco sería posible conservar los actos o trámites que se hubieran realizado, puesto que según esa jurisprudencia dicha técnica sólo está prevista para los actos administrativos, pero no para los reglamentos, naturaleza que tienen los planes.

f) En el caso particular de la falta de publicación del plan, se ha diferenciado dos situaciones. De una parte, si dicha publicidad afecta al instrumento general (por ejemplo, el plan general de ordenación), ello determina la ineficacia del plan y no su nulidad. De otra parte, están aquellos planes de desarrollo o derivados que han sido aprobados sobre la base de un planeamiento general no publicado. En este último supuesto, los mismos serían nulos de pleno derecho por infracción del principio de jerarquía normativa.

g) Cuando se anula el plan se produce la reviviscencia del planeamiento anterior al anulado. Es decir, la cláusula derogatoria del plan anulado no desplegaría efectos, volviendo a recuperar su vigencia el planeamiento precedente.

h) Existen especiales cautelas para evitar que las medidas adoptadas con posterioridad a la sentencia anulatoria del plan impliquen un falseamiento o incumplimiento del fallo, lo que determinaría la nulidad absoluta de dicha actuación por aplicación del artículo 103.4 LJ. Ello impide que exista un especial deber de motivación cuando se aprueba un planeamiento posterior para justificar que su función no es exclusivamente legalizar o convalidar lo declarado nulo, exigiéndose que la modificación del planeamiento tenga una cobertura más amplia o responde a otros intereses públicos diferentes a los exclusivos del plan anulado”.

## 1.2. Las causas más relevantes de la nulidad de pleno derecho

Diversas y variadas han sido las causas de la ilegalidad de los Planes Generales y de la expresada nulidad de pleno derecho de las mismas derivadas. La mayoría han sido causas que pudieran calificarse de materiales (evaluación ambiental inexistente o deficiente, ausencia de recursos hídricos, informes preceptivos, etc.), pero también se han realizado pronunciamientos por motivos formales (muchos de los cuales han girado en torno a la audiencia pública).

### 1.2.1. En relación con las evaluaciones ambientales

Haciendo referencia a los pronunciamientos más recientes del Tribunal Supremo sobre la evaluación ambiental, debe dejarse constancia del detallado estudio llevado a cabo por la STS 338/2022, de 16 de marzo, en la que se pone de manifiesto el origen comunitario de las posibilidades de los Estados miembros en su normativa interna en relación con la misma, así como de anteriores pronunciamientos del Tribunal Supremo (con remisión concreta a la STS 1006/2020, de 19 de julio), del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

“Debemos partir que la evaluación ambiental ha de enmarcarse en la política comunitaria sobre la protección del medio ambiente, en la búsqueda de un desarrollo sostenible a través de la conservación y la utilización de la diversidad biológica. A esos efectos y con la finalidad de tener en cuenta esas consideraciones medioambientales, se establece la necesidad de la evaluación de impacto medioambiental en la preparación y adopción de aquellos programas y planes que puedan tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente, que deberán ser tenidas en cuenta al momento de la elaboración de los mencionados planes y programas, optando, una vez conocidos los efectos de las actuaciones pretendidas, por las opciones menos lesivas para esos intereses medioambientales.

A tales efectos se aprobó la Directiva 2001/42 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (en adelante, Directiva), la cual, como es sabido, fue traspuesta en nuestro País con la promulgación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (en adelante, LEA), en cuyo artículo primero se declara que la evaluación ambiental tiene por finalidad

garantizar un “elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible”, y a esos efectos se declara que dicha evaluación respecto de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente”.

En esta misma línea se debe hacer referencia a la STS 1050/2021, de 19 de julio, en la que, la cuestión impugnada en la instancia había sido el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Madrid de aprobación definitiva del denominado Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental de Usos (PECUAU) para un edificio sito en la calle Hortaleza nº 63 de Madrid. La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid había procedido –entre otros extremos– a su anulación por la ausencia, de la evaluación ambiental estratégica. La cuestión que se consideró con interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia fue la siguiente:

“Si en atención al objeto, contenido y alcance del Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental de Usos (PECUAU) previsto en la Normas 5.2.7 y ss. de las Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, debe entenderse dicho Plan excluido del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica,...”.

El Tribunal Supremo mantuvo la nulidad del Plan Especial por el citado motivo de la ausencia de evaluación ambiental:

“En previsión de esas competencias atribuidas a tales Ayuntamientos, el Plan General de Madrid regula, en sus Normas Urbanísticas y en relación a la protección del medio ambiente urbano, como instrumentos de planeamiento urbanístico estos PECUAU, dirigidos a valorar la incidencia que la implantación de determinados usos pueden tener sobre el medio ambiente urbano y sobre las características propias del ámbito en el que se localice, con carácter previo a la concesión de la licencia. A esos efectos, el Ayuntamiento aprobó la Instrucción 1/2015 relativa a las Regla sobre Tramitación de los Planes Especiales de Control Urbanístico-Ambiental de Usos (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 9 de marzo de 2015), en la que precisamente, por su propia finalidad, se les asigna a dicho planes la naturaleza de planes especiales, con las formalidades propias de tales instrumentos.

De lo expuesto hemos de concluir que el PECUAU que se impugna en este proceso constituye un auténtico instrumento de planeamiento de desarrollo, con naturaleza de Plan Especial. Ahora bien, no se cierra el debate suscitado en el recurso, en especial en el escrito de interposición por la defensa de la Corporación concurrente.

En efecto, lo que se suscita es que el contenido del Plan de autos, por su escasa incidencia en las determinaciones que contiene, no puede considerarse propiamente como tal, de donde termina concluyendo que en este supuesto en concreto no era preceptiva la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).”.

Por otra parte, en la STS 1084/2021, de 22 de julio (en relación con el PGOU de Chiclana de la Frontera) el Tribunal Supremo ha insistido en el necesario carácter anterior de la evaluación

“Conviene recordar que el artículo 15.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 dispone que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental, de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en el propio precepto.

Esta previsión tiene como finalidad precisamente adelantar la toma de decisión ambiental a la fase anterior a la aprobación del proyecto, configurando así la denominada Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos. En consonancia con tal finalidad, la Ley, que incorpora al ordenamiento interno la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, se inspira, como aquella, en el principio de cautela y en la necesidad de protección del medio ambiente, garantizando que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente de las actuaciones inversoras sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso continuo, desde la fase preliminar de borrador, antes de las consultas, a la última fase de propuesta de plan o programa. Este proceso no ha de ser una mera justificación de los planes, sino un instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales para garantizar un desarrollo sostenible más duradero, justo y saludable, que permita afrontar los grandes retos de la sostenibilidad, como son el uso racional de los recursos naturales, la prevención y reducción de la contaminación, la innovación tecnológica y la cohesión social, finalidad que resulta de difícil consecución si se proyecta sobre realidades ya consolidadas.”

En esta misma línea se pronuncia la doctrina del TJUE. Destacamos la sentencia de 8 de mayo de 2019, asunto C.305/2018, que en su párrafo 58, dice lo siguiente:

*“Esta interpretación es corroborada, por una parte, por las exigencias que resultan del artículo 6 de la Directiva EEP [Directiva 2001/42], en relación con los considerandos 15 a 18 de esta,*

*en la medida en que dicha Directiva tiene por objeto no solo contribuir a la protección del medio ambiente, sino también permitir la participación del público en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, como resulta del artículo 4, apartado 1, de esta Directiva, “la evaluación medioambiental [...] se efectuará durante la preparación y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo de un plan o programa”. Del mismo modo, del artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva resulta que la evaluación medioambiental ha de realizarse lo antes posible a fin de que sus conclusiones puedan influir aún en eventuales decisiones. Es, en efecto, en tal fase en la que pueden analizarse las diferentes opciones y en la que se pueden tomar las decisiones estratégicas [véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de octubre de 2011, Seaport (NI) y otros, C-474/10, EU:C:2011:681, apartado 45, y de 7 de junio de 2018, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-671/16, EU:C:2018:403, apartado 63].”*

(...) La conclusión de cuanto llevamos expuesto no puede ser otra que la de ubicar la iniciación de la EAE en la fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, en los términos indicados en borrador del instrumento de planeamiento, en los términos indicados en el art. 18 de la Ley 21/2013 sin que pueda deferirse tal iniciación a un momento posterior de la tramitación del plan”

Por último, destacamos otro pronunciamiento reciente, llevado a cabo por la STS 490/2022, de 27 de abril, en la que el Tribunal Supremo (en relación con el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana, PATIVEL) reitera la doctrina establecida en relación con el necesario estudio de alternativas:

“El estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica de un plan de ordenación territorial, debe incluir, además de la referencia al alcance y contenido del plan propuesto, aquellas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, con el fin de prevenir o corregir los efectos adversos sobre el medio ambiente de la aplicación del plan o programa”.

En el caso concreto que se resolvía, sin embargo, el Tribunal Supremo, llevando a cabo un detallado examen del estudio de alternativas realizado llega a la conclusión de su suficiencia:

“Pues bien, una vez expuestos –en lo que ahora interesa– los aspectos tratados en el documento de evaluación ambiental y territorial estratégica y los términos en que ese examen medioambiental

se ha realizado, la Sala no alberga duda alguna de que su contenido es suficiente y adecuado en función de los objetivos, el ámbito geográfico y territorial, y las determinaciones del PATIVEL.

Como antes dijimos, la Sala de instancia estimó que no se había tenido en cuenta la realidad material del suelo afectado, sino solo aspectos económicos, sin atender a aspectos ambientales, paisajísticos o territoriales, optando por la alternativa que menos indemnizaciones generaba.

Sin embargo, el examen de los capítulos 10 a 13 del documento de evaluación, parcialmente transcritos y, singularmente, de los cuadros incluidos en el capítulo 10, evidencia que sí se ha llevado a cabo –en lo sustancial– el análisis de los efectos que el PATIVEL pudiera tener sobre los factores indicados en el artículo 5.1.a) de la Ley 21/2013 y, del mismo modo, que la selección y análisis de las alternativas se ha ajustado a los requisitos legales y a la doctrina jurisprudencial que hemos sentado en el Fundamento anterior”.

### 1.2.2. En relación con la suficiencia de los recursos hídricos

En la STS 1394/2020, de 23 de octubre, el Tribunal Supremo ha recordado su doctrina sobre la acreditación de los recursos hídricos en el planeamiento urbanístico, cuya ausencia también dio lugar a muchas nulidades de Planes Generales:

“... la exigencia de recursos hídricos suficientes y jurídicamente disponibles para abastecer las nuevas demandas previstas en el POUM, que en la sentencia de instancia se sustenta en la jurisprudencia de esta Sala que interpreta los arts. 25.4 TRLA y 15.3 TRLS 2008, es una exigencia que deriva de unos preceptos de la legislación estatal dictados en ejercicio de competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 22ª y 23ª CE) y que, por cuanto hemos expresado, condiciona o se impone a la planificación urbanística que compete a las Comunidades Autónomas, siendo, pues, preceptos directa, y no supletoriamente, aplicables.

(...) La tesis que sostiene el recurrente, que conduce, en definitiva, de forma inevitable, a la eliminación de la exigencia de suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos que satisfagan las nuevas demandas previstas en el planeamiento, al no derivar este requisito –en su planteamiento– de la legislación autonómica y rechazar la aplicación de los preceptos de la legislación estatal que lo imponen, es, además, dudosamente compatible con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible contenido en el art. 2 TRLS 2008 –precepto éste también dictado por el legislador

estatal al amparo de sus competencias exclusivas, tal y como se refleja en la disposición final primera de dicha norma en la que se mencionan las contenidas en el art. 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª CE-, sin que sea necesario insistir en la incidencia en la protección del medio ambiente y en otros valores constitucionales (v.gr. art. 47 CE) de una planificación de desarrollos urbanísticos que tengan garantizada agua suficiente para los nuevos usos que se prevea implantar”.

### 1.2.3. En relación con las exigencias económicas de los Planes Generales

En la ya citada STS 490/2022, de 27 de abril, el Tribunal Supremo (en relación con el denominado PATIVEL de la Comunidad Valenciana) también realiza una apretada síntesis sobre estas cuestiones económicas que, por decisión normativa, cada vez cobran mayor relevancia en el ámbito del planeamiento.

La STS recuerda una línea jurisprudencial (SSTS 296/2016, de 12 de febrero, RC 3054/2014, o 30 de marzo de 2015 (RC 1587/2013), que había venido distinguiendo conceptualmente el estudio económico-financiero y el informe de sostenibilidad económica:

“Conviene aclarar que el concepto de sostenibilidad económica a que se refiere el legislador estatal en el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo no debe confundirse con el de viabilidad económica, más ligado al sentido y finalidad del estudio económico-financiero, sino que va relacionado con dos aspectos distintos como son, por un lado, la justificación de la suficiencia del suelo productivo previsto y, por otro, el análisis del impacto de las actuaciones previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas intervinientes y receptoras de las nuevas infraestructuras y responsables de los servicios resultantes.

Por otra parte, desde una perspectiva temporal el informe de sostenibilidad económica ha de considerar el coste público del mantenimiento y conservación de los nuevos ámbitos resultantes en función de los ingresos que la puesta en carga de la actuación vaya a generar para las arcas de la Administración de que se trate. Es decir, mientras el estudio económico-financiero preverá el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma, el análisis de sostenibilidad económica no se ha de limitar a un momento o período temporal limitado, sino que ha de justificar la sostenibilidad de la actuación para las arcas públicas desde el momento de su puesta en marcha y en tanto siga generando responsabilidad para la Administración competente respecto de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios.

En definitiva, el Estudio Económico debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto y el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ese Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística”.

Pues bien, el Tribunal Supremo confirma que la citada doctrina se había producido al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del TRLS de 2008, pero que debía considerarse vigente en la actualidad, dado que también el artículo 22.4 del TRLS de 2015 condiciona la exigibilidad de la inclusión de un informe o memoria de sostenibilidad económica a que se trate de *“instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística”*. Aplicando la doctrina al supuesto de autos se llegaba a la conclusión de que, al no estar ante un instrumento de transformación directa e inmediata, sino ante un instrumento de ordenación de carácter estratégico, cuyas determinaciones habrán de desarrollarse después por medio de las distintas figuras de planeamiento previstas en la correspondiente normativa de aplicación, no cabría exigir en el supuesto enjuiciado el referido informe de sostenibilidad económica, conclusión a la que la Sala ya había llegado en la anterior STS 197/2020, de 14 de febrero (RC 7649/2018).

En relación, en segundo lugar, con la exigibilidad del estudio económico-financiero, la STS recuerda la jurisprudencia que apuntan a la *“exigibilidad del estudio económico financiero en toda clase de instrumentos de ordenación urbanística”* (STS 725/2016, de 31 de marzo (RC 3376/2014), citada en el auto de admisión, la cual, sin embargo, considera que no resulta de aplicación a supuestos como el de autos *“porque no estamos ante un instrumento de ordenación urbanística, categoría a la que se refiere dicha sentencia, sino ante un instrumento de ordenación territorial, conceptualmente diferenciable de aquél”*.

Pero, no obstante ello, la citada excepción no significa que pueda prescindirse absolutamente de toda previsión referida al coste económico que pudiera comportar la aprobación de un instrumento de ordenación territorial, pues, en definitiva, en último término la naturaleza reglamentaria de éste exigiría tal previsión, como recuerda la STS 886/2020, de 29 de junio (RC 113/2019), con base en lo establecido en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sobre la elaboración de las

normas reglamentarias, en la que se llegaba a la conclusión siguiente:

“En cuanto a la memoria económica, es cierto que no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse. Esta Sala ha considerado aceptables memorias económicas en las que se afirma que el reglamento en cuestión no tendría incidencia en el gasto público (...) si la parte recurrente no ha acreditado que aquella apreciación era incorrecta (...), de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario o cuando no existe memoria económica.”

Por tanto, con independencia de la denominación formal que se asigne a esa previsión del impacto económico de la norma reglamentaria (sea memoria económica o, en su caso, estudio económico-financiero, o cualquier otro), de la doctrina expuesta en la citada sentencia se deduce con nitidez que lo verdaderamente relevante es que se incorporen a su contenido los datos y elementos suficientes en relación con las determinaciones de dicha norma para poder efectuar, razonablemente, una estimación aproximada del impacto económico que, en su caso, podría tener la aprobación de la citada norma reglamentaria, fijando la siguiente doctrina:

“La doctrina sentada en la sentencia nº. 725/2016, de 31 de marzo, no es aplicable a supuestos como el que ahora examinamos, precisamente porque no estamos ante un instrumento de ordenación urbanística, categoría a la que se refiere dicha sentencia, sino ante un instrumento de ordenación territorial, conceptualmente diferenciable de aquél.

Sin perjuicio de lo anterior, dada la naturaleza reglamentaria de los planes de ordenación territorial, como el PATIVEL, en su tramitación deberá incorporarse una previsión suficiente del impacto económico que, en su caso, pudiera derivarse directamente de la aprobación de la norma reglamentaria, atendiendo al contenido material de sus determinaciones”.

#### 1.2.4. En relación con el impacto de género

El primer pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre la exigencia del informe de impacto

de género tuvo lugar en la STS de 6 de octubre de 2015, en la que, además de otro motivo (ausencia de respuesta a las alegaciones), procedió a anular el Plan de Ordenación Territorial Occidental de la Costa del Sol, también, por la ausencia de Informe de impacto de género. Con cita de la normativa andaluza respecto de tal informe se señalaba:

“Aunque este precepto careciese de vigencia al tiempo de aprobarse el Plan de Ordenación, es revelador de la lógica inherente a la exigibilidad de cualquier informe preceptivo, por lo que esta Sala no comparte la tesis de la Administración autonómica demandada relativa a que, como no existen en dicho Plan determinaciones con incidencia en materia de género, resultaba innecesario el informe de evaluación de impacto de género, ya que sería en el informe a emitir donde se debería explicar tal circunstancia, lo que, además, podría ser objeto de controversia, que no se ha podido suscitar al faltar el preceptivo informe atendido el carácter reglamentario o de disposición de carácter general del Plan de Ordenación impugnado, lo que implica, por las razones ya expresadas al examinar el otro vicio procedimental denunciado, la nulidad radical de la norma recurrida...”.

Este criterio, por no resultar de aplicación supletoriamente la norma estatal, no sería, sin embargo, el que se mantuvo en las posteriores sentencias del Tribunal Supremo en relación con la Comunidad Autónoma de Madrid (SSTS 1750/2018, de 10 de diciembre, RCA 3781/2017, posteriormente ratificada por la STS 426/2020, de 18 de mayo, RC 5919/2017, asuntos Boadilla del Monte; y 1375/2020, de 21 de octubre, RC 6895/2018, asunto Wanda Metropolitano); Valencia (la citada STS 490/2022, de 27 de abril); o Galicia (STS 170/2022, de 11 de febrero, RC 1070/2020).

#### 1.2.5. En relación con aspectos formales (ausencia de respuesta a las alegaciones)

En la también citada STS de 6 de octubre de 2015, RC 2676, se afrontó, ratificando anterior doctrina la sanción de nulidad por la ausencia de respuesta a las alegaciones formuladas en el período de audiencia pública del planeamiento:

“... el trámite de audiencia, al igual que el recurso administrativo, tiene como finalidad permitir al interesado hacer valer frente a la Administración las alegaciones y pruebas que puedan ser útiles para sus derechos sin necesidad de afrontar los gastos y gravámenes de un proceso jurisdiccional; y,



por ello, la eventual posibilidad de acudir a este último proceso no dispensa a la Administración de su obligación de ofrecer y hacer efectivo aquel trámite, y, en consecuencia, el proceso jurisdiccional puede entablarse también con la exclusiva finalidad de denunciar esa omisión del trámite de audiencia y de reclamar que se declaren las consecuencias invalidantes que por ello puedan resultar procedentes para la actuación administrativa de que se trate. Por lo cual, el proceso jurisdiccional instado con esa sola finalidad no comporta la necesaria subsanación de la invalidez e indefensión que se haya producido en la vía administrativa como consecuencia de la omisión del trámite de audiencia.

En definitiva, como esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado, (que) la falta de respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública equivale a la privación del derecho de audiencia, lo que supone la omisión de un trámite esencial del procedimiento, ya que el exacto cumplimiento de dicho trámite de información pública requiere no sólo la mera formalización y recepción de las diversas alegaciones de los interesados sino su atenta lectura y contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación o rechazo de tales alegaciones, y exclusivamente así cabe tener por cumplido el trámite de información pública destinado a posibilitar la participación pública en la elaboración del planeamiento, requisitos formales que se omitieron en la tramitación y aprobación del Plan,... razón por la que, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con lo dispuesto en los artículos 68.1.b), 70.2, 71.1.a) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el referido Plan de Ordenación del Territorio es nulo de pleno derecho...”

## 2. La vía de la proporcionalidad

### 2.1. El principio de proporcionalidad en el ámbito urbanístico

El principio de proporcionalidad puede ser considerado como el conjunto de criterios o herramientas que permiten medir y sopesar la licitud de todo género de límites normativos de las libertades, así como las de cualesquiera interpretaciones o aplicaciones de la legalidad que restrinjan su ejercicio, desde un concreto perfil o punto de mira: el de la inutilidad, innecesaridad y desequilibrio del sacrificio. Se trata, pues, de un instrumento de medida y prudencia en las

limitaciones de todo género que puedan sufrir los derechos y libertades. La lógica y fundamentación del concepto se encuentra en que toda restricción de un derecho debe obedecer a la razonabilidad de la medida y estar justificada en una serie de criterios objetivos que permitan el sacrificio en aras de una finalidad legítima y lo suficientemente relevante como para superar la ponderación de los intereses en juego.

Aunque el mismo no aparezca recogido de modo expreso como instrumento de interpretación y resolución de conflictos, puede deducirse de las siguientes normas internacionales:

- a) En el artículo 29.2 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 10 de diciembre de 1948.
- b) En el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950.
- c) En los Protocolo adicional 1º (relativo a la propiedad) y 4º del mismo Convenio.
- d) En la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961.
- e) En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966.

Pues bien, con esta base normativa se ha ido construyendo toda una doctrina a nivel internacional relativa al principio de proporcionalidad, como consecuencia de las resoluciones emanadas del TEDH y del TJUE y, referido en todo caso, al ámbito de aplicación de los derechos fundamentales. Desde la perspectiva del proceso de integración europea, el principio de proporcionalidad es un principio base del sistema que, junto al principio de subsidiariedad, rige el ejercicio de competencias por parte de la Unión Europea y de sus instituciones, y, en concreto, el artículo 5.4 del Tratado de la Unión Europea establece que *“en virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los tratados”*.

El Tribunal Supremo no ha sido ajeno a la aplicación de este principio, y, –entre otros muchos conflictos urbanísticos– lo ha tomado en consideración a la hora de proceder a la interpretación del polémico artículo 108.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LRJCA), introducido por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio. El Tribunal Supremo se refiere al principio de proporcionalidad, señalando que con esta modalidad de ejecución de sentencia el legislador ha pretendido

“... dotar al juez, una vez acreditada la necesidad, adecuación y proporcionalidad de la demolición, de determinados poderes en orden a que dicha demolición no haya de causar efectos irreparables en los terceros adquirentes de buena fe. Esto es, mientras el art. 105 lo que prevé son supuestos de inejecución de sentencias por causas legales o materiales, el art. 108.3 se sitúa en un momento posterior del proceso de ejecución, en cuanto se incluye en un precepto que recoge los poderes del juez para que la ejecución se lleve a efecto, con lo cual se convierte en una fase más de la ejecución, pero nunca en un impedimento, ni siquiera temporal para la ejecución de la sentencia.

Consecuentemente se ha de entender que lo que hace la norma no es regular un obstáculo a la ejecución, sino añadir un deber de hacer en la ejecución de estos fallos. Al deber de demoler, se une el de garantizar los perjuicios que puedan derivarse para los adquirentes de buena fe. En caso de no hacerlo, el juez debe ocuparse de que así sea, adoptando medidas de coerción y exigiendo responsabilidades de todo tipo, hasta que se haya constituido la garantía, voluntariamente o de forma forzosa, esto es el juez deberá, dentro del mismo proceso de ejecución de la sentencia de demolición, ir resolviendo paralelamente sobre estas cuestiones, teniendo como objetivo final conseguir la restauración del orden jurídico alterado, finalidad conforme al interés público que el proceso demanda, sin perjuicio de la tutela de los intereses privados que puedan verse concernidos”.

## 2.2. El principio de proporcionalidad en las declaraciones de nulidad de los Planes Generales

Lo cierto, sin embargo, ha sido que la expresada consecuencia jurisdiccional de la irremisible nulidad de pleno derecho de los Planes Generales por el incumplimiento de la normativa urbanística –y de la jurisprudencia que la interpretaba–, ha dado lugar a una reacción, por parte de la gran mayoría de la doctrina jurídica especializada así como por parte de los expertos en planeamiento, que ha concluido con el casi unánime parecer de considerar la expresada consecuencia jurídica –de la nulidad de pleno derecho–, como desproporcionada. El diagnóstico de la situación creada ha sido claramente expuesto en la mayoría de los foros universitarios y docentes especializados y, por otra parte, el malestar en los ámbitos municipales afectados ha sido evidente.

## 3. Los avances jurisprudenciales: la modulación de la nulidad

Ante la paralización normativa, salvo algunos intentos autonómicos, el Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de replantearse algunos de los anteriores pronunciamientos. Así, ha abierto nuevas perspectivas que, en ciertos casos, podrían conducir a pronunciamientos de nulidad de no tanta intensidad como los reseñados. Como es obvio, desde una perspectiva jurisdiccional, no resulta posible afectar a categorías o conceptos jurídicos esenciales en el derecho administrativo como la nulidad de pleno derecho, la anulabilidad o las disposiciones de carácter general. Y tal afectación conceptual mucho menos podría llevarse a cabo en un ámbito concreto de derecho administrativo, como el derecho urbanístico, ni, más en concreto, reinterpretar tales conceptos en relación exclusiva con los instrumentos de planeamiento.

Pero, sin duda, el inicio de la citada “apertura” jurisprudencial ha constituido una invitación al Poder legislativo para afrontar la situación normativa procedimental, y jurisdiccional, sobre la tramitación y el control del planeamiento urbanístico en general.

Estos pronunciamientos del Tribunal Supremo han sido los siguientes:

### 3.1. Plan General de Yaiza (Lanzarote): la nulidad parcial del PGOU

En la STS 569/2020, del 27 de mayo, se afrontó la impugnación del denominado Plan General de Ordenación Urbana Supletorio del municipio de Yaiza, en la isla de Lanzarote. En ella se había deducido una pretensión de declaración de nulidad de pleno derecho como consecuencia de la omisión procedimental de los informes preceptivos exigidos por la Ley de Costas.

La sentencia lleva a cabo, con carácter previo, una exhaustiva exposición de la doctrina del Tribunal Supremo sobre la cuestión debatida, para responder a continuación al aspecto que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, y que había sido formulado en el sentido de si los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan siempre una respuesta de la nulidad de pleno derecho, y de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanar el vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan. En síntesis, hasta el

momento la respuesta del Tribunal Supremo venía siendo, como se ha expresado, la de la nulidad de pleno derecho, con efectos *ex tunc* y sin posibilidad de subsanación.

La STS, sin embargo, introduce un matiz significativo: que no obstante la anterior y clásica doctrina de la nulidad de pleno derecho, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan, o respecto de concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del Plan solo respecto de esas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento (que había sido la solución adoptada por la sentencia de instancia recurrida).

Es evidente que el Tribunal Supremo se expresa con cautela, pues sigue afirmado la regla general de la declaración de nulidad del Plan, en la medida en que esta no puede realizarse por áreas o sectores sin que, al mismo tiempo, se vean afectados los restantes en las determinaciones generales que comporta el planeamiento, salvo que pudiera individualizarse una concreta zona o sector, o unas determinaciones de igual naturaleza. Por ello, la doctrina que se fija es la siguiente:

1. Los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanar el vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan.
2. No obstante, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para declarar nulidad pueda individualizarse respecto de un ámbito territorial acotado del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del Plan para esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento.

### 3.2. Plan Especial de Control Urbanístico de Madrid

En la misma línea de superación de la estricta línea jurisprudencial, destaca la doctrina contenida en la STS 1050/2021, del 19 de julio, ya

citada, ahora en relación con el informe del Organismo de Cuenca sobre disponibilidad de recursos hídricos. Lo impugnado en la instancia había sido el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Madrid de aprobación definitiva del PECUAU para un edificio sito en la calle Hortaleza, 63, de Madrid.

Aunque, como ya se ha expresado el Tribunal Supremo mantuvo la nulidad del Plan por la ausencia de evaluación ambiental, sin embargo, la rechazó por la falta del informe de disponibilidad de recursos hídricos, exigido por el artículo 25. 4.º del texto refundido de la Ley de Aguas, así como por el artículo 22. 3.º a del TRLS15, cuya ausencia había considerado causa de nulidad la Sala de instancia, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (citándose como representativa la STS 1394/2020, del 23 de octubre). En todo caso, el Tribunal Supremo recuerda que la jurisprudencia continuada y tradicional de la nulidad de pleno derecho había sido matizada por la STS 206/2021, del 16 de febrero, referida, como en el supuesto enjuiciado, a una actuación urbanística de no excesiva incidencia en la planificación general de la ciudad de Madrid, y en la que ya se había tomado en consideración la relevancia de la disponibilidad de recursos hídricos. Esto es, que, en supuestos de escasa relevancia, resultaba inaceptable la interpretación del Tribunal de Madrid.

Frente a ello, y en la línea abierta en la citada STS 206/2021, se afirma:

“... es necesario que el planificador, a la hora de cometer la elaboración del correspondiente instrumento de planeamiento, tome en consideración, entre las múltiples facetas que la normativa urbanística y sectorial impone, dos circunstancias con carácter primario que han de condicionar toda la configuración del planeamiento: el terreno sobre el que actúa y el uso que de este se pretende cuando esté orientado a una actividad urbanizadora; de tal forma que con base en esas primarias previsiones, no solo puede, sino que debe establecer el cálculo, la previsibilidad del consumo de un elemento esencial para ese asentamiento humano como es el agua, sea permanente (uso residencial) u ocasional, como es el terciario, como es el caso de autos. Y en función de esas previsiones ha de solicitar el preceptivo informe del Organismo de Cuenca, cuando se prevea un aumento de recursos hídricos.

Ahora bien, en la medida en que la disponibilidad de recursos hídricos ha de constituir una exigencia del planeamiento general, cuando en los planes de desarrollo no exista una previsión de un aumento de recursos hídricos de los que ya estuvieran previstos en aquel planeamiento, deja de

tener sentido ese informe porque, si la finalidad del informe del Organismo de Cuenca es garantizar la existencia y disponibilidad de agua, deberá concluirse que esa garantía ha de calcularse en términos generales y no particularizando las distintas zonas de desarrollo del planeamiento general, sino para toda la ciudad, es decir, para todas las previsiones del planeamiento general; entre otras cosas porque sería inútil ese cálculo parcial, en cuanto pueden existir zonas con aumentos y otras con disminución, lo que obligaría a una casi imposible determinación, nunca definitiva, en el cálculo del agua que el Organismo de Cuenca debe prever para el abastecimiento de poblaciones, que es un uso preferente (artículo 60 del TRLA)...

(...) Lo que se quiere concluir es que la población a que atiende el planeamiento ha de quedar fijada en el planeamiento general y que respecto de este es como ha de garantizarse la existencia y disponibilidad de los recursos hídricos, por lo que será en relación con este planeamiento general, y atendiendo a sus previsiones, como ha de obtenerse esa información de los Organismos de Cuenca, que el cuestionado informe comporta. Por tanto, será el planeamiento general el que requiere dicho informe.

Pero la idea esencial de que el Plan es un todo, que requiere una necesaria coherencia interna y unos identificables principios ordenadores, sigue siendo un elemento fundamental de todo instrumento de planeamiento que no puede desaparecer. Sin ello, este instrumento carecería de sentido y, sencillamente, desaparecería.

Este parece ser un límite final del planeamiento, y en él ha insistido el Tribunal Supremo. Se trata de una idea esencial que debe continuar y permanecer, incluso, en supuestos de intervenciones normativas ya ensayadas, en las que se ha distinguido, dentro del Plan, entre elementos estructurales o esenciales y meros elementos complementarios o accesorios. Aun en presencia de esta posibilidad regladora, la idea de integridad y coherencia interna, sin ningún género de dudas, debe continuar”.

### 3.3. Plan General de El Puerto de Santa María: su integridad y coherencia

De continuar la pasividad normativa, el Tribunal Supremo irá buscando otras soluciones como las que se acaban de exponer. Creemos que en ellas la tan criticada nulidad de pleno derecho acabará siendo jurídicamente arrinconada por la vía de la modulación o matización jurisprudencial, de conformidad con interpretaciones

ajustadas a los principios de cautela, ponderación o proporcionalidad.

Pues bien, esta idea es de la que ha dejado constancia el Tribunal Supremo, como elemento imprescindible del planeamiento, como elemento de cohesión interna, o como elemento aglutinador del Plan. Esto es, que en modo alguno se podrá eludir el cumplimiento de otro elemento esencial del Plan: su principio de coherencia interna o integridad, como siempre ha exigido la jurisprudencia. La coherencia interna, visible e identificable al examinarse su motivación y normativa, se convierte en un aspecto imprescindible, identificador o aglutinador del Plan y en expresión de su esencia. Dicho de otro modo, de lo que de verdad quiere y desea una colectividad debidamente representada para organizar su ciudad en el futuro.

Así lo ha dicho la clásica jurisprudencia urbanística del Tribunal Supremo, y así lo ha recordado hace poco en la sentencia anulatoria de otro Plan General: el de El Puerto de Santa María (STS 748/2021, del 27 de mayo). La cuestión que se consideró contaba con interés casacional objetivo en el recurso de casación planteado contra la declaración de nulidad decretada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla). Fue la siguiente:

“... determinar si, atendidas las circunstancias del caso y la normativa de aplicación, podía la sala de instancia apreciar, como causa de nulidad de las disposiciones impugnadas, la falta de integridad del plan por su aprobación mediante actos sucesivos, cuyo resultado final difiere radicalmente del inicialmente propuesto por el Ayuntamiento y afectando a aspectos sustanciales y estructurales, y, en su caso, cuál ha de ser el alcance de tales deficiencias”.

En esta sentencia, el Tribunal Supremo reitera la línea jurisprudencial expresiva de que, en armonía con los principios de autonomía municipal y eficacia de la actuación administrativa, la jurisprudencia se había mostrado partidaria de admitir la posibilidad de que los planes urbanísticos fueran aprobados de modo definitivo en forma parcial, pero siempre que la solución resultante mantuviera coherencia *“cualquiera que sea la decisión que se adopte respecto a aquellos extremos que no se aprueben”*.

Tras recordar que tal posibilidad de aprobación parcial ha sido acogida por las normas autonómicas, expone la clásica doctrina contenida en la STS del 23 de junio de 1992:

“Puede, pues, concluirse que, aunque los arts. 41.3 del texto refundido y 132.3 del Reglamento de Planeamiento no contemplen expresamente la posibilidad de la aprobación definitiva parcial, esta resulta, en principio, una alternativa perfectamente lícita, en cuanto que armoniza plenamente con las exigencias tanto del interés público, que demanda celeridad, como de la autonomía municipal, que reclama el mayor respeto para la voluntad municipal.

[... ] Pero naturalmente esta conclusión plantea inmediatamente el problema de determinar si esa aprobación definitiva parcial cabe siempre o solamente en determinados supuestos. Objetivamente, los Planes Generales de Ordenación Urbana implican un modelo territorial coherente cuya estructura fundamental queda definida por un conjunto de elementos [...] que se fijan en atención a la población prevista en el Plan en su conjunto. Cuando los obstáculos que impiden la aprobación definitiva no afectan a ese modelo territorial fundamental, que subsiste en sus líneas definidoras, cabrá una aprobación definitiva parcial. Resultará, así, viable esta siempre que la solución resultante mantenga coherencia, cualquiera que sea la decisión que se adopte respecto de aquellos extremos que no se aprueban.

Subjetivamente la coherencia del Plan general forma parte de lo querido por la voluntad municipal. Habrá que preguntarse si esta hubiera querido también lo que en definitiva se aprueba sin lo que se rechaza”.

Por tanto, en modo alguno pueden existir dudas acerca de la aprobación de los planes de forma parcial, pero con un límite: cuando ello no afecte al modelo territorial fundamental que debe subsistir en sus líneas definidoras en la parte aprobada, de forma que la solución resultante mantenga coherencia. Esto es, que resulta posible dejar de ordenar algún sector o polígono del municipio, pero siempre que ello no afecte a los principios básicos del Plan, no altere tales principios sustanciales ni cambie las directrices básicas del Plan, que deben mantenerse formando un todo armónico, coherente e identificable. Por ello, el Tribunal Supremo señala en relación con el Plan General anulado:

“No se ajusta, por lo tanto, a esta doctrina jurisprudencial una aprobación definitiva parcial de un plan general en la que los obstáculos a su aprobación total afecten a aspectos sustanciales y estructurales que alteren el modelo territorial aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento, y que dé lugar a sucesivas correcciones parciales en sus determinaciones con las consiguientes y también sucesivas publicaciones parciales de su contenido normativo rectificado, produciendo un resultado final que difiera radicalmente del

inicialmente propuesto por el Ayuntamiento en aspectos sustanciales, en detrimento de la necesaria coherencia e integridad que exige el diseño general de la ordenación de todo el territorio municipal al que objetivamente responden los planes generales [...].

Y cuando se dan las circunstancias que acabamos de describir, la consecuencia no puede ser otra que la nulidad de pleno derecho del plan así aprobado en la medida en que ni se mantiene el modelo de ciudad decidido por el Ayuntamiento en el ejercicio de su autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE y art. 25 LBRL) ni los ciudadanos pudieron pronunciarse (art. 4.e/ TRLS 2008, y art. 5.e/ del TRLS 2015) sobre el distinto modelo de ciudad que resulta de dicho proceso de aprobación sucesiva y fragmentaria”.

Esta doctrina sería también reiterada por la STS 1084/2021, de 22 de julio (en relación con el PGOU de Chiclana de la Frontera).

#### 4. Bibliografía

VILLAR ROJAS, F. J., & GONZÁLEZ SANFIEL, A.M. & HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L. (2019): *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*. Thomson Reuters Aranzadi.

#### 5. Referencias normativas y jurisprudenciales

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Boletín Oficial del Estado*, 285, de 26 de noviembre de 1992, 40300 a 40319 <https://www.boe.es/eli/es/l/1992/11/26/30>
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 285, de 28 de noviembre de 1997, 35082 a 35088 <https://www.boe.es/eli/es/l/1997/11/27/50>
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. *Boletín Oficial del Estado*, 167, de 14 de julio de 1998, 23516 a 23551 <https://www.boe.es/eli/es/l/1998/07/13/29>
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. *Boletín Oficial del Estado*, 296, de 11 de diciembre de 2013, 98151 a 98227 <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/21>
- Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, 174, de 22 de julio de 2015, 61593 a 61660 <https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/07/21/7>
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. *Boletín Oficial del Estado*, 176, de 24 de julio de 2001, 26791 a 26817 <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2001/07/20/1>

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. *Boletín Oficial del Estado*, 154, de 26 de junio de 2008, 28482 a 28504 <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2008/06/20/2>

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. *Boletín Oficial del Estado*, 261, de 31 de octubre de 2015, 103232 a 103290 <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7>

SSTS de 28 de septiembre de 2012, RRCC 1009 y 2092/2011, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2015:6385 y 6509

STS de 6 de octubre de 2015, RC 2676, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2015:4382

STS de 18 de noviembre de 2015, RC 3194/2014, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2015:4966

STS 1409/2017, de 21 de septiembre, RC 477/2016, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2017:3297), a las que siguieron las SSTS de 21 de marzo de 2018 (dos, RRCCAA 138/2017 y 141/2017; de 1 de junio de 2018 (RC 571/2017); de 26 de junio de 2018 (RC 1/2016); y de 11 de julio de 2018 (RC 140/2017).

STS 569/2020, de 27 de mayo, RC 6731/2018, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2020:1300.

STS 1006/2020, de 19 de julio, 1006/2020, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2021:3172

STS 1394/2020, de 23 de octubre, RC 4871/2019, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2020:3507.

STS 749/2021, de 27 de mayo, RC 1412/2020, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2021:2283.

STS 1050/2021, de 19 de julio, RC 1006/2020 CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2021:3172

STS 1084/2021, de 22 de julio, RC 3920/2020, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2021:3268.

STS 338/2022, de 16 de marzo RC 95/2001, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2022:989

STS 490/2022, de 27 de abril, RC 4034/2021, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2021:3268.

## 6. Listado de Acrónimos/Siglas

CE:	Constitución Española
EAE:	Evaluación Ambiental Estratégica
EEPP:	Empresas Públicas
LEA:	Ley de Evaluación Ambiental
LRJCA:	Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
PATIVEL:	Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana
PECUAU:	Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental de Usos
PGOU:	Plan General de Ordenación Urbana
POUM:	Plan de Ordenación Urbanística Municipal
RC:	Recurso de Casación
RRCC:	Recursos de Casación
RCA:	Recurso Contencioso-Administrativo
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo
SSTS:	Sentencias del Tribunal Supremo
TEDH:	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJUE:	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLA:	Texto Refundido de la Ley de Aguas
TRLS:	Texto Refundido de la Ley de Suelo