

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 713-724

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.9>

CC BY-NC-ND



# Propuestas para reforzar la seguridad jurídica de los planes de ordenación

Ángel MENÉNDEZ-REXACH

Profesor emérito de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Madrid

**Resumen:** Las múltiples sentencias judiciales anulatorias de planes de ordenación dictadas en los últimos años han suscitado un vivo debate doctrinal sobre la configuración y el contenido de los planes; su naturaleza jurídica; la doctrina de la nulidad radical de las disposiciones y sus consecuencias (la imposibilidad de subsanar los vicios formales, la nulidad en cascada de los planes de desarrollo y los actos de ejecución, la reviviscencia automática del plan anterior al anulado). El trabajo se centra en los planes generales municipales, pero las causas de anulación de estos instrumentos son también aplicables a los de ordenación del territorio. No se tratan algunas cuestiones de índole procesal (propuestas de reforma de la acción pública, impugnación indirecta de los planes), que no encajan bien en el marco de esta revista.

**Palabras clave:** Planes; Naturaleza; Nulidad; Subsanación.

## Proposals to improve the legal protection of Urban Planning

**Abstract:** The many judicial decisions annulling urban plans in recent years has given rise to a lively doctrinal debate about the configuration and content of the plans, their legal nature, the doctrine of the radical nullity of the provisions and its consequences (the impossibility of correcting formal defects, the cascading nullity of development plans and acts of execution, the automatic reviviscence of the plan prior to the annulled one). This paper focuses on general municipal plans, but the causes of annulment of these instruments are also applicable to those of territorial planning. Some issues of a procedural nature (proposals for reform of public action, indirect challenges to plans) are not dealt with, as they do not fit well within the framework of this review.

**Keywords:** Plans; Nature, Illegality, Remedies.

Recibido: 04.07.2022; Revisado: 12.04.2023

Correo electrónico: [menendez.rexach@uam.es](mailto:menendez.rexach@uam.es) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7745-6028>

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

## 1. La vulnerabilidad del planeamiento urbanístico

El plan general, uno de los actos jurídicos cuya elaboración y aprobación reviste mayor complejidad, es, paradójicamente, muy vulnerable en caso de impugnación. En los últimos años, la proliferación de sentencias judiciales anulatorias ha suscitado un vivo debate doctrinal sobre las causas de esa situación, sus consecuencias y los remedios que podrían adoptarse. El problema no es privativo de España. Se ha planteado en casi todos los países de nuestro entorno, que han reaccionado con diversas medidas de orden procesal y sustantivo, de las que dan cuenta algunos trabajos recientes<sup>1</sup>. La anulación del plan general tiene un efecto de *cascada*, pues conlleva la del planeamiento de desarrollo, los instrumentos ejecución (proyectos de reparcelación y urbanización) y los actos de aplicación (fundamentalmente, licencias) que no hayan ganado firmeza.

En este escenario, hay un amplio consenso doctrinal sobre la necesidad de adoptar medidas legales para reforzar la seguridad jurídica de los planes, además de extremar el cuidado en el proceso de elaboración para evitar errores u omisiones que puedan determinar la anulación. Desde hace varios años espera su tramitación una iniciativa legislativa en esa dirección, que parece contar con un amplio consenso entre las Comunidades Autónomas<sup>2</sup>. En la presente legislatura, ha vuelto a ser impulsada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) y está incluida en el Plan Anual Normativo 2022 de la Administración General del Estado<sup>3</sup>.

Los motivos de nulidad, muy variados, son casi siempre formales<sup>4</sup>. Los más frecuentes: ausencia de evaluación ambiental (o de estudio de alternativas o realización en fases posteriores a la inicial); falta o insuficiencia de informes o estudios económicos que justifiquen la viabilidad del

plan (estudio económico financiero, informe de sostenibilidad económica); omisión del informe de disponibilidad de recursos hídricos o de otros informes sectoriales (costas, telecomunicaciones, impacto de género, etc.) o bien no atender las observaciones del informe cuando tiene carácter vinculante; omisión de un segundo trámite de información pública cuando se han introducido modificaciones sustanciales. Los motivos de fondo suelen ser relativos a la clasificación del suelo (como urbano sin cumplir los requisitos legales o la reclasificación como urbanizables de suelos rústicos protegidos). La falta de motivación o su insuficiencia, a caballo entre los motivos formales y sustantivos, es otro motivo habitual de anulación, lo que pone de relieve la importancia de la memoria del plan para explicar las decisiones que se adopten.

El debate doctrinal ha contribuido a revisar, desde sus fundamentos, no solo la legislación vigente sino también las instituciones y conceptos jurídicos en que se basa, así como la doctrina legal del Tribunal Supremo (en adelante TS)<sup>5</sup>. En concreto: i) la configuración y el contenido de los planes; ii) su naturaleza jurídica; iii) el dogma de la nulidad radical de las disposiciones y sus consecuencias (imposibilidad de subsanar los vicios formales, nulidad en cascada de los planes de desarrollo y los actos de ejecución, reviviscencia automática del plan anterior); iv) en conexión lo anterior, la posibilidad de modular los efectos de las sentencias anulatorias; v) en el plano procesal, la conveniencia de suprimir la acción pública o, al menos, acotar el ámbito subjetivo y objetivo de aplicación, impedir la impugnación indirecta o limitar el plazo, penalizar a los recurrentes abusivos (lo que se antoja muy difícil). A todo ello se une el problema de la articulación entre el planeamiento territorial y urbanístico y las previsiones de actuación de la Administración General del Estado (en adelante AGE). Se ha abordado de una forma simplista, que ha propiciado la proliferación de informes

<sup>1</sup> Cfr. BASSOLS (2017, pp. 30 y ss.), BAÑO (2017, pp. 40-41) y VALENZUELA (2019, pp. 299-307).

<sup>2</sup> Así se deduce del "Manifiesto por la seguridad jurídica del planeamiento territorial y urbanístico" acordado en el "Encuentro autonómico Xacobeo 21-22 por un urbanismo responsable" y suscrito en abril de 2022 por los titulares de las Direcciones Generales de Urbanismo de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas. Sobre la primera iniciativa ministerial, véase, entre otros trabajos, los de GIFREU (2018 pp. 54-65), GARCÍA MORAGO (2018) y VALENZUELA (2019), pp. 350-360 Sobre la proposición de ley presentada en 2018, BAÑO (2020, pp. 38-46), TOLOSA (2019a) y PASCUAL MARTÍN (2019b).

<sup>3</sup> Figura en el epígrafe X "Urbanismo y Vivienda" con la denominación de "Ley por el que se modifica el texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística". El objetivo es: "Reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística, evitando

anulaciones radicales y totales que puedan resultar desproporcionadas vinculadas al axioma jurisdiccional de la consideración de tales Planes como Reglamentos o disposiciones convencionales de carácter general. Se trata de reconocer una naturaleza jurídica propia y evitar que meros defectos formales que pueden ser subsanables sin mayores consecuencias provoquen la nulidad de pleno derecho de la totalidad del plan. La actividad económica y la entera política de vivienda depende de la planificación urbanística, y ésta, en muchos casos, se encuentra paralizada como consecuencia de dichas anulaciones". La versión inicial, que fue informada favorablemente por la Comisión General de Codificación, era más ambiciosa, pues se proponía modificar no solo el TRLSRU sino también la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), en cuanto a los efectos de las sentencias.

<sup>4</sup> Una exposición detallada de los motivos de nulidad en VALENZUELA (2019: 85 y ss.).

<sup>5</sup> Una síntesis de las opiniones doctrinales en LÓPEZ RAMÓN (2021, pp. 73 y ss.).

sectoriales, cuya regulación tampoco es homogénea. El problema se complica por la *triplicidad* de regímenes existente: el general de la Adicional Segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, el específico de la legislación sectorial (aguas, costas, puertos, patrimonio histórico, etc.) y el tradicional de la legislación de régimen del suelo, que pervive en la Adicional 10ª del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (en adelante TRLSRU).

Es evidente la necesidad de reforzar el control administrativo de la tramitación de los planes para evitar errores u omisiones que puedan conllevar la nulidad. También hay que atajar la picaresca de los hechos consumados al amparo de planes cuya anulación está declarada pero todavía no ha ganado firmeza<sup>6</sup>. Pero no es menos evidente la necesidad de adoptar medidas legales para reforzar la seguridad jurídica de los planes.

Este trabajo, partiendo de las muy valiosas aportaciones doctrinales, contiene algunas reflexiones sobre las cuestiones planteadas, con la expectativa de que pueda contribuir a despejarlas la prevista modificación del TRLSRU. El trabajo se centra en los planes generales municipales, pero hay que tener en cuenta que las causas de anulación de estos instrumentos son también aplicables a los de ordenación del territorio (necesidad de estudio económico, omisión de informes sectoriales, etc.). No abordaremos, por ser cuestiones de índole procesal que no encajan bien en el marco de esta revista, las posibles modificaciones en la regulación de la acción pública, su supresión, la limitación del plazo para la impugnación indirecta de los planes o la ampliación del plazo para el recurso directo<sup>7</sup>.

## 2. Sobre la naturaleza y el contenido de los planes generales

Tras algunas vacilaciones, en la doctrina y la jurisprudencia<sup>8</sup> se impuso rotundamente la tesis del carácter normativo de los planes y, en particular,

la afirmación de su naturaleza reglamentaria. Sin abandonar esta tesis, lo que ahora se cuestiona es que esa naturaleza sea predicable del plan en su conjunto. Algunas opiniones autorizadas postulan reservar esa consideración para las “normas urbanísticas”<sup>9</sup>, cuya justificación estaría en el resto de la documentación. Otras opiniones consideran que el plan urbanístico no es una norma, sino una figura compleja, distinta del acto y de la norma, aunque tiene un contenido normativo, constituido precisamente por las ordenanzas de edificación y uso del suelo<sup>10</sup>. En contraste, la jurisprudencia sigue aferrada a la consideración del plan de urbanismo como norma reglamentaria, con las consecuencias que conlleva en cuanto a la declaración de nulidad, absoluta y sin posibilidad de subsanación.

En el debate doctrinal, en cuyo detalle no podemos entrar aquí<sup>11</sup>, están en juego conceptos fundamentales del Derecho público, como son los de norma y acto administrativo. Ambos conviven en el contenido de los planes, en el que no todo es normativo. Es indiscutible que tienen ese carácter las normas urbanísticas u ordenanzas, pero no la memoria, los estudios económicos, los programas de actuación ni los planos de información. Tampoco los de ordenación ni las fichas del plan, que son, en mi opinión, actos administrativos que clasifican y califican el suelo, aplicando los criterios establecidos en la legislación autonómica y en las propias normas del plan. Por tanto, son actos de aplicación de esas normas<sup>12</sup>. Lo mismo ocurre con la atribución del aprovechamiento correspondiente a cada parcela y las condiciones de la edificación a construir sobre ella. Otros componentes del plan no son normas ni actos administrativos, sino documentos explicativos y justificativos de las decisiones adoptadas (memoria, estudios de viabilidad económica y ambiental, etc.).

La disección del contenido de los planes de urbanismo es necesaria para entender el significado sustantivo de estos actos jurídicos. La modificación proyectada del TRLSRU avanza

<sup>6</sup> Cfr. GIFREU (2017, p. 219) y VALENZUELA (2019, p. 333).

<sup>7</sup> Sobre las propuestas relativas a esas cuestiones véase VALENZUELA (2019, pp. 326-336), GIFREU (2018, pp. 48 y ss.) y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2017).

<sup>8</sup> Cfr. BASSOLS (2017, p. 46)

<sup>9</sup> “En principio, la caracterización jurisprudencial de los planes urbanísticos como normas reglamentarias se nos ofrece como una solución plausible, que desde luego facilita notablemente el control judicial de su legalidad. Si tomamos la regulación del plan general, se comprobará que el documento denominado «normas urbanísticas» en la legislación estatal supletoria es el resultado del conjunto de actuaciones que proporcionan la información necesaria para justificar los contenidos del planeamiento. Así, la memoria, los planos de información y el estudio económico-financiero, al igual que la declaración ambiental estratégica y los informes sectoriales, cumplen una función

explicativa o justificativa de las decisiones reflejadas en las normas, los planos de ordenación y el programa de actuación” (LÓPEZ RAMÓN 2021, pp: 69). En la misma línea se afirma que la naturaleza normativa debería reservarse para las ordenanzas de edificación (SANTAMARÍA 2014, pp. 212-215).

<sup>10</sup> BAÑO (2017, p. 37): “El plan urbanístico es una figura compleja, porque reúne tanto el plan de obras, con sus previsiones de financiación, como las ordenanzas de edificación y la determinación de los derechos de los propietarios. Mientras el primero es un plan en sentido estricto, figura diferente del acto y de la norma, el segundo tiene características de regla general y abstracta y el tercero puede asimilarse perfectamente a un acto administrativo”.

<sup>11</sup> Véase una buena síntesis en VALENZUELA (2019: 320-326).

<sup>12</sup> Ya lo señaló BAÑO (2016, pp. 863 y 867-868).

en esa labor de disección, aunque no la completa, porque no es función del Legislador, sino de la doctrina. Tampoco se puede construir un concepto jurídico abstracto de *plan*, porque hay muchos tipos de planes. En el plano procesal, hay que dilucidar si cada uno de los elementos del plan debe seguir el régimen de impugnación correspondiente a su naturaleza jurídica o si deben tener una consideración unitaria. En la primera opción, las normas se impugnarían como disposiciones, los planos de ordenación, las fichas y los programas de obras y otras actuaciones como actos administrativos y el resto de la documentación no sería impugnabile por sí misma. En la segunda, los planes de urbanismo tendrán un régimen de impugnación unitario, aunque su contenido sea heterogéneo. A mi juicio, la segunda opción es la correcta. Los planes de urbanismo son actos jurídicos complejos, con un procedimiento especial de elaboración y aprobación y con un régimen específico de impugnación, con independencia de que el objeto de la impugnación sea un artículo de las ordenanzas, la clasificación o calificación del suelo, las condiciones de una ficha o las omisiones o deficiencias en la tramitación. Sería un galimatías procesal inasumible que, para determinar el órgano ante el que se debe recurrir, hubiera que dilucidar previamente si el objeto del recurso es un acto o una norma.

Ahora bien, que el régimen de impugnación del plan de urbanismo sea unitario no significa que también deban serlo las consecuencias de la anulación. La naturaleza jurídica del acto anulado debería ser determinante de los efectos.

### 2.1. La discutible consideración de las normas de los planes como reglamentos y su posible consideración como ordenanzas municipales

Comparto la tesis de que el contenido normativo de los planes está en las ordenanzas o normas urbanísticas, no en el resto de la documentación<sup>13</sup>. Pero esas normas solo se pueden considerar reglamentos si las aprueba el Gobierno respectivo. En los demás casos serán disposiciones administrativas<sup>14</sup>. Ahora bien, más allá del formalismo de la distinción, la calificación de las normas urbanísticas de los planes como reglamentos suscita serias dudas conceptuales. ¿En qué tipo de reglamento encajarían? No son *ejecutivos*, puesto que no se dictan para la ejecución de ley alguna. Tampoco pueden considerarse *independientes* ni, menos aún, de organización. Sustantivamente, las normas urbanísticas de los planes de urbanismo encajan mejor en las ordenanzas municipales, pero quizá se ha eludido esa consideración por el hecho de que tradicionalmente su aprobación (al menos, la de los planes generales) ha correspondido a una Administración de nivel territorial superior<sup>15</sup>. Ese dato no debería ser obstáculo para su consideración como ordenanzas, porque la competencia para la aprobación puede modificarse y así ha ocurrido en bastantes ocasiones. En cualquier caso, lo relevante es que los planes de ordenación son actos jurídicos con un procedimiento especial de elaboración, por lo que no debe aplicarse a su tramitación el establecido para la aprobación de los reglamentos<sup>16</sup>.

La asimilación de las normas urbanísticas de los planes a las ordenanzas municipales plantea el

<sup>13</sup> Cfr. entre otros, SANTAMARÍA (2014, pp. 212-215), PAREJO (2017), IGLESIAS (2020, pp. 172-175) y COMINGES 2017, p. 65. Lo que no me parece correcto es incluir en la normativa del plan meras "recomendaciones", que, obviamente, no son normativas. Así lo hace el art. 62.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

<sup>14</sup> El dualismo reglamentos-disposiciones administrativas está reflejado en la legislación (arts. 128 y 131 de la Ley 39/2025, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAC), pero sin un desarrollo que permita una construcción conceptual perfilada de ambas categorías. En el Derecho público español se ha impuesto un concepto hipertrofiado de reglamento, equivalente al de disposición general, según el cual toda disposición de rango inferior a la ley es un reglamento. Esta concepción no tiene en cuenta la distinción entre Gobierno y Administración, que son instituciones diferenciadas, aunque conectadas. Reglamentos son solo, en principio, las disposiciones de rango inferior a la ley emanadas del Gobierno de la Nación y de los Gobiernos autonómicos. También se emplea esa denominación (y la de ordenanzas) para las disposiciones dictadas por las entidades locales, que no son reglamentos ejecutivos de leyes, sino que se dictan *en el marco* de éstas como expresión de la autonomía local. Al respecto, MENÉNDEZ REXACH (2011).

<sup>15</sup> En Alemania, el *Bebaungsplan* (plan de construcción)

tiene la consideración de *Satzung*, no de reglamento, y requieren la aprobación de la autoridad administrativa superior (§ 10. 1 BauGesetzBuch). Ese término podría traducirse como "ordenanzas", que es, precisamente, la denominación de las disposiciones de los planes y que apunta a su asimilación con las ordenanzas municipales en cualquier otra materia. En Francia han traducido *Satzung* por reglamento municipal, lo que no es del todo exacto, porque hay *Satzungen* estatales (Cahiers du GRIDAUH, 2003, p. 78).

<sup>16</sup> Como hace la STS 1751/2022, de 27 de abril (recurso 4049/2021). Véase su FD 8. Esta sentencia, muy importante, casa la de instancia, que había anulado el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL). Partiendo de la distinción entre la ordenación del territorio y el urbanismo, considera que a los instrumentos de aquélla no les son aplicables sin más los requisitos de los urbanísticos. También afirma que los informes "neutros" no son equivalentes a inexistentes, por lo que quien alega su falta, debe precisar suficientemente "cuáles eran las concretas determinaciones incluidas en el plan aprobado que incurrieran en contravención del principio de igualdad o que podían afectar desfavorablemente a la familia, infancia o adolescencia" (FD 9). La misma doctrina se reitera en la STS 1751/2022, de 27 de abril (recurso 4034/2021).

problema de determinar si deben formar parte de estos instrumentos de ordenación o si deberían ser aprobadas como tales por la propia Corporación. Las leyes autonómicas prevén la aprobación de ordenanzas de urbanización y edificación<sup>17</sup>, si bien en algún caso establecen claramente su subordinación jerárquica respecto de los planes (hay que entender que respecto de la normativa de estos)<sup>18</sup>.

El deslinde entre el contenido de la normativa de los planes y el de las ordenanzas municipales de urbanización y edificación corresponde a la legislación autonómica, que puede optar por diversos esquemas de articulación, dentro de los límites constitucionales y, por tanto, respetando la autonomía municipal. Ahora bien, ante el enorme desarrollo (y complejidad) que caracteriza a la normativa de los planes generales, cabe preguntarse si no debería desgajarse gran parte de él para integrarlo en las citadas ordenanzas municipales<sup>19</sup>. Es notorio que la hipertrofia de la normativa de los planes generales deriva en gran parte de un problema competencial. Esos planes son aprobados por la comunidad autónoma o por el ayuntamiento, pero con informe de aquélla, vinculante en determinados aspectos en garantía de los intereses supralocales. Cuanto más amplia y minuciosa sea la normativa del plan, mayor será el control autonómico en la fase de aprobación definitiva. Ese control tiene sus límites, pero no es indiferente que la aprobación corresponda a la Administración autonómica o a la municipal. Aunque la competente sea esta última, sigue siendo importante deslindar el contenido de la normativa del plan (general) y el de las ordenanzas municipales de urbanización y edificación, en tanto que el control autonómico se proyectará solo sobre aquella. ¿Tienen que estar en la normativa del plan la definición de las clases de obras y su régimen, o el de los usos, las condiciones de volumen y forma de los edificios, sus condiciones estéticas, etc.? La respuesta es, en mi opinión, rotundamente negativa.

<sup>17</sup> Por ejemplo, el artículo 32.1 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001, de 17 de julio) dispone que “Todos los municipios deberán contar con Ordenanzas municipales de urbanización, instalaciones, edificación y construcción, cuya aprobación, publicación y entrada en vigor se producirá conforme a la legislación de régimen local”. Este artículo distingue entre las Ordenanzas de urbanización y las de instalaciones, edificación y construcción, estableciendo para estas últimas un contenido obligatorio (“deberán regular”) y otro potestativo, cuyo límite son las materias reservadas al planeamiento (“podrán regular cuantos otros aspectos de la edificación y construcción no estén reservados al planeamiento”). El problema jurídico es precisamente la identificación de los aspectos reservados al planeamiento general, que, por ello, deberán ser regulados necesariamente en las Normas Urbanísticas del Plan correspondiente. Eso tiene que decidir la legislación autonómica, respetando la

Otro factor de complejidad ha sido la pretensión de “volcar” en la normativa del plan el contenido de la legislación sectorial, por la tendencia a recopilar en un texto único la normativa aplicable. Obviamente, con ese criterio cualquier modificación de la legislación sectorial determinará que el plan entre en contradicción con ella y quede obsoleto al día siguiente de su aprobación.

La legislación autonómica debe establecer los criterios para llevar a cabo el deslinde entre el contenido de la normativa del plan general y el de las ordenanzas municipales de urbanización y edificación. Ya lo hace con la distinción entre las determinaciones básicas o estructurantes, que forman parte del contenido obligatorio, y las de ordenación pormenorizada que pueden estar en el Plan general, en el planeamiento de desarrollo o en Ordenanzas municipales. En algún caso se permite que las ordenanzas de urbanización y edificación se incluyan en la normativa del plan o se aprueben por separado, por el procedimiento de las ordenanzas municipales<sup>20</sup>.

Para afrontar con precisión esa labor de deslinde habría que distinguir: i) el contenido obligatorio de la normativa del plan; ii) el contenido propio de las ordenanzas municipales de urbanización y edificación; iii) el contenido potestativo del plan; iv) los preceptos de la legislación general y sectorial, estatal y autonómica, que no deberían ser reproducidos en la normativa del plan ni en las ordenanzas municipales.

## 2.2. Rediseñar el contenido de los planes

Lo que se acaba de señalar es parte de una reflexión más amplia sobre la necesidad de rediseñar el contenido de los planes generales. Han adquirido tal complejidad que resulta fácil incurrir en errores en su elaboración y aplicación. El

autonomía municipal, por lo que tampoco es fácil deslindar el alcance de las competencias respectivas.

<sup>18</sup> Así, la reciente Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía: “Las ordenanzas podrán regular las condiciones de las actividades susceptibles de implantación y autorización por cualquier medio de intervención administrativa en los inmuebles, no pudiendo contradecir las determinaciones de los instrumentos de ordenación” (art. 73.2).

<sup>19</sup> Al respecto, véanse las propuestas de VILLAR ROJAS (2019, pp. 89 y ss.).

<sup>20</sup> “La aprobación de las Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización corresponderá a los Ayuntamientos, previa su tramitación de conformidad a lo previsto en la legislación de régimen local, cuando se tramiten y aprueben de manera independiente a un instrumento de ordenación urbanística” (art. 81.3 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía).

desdoblamiento del plan general en los dos niveles de ordenación básico y detallado, abre al legislador autonómico varias opciones, en cuanto al contenido y la competencia para la aprobación, que no siempre es municipal<sup>21</sup>. Parece lógico que el Plan estructural sea único, pero podría haber varios (o muchos) planes de ordenación detallada en función del tamaño del municipio y de sus problemas. Se ha señalado que, con este desdoblamiento, la ordenación detallada pasa a ocupar el lugar central en perjuicio de la estructural<sup>22</sup>. Pero esto no es necesariamente un inconveniente. Entre otras ventajas tiene la de derivar hacia la ordenación detallada la mayor parte de las alegaciones que suelen formularse en la información pública, que versan sobre la situación concreta del alegante y no sobre los criterios generales de la ordenación. La existencia de planes de ordenación detallada hará normalmente innecesaria la aprobación de Plan Parcial, cuya función es, precisamente, la de incluir ese nivel de ordenación.

Con este nuevo enfoque, el contenido de los planes generales podría aligerarse considerablemente. Constarían de una estrategia, que no tiene que ser normativa, un programa de actuaciones (de transformación y edificatorias de gran entidad) y unas ordenanzas, que pueden ceñirse a las normas zonales si están aprobadas las ordenanzas municipales de urbanización y edificación. La estrategia y las actuaciones de urbanización estarían en el plan de ordenación estructural. Las de dotación podrían encuadrarse en el plan de ordenación pormenorizada, en planes especiales o en delimitaciones específicas de unidades de ejecución<sup>23</sup>. Para justificar las decisiones que se adopten debe mantenerse la exigencia de la memoria y los estudios económicos y ambientales.

### 3. Sobre la nulidad absoluta de los planes por su carácter reglamentario

#### 3.1. Doctrina legal del Tribunal Supremo

La doctrina legal del TS sobre la nulidad absoluta de las disposiciones y, en lo que aquí interesa, de los planes de ordenación territorial y urbanística, no ha sido siempre tan rotunda, como han puesto de relieve algunos trabajos recientes<sup>24</sup>. Sin embargo, se tiene la impresión de que en los últimos años el Alto Tribunal se ha encastillado en su posición, quizá como reflejo de una actitud defensiva ante las crecientes críticas doctrinales y algunos pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia favorables a relativizar las consecuencias invalidantes de los vicios formales, permitiendo su subsanación. El propio TS, en algunas sentencias, se hace eco de la polémica que suscita su doctrina de la nulidad absoluta<sup>25</sup> y consciente de las críticas de que es objeto, aprovecha para dar un tirón de orejas a la Administración, afirmando que es ella, en definitiva, la responsable de que se anulen los planes por incumplimiento de la ley<sup>26</sup>.

El TS lo tiene muy claro (o, al menos, lo parece). Partiendo del “axioma incuestionable” (sic) de que “los planes de urbanismo son reglamentos (...)”, a su régimen jurídico hemos de estar y no someterlo, por sus peculiaridades, a un régimen que tome normas del régimen de la actividad administrativa más allá de lo que el propio Legislador autorice” (STS 569/2020, FD 4). Pues bien, conforme a ese régimen, ahora recogido

<sup>21</sup> Así, por ejemplo, en Extremadura, la aprobación definitiva del Plan general estructural se atribuye a la Consejería competente de la Comunidad Autónoma, mientras que la del Plan General Detallado corresponde al Ayuntamiento (artículo 49 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura).

<sup>22</sup> BASSOLS (2017, p. 60).

<sup>23</sup> Véase un ejemplo de esas opciones en la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (art. 23).

<sup>24</sup> LÓPEZ RAMÓN (2021, pp. 60-61) afirma que “la tesis gradual, identificando en los reglamentos vicios no invalidantes, de anulabilidad y de nulidad de pleno derecho (...) fue aplicada por nuestros tribunales hasta 1999” y que el cambio jurisprudencial hacia la tesis de la nulidad absoluta “fue brusco, simplista y, lo que es peor, se produjo inadvertidamente”. Véase también la síntesis de TORNOS (2019, pp. 123-136).

<sup>25</sup> Así, la STS 569/2020, recurso de casación 6731/2018, considera que “no está de más hacer referencia a la intensa polémica que se suscita en los momentos actuales en relación con las consecuencias de los defectos formales en la tramitación de los instrumentos de ordenación urbana, extraíble a la potestad planificadora en otras materias, aunque con menor intensidad. Esa polémica tiene su presupuesto,

se hará referencia después a ello, en lo que viene siendo la jurisprudencia reiterada de este Tribunal Supremo --la sentencia de instancia es consciente de ello y la ha aplicado en las sentencias que fueron revisadas en las nuestras a que antes se ha hecho referencia-- de que en los supuestos de que se trate de omisiones de trámites, en especial de informes preceptivos, los efectos son la nulidad de pleno derecho y esa declaración se hace con carácter absoluto, afecta al Plan en su totalidad” (FD 4º). Esta sentencia no tiene desperdicio, por su notable intento de encuadrar el problema en el marco de la teoría general del Derecho administrativo y, en concreto, en la distinción entre el régimen de los reglamentos y el del resto de la actividad administrativa. Por eso, se utiliza aquí como referencia.

<sup>26</sup> En la misma sentencia 569/2020 se lee lo siguiente: “(...) si se llega a esas declaraciones y se generan esas situaciones no deseables, es porque en la elaboración de los Planes no se observan las prescripciones de legalidad, que está en la base de la actuación de toda Administración pública, como se exige de manera nítida ya en el artículo 103.1º de la Constitución, por más que, también ha de reconocerse, esa legislación no siempre tenga la claridad que permita ese escrupuloso cumplimiento” (FD 4º).

en los artículos 47 y 48 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), “se ha reservado para los reglamentos solamente la nulidad (...) sin requerir, ni autorizar, interpretaciones que permitan alterar ese diferente y excluyente régimen”. La conclusión es el rechazo total de la anulabilidad (y consiguiente posibilidad de subsanar) los vicios de procedimiento: “Tan nulo es el reglamento que vulnera la Constitución como el que vulnera una exigencia del procedimiento” (ibidem).

Así, pues, la naturaleza reglamentaria de los planes, que, según el TS, es un “axioma incuestionable” conlleva fatalmente la consecuencia de la nulidad en todo caso, con independencia de que el vicio sea sustantivo o formal. No se pueden graduar los efectos de la declaración de nulidad porque el artículo 47.2 de la LPAC no distingue. Solo prevé una consecuencia: la nulidad absoluta y, por tanto, la imposibilidad de subsanar los vicios formales y de conservar las actuaciones realizadas hasta el momento en que se incurrió en la infracción determinante de la anulación. Sin embargo, al sintetizar la doctrina sobre la cuestión de interés casacional, la sentencia no es tan rotunda como podría esperarse (FD 7º):

“No obstante lo anterior, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento”.

La STS 3268/2021, de 22 de julio (recurso 3920/2020) reitera esta interpretación, que da pie para matizar la monolítica tesis de la nulidad de los planes en dos aspectos muy importantes: i) solo determinan la nulidad los vicios de procedimiento esenciales (*a contrario*, los no esenciales podrán subsanarse); ii) la nulidad será parcial cuando “pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones” (la zona costera, en el caso de la sentencia). La primera matización, de ser correcta, obliga a distinguir entre vicios procedimentales esenciales, determinantes de la nulidad en todo caso y los no esenciales, que podrán ser subsanados. La segunda, bastante más precisa, permite al órgano judicial acotar el alcance de la declaración de nulidad a una parte del ámbito territorial del

plan o a algunas de sus determinaciones, manteniéndose la vigencia de todas las demás.

Pero esta relativización de la nulidad absoluta debe tener una cobertura legal expresa y no ser solo una formulación del TS. Este se apoya en el artículo 47.2 de la LPAC, por lo que, para graduar las consecuencias de la anulación en función del carácter esencial o no del vicio, habría que modificarlo o establecer un régimen específico para la nulidad de los planes. La segunda opción es la adoptada en el anteproyecto de ley de reforma del TRLSRU.

### 3.2. La reforma proyectada: nulidad solo por vicios formales esenciales y nulidad parcial

El anteproyecto de ley prevé modificar la redacción del art. 55 TRLSRU para puntualizar que la nulidad por vicios de procedimiento solo podrá declararse cuando concurra alguno de los siguientes: a) la omisión de la evaluación ambiental estratégica; b) el incumplimiento del trámite de información pública y participación que sea preceptivo conforme a la legislación territorial o urbanística aplicable; c) la omisión de informes preceptivos cuando la subsanación del defecto “sea especialmente compleja por la influencia relevante que tengan en el resultado global del plan. Se entenderá que tienen tal influencia (...) el hidrológico, el de costas y los de carreteras y demás infraestructuras básicas afectadas, de conformidad con lo que establezca para cada uno de ellos su legislación aplicable”<sup>27</sup>; d) la falta o insuficiencia notoria de memoria justificativa de las decisiones de ordenación adoptadas.

Los demás vicios formales en que puedan incurrir los planes territoriales y urbanísticos podrán ser subsanados, con retroacción al momento procedimental oportuno, en un procedimiento basado en el principio de conservación (“se conservarán todas las actuaciones y trámites no afectados por el vicio cometido”), que deberá resolverse en el plazo de un año (prorrogable por seis meses).

Asimismo, se prevé la adición de un nuevo párrafo, acogiendo casi literalmente la doctrinal legal del TS sobre la nulidad parcial: lo será cuando pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan y o cuando afecte a determinados preceptos o a concretas determinaciones que no tengan relevancia respecto del resto. En tales casos subsistirán los actos dictados en aplicación de la parte no afectada por la declaración de nulidad, sean o

<sup>27</sup> Esos informes son los mencionados en el art. 22.3 del

TRLSRU.

no firmes, y aquellos actos y trámites cuyo contenido se habría mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

Finalmente, la regulación proyectada sale al paso de la nulidad en cascada de los planes, disponiendo que su invalidez “sólo afectará a los instrumentos de planificación que lo hayan desarrollado y a los actos dictados en su aplicación, cuando adolezcan del vicio determinante de la causa de nulidad de aquél del que deriven”<sup>28</sup> y que “se mantendrá la validez de los instrumentos y actos administrativos que hayan desarrollado, aplicado o ejecutado un instrumento de ordenación territorial y urbanística anulado por sentencia judicial firme cuando tengan cobertura suficiente en el instrumento de ordenación anterior que no hubiera sido anulado o en normativa que resulte de aplicación obligada”<sup>29</sup>.

La reforma proyectada no es la panacea, pero supondría un gran avance. Solo los vicios de forma más graves serían causa de nulidad. Los demás podrán subsanarse, conservando las actuaciones realizadas. Los de fondo serían siempre determinantes de nulidad. En todo caso, la nulidad será parcial cuando pueda acotarse por razón de la materia o del territorio, lo que ocurrirá muchas veces. La distinción también es relevante en la nueva regulación prevista para la acción pública.

Cuando se base en vicios formales, deberá acreditarse su incidencia sobre aspectos sustantivos y concretos del plan impugnado<sup>30</sup>. Con ello se pretende evitar que la acción pública se base en motivos puramente formales.

### 3.3. La reviviscencia del plan anterior

Otra consecuencia, casi siempre indeseable, de la anulación de un plan es la reviviscencia del anterior, diseñado para circunstancias generalmente muy diferentes. El TS ha explicado esta consecuencia, una vez más, por la naturaleza reglamentaria de los planes<sup>31</sup>. Su anulación conlleva la de sus cláusulas derogatorias<sup>32</sup>. Por tanto, revive el plan que fue derogado por el que ahora se anula<sup>33</sup>. La STC 61/1997 justificó la reviviscencia de Ley del Suelo de 1976 precisamente por la anulación de los preceptos de la Ley del Suelo de 1992. El TS también ha acogido esta tesis, pero con matices importantes que remiten a la necesidad de una valoración de las circunstancias del caso<sup>34</sup>. No obstante, desde el ámbito del propio TS se ha destacado que “es una consecuencia que no se encuentra prevista en la Ley, y aunque no ha sido rechazada por la jurisprudencia, sí resulta muy limitada su apreciación”<sup>35</sup>. En consecuencia,

<sup>28</sup> Ante la gravedad del problema y quizá para presionar al Estado para que apruebe su reforma, varias Comunidades han intentado evitar en su legislación propia la nulidad en cascada. En concreto, Canarias (art. 9.3 de la Ley 4/2017), Andalucía (art. 7 de la Ley 7/2021) y Aragón (art. 82.bis añadido a la Ley de Urbanismo por la Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, con una redacción manifiestamente mejorable: “Invalidez de los instrumentos de planeamiento. En caso de invalidez de parte de un planeamiento urbanístico, las partes e instrumentos de gestión independientes a este quedarán subsistentes y desplegarán todos sus efectos en el caso de que las mismas no adolezcan de las mismas causas de invalidez”). Estas iniciativas, en mi opinión, invaden claramente la competencia estatal ex art. 149.1.18<sup>º</sup> CE, pero ponen de relieve la urgencia de la promulgación de la ley estatal proyectada.

<sup>29</sup> Sobre esta importante cuestión, véase GÍFREU (2017, pp. 188 y ss.) y VILLAR (2021, pp. 59 y ss.). Según este autor, “deurbanización e indemnización de daños y perjuicios”, los actos de ejecución urbanística incorporan la ordenación pormenorizada, necesaria y suficiente, para que sea viable el ejercicio del derecho de edificación al que su ejecución conduce. En caso contrario, la doctrina del acto firme quedaría vacía de contenido (...)” (p. 60-61). En mi opinión, los instrumentos de reparcelación y urbanización no pueden mantenerse si la anulación del plan conlleva la imposibilidad de urbanizar el terreno (suelo urbanizable que deja de serlo). En estos casos no se debería apoyar la vigencia con el argumento de que se trata de actos de aplicación. Cuestión distinta son las consecuencias indemnizatorias derivadas de la anulación. El caso de la licencia es distinto, en cuanto su otorgamiento presupone que el suelo es edificable. Si no lo es o deja de serlo en virtud de la anulación, la licencia debería revisarse de oficio.

<sup>30</sup> Art. 62.2, en la redacción proyectada.

<sup>31</sup> “El efecto primordial de la nulidad de una disposición general, categoría a que pertenecen los instrumentos de

planeamiento urbanísticos, aun sus modificaciones singulares, es que revive la vigencia de la disposición o norma derogada por la que ha sido objeto de anulación” (STS 868/2016 de 2/03/2016, recurso 1626/2015, FD 7).

<sup>32</sup> STS de 7 de octubre de 1992 (RJ 1992/8461), citada por BASSOLS (2017: 77).

<sup>33</sup> En contra podría invocarse el Código civil (art. 2.2: “Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado”). Pero aquí no se trata de derogación de un plan por otro, sino de su anulación, con efectos *ex tunc*, como si nunca hubiera existido, según la formulación típica y tónica de la nulidad absoluta, más que cuestionable, puesto que el plan ha existido y ha producido efectos.

<sup>34</sup> STS 2877/2019 (recurso 408/2018): “Ello no significa que tal efecto se produzca de manera homogénea y automática en todo caso, puesto que habrá de valorarse en cada caso y entre otras circunstancias: el alcance de la declaración de nulidad, si afecta a las disposiciones derogatorias; la existencia de una normativa previa sobre la materia, pues en caso negativo la consecuencia será la existencia de un vacío normativo que habrá de integrarse por los medios jurídicos aplicables en dichos supuestos; el alcance de la regulación preexistente a la norma anulada y, en su caso, las razones que han llevado a su modificación o derogación, en cuanto puedan suponer la superación de aquella norma anterior al margen de la norma anulada” (FD 4).

<sup>35</sup> Teso (2019, p. 89). La magistrada explica que “esta consecuencia resulta generalmente insatisfactoria para el ordenamiento jurídico por diversas razones. De un lado, porque la derogación de esa norma anterior se debió, probablemente, a que había devenido inadecuada, obsoleta, o desfasada respecto de la nueva realidad social que es cambiante y a la que el derecho intenta seguir. Y, de otro, porque la integración en el ordenamiento jurídico de esa norma antigua o desfasada puede que genere una serie de disfunciones e incoherencias nada deseables. La reviviscencia es una consecuencia que no se encuentra prevista en la Ley, y aunque no ha sido rechazada por la jurisprudencia, sí resulta muy limitada su apreciación”.

la reviviscencia del plan anterior al anulado no es un efecto automático de la anulación, sino que lo debe determinar la sentencia a la vista de las circunstancias del caso en el marco del art. 73 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante LJCA).

Algunas leyes autonómicas han adoptado medidas para evitar la reviviscencia o, al menos, paliar sus efectos<sup>36</sup>. La más común es la facultad de suspensión del plan revivido y su sustitución por normas provisionales, que procede de la Ley del Suelo de 1976 (art. 51). No obstante, la importancia de la materia hace aconsejable una regulación expresa, que no encaja en el TRLSRU, sino en la LJCA. Seguramente por eso no figura en el anteproyecto de ley. Los tribunales deberían modular los efectos de sus sentencias anulatorias, con posibilidad de diferirlos (hasta que se apruebe un nuevo plan o por un plazo determinado), como hace el TC<sup>37</sup>. Esta solución es mucho más adecuada que el automatismo de la reviviscencia del plan anterior.

#### 4. Informes sectoriales

La proliferación de informes sectoriales es uno de los factores que más contribuyen a la vulnerabilidad del planeamiento<sup>38</sup>. Son tantos y tan distintos (unos preceptivos, otros vinculantes, otros *determinantes*<sup>39</sup>), que es muy difícil tener la certeza de que se han emitido todos los preceptivos y que se han respetado todas las observaciones *vinculantes*. Hemos pasado de una situación en que las administraciones *sectoriales* tenían que comparecer en el trámite de información pública de los planes, como cualquier particular, para formular sus observaciones, al escenario actual en que los órganos urbanísticos se ven absolutamente desbordados por la avalancha de estos informes, que nadie se

toma la molestia de armonizar previamente, ni siquiera cuando proceden del mismo Departamento. Todo ello con la amenaza de que, si el informe es desfavorable, el plan territorial o urbanístico no podrá ser aprobado, cuando lo correcto sería decir que, si se aprueba el plan en contra del informe vinculante, adolecerá de un vicio invalidante, que, por otra parte, solo afectará al ámbito del informe (la costa, las carreteras, etc.).

Desde finales de los 80 del siglo pasado, en que las leyes reguladoras de bienes de dominio estatal introdujeron la exigencia del informe para salir al paso de la clamorosa descoordinación entre ellas y el planeamiento urbanístico<sup>40</sup>, las Administraciones sectoriales han aprendido el camino y han promovido sucesivas leyes que exigen su informe (*vinculante* a ser posible) antes de la aprobación definitiva del plan. La Ley 13/2003 generalizó la técnica del informe vinculante para salvaguardar las competencias de la AGE, pero lo hizo en términos muy ambiguos en cuanto a la determinación del alcance vinculante (“preservación de las competencias del Estado”). El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, ha añadido un párrafo que pretende reforzar la posición de la Administración promotora del plan en caso de que el informe no se emita en plazo o sea insuficiente<sup>41</sup>. Es un parche, que no oculta la necesidad de establecer una regulación estatal de las obras públicas de interés general, en sustitución de las Adicionales 2ª y 3ª de la citada Ley 13/2003, redactadas a base de párrafos de sentencias del TC, que las leyes no deberían reproducir.

Tan evidente es la necesidad de coordinar las competencias concurrentes sobre el territorio, como las dificultades para hacerlo. El TC ha subrayado reiteradamente que los informes vinculantes son una técnica de coordinación. El problema es el abuso de esos informes y la imprecisión de su alcance vinculante<sup>42</sup>. El TRLSRU obliga a solicitar,

<sup>36</sup> Véase VALENZUELA (2019, pp. 278 y ss).

<sup>37</sup> Al respecto, BASSOLS (2017, p. 94), SORIA (2017, pp. 124 y ss.), IGLESIAS (2018, pp. 268 y ss.), GONZÁLEZ SANFIEL (2018, pp. 430 y ss.), PASCUAL (2019.c) y SARMIENTO (2020, pp. 95-96).

<sup>38</sup> Véase una clasificación de esos informes en BASSOLS (2017, pp. 53-54)

<sup>39</sup> Calificativo absurdo, afortunadamente desaparecido de la LPAC, pero no del TRLSRU: art. 22.3, último párrafo.

<sup>40</sup> Como botón de muestra, muchos planes no reflejaban la línea de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, propiciando que terrenos de esas características se incluyeran en sectores de suelo urbanizable.

<sup>41</sup> “No obstante, si la Administración competente en materia territorial o urbanística no tuviera los elementos de juicio suficientes, bien porque no se hubiesen recibido los correspondientes informes que resulten relevantes, o bien porque, habiéndose recibido, resultasen insuficientes para decidir, requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquél que tendría que emitir el informe, para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la

recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora. El requerimiento efectuado se comunicará al promotor privado del instrumento de planificación, cuando sea el caso y éste último podrá también reclamar a la Administración competente la emisión del informe, a través del procedimiento previsto en el artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa” (nueva redacción del apartado 4 de la Disposición Adicional 2ª de la Ley 13/2003). Un párrafo casi idéntico se ha introducido en el art. 78.4 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

<sup>42</sup> Un (mal) ejemplo reciente de imprecisión es Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha). Bajo el rótulo “Coordinación con la planificación territorial” establece en su art. 18.1 que “la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que afecten a

al menos, informes de la Administración hidráulica, la de costas y las competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas (art. 22.3). No dice que sean vinculantes, sino *determinantes*, lo que no impide que la legislación sectorial (costas, puertos, carreteras) o la jurisprudencia (aguas) lo califiquen de vinculante o que introduzcan la exigencia del informe en otras materias.

Algunas leyes autonómicas recientes han arbitrado fórmulas de concertación para articular el ejercicio de las competencias sectoriales con incidencia territorial<sup>43</sup>. El propósito es encomiable, pero solo alcanza a las competencias sectoriales de la comunidad autónoma. El verdadero problema son las de la AGE. A mi juicio, más que emitir un informe, que se redactará casi siempre desde una perspectiva unilateral y crítica, sin tener en cuenta los objetivos del plan, las Administraciones sectoriales deberían estar implicadas en el proceso de elaboración, participando en la redacción a través de las comisiones o grupos de trabajo que se constituyan, de modo que el equipo redactor conozca desde el principio la posición de aquéllas. Esa participación podría obviar la necesidad del informe en muchos casos, acreditándose en el expediente la conformidad o, al menos, la ausencia de reparos.

También convendría evitar que la exigencia del informe y su alcance vinculante se determine en la legislación sectorial, que no es objetiva. Debería hacerse con carácter general para las obras públicas estatales y demás actuaciones de la AGE con incidencia territorial, con una regulación más depurada que la simplista de la Adicional 2ª de la Ley 13/2003. Por ejemplo, según ella, “en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter

favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente plan territorial o urbanístico en aquello que afecte a las competencias estatales<sup>44</sup>. El resultado es que la falta de emisión del informe en el plazo establecido penaliza a la Administración promotora del plan y favorece a la sectorial incumplidora. Eso es lo que ocurre, precisamente, en un supuesto tan importante como el de los informes de las Confederaciones Hidrográficas previstos en el art. 25.4 de la Ley de Aguas. Pero esa fórmula está en contradicción con la regla de que la no emisión del informe en plazo permite proseguir las actuaciones (art. 80.4 de la LPAC).

En mi opinión, los informes de la AGE deberían ser refundidos y trasladados por las Delegaciones del Gobierno, una de cuyas funciones es, precisamente, la coordinación y cooperación de la AGE y sus organismos públicos con la comunidad autónoma y las entidades locales<sup>45</sup>. De ese modo, habría un informe conjunto para cada plan, que reflejaría la posición de los diferentes organismos estatales, y el órgano promotor tendría una visión completa de esa posición en un único documento. Esta propuesta es coherente con el papel institucional de las Delegaciones del Gobierno, si bien en la práctica puede tropezar con el mayor peso de lo sectorial.

En la proyectada reforma del TRLSRU se prevé la creación de una plataforma telemática que facilite la emisión de los informes sectoriales. Con ella se podría mejorar el procedimiento de emisión de los informes, pero no se resuelve el problema de fondo.

planes, proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas a que se refiere la presente ley, requerirán para su aprobación informe favorable de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha”. ¿Qué significa *afectar* y a qué aspectos se contrae el carácter favorable? En el ámbito estatal, la reciente Ley General de Telecomunicaciones (Ley 11/2022, de 28 de junio) establece el carácter vinculante del informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en lo que se refiere a la adecuación del plan “a la normativa sectorial de telecomunicaciones, en particular, al régimen jurídico de las telecomunicaciones establecido por la presente ley y su normativa de desarrollo, y a las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas, debiendo señalar expresamente los puntos y aspectos respecto de los cuales se emite con ese carácter vinculante” (art. 50.2). Este artículo prevé la posibilidad de que el órgano promotor del plan conteste al informe desfavorable, lo que dará lugar a la emisión de un nuevo informe por el citado Ministerio, que “si vuelve a ser no favorable, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones”. Igual de imprecisa es la consideración como obras de interés general de las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados (art. 50.4).

<sup>43</sup> Así, en Extremadura, la Comisión de Coordinación Intersectorial, regulada por la Ley 2/2018, de 14 de febrero. En Canarias, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos, dispuso (art. 12.5) la creación de un órgano colegiado del que formarán parte representantes de los departamentos autonómicos afectados, con objeto de que, previa deliberación, se emita el informe único en la tramitación de los instrumentos de ordenación, así como para actuar como órgano ambiental. Por Decreto 13/2019, de 25 de febrero, se crea el Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias, y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento. La existencia de un órgano colegiado de coordinación también está prevista en Andalucía (art. 78.4, último párrafo, de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio).

<sup>44</sup> Adicional 2ª, apartado 4, párrafo primero, último inciso, de la Ley 13/2003.

<sup>45</sup> Arts. 72 y 73 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esa propuesta figura en el Manifiesto por la seguridad jurídica del planeamiento territorial y urbanístico acordado en el “Encuentro autonómico Xacobeo 21-22 por un urbanismo responsable” (punto 8), mencionado en la nota 2.

## 5. Comentario final

La mejora de la seguridad jurídica de los planes requiere, ante todo, extremar el cuidado en el proceso de elaboración: garantizar la participación efectiva de los interesados, ponderar adecuadamente los intereses que representan, explicar con claridad las decisiones adoptadas y su viabilidad ambiental y económica. Si las cosas se hacen bien, el plan resultante resistirá mejor ante cualquier impugnación.

Sin embargo, es evidente que la situación normativa actual adolece de graves deficiencias que es imprescindible afrontar. Con carácter inmediato, hay que dar cobertura legal a la posibilidad de subsanar los vicios formales, al menos, los que no sean esenciales, partiendo de una interpretación estricta de la esencialidad. Hay un clamor doctrinal en demanda de esa reforma legal.

En segundo lugar, hay que poner orden en el caos de los informes sectoriales. Son loables los intentos de coordinación a través de comisiones emprendidos por algunas Comunidades Autónomas. Pero el gran problema es, como he dicho, la articulación con las competencias de la AGE. La regulación general de la Ley 13/2003 y la específica de cada sector (aguas, costas, carreteras, etc.), no siempre son coincidentes. Se mantiene, por otra parte, en el TRLSRU (Adicional 10ª) la facultad del Consejo de Ministros (y de los Gobiernos autonómicos) para acordar la ejecución de obras *contra plan* por razones de urgencia o excepcional interés público. Es necesario unificar estas tres regulaciones. Podría hacerse mediante una ley de coordinación de las obras públicas de interés general y de las actuaciones sobre el dominio público estatal. En ella, entre otras materias, se establecería el marco de colaboración entre las Administraciones implicadas, incluyendo el régimen de los informes sectoriales, su alcance vinculante (decir que lo es en el ámbito de las competencias del Estado no resuelve el problema de articulación competencial, pues el problema será normalmente la delimitación del alcance de esas competencias), así como el sometimiento o no a licencia o a otros actos de control.

A medio plazo, hay que rediseñar el contenido de los planes de ordenación (y, en particular, de los planes generales), con criterios de simplificación, separando claramente la estrategia territorial, la normativa y las decisiones que son actos de aplicación. La reforma de los planes es, en lo sustancial, tarea de los legisladores autonómicos, pero debería estar respaldada por el refuerzo de la seguridad jurídica de estos instrumentos de ordenación, que incumbe al legislador estatal.

## 6. Bibliografía

- BAÑO LEÓN, J.M. (2016): Reconsideración sobre el régimen de impugnación del plan urbanístico. En GIFREU FONT, J. & BASSOLS COMA, M. & MENÉNDEZ REXACH, A. (Dir.) *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. (pp. 859-871). INAP, Madrid.
- \_\_\_\_ (2017): El plan urbanístico en ruina (Un esbozo de reconstrucción). *Práctica Urbanística* nº 144, pp. 36-43.
- \_\_\_\_ (2019): La competencia jurisdiccional para concretar los efectos de la anulación de reglamentos y planes. *Revista de Administración Pública* nº 210.
- \_\_\_\_ (2020): La anulación de los planes urbanísticos: perspectivas de reforma. En MERELO ABELA, J. & CRIADO SÁNCHEZ, A. (Coord.) *Cuestiones jurídicas de actualidad sobre planeamiento y gestión urbanística*. El Consultor de los Ayuntamientos, pp. 21-46.
- BASSOLS COMA, M. (2017): La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación judicial. En SORIA MARTÍNEZ & BASSOLS COMA (Coord.) *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico* (pp. 30 y ss.). Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor 2017.
- COMINGES CÁCERES, F. (2017): Los efectos de la anulación judicial de un plan general. La necesaria modulación de la equiparación de planes urbanísticos y disposiciones reglamentarias. Propuestas de mejora del sistema. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* nº 314, pp. 45-82.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2017): El contencioso urbanístico y su necesaria reforma. *Revista de Administración Pública* nº 203, pp. 137-162.
- GARCÍA MORAGO, H. (2018): Observaciones sobre la proposición de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 326, pp. 59-85.
- GIFREU FONT, J. (2017): Los efectos jurídicos de la anulación del planeamiento urbanístico sobre los actos singulares de aplicación. Especial referencia a los instrumentos de ejecución y título administrativos habilitantes dictados a su amparo. En SORIA MARTÍNEZ & BASSOLS COMA (Coord.) *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico* (pp. 30 y ss.). Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor
- \_\_\_\_ (2018): La reconsideración de la naturaleza normativa de los instrumentos de planeamiento: ¿una panacea para modular el alcance y efectos del dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales?. En AGUDO GONZÁLEZ, J. (coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias* (pp. 21-65). Bosch, Barcelona.
- GONZÁLEZ SANFIEL, A. (2018): Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto. *Documentación Administrativa*, 5, p. 46-68.
- GRIDAUH (2003): Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Allemagne. *Cahiers du Gridauh*, 2003/1 nº8, pp. 53-244.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2018): Propuestas de reformas normativas para evitar los actuales efectos de la nulidad del planeamiento urbanístico. En AGUDO GONZÁLEZ, J. (coord.), *Nulidad de planeamiento y*

- ejecución de sentencias* (pp. 231-278). Bosch, Barcelona.
- \_\_\_\_\_. (2020): Propuestas de medidas legislativas para mejorar la seguridad jurídica en el urbanismo. En CERDEIRA PÉREZ, J. A. & DOMÍNGUEZ BLANCO & VALENZUELA RODRÍGUEZ M.J. (Coord.) *Urbanismo: retos y oportunidades* (pp. 169-190). Wolters Kluwer España, Las Rozas, Madrid,
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2021): La invalidez de reglamentos y planes entre la interpretación y la reforma. *Revista de Administración Pública*, nº 214, pp. 57-98.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2011): La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución española: notas para una nueva reflexión. *Justicia Administrativa* nº 52, pp. 7-24.
- PAREJO ALFONSO, L. (2017): El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza. *Práctica Urbanística* nº 144, pp. 6-35.
- PASCUAL MARTÍN, J.I. (2019a): Los efectos de las sentencias no firmes anulatorias de planes de urbanismo. *Práctica Urbanística* nº 158, pp. 1-20.
- \_\_\_\_\_. (2019b): Réquiem por la proposición de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, *Práctica Urbanística*, 160, pp. 1-19.
- \_\_\_\_\_. (2019c): Una propuesta de modulación de los efectos ex tunc de las sentencias anulatorias de los planes urbanísticos a la vista de la doctrina prospectiva del Tribunal Constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública* nº 115, pp. 103-149.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2014): Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos. *Revista de Administración Pública* nº 195, pp. 197-215.
- \_\_\_\_\_. (2016): Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes. *Práctica Urbanística*, nº 141, pp. 6-23.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J. (2020): Retos y peligros del moderno Derecho Urbanístico: seguridad jurídica, eficacia y buena administración. El peligro de la corrupción. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 342,
- SORIA MARTÍNEZ, G. (2017): Los efectos de la nulidad de los planes en la clasificación, el régimen jurídico del suelo y la ordenación urbanística. En SORIA MARTÍNEZ y BASSOLS COMA Coord.) *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- TESO GAMELLA, M.P. (2019): La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad. *Revista de Administración Pública* nº 210, pp. 69-90.
- TOLOSA TRIBIÑO, C. (2019a): Reflexiones sobre la proposición de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, *RDUMA* 328, pp.20-78.
- \_\_\_\_\_. (2019b): La invalidez de los reglamentos. En particular, el efecto invalidante de los vicios de procedimiento. *Revista de Administración Pública* nº 210.
- TORNOS MAS, J. (2019): La nulidad de normas por vicios procedimentales. La necesidad de nuevos planteamientos jurisprudenciales y normativos. *Revista de Administración Pública* 210, pp. 123-136.
- VALENZUELA RODRIGUEZ, M.J. (2019): *La anulación de instrumentos de planeamiento*, RDU ediciones, Madrid, 405 pp.
- VILLAR ROJAS, F. J. (2021): El régimen jurídico del acto firme dictado en aplicación de un reglamento posteriormente anulado. *Revista de Administración Pública*, 215, pp. 39-68.
- \_\_\_\_\_, GONZÁLEZ SANFIEL, A.M. & HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. (2019): *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

## 7. Listado de Acrónimos/Siglas

AGE	Administración General del Estado
CE	Constitución Española
FD	Fundamento de Derecho
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LS76	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976
LS92	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992
MITMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
PATIVEL	Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TRLSRU	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015
TS	Tribunal Supremo