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*

COMMENTS ON THE BILL ABOUT ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL MEASURES TO REINFORCE LEGAL SECURITY IN THE FIELD OF TERRITORIAL AND URBAN DEVELOPMENT

Por Héctor García Morago
Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo
del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

RESUMEN

El presente trabajo pretende dar cuenta de una reciente proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados con el propósito principal de ver modificada la naturaleza jurídica de los planes de ordenación territorial y urbanística. El plan, de ser tradicionalmente concebido como una «norma reglamentaria» en su integridad, pasaría a ser considerado un «acto administrativo de carácter general» con un contenido estratégico no exclusivo, pero sí fundamental. La parte de su contenido que tuviese realmente estructura normativa, cobraría vida propia aunque se aprobase de forma simultánea y se incorporase al plan.

Con ese cambio de paradigma y con alguna medida complementaria más (léase: restricción de la acción pública o popular), la proposición de ley pretende corregir los inconvenientes que ha traído consigo la tradicional considera-

* Trabajo recibido en diciembre de 2018 y aceptado el mismo mes.

ción de los planes territoriales y urbanísticos como normas reglamentarias. Como normas reglamentarias candidatas siempre y en todos los casos a la nulidad radical o de pleno derecho ante cualquier transgresión de la Ley o de un reglamento de mayor rango o jerarquía. Nulidad radical que pasará a ser la excepción frente a la regla general de la anulabilidad o nulidad relativa, al devenir el plan un «acto administrativo»; con lo cual, muchas de las infracciones imputables a los planes podrán ser corregidas con relativa facilidad (incluso con efectos retroactivos), evitándose, además, el «efecto cascada» de la declaración de nulidad del plan sobre los planes derivados y sobre los instrumentos de gestión urbanística y de ejecución tributarios del plan invalidado.

Por último, el trabajo contiene algunas recomendaciones para la mejora técnica de la proposición de ley, tanto en su aspecto sustantivo como procesal, amén de unas sucintas conclusiones expuestas a modo de cierre.

Palabras clave: planes urbanísticos, planes de ordenación territorial, naturaleza jurídica, norma reglamentaria, acto administrativo de carácter general, nulidad radical, anulabilidad o nulidad relativa, acción pública o popular, efecto cascada.

ABSTRACT

The present paper intends to give an account on a recent non-governmental bill put forward by the Parliamentary Group of the People's Party in the Congress of Deputies with the main intention of modifying the juridical nature of territorial and urbanistic layout plans. The plan, which was traditionally conceived as a «regulatory provision» in its entirety, would now be considered an «administrative act of a general nature» with a non-exclusive, but fundamental, strategic content. The part of its content which really had a regulatory structure, would take on a life of its own even though it was approved simultaneously and incorporated into the plan.

With this change of paradigm and with some other complementary measure (in particular: restriction of people's or public action), the bill intends to correct the drawbacks caused by the traditional consideration of territorial and urbanistic plans as regulatory provisions. Regulatory provisions which are always, and in all cases, exposed to absolute nullity, or nullity as a matter of law, in case of any transgression of the Law or of a regulation of greater rank or hierarchy. Absolute nullity that will become the exception to the general rule of relative nullity or possibility of nullifying, because the plan becomes an «administrative act», whereby many infractions that may be attributed to the plans may be corrected with relative ease (even with retroactive effects), avoiding, in addition, the «cascade effect» of the declaration of nullity of the plan on the derived plans and on instruments of urban management and execution that are linked to the invalidated plan.

Finally, this paper contains some recommendations for the technical improvement of the bill in its substantive and procedural aspects, and a few concise conclusions, exposed as a closure.

Keywords: urban planning, territorial and urbanistic plans, legal nature, regulatory provision, administrative act of a general nature, absolute nullity, relative nullity or possibility of nullifying, people's or public action, cascade effect.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.

II. LAS MODIFICACIONES EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA (TRLSRU).

III. LAS MODIFICACIONES DE LA LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA (LJCA).

IV. EL RÉGIMEN TRANSITORIO.

V. OBSERVACIONES.

I. INTRODUCCIÓN

A iniciativa del Grupo parlamentario del Partido Popular, el Congreso de los Diputados ha decidido tramitar la proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

Como explica la exposición de motivos del Proyecto,

> En los últimos años han proliferado en varios Estados europeos, entre los que se encuentra España, las anulaciones de Planes de ordenación territorial y urbanística, amparadas en el dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales. El dilatado transcurso de tiempo que media entre la entrada en vigor de dichos Planes y las sentencias que los anulan, así como la reviviscencia de planes anteriores, provoca una crisis en el sistema que pone en riego la propia credibilidad del ordenamiento jurídico.
>
> (....)
>
> La anulación de un plan territorial o urbanístico se declara, en general, sin matices y sin posibilidad de subsanación de las deficiencias que la han determinado. Conlleva, además, la «nulidad en cascada» de su planeamiento de desarrollo e, incluso, de cada uno de sus actos de aplicación, como los instrumentos de gestión y las licencias de obras. Esta rotunda y desproporcionada conclusión es consecuencia de la naturaleza reglamentaria o disposición de carácter general atribuida a los planes por la jurisprudencia,
>
> (...)
>
> La determinación de la naturaleza jurídica de los planes de ordenación territorial y urbanística requiere una re-

> flexión más profunda, a la vista de las opiniones doctrinales más autorizadas emitidas en los últimos años, que abogan por una reconsideración de la naturaleza exclusivamente normativa de dichos instrumentos de ordenación. Pueden, sin duda, incluir normas, como es habitual en los instrumentos urbanísticos, pero el acuerdo de aprobación y buena parte de sus determinaciones son actos administrativos. Y esta heterogeneidad en el contenido de los planes debería reflejarse en las distintas consecuencias de su anulación (...) la nulidad absoluta y la imposibilidad de subsanación que se predica de la invalidez de las disposiciones generales no deberían aplicarse, sin más, a la anulación de determinaciones que son resoluciones administrativas de carácter general o particular, o a los vicios formales en que se haya incurrido en la tramitación. En estos casos, la sentencia no solo podrá, sino que deberá distinguir ente los supuestos de nulidad (en principio, los del art. 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y los previstos en la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística) y los de anulabilidad, en los que será posible la convalidación y la retroacción de actuaciones para la subsanación del vicio determinante de la anulación.

En aras de la seguridad jurídica y, con el propósito de poner fin a la patología descrita, la Proposición pretende llevar a buen puerto una serie de modificaciones del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, así como de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; modificaciones sobre cuyos aspectos más relevantes conviene que nos detengamos.

A renglón seguido expondremos las novedades que contiene la proposición en cuanto a la potestad de planificación y programación, en su vertiente sustantiva y procesal, y como colofón formularemos algunas observaciones[1] en pos de la mejora de un texto que ya con su redactado original merece ser calificado como paradigmático, oportuno y acertado y cuyo mérito, probablemente, haya que atribuírselo en gran medida al buen hacer de los técnicos del

[1] Dejar constancia de la inestimable ayuda que me ha brindado con sus sugerencias y su saber Rafael Arnaiz Ramos, amigo y Registrador de la Propiedad n.º 7 de Barcelona.

Ministerio de Fomento que pergeñaron el borrador de Proyecto de Ley que estaba preparando el Gobierno anterior.

II. LAS MODIFICACIONES EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA (TRLSRU)

Para empezar, nos detendremos en el redactado que se prevé para los puntos 2 y 3 del art. 4 TRLSRU:

> «*Artículo 4. Ordenación del territorio y ordenación urbanística.*
>
> *(...) 2. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística son actos administrativos generales que ordenan un ámbito territorial determinado, conteniendo las estrategias y decisiones que procedan sobre las infraestructuras, la programación temporal y la asignación de usos y aprovechamientos diferenciados, de acuerdo con lo que determine la legislación autonómica.*
>
> *Dichos instrumentos pueden incorporar normas que establezcan, de acuerdo con la legislación aplicable, derechos y deberes, condiciones de los usos y de las actuaciones de transformación urbanística y edificatoria, parámetros para la implantación de usos, regímenes de protección del patrimonio histórico y natural y otros aspectos propios de su contenido.*
>
> *3. Las normas que incorporen los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán aprobarse conjunta o separadamente del resto de la documentación del instrumento de ordenación y tendrán la consideración de disposiciones administrativas de carácter general.*
>
> *Los actos de aprobación y el contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán impugnarse conforme a lo dispuesto en el artículo 64 (...)*»

Vemos, pues, que los planes pasarán a ser considerados actos administrativos (actos generales, para más señas). O dicho de otro modo: los planes verán circunscrito su contenido a aquellos componentes cuya naturaleza normativa ya había sido puesta en entredicho por una parte importante de la comunidad jurídica. Y a ese conjunto de piezas, acaso será menester unir los clásicos planos de ordenación, concebidos como lo que siempre han sido; a saber: la compilación planimétrica de una asignación individualizada o individualizable de usos, densidades, intensidades, aprovechamientos y afectaciones.

También quedarán privadas de naturaleza normativa las previsiones sobre programación. Es decir: aquellas pautas llamadas a agotar su virtualidad una vez ejecutadas las actuaciones concernidas. Y por identidad de razón, otro tanto de lo mismo podría decirse de las que comúnmente han sido denominadas «fichas de gestión», cuya naturaleza se hallaba más próxima a la de las bases de cualquier procedimiento-medida, que a la de las normas jurídicas.

¿Qué quedará, pues, para las normas urbanísticas? Quedará la regulación abstracta de todo aquello cuya utilidad puede extenderse más allá de un determinado plan; no en vano el precepto que comentamos prevé la posibilidad de que esas normas puedan aprobarse «separadamente» del plan.

Para el apartado 2 del art. 25 TRLSRU se prevé el redactado siguiente:

> «*Los acuerdos de aprobación definitiva de las Normas y las demás determinaciones y documentos de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán adoptarse en el mismo procedimiento, o en procedimientos distintos, que podrán ser simultáneos. Dichos acuerdos y las Normas se publicarán en el "Boletín Oficial" correspondiente. La publicidad de los restantes documentos se ajustará a lo previsto en la legislación aplicable.*»

Se trata de un enunciado que no hace sino ratificar lo que ya hemos sugerido a propósito de la vida independiente que cabrá predicar de las normas de planeamiento urbanístico. No sin añadir que lo deseable sería que a los documentos del plan/acto, se pudiese acceder libremente a través de Internet, como ya viene siendo cada vez más habitual.

Sobre la nulidad y anulabilidad de los instrumentos urbanísticos se pronuncia el redactado diseñado por la Proposición de Ley para el art. 55 TRLSRU:

> «*Artículo 55. Nulidad y anulabilidad.*
>
> *1. Serán nulas de pleno derecho las normas que incorporen los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuando incurran en alguno de los vicios referidos en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. No obstante, /a nulidad será parcial cuando el vicio afecte solo a*

determinados preceptos de la disposición o a una parte de su ámbito de aplicación, o a un área territorial específica.

2. Las determinaciones no normativas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística serán nulas o anulables conforme a lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo común y la específica aplicable.

3. Serán nulos de pleno derecho, en todo caso, los acuerdos de aprobación definitiva que incurran en alguno de los casos previstos en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, si bien será preciso que se produzca alguna de las siguientes circunstancias, para que concurra la causa de nulidad por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido:

a) Que exista una ausencia total y absoluta del procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

b) Que no se haya producido el trámite de información pública.

c) Que exista una evidente contradicción con el contenido vinculante de aquellos informes sectoriales que hayan sido emitidos en plazo y cuyas determinaciones afecten de manera sustancial a todo el ámbito territorial objeto de ordenación.

Se entenderá que se produce una evidente contradicción cuando los mismos sean expresamente desfavorables.

d) Que pueda acreditarse que existen vicios graves de ponderación material o sustancial del modelo de ordenación elegido, derivados de la inadecuación de la Memoria o justificación del instrumento de ordenación, con las decisiones finalmente adoptadas.

En cualquier caso, la nulidad será parcial cuando el vicio afecte solo a determinados preceptos de la disposición o a una parte de su ámbito de aplicación, o a un área territorial específica. Asimismo, la invalidez de un instrumento de ordenación territorial y urbanística no afectará, por si sola, al resto de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanística que lo hayan desarrollado, que serán considerados independientes a los efectos previstos en el artículo 49.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

4. También serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la

adopción de las demás medidas que procedan. Si las obras estuvieren terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

5. Cuando se declare la nulidad o se anulen determinados actos del procedimiento de tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se dispondrá la conservación de todos los no afectados por las causas apreciadas.

Se conservarán, en todo caso, los actos firmes y consentidos que se hubieren dictado en aplicación del instrumento, antes de que su anulación alcance efectos generales conforme a lo dispuesto en los artículos 106.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Asimismo, resultarán aplicables las técnicas de conversión, conservación y convalidación en los términos recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.»

El punto 1, en realidad no aporta nada nuevo en lo que atañe a la nulidad de las disposiciones urbanísticas de carácter general.

En cualquier caso, la verdadera novedad la trae consigo el punto 3, que somete a los planes —en su calidad de «actos administrativos»— al régimen de invalidez del art. 47.1 de la Ley básica 39/2015; y no sin restringir sensiblemente (como es de ver) la proyección del vicio de nulidad consistente en la omisión de procedimiento.

El apartado 4 se hace eco de una causa de nulidad clásica en la legislación urbanística y el apartado 5 contiene las previsiones dirigidas a poner freno al llamado «efecto cascada» sobre planes derivados e instrumentos de gestión urbanística; y ello, mediante la aplicación de los principios de convalidación, conversión y conservación, propios de los actos administrativos, amén de revitalizar la indemnidad de los actos de aplicación o ejecución ya firmes en el momento de surtir efectos la Sentencia (firme) invalidatoria del plan de cobertura.

Mención especial merece el nuevo redactado que se propone para el art. 62 TRLSRU. Por fin se pone coto a una acción pública que en ocasiones había visto desmerecida su función por devenir instrumento puesto al servicio de acciones impugnatorias fruto de la picaresca.

Se somete la acción pública a los mismos requisitos por los que dicha acción viene rigiéndose en el orden medioambiental, y es así que el nuevo art. 62 TRLSRU pasaría a ser del siguiente tenor:

> «*Artículo 62. Acción pública.*
>
> *1. Los actos e inactividad de los órganos administrativos que vulneren la legislación o los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, podrán impugnarse, además de por quienes estén legitimados para ello según la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos siguientes:*
>
> *a) Tener, entre los fines acreditados en sus estatutos, la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo y desarrollar su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación o inactividad administrativa.*
>
> *b) Haberse constituido legalmente, al menos, dos años antes del ejercicio de la acción y, durante ese tiempo, haber venido ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.*
>
> *2. El ejercicio de la acción pública versará únicamente sobre los aspectos materiales de la normativa objeto de la acción, sin perjuicio de la aplicación de lo previsto en el artículo 247 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y no podrá ser contrario a la buena fe, ni constituir un abuso de derecho. El posible desistimiento de la acción, una vez interpuesto el correspondiente recurso en vía contencioso-administrativa, no podrá conllevar contrapartidas económicas.*
>
> *3. El ejercicio de la acción pública para recurrir los actos emitidos por los órganos administrativos y autoridades, así como las omisiones de los mismos que supongan una contravención de las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que las contienen, y de los proyectos para su ejecución, se ajustará a lo dispuesto en su legislación reguladora.*
>
> *4. Cuando el ejercicio de la acción pública esté motivado por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.*»

Como es de ver, también se pone especial énfasis en atajar las iniciativas presididas por la mala fe o el abuso de derecho, amén

de darse carta de naturaleza a la prohibición de pactar desistimientos a cambio de una compensación económica.

En cualquier caso, la asimilación de la acción pública urbanística a la acción popular en sede medioambiental era obligada, habida cuenta del entrelazamiento existente entre ambas materias y a tenor, también, del mayor rango de la acción popular medioambiental por mor del derecho de la Unión Europea [véanse, a modo de ejemplo, los art. 1.2.e) y 11.3 de la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre; o el art. 15 bis b) de la Directiva 96/61/CE, modificado por la Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo].

Por último —y en materia de recursos— el redactado que se propone para el art. 64 TRLSRU es el siguiente

> «*Artículo 64. Recursos.*
>
> *1. Los actos de las entidades locales que pongan fin a la vía administrativa, y, en todo caso, los actas de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, serán recurribles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.*
>
> *También serán recurribles directamente ante dicho orden jurisdiccional las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su naturaleza normativa o no normativa.*
>
> *2. Los actos de gestión y ejecución urbanísticas, sin perjuicio de los recursos administrativos que puedan proceder; podrán ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en los términos prevenidos por su legislación reguladora.*
>
> *3. En caso de impugnación indirecta cuando el órgano judicial hubiere dictado sentencia firme estimatoria, por considerar ilegal el contenido de las normas u ordenanzas aplicadas, se estará a lo establecido sobre la cuestión de ilegalidad, en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.*»

Se trata de una regulación que clarifica definitivamente la polémica surgida a propósito de la discutida subsistencia del recurso de alzada frente a los actos autonómicos de aprobación definitiva del planeamiento municipal. Con la nueva regulación, tal alzada pasará a mejor vida de forma concluyente y definitiva.

III. LAS MODIFICACIONES DE LA LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA (LJCA)

Como lógico correlato de las modificaciones que se pretenden para el TRLSRU, las previstas para la LJCA también merecen ser destacadas.

De prosperar la Proposición de Ley en su actual redactado, el art. 26 LJCA incorporaría un tercer apartado en los siguientes términos:

> *«3. Cuando la impugnación a la que se refiere el apartado anterior se dirija a las Normas de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, sólo será posible cuando no hubiera transcurrido el plazo de cuatro años, contados desde el día siguiente al de la publicación del acuerdo de aprobación definitiva que contenga las Normas que pretendan impugnarse. Además, el recurso únicamente podrá basarse en los vicios de ilegalidad material en que pudieran incurrir tales disposiciones de carácter general, sin que sea posible aducir los eventuales vicios formales que afecten a su elaboración. Estos últimos sólo podrán plantearse mediante el recurso directo regulado por el artículo 25.»*

La verdadera novedad del precepto se halla en la limitación temporal de la impugnación «indirecta» de las normas urbanísticas del planeamiento. Y tácitamente, en la imposibilidad de impugnar «indirectamente» los planes propiamente dichos, con lo que éstos ganarían (y no poco) en estabilidad.

En otro orden de cosas, el nuevo redactado del art. 42.2 LJCA quedaría como sigue:

> *«2. Se reputarán de cuantía indeterminada los recursos dirigidos a impugnar directamente las disposiciones generales, incluidas las normas de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, los que se refieran a los funcionarios públicos cuando no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica, así como aquéllos en los que junto a pretensiones evaluables económicamente se acumulen otras no susceptibles de tal valoración.»*

En cuanto al art. 71 LJCA, vendría a incorporar una apartado 3 con el siguiente tenor:

«3. La aplicación de lo establecido en la letra a) del apartado 1 de este artículo se ajustará a las siguientes reglas cuando la sentencia estimatoria se refiera a un instrumento de ordenación territorial o urbanística:

a) Cuando sólo se hayan ejercitado pretensiones de mera declaración de no ser conformes a Derecho y en su caso, de anulación de actos y disposiciones, de conformidad con el artículo 31.1, la sentencia se limitará a declararla.

b) La anulación será parcial cuando afecte solo a determinados preceptos de las normas o elementos del acto, o a una parte de su ámbito de aplicación o a un área territorial específica.

c) Cuando la anulación se deba a un vicio formal o procedimental, se declarará la conservación de las actuaciones y trámites no afectados por el vicio cometido, y se ordenará la retroacción del procedimiento al momento oportuno para permitir la subsanación. A tales efectos, la sentencia fijará un plazo, que no podrá ser superior a un año, con carácter general, para que la Administración competente subsane el defecto, quedando prorrogada mientras tanto, de forma provisional, la eficacia de la disposición o acto anulado. No obstante, la sentencia podría tejar un plazo superior por un máximo de seis meses más, de manera excepcional, cuando así lo solicite la Administración competente, que deberá acreditar la imposibilidad de llevar a cabo la subsanación requerida en un plazo menor. En estos casos, el órgano judicial decidirá también sobre la extinción de los efectos de la disposición o acto anulado.»

Los aspectos más importantes de esta nueva regulación en ciernes son aquellos de los que se desprende, por ejemplo, que una Sentencia que se limite a anular una licencia de obras en congruencia con lo solicitado en la demanda, no llevará necesariamente aparejada la demolición de lo edificado.

O la posibilidad de la que gozarán las Administraciones para recomponer lo mal hecho tras la invalidación judicial de cualquier acto o norma de naturaleza urbanística, sin desdeñar, además, el recurso en tales casos a la «conservación de actuaciones» o a la «retroacción del procedimiento»; instituciones, éstas, hasta ahora vedadas o admitidas con muchísimas restricciones en los supuestos de invalidación de planes.

Sobre este particular la proposición de Ley ha tenido en cuenta las experiencias desarrolladas en Francia y Alemania.

Por último, el redactado que se propone para el art. 73 LJCA reza así:

> «*Artículo 73.*
> *1. Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.*
> *2. La anulación de un instrumento de ordenación territorial o urbanística no afectará a los instrumentos que lo desarrollen, salvo que:*
> *a) Se haya declarado expresamente le nulidad de las normas que lo integran y siempre que la sentencia declare que dicha nulidad produce la nulidad del instrumento que desarrolla el instrumento anulado.*
> *b) La sentencia lo declare así expresamente por estar afectados ambos por los mismos vicios.*»

IV. EL RÉGIMEN TRANSITORIO

La nueva disposición transitoria segunda del TRLSRU vendría a establecer las siguientes pautas:

> «*Disposición transitoria segunda. Instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley x/xx, de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.*
> *1. El régimen de anulación establecido en esta Ley para los instrumentos de ordenación territorial y urbanística será de aplicación a los aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley x/xx, de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, siempre que, a dicha fecha, no hubieran sido objeto de impugnación, en vía administrativa o contencioso-administrativa o, habiéndolo sido, aún no se hubiera formulado el escrito de demanda.*
> *2. Si por resolución judicial firme posterior a la entrada en vigor de la Ley mencionada en el apartado anterior se anulara un instrumento de ordenación territorial y urbanística aprobado con anterioridad a la misma, las Administracio-*

nes públicas aprobarán un nuevo instrumento en su sustitución, conservando hasta entonces su eficacia el anulado. Subsistirán los actos firmes o consentidos dictados al amparo del instrumento de ordenación territorial y urbanística anulado, salvo que expresamente la sentencia dispusiera lo contrario.

3. No se afectará la validez de los instrumentos y actos administrativos que hayan desarrollado, aplicado o ejecutado un instrumento de ordenación anulado por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de esta Ley cuando los mismos resultes conformes al instrumento de ordenación anterior que resulte de aplicación al producirse la anulación.»

Los objetivos de la transitoria son claros: extender los beneficios de la nueva legislación a los planes aprobados con anterioridad, y muy especialmente a los impugnados y, en su caso, declarados total o parcialmente nulos. No sin añadir una previsión con el fin de salvar de la quema a los instrumentos habilitantes de la gestión, ejecución y edificación compatibles con la ordenación urbanística inmediatamente anterior a la que hubiera sido invalidada en sede judicial.

Por otra parte, la nueva disposición transitoria que se propone incluir en la LJCA rezaría así:

«Disposición transitoria décima. Instrumentos de ordenación territorial y urbanística afectados por sentencias firmes pendientes de ejecución.

1. Las sentencias firmes anulatorias de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cuya ejecución parcial o total estuviera pendiente a la entrada en vigor de la Ley x/xx, de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística y que no hubieran establecido con precisión las medidas a adoptar para llevarla a cabo, se ejecutarán conforme a las siguientes reglas:

a) Cuando sólo se hayan ejercitado pretensiones de mera declaración de no ser conformes a Derecho y en su caso, de anulación de actos y disposiciones, de conformidad con el artículo 31.1, la sentencia se limitará a declararla.

b) Cuando la anulación se haya declarado por la omisión de un trámite formal o por otro defecto procedimental, se ordenará la retroacción de actuaciones al momento oportuno para permitir la subsanación, que la Administración competente podrá efectuar en el plazo ordinario de un año. Mientras tanto, quedará prorrogada provisionalmente la vigencia del plan anulado.

La administración podrá solicitar del órgano judicial competente una prórroga de seis meses en el plazo citado en el párrafo anterior, acreditando la imposibilidad de llevar a cabo la subsanación en el plazo ordinario. El órgano judicial, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá acceder excepcionalmente a dicha prórroga y decidir sobre la extinción de los efectos de la disposición o acto anulado.

2. Las anteriores previsiones se sustanciarán por medio de un incidente de ejecución con audiencia de las partes.

3. Será aplicable lo dispuesto en el artículo 73 a cualesquiera actos de ejecución de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, entendiendo incluidos en los mismos, el planeamiento derivado o de desarrollo, que hubiera adquirido firmeza.»

Se trata de medidas transitorias basadas en el mismo designio que las transitorias anudadas al TRLSRU, pero especialmente diseñadas para aquellos supuestos en los que ya hubiese recaído sentencia firme estimatoria o parcialmente estimatoria.

V. OBSERVACIONES

Aunque sea de forma telegráfica, se impone la necesidad de formular algunas observaciones sobre el texto de la Proposición de Ley (PdL, en lo sucesivo). Las resumiremos de la siguiente manera:

1. PdL aparte, debiéramos preguntarnos si no sería conveniente disponer de una Ley que con cuatro pinceladas estableciese el régimen básico de la potestad de planificación y programación. Generalizando, a través de la misma, el nuevo paradigma que se propugna para la planificación territorial y urbanística. Con mayor razón si reparamos en las limitaciones impuestas por la doctrina constitucional a la aprobación de planes mediante actos legislativos, con el menoscabo que ello puede suponer para el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (por todas, ver la STC 170/2016, de 6 de octubre y la STC 42/2018, de 26 de abril).

2. La PdL utiliza en muchos de sus preceptos la expresión «ordenación territorial y urbanística». Sin embargo, para ser más fiel, si cabe, a su propósito innovador, debiera referirse a la «planificación territorial y urbanística». Insistir en el uso de la expresión «ordenación» incluyendo en la misma a los planes, se puede contrade-

cir con el propósito de aislar de éstos las normas urbanísticas. En ese sentido, el apartado 2 del art. 4 TRLSRU sería más claro redactado, por ejemplo, en los siguientes términos: «*Los instrumentos de planificación territorial y urbanística son actos administrativos generales, dotados de programación temporal, cuya misión es la de diseñar la configuración de un ámbito territorial determinado mediante estrategias y decisiones en materia de infraestructuras y de asignación de afectaciones, usos y aprovechamientos diferenciados de acuerdo con lo dispuesto en la legislación autonómica*».

3. Incurre en el mismo defecto por inercia el nuevo redactado que se propone para el último párrafo del art. 55.3 TRLSRU, pues se trata de un precepto referido a «actos administrativos» (el plan en sentido estricto, o los acuerdos de aprobación del mismo) y, sin embargo, al circunscribir los efectos de la nulidad parcial se refiere a los «preceptos de la disposición», cuando lo correcto sería referirse, por ejemplo, a las «*determinaciones del instrumento de que se trate*».

4. En ese propósito de diferenciar «acto» y «norma», no estaría de más que al apartado 3 del mismo precepto le fuese añadido un inciso más o menos del siguiente tenor: «*Los planes podrán ser modificados o sustituidos por otros sin perjuicio de la pervivencia de las normas urbanísticas. Los nuevos instrumentos de planeamiento podrán remitirse a las normas urbanísticas que ya estuviesen en vigor.*»

5. En cualquier caso, el PdL contiene una laguna importante, pues no da pistas sobre el procedimiento que deberá seguirse para aprobar las normas urbanísticas; sobre todo cuando éstas se tramiten separadamente de los planes.

Por otro lado, que esas normas se «incorporen» a planes determinados no quiere decir que su tramitación deba ser idéntica. Del PdL se desprende que planes y normas podrán ser objeto de aprobación separada o conjunta; pero incluso en este último supuesto será precisa —pese a la unidad de tramitación— una aprobación del plan y una aprobación de la norma.

Nótese que el art. 25.2 TRLSRU en ciernes prevé la posibilidad de procedimientos distintos para planes y normas y, además, tácitamente contempla la eventualidad de que esos procedimientos no sean simultáneos.

Quizás, la competencia estatal básica en materia de procedimiento y régimen jurídico debiera haber servido para incluir una disposición adicional un tenor parecido al que sigue: «*Salvo lo que puedan disponer las normas dictadas por las Comunidades Autónomas, si las normas urbanísticas se tramitan conjuntamente con un instrumento de planificación territorial o urbanística, quedarán sometidas al mismo procedimiento de elaboración y aprobación. De no ser así, su aprobación se verá sometida al procedimiento de aprobación de planes territoriales o urbanísticos dotado de mayores solemnidades en el ámbito institucional de que se trate.*»

Otro redactado (alternativo) de la disposición adicional podría ser el siguiente: «*Las normas de ordenación territorial o urbanística se someterán al procedimiento de aprobación previsto para las disposiciones de carácter general en cada ámbito institucional. Ello no obstante, la aprobación definitiva de las normas locales deberá venir precedida de un informe de legalidad de carácter vinculante, emitido por el departamento competente de la respectiva Comunidad Autónoma*».

6. El redactado del art. 62 TRLSRU que propone el PdL prohíbe que el desistimiento de la acción pública conlleve contrapartidas económicas. Sería conveniente extender esa prohibición al estadio de ejecución de sentencia y en ambos casos, especificar que la interdicción se establece sin perjuicio de las indemnizaciones asociadas, en su caso, al incidente de imposibilidad material o legal de ejecutar el fallo en sus propios términos.

También sería conveniente circunscribir la acción pública en sede de ejecución a aquellos que hubiesen sido parte en la fase declarativa.

Y además, sería oportuno extender la intervención del Ministerio Fiscal a las transacciones basadas en el art. 77 LJCA y a los incidentes de imposibilidad legal o material de ejecutar la Sentencia en sus propios términos.

7. El PdL prevé la impugnación indirecta de las normas urbanísticas pero no la de los planes. Es cierto que eso responde a la nueva concepción de los planes como «actos administrativos»; pero el contenido de estos últimos puede conllevar durante periodos de tiempo muy dilatados consecuencias muy importantes para los derechos e intereses de personas, instituciones y grupos sociales. En ese sentido, sería conveniente extender la impugnación indirecta a

los instrumentos de planificación, sometiéndola, eso sí, a las mismas restricciones que la impugnación indirecta de normas urbanísticas; aunque no sin prolongar el plazo de cuatro años (excesivamente corto) a seis cuando menos.

Plazo, para la impugnación indirecta, que sería conveniente matizar para el caso de las normas urbanísticas, porque de no ser así la regulación en proyecto entraría en contradicción con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Y lo haría al interferir la obligación legal de mayor rango que tienen los órganos jurisdiccionales, de inaplicar los reglamentos ilegales (art. 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Cuestión distinta es que el plazo (que sugerimos que sea de seis años cuando menos), lo sea sólo a los efectos de declarar nulidades con efectos generales.

Por lo demás, precisar, como se pretende, que la impugnación indirecta de instrumentos urbanísticos sólo puede fundarse en vicios sustantivos, puede generar confusión, toda vez que esa es una regla aplicable a las impugnaciones indirectas en general. El art. 26 LJCA quedaría mejor estructurado con tres apartados añadidos del siguiente tenor:

> *«3. Cuando la impugnación a la que se refiere el apartado anterior se dirija a las Normas de los instrumentos de planificación territorial o urbanística, la invalidación de las mismas sólo será posible cuando no hubiera transcurrido un plazo de seis años contado desde el día siguiente al de su entrada en vigor. Una vez transcurrido ese plazo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.*
>
> *4. Los instrumentos de planificación urbanística también podrán ser impugnados de forma indirecta dentro de un plazo de seis años, contados desde la publicación oficial del acto de aprobación definitiva.*
>
> *5. Las impugnaciones indirectas sólo podrán fundarse en vicios de carácter material o sustantivo. No podrán basarse, pues, en vicios formales que afecten a la elaboración de la norma o instrumento de que se trate. A tales efectos, la manifiesta falta de competencia por razón de la materia o del territorio tendrá la consideración de vicio material o sustantivo»*

8. No estaría de más incluir una modificación del art. 8.1 LJCA, para suprimir de ese apartado la referencia (innecesaria) a los planes

urbanísticos. En contrapartida, convendría asegurar la competencia objetiva de las Salas territoriales reformulando el art. 10.1.b) LJCA con el siguiente redactado: «*b) Las disposiciones generales y, asimismo, los instrumentos de planificación territorial, urbanística y ambiental emanados de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.*»

9. En el redactado de lo que debería ser la letra a) del apartado 1 de la disposición transitoria décima de la LJCA se contiene lo que parecería ser un error, toda vez que estando en sede de ejecución de Sentencias invalidatorias firmes, lo que pudiera resolverse para garantizar la ejecución de las mismas debería adoptar la forma de Auto y no de Sentencia.

10. Extraña que los redactores del PdL no hayan previsto extender el ánimo racionalizador de su propuesta al incidente previsto en el art. 105.2 LJCA. Este precepto reza así:

> «*Artículo 105*
> *(...)*
> *2. Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior, a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno.*»

Parece que sería el momento oportuno para introducir en el precepto unas pautas que sirviesen para que los órganos jurisdiccionales pudiesen resolver los incidentes de ejecución por sustitución conforme a criterios asequibles, dirigidos a evitar decisiones desproporcionadas y extrañas al interés público. Se trata, de alguna manera, de concentrar, en la medida de lo posible, las energías y las respuestas más radicales en las infracciones e ilícitos verdaderamente lacerantes, sin excluir medidas restrictivas de derechos para las infracciones de menor cuantía. Y no sin perfilar con mayor detalle los límites de la ejecución por sustitución para el caso de «imposibilidad legal»; y es por ello que se sugiere una solución cuyo redactado podría ser el siguiente:

«Artículo 105

(...)

2. Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior, a fin de que, con audiencia del Ministerio Fiscal, de las partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno.

En defecto de la Administración, el incidente podrá ser promovido por cualquiera de las partes.

3. En sede de protección de la legalidad urbanística la imposibilidad legal será apreciada cuando la nueva normativa otorgue cobertura suficiente a la obra, construcción, edificación o instalación afectada por la sentencia, siempre y cuando dicha normativa le haya venido impuesta a la Administración demandada o no haya sido aprobada por ésta con el propósito de eludir la ejecución del fallo.

La concurrencia de imposibilidad material será valorada por el órgano jurisdiccional tras ponderar la existencia de terceros adquirentes de buena fe; la incidencia de la ejecución en el derecho constitucional de esos terceros a una vivienda digna; la mayor o menor trascendencia de la irregularidad declarada; el grado de afectación del dominio público o de los servicios públicos; la afectación de espacios sujetos a especial protección; o la necesidad mayor o menor de garantizar la seguridad de personas y cosas.

La apreciación de imposibilidad material podrá venir acompañada de medidas compensatorias tales como: la sujeción de la obra, construcción, edificación o instalación a algún régimen de «fuera de ordenación» o de «volumen disconforme» por un plazo de hasta treinta años con independencia de lo previsto en el planeamiento; la atribución de carácter expropiable a la finca durante el mismo plazo, sin perjuicio de lo que pueda disponer el planeamiento urbanístico o territorial; el derecho de tanteo o retracto sobre la finca en favor de la Administración; o, previo convenio, la atribución de la propiedad del inmueble a la Administración a cambio de reconocer un derecho de superficie en favor de los hasta ese momento propietarios.

Las medidas mencionadas en el párrafo precedente podrán verse completadas por la legislación autonómica y deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad.»

Lo mismo habría que decir del art. 108.3 LJCA:

> «*Artículo 108*
> *(...)*
> *3. El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.*»

No será preciso que nos detengamos en la dudas que ha generado ese precepto legal y en las dificultades con las que han tropezado los Tribunales para conjugar su aplicación con el necesario restablecimiento de la disciplina urbanística; es por ello que se propone un redactado alternativo, respetuoso con los derechos e intereses de los terceros de buena fe que reúnan determinados requisitos y, al mismo tiempo, compatible con el restablecimiento efectivo —y sin demasiadas trabas— de la legalidad urbanística vulnerada:

> «*Artículo 108*
> *(...)*
> *3. El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar o de confirmar que es contraria a la normativa la licencia o título habilitante de la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones a las que pudieran tener derecho los terceros adquirentes de la construcción, edificación o instalación afectada, siempre y cuando lo hubieran sido a título oneroso y de buena fe.*
> *En todo caso no serán considerados terceros adquirentes de buena fe los que lo hubieran sido a título lucrativo o gratuito y aquellos otros que hubiesen conocido o podido conocer la ilegalidad del título habilitante de las obras.*
> *A los anteriores efectos, la prestación de garantías podrá verse sustituida por el realojo provisional de las personas y actividades afectadas, a expensas de la resolución de las correspondientes reclamaciones de responsabilidad patrimonial.*
> *No habrá lugar a garantía o a realojo en el supuesto de residentes que dispongan de alternativa habitacional propia.*

La acción de los terceros de buena fe para formular reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración responsable prescribirá al año de haberse iniciado las operaciones de demolición en la finca correspondiente.

Los terceros de buena afectados por la demolición prevista para actuaciones ejecutadas sin licencia o título habilitante, tendrán, en todo caso, acción contra los ejecutores, promotores y comercializadores de las correspondientes obras, construcciones, edificaciones e instalaciones, de conformidad con lo dispuesto en la legislación civil y penal.»

Se trataría, pues, de circunscribir el sistema de garantías —previsto en beneficio de los terceros de buena fe— al supuesto de las obras amparadas en un título habilitante (léase licencia; comunicación o declaración responsable consentida; etc) definitivamente anulado. Y no sin aligerar las condiciones para la demolición.

Asimismo, la limitación del círculo de terceros de buena fe protegidos, serviría para conjurar o minimizar el riesgo de la aparición de terceros de buena fe «aparentes» o directamente «mercenarios».

Del sistema de garantías no se beneficiarían, pues, los terceros de buena fe afectados por obras clandestinas, sin perjuicio de que pudiesen accionar en vía civil y penal frente a los particulares responsables. Y ello, (tácitamente) sin dejar cerrada la puerta a la reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración; esto último, para el caso de haber obrado aquélla sin la diligencia debida conforme a sus posibilidades, contribuyendo con ello a hacer más gravoso el perjuicio.

11. En último término, las previsiones del art. 108.3 LJCA podrían verse complementadas con una modificación de la LJCA que facilitase la anotación preventiva de la interposición del recurso contencioso-administrativo en el Registro de la Propiedad cuando las actuaciones administrativas impugnadas fuesen títulos habilitantes de obras, construcciones, edificaciones o instalaciones y además se pretendiese su demolición.

En el anterior sentido, podría introducirse en la LJCA las siguientes previsiones:

— En el art. 45.2, relativo a la documentación que es preceptivo adjuntar al escrito de interposición, una letra e) del siguiente tenor:

«e) Cuando el recurso vaya dirigido contra cualquier título habilitante de obras, construcciones, edificaciones o instalaciones con el propósito añadido de interesar su demolición: un plano de localización y una descripción detallada de su ubicación, con indicación añadida de la dirección postal y lindes. También los datos del Registro de la Propiedad en cuya demarcación se encuentre el inmueble afectado. Y además, de resultar ello posible, los datos de identificación de los titulares, la referencia catastral y los datos de inscripción del inmueble en el Registro de la Propiedad.

A los anteriores efectos, y en el ámbito de sus respectivas competencias, los Ayuntamientos y los Registros de la Propiedad deberán facilitar los datos que tengan a su disposición, sin necesidad de recabar consentimiento alguno, cuando la solicitud sea formulada con la contrafirma de abogado en ejercicio y contenga una declaración responsable haciendo constar que la información requerida sólo será utilizada para deducir recurso contencioso-administrativo, con indicación añadida de las actuaciones administrativas a impugnar.

Si el escrito de interposición no viene acompañado de la documentación mencionada precedentemente y además no se hace constar en el mismo el propósito de solicitar la demolición de las obras, construcciones o instalaciones afectadas, el escrito de demanda no podrá suplir tal omisión.»

— También en el art. 45, un nuevo redactado del punto 3, que podría rezar así:

«3. El Letrado de la Administración de Justicia examinará de oficio la validez de la comparecencia tan pronto como se haya presentado el escrito de interposición. Si estima que es válida, admitirá a trámite el recurso. Si con el escrito de interposición no se acompañan los documentos expresados en el apartado anterior o los presentados son incompletos y, en general, siempre que el citado Letrado estime que no concurren los requisitos exigidos por esta Ley para la validez de la comparecencia, requerirá inmediatamente la subsanación de los mismos, señalando un plazo de diez días para que el recurrente pueda llevarla a efecto y, si no lo hiciere, el Juez o Tribunal se pronunciará sobre el archivo de las actuaciones.

La omisión de la información a la que se refiere la letra e) del punto 2 solo dará lugar al trámite de subsanación si en el escrito de interposición se expresa el propósito de solicitar la condena a demoler a través de la demanda.

Asimismo, de tratarse del supuesto previsto en la letra e) del punto 2, una vez admitido a trámite el recurso, el Letra-

do de la Administración de Justicia instará del Registro de la Propiedad la remisión, en un plazo de veinte días, del certificado de titularidades y cargas del inmueble concernido, aportando, a tales efectos, copia del documento de identificación mencionado en la letra e) del punto 2.

Los terceros que aparezcan como titulares de derechos en la certificación registral, deberán ser emplazados personalmente conforme a lo dispuesto en el artículo 47, punto 2.

Una vez transcurridos los plazos de rigor el Juzgado o Tribunal abrirá una pieza separada en la que se oirá a todas las partes personadas sobre la conveniencia de instar la anotación preventiva de la interposición del recurso contencioso-administrativo en el Registro de la Propiedad. Anotación que sólo se ordenará si el órgano jurisdiccional aprecia una apariencia de buen derecho especialmente intensa. En otras circunstancias la anotación marginal solo se podrá ordenar si existe peligro de mora procesal y las partes favorables a la misma garantizan suficientemente los daños y perjuicios que pudieran derivarse de la adopción de tal medida.»

VI. CONCLUSIONES

1.ª El PdL sobre el que nos hemos explayado no es fruto del capricho o del azar. Responde a una situación que se ha cronificado a lo largo del tiempo, traduciéndose en una amenaza grave y constante para la seguridad jurídica, así como un obstáculo no menor para la actuación eficaz de las Administraciones Públicas en el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo.

No es, pues, un problema nuevo el que pretende abordar el PdL, y de ello dan fe los trabajos que citaremos en el apartado de bibliografía.

2.ª Se trata de un PdL políticamente neutral, cuya aprobación interesa objetivamente a todas las Administraciones Públicas con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con independencia del partido político que pueda gobernarlas.

3.ª Con el PdL, el contenido necesario, mínimo o natural de los planes hará que éstos pierdan su carácter normativo y pasen a ser considerados «actos administrativos de carácter general». Las normas urbanísticas verán reducido su ámbito y su aprobación podrá no ser simultánea a la de los planes a los que complementen o sirvan.

El legislador autonómico deberá afanarse en diseñar procedimientos de aprobación diferenciados para planes y normas urbanísticas.

4.ª La caracterización de los planes como «actos administrativos» permitirá minimizar las consecuencias derivadas de las sentencias anulatorias que les afecten. Y ello, unido a las modificaciones que se proponen en el orden procesal, permitirá conjugar de una forma menos dramática los principios de legalidad, seguridad jurídica y eficacia de la acción administrativa.

5.ª También contribuirá a revertir la situación actual la limitación de la acción pública urbanística, que pasará de ser universal e irrestricta (y en ocasiones fuente de corruptelas) a quedar sometida a los mismos requisitos que la acción popular en el orden medioambiental, patrimonio exclusivo de personas jurídicas sin ánimo de lucro y dotadas de fines altruistas.

6.ª Con todo, el PdL no ha venido a colmar el vacío existente en nuestro ordenamiento jurídico en lo que atañe a una regulación básica y general (que no existe) sobre la potestad de planificación y programación en todos los órdenes.

7.ª Las mejoras técnicas del PdL que se proponen a través del presente trabajo pretenden:

— Afianzar el carácter de «acto administrativo» de los planes.

— Establecer de forma subsidiaria una regulación del procedimiento de aprobación de las normas urbanísticas.

— Mejorar los mecanismos dirigidos a garantizar la pureza de la acción pública urbanística, previendo, inclusive, la intervención del Ministerio Fiscal en determinados trámites.

— En la limitación de los mecanismos de impugnación de planes y normas, eliminar rigideces que pudieran resultar incompatibles con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva evitando, de consuno, un giro (no deseable tampoco) de 180º en la situación actual.

— Aprovechar la ocasión para mejorar la regulación procesal de la ejecución de sentencias con condena a demoler. Y ello, mediante la acotación del concepto de «tercero de buena fe» y,

asimismo, a través de una regulación más detallada de las garantías a adoptar en beneficio de ese tercero.

— Del mismo modo, aprovechar la tramitación del PdL para regular de forma más prolija el incidente de imposibilidad material o legal de ejecutar las sentencias en sus propios términos. Y ello, en la convicción de que conviene acudir en tales casos al principio de proporcionalidad, así como concentrar los máximos esfuerzos en la ejecución *in natura* de aquellas sentencias que traen causa de infracciones de la legalidad urbanística de una cierta gravedad o trascendencia. No sin dejar de establecer medidas compensatorias o de gravamen de carácter alternativo, y no sin dejar de contar con el importante auxilio del Registro de la Propiedad.

BIBLIOGRAFÍA

Aunque no es éste un trabajo al uso, citaremos a renglón seguido a autores y fuentes bibliográficas recientes que pueden dar fe de la situación, así como del estado de opinión de la comunidad jurídica; estado de opinión del que sin duda trae causa el PdL que acabamos de glosar.

BAÑO LEÓN, J. M., «Un plan jurídico de reforma para los planes urbanísticos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* N.º 311, 2017.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «El contencioso urbanístico y su necesaria reforma», *Revista de Administración Pública,* N.º 203, 2017.

BASSOLS COMA, M., «Sobre la nulidad del planeamiento urbanístico: sus causas y medidas de reforma para su control judicial», en «Jornadas sobre los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos y el Registro de la Propiedad», *Registradores de España, Centro de Estudios,* 2017, editado en 2018.

SORIA MARTÍNEZ, G., «La nulidad de los planes urbanísticos y sus efectos sobre la ordenación y la gestión urbanística», en «Jornadas sobre los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos y el Registro de la Propiedad», *Registradores de España, Centro de Estudios,* 2017, editado en 2018.

FERNÁNDEZ VALVERDE, R., «Situación actual del urbanismo y el medio ambiente: especial referencia a la ejecución de sentencias», en «Jornadas sobre los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos y el Registro de la Propiedad», *Registradores de España, Centro de Estudios,* 2017, editado en 2018.

ARNAIZ RAMOS, R., «La publicidad registral de las determinaciones del planeamiento urbanístico y de su declaración judicial de nulidad. La incidencia sobre la misma de la Ley 13/2015. La información registral urbanística asociada», en «Jornadas sobre los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos y el Registro de la Propiedad», *Registradores de España, Centro de Estudios,* 2017, editado en 2018.

RAMÓN CHORNET, J. C., «La declaración de nulidad de las disposiciones generales y los efectos de la nulidad del planeamiento urbanístico sobre los asientos registrales y los títulos inscribibles», en «Jornadas sobre los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos y el Registro de la Propiedad», *Registradores de España, Centro de Estudios,* 2017, editado en 2018.

SUAY RINCÓN, J., «La afectación de la anulación de los planes de urbanismo a sus actos de ejecución: la perspectiva de la ley jurisdiccional», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* N.º 324, 2018.