INVALIDEZ DE PLANES URBANÍSTICOS Y SUFICIENCIA DE RECURSOS HÍDRICOS: NUEVAS PERSPECTIVAS*

DISABILITY OF URBAN PLANS AND SUFFICIENCY OF WATER RESOURCES: NEW PERSPECTIVES

Por Lorenzo Mellado Ruiz
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Almería

R E S U M E N

Los desproporcionados efectos de la declaración de nulidad de los planes urbanísticos en España han sido puestos de manifiesto generalizadamente por la doctrina. Se asiste ahora, sin embargo, a propuestas normativas y decisiones judiciales de posible relativización de estos efectos, desde una necesaria recomposición del equilibrio entre la seguridad jurídica y la confianza en el planeamiento en vigor y el respeto de la legalidad inherente al cumplimiento de los distintos elementos, materiales y formales, de los procesos de elaboración de los planes. Una de las causas más habituales de la invalidez de los planes ha sido la inexistencia o insuficiencia de la acreditación de recursos hídricos para afrontar los nuevos desarrollos urbanos. Se estudia en este artículo tal dicotomía, desde el mantenimiento de su observancia pero con la posibilidad paralela de flexibilización de los procedimientos administrativos adecuados para elaborar el plan.

Palabras clave: Nulidad del planeamiento urbanístico, suficiencia de recursos hídricos, derecho humano al agua de calidad, caudales ecológicos, simplificación procedimental.

---

* Este trabajo fue recibido y aceptado en mayo de 2019.

ABSTRACT

The disproportionate effects of nullity's declaration of the urban plans in Spain have been widely revealed by the doctrine. We are now witnessing, however, normative proposals and judicial decisions of possible relativization of these effects, from a necessary recomposition of the balance between legal security and trust in current planning and respect for the inherent legality of compliance with the different elements, material and formal, of the processes for preparation plans. One of the most common causes of the invalidity plans has been the inexistence or insufficiency of the accreditation of water resources to face the new urban developments. This dichotomy is studied in this paper, from the maintenance of its observance but with the parallel possibility of flexibilization the adequate administrative procedures to elaborate the plan.

Keywords: Nullity of urban planning, sufficiency of water resources, human right to quality water, ecological flows, procedural simplification.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA Y ESTADO DE LA CUESTIÓN.

II. CONFIANZA Y SEGURIDAD JURÍDICA VERSUS LEGALIDAD: LOS EFECTOS DE LA NULIDAD DE LOS PLANES URBANÍSTICOS.
- II.1. Síntesis de las consecuencias aparejadas a la declaración de nulidad del planeamiento.
- II.2. Propuestas de relativización.

III. NUEVOS CONDICIONANTES —Y ALTERNATIVAS— EN MATERIA DE NULIDAD DEL PLANEAMIENTO POR INSUFICIENCIA E INDISPONIBILIDAD DE RECURSOS HÍDRICOS.
- III.1. Presupuestos jurisprudenciales.
- III.2. La disponibilidad de agua de calidad como garantía mínima vital.
- III.3. Los caudales ecológicos como imperativo.
- III.4. Alternativas procedimentales.

IV. CONCLUSIONES.

V. BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

La injusta e irreparable pérdida del profesor Bassols Coma, maestro del Derecho urbanístico español y, por encima de ello, persona cabal, honesta y tolerante, justifica sobrada y merecidamente este homenaje de la Revista. Pero su interés y preocupación por nuevos temas y líneas de investigación, que lo llevaba siempre a asistir a la mayor parte de las reuniones periódicas de la acade-

mia, y su constatada bonhomía, son además, las dos razones de mi participación. Mi tesis doctoral versó sobre un tema que, hasta el año 2000, apenas había sido objeto de atención por la doctrina administrativista, el régimen jurídico de la biotecnología vegetal y de los organismos manipulados genéticamente, pero uno de los autores que «había abierto fuego» había sido Martín, lo que propició su participación posterior en el acto de defensa de la misma, siguiendo el acertado consejo de mi maestro el profesor Iñigo del Guayo Castiella. En el mismo, y desde entonces, he podido constatar la caballerosidad y amabilidad de Martín, atento siempre a cualquier favor o solicitud, y entrañable en los encuentros que hemos podido tener. Sirva este modesto estudio como homenaje y reconocimiento a su persona y obra.

El tema de estudio no es una novedad, pues se trata de una de las cuestiones más problemáticas que se han planteado en los últimos tiempos dentro de nuestro (descentralizado) sistema jurídico-urbanístico, pero sí permite poner en conexión y actualizar dos temáticas o elementos del mismo en constante imbricación y oscilante tratamiento. La discusión, fundamentalmente dogmática, sobre los graves efectos de las declaraciones de nulidad de los planes urbanísticos —generales o de ámbito inferior— no sólo no se ha cerrado sino que, por diversas circunstancias, ha recobrado actualidad en los últimos tiempos. Y la insuficiencia de recursos hídricos, como una de las causas de dicha nulidad, se ha convertido en uno de los supuestos más controvertidos, y que cabe alumbrar hoy desde la asentada perspectiva de la imperiosa necesidad de una política sostenible, equilibrada y social del agua en nuestro país.

Desde la primera óptica, y paralizada como se sabe la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística[1], un reciente Auto del TS, de 17 de enero de 2019, ha abierto de nuevo la puerta a una cierta reconsideración de los postulados clásicos sobre la invalidez de los instrumentos de planeamiento, señalando expresamente el interés casacional objetivo en «*determinar si en la elaboración de un plan urbanístico (jurisprudencialmente considerado disposición general), dictado en ejecución de*

[1] Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, núm. 319-1, de 15 de octubre de 2018.

un pronunciamiento jurisdiccional que declaró su nulidad, cabe conservar actos y trámites de similar contenido de la disposición anulada, así como subsanar los vicios detectados o, por el contrario, dada la radicalidad de la declaración de nulidad y sus efectos «ex tunc», deviene necesaria una nueva tramitación integral». La cuestión planteada es determinante para la futura jurisprudencia sobre los efectos, absolutos o relativos, de la invalidez de la planificación urbanística y territorial, y, por encima, para la adecuada articulación de los vectores generales en contradicción, de un lado, el principio estricto de legalidad y de plena invalidez de los instrumentos de planeamiento contrarios al ordenamiento jurídico, y, de otro, los principios de seguridad jurídica y conservación relativa de los aspectos no viciados de los mismos, desde el punto de vista tanto de la protección de terceros de buena fe indirecta y secuencialmente afectados como del propio interés general en la simplificación y agilización de la acción pública de planeamiento urbanístico.

La adecuada composición de estas dos dimensiones, en el caso concreto de la nulidad por la falta de informes sobre suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos, pasa hoy, además, por una serie de condicionantes que, completando la amplia jurisprudencia ya existente, pueden hacer seguramente más estricta la exigencia, no tanto documental de incorporación y justificación de los informes, como material de acreditación de la auténtica exigencia y afectación de recursos para las actuaciones de transformación urbanística pretendidas en su caso con el plan. Se analizan así, en este sentido, las nuevas exigencias de la futura Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, determinadas y recientes previsiones normativas relativas al aseguramiento de un mínimo de disponibilidad de agua para cualquier persona, y en cualquier situación, y, sobre todo, dos recientes pronunciamientos jurisprudenciales importantes desde la perspectiva de la prevalencia de la dimensión ecológica de los recursos hídricos incluso sobre las amplias facultades de planificación y ordenación administrativas.

Puede señalarse en este sentido que nos encontramos ante dos realidades normativas en cierta forma divergentes: de un lado, los intentos —y los principios generales que los sustentan— de relativización de los efectos de las declaraciones judiciales de nulidad absoluta de los planes urbanísticos; pero, de otro, el reforzamiento de

la garantía de disponibilidad de agua, en conjunción con la incolumidad de los ecosistemas de obtención, antes de la aprobación de nuevas actuaciones urbanísticas. Pero en el fondo ambas dimensiones pueden enlazar no obstante con un presupuesto nuclear común: las nuevas orientaciones de gestión de la ciudad de acuerdo con los presupuestos del principio de buena administración[2], que exigen, sí, racionalidad y eficiencia en el consumo de recursos, adecuación y congruencia en la ordenación integral del suelo y observancia ineludible del principio de legalidad en conexión con los principios de participación y transparencia, pero, a la vez, utilidad, proporcionalidad y lógica en los procedimientos tanto de elaboración como de impugnación, desde un necesario equilibrio entre la depuración ordinamental de las infracciones y la seguridad jurídica general creada por el plan. Analizamos a continuación ambas dimensiones, y su posible concreción sintética.

II. CONFIANZA Y SEGURIDAD JURÍDICA *VERSUS* LEGALIDAD: LOS EFECTOS DE LA NULIDAD DE LOS PLANES URBANÍSTICOS

II.1. Síntesis de las consecuencias aparejadas a la declaración de nulidad del planeamiento

Como es bien sabido, la naturaleza reglamentaria de los planes urbanísticos (con independencia de su alcance, ámbito territorial o eficacia «*innovativa*»)[3] ha conllevado, en doctrina jurisprudencial ya

[2] *Vide*, así, recientemente, Aguado i Cudolá, V.; Parisio, V. y Casanovas Ibáñez, Ó. (coords.), *El derecho a la ciudad. El reto de las smart cities*, Atelier, Barcelona, 2019 y, sobre todo, Rodríguez-Arana Muñoz, J. y Fernández Carballal, A., *La buena administración del Urbanismo. Principios y realidades jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

[3] La evolución de la construcción dogmática, a nivel interno y comparado, y su progresiva recepción jurisprudencial, de la asimilación de los planes urbanísticos a las normas de carácter o rango reglamentario puede verse con el máximo aprovechamiento en Bassols Coma, M., «La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación judicial», en Soria Martínez, G. y Bassols Coma, M. (coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017, pág. 27 y ss. Y los argumentos a favor de esta postura, sintéticamente, en Gifreu Font, J., «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 ilega-

asentada, la declaración de nulidad absoluta o radical de los mismos en los casos de apreciación de algún tipo de vicio, formal o material, de invalidez[4]. Nulidad no sólo del plan afectado, en su totalidad, sino, incluso, en virtud del principio de fundamentación progresiva del planeamiento, de los planes de desarrollo o derivados (*efecto cascada o en cadena*) e incluso de los actos administrativos singulares de aplicación[5]. La intensidad y alcance de estas consecuencias anulatorias (en principio, con efectos generales para todos, hayan sido o no parte en el proceso correspondiente), moduladas ya en parte en otros ordenamientos de nuestro entorno, no sólo de eliminación del plan general vigente como cobertura de la ordenación urbanística integral de la ciudad, sino de aparejada «reviviscencia» del planeamiento anterior[6], seguramente incompa-

les?», en AGUDO GONZÁLEZ, J. (coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Bosch, Barcelona, 2018, págs. 23-24.

[4] Sobre la conformación doctrinal de la denominada «tesis unitaria» puede verse LÓPEZ RAMÓN, F., «La calificación de los vicios de los reglamentos», *Revista de Administración Pública*, núm. 205, 2018, pág. 21 y ss., matizando precisamente su comprensión y naturaleza connaturales a la potestad reglamentaria, sobre todo en el caso de la anulación por motivos formales o procedimentales. Como se ha podido decir, «*parece difícilmente sostenible conferir una calificación única a un amplio complejo documental, el plan, cuyo contenido es manifiestamente heterogéneo, y buena parte del cual carece —con absoluta evidencia— de todo contenido normativo*», SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Una imprevista disfunción ...», op. cit. Realmente, y por encima de las controversias dogmáticas, la asimilación jurisprudencial comentaba choca claramente con una realidad de claras diferencias —y divergencias, formales y materiales—, en lo relativo, por ejemplo, al procedimiento de elaboración, a las fórmulas y órganos competentes para su aprobación, al régimen de publicidad, etc. (*vide* así, por ejemplo, en relación a este último punto en el ámbito local las diferencias en materia de publicidad de las Ordenanzas y de los planes urbanísticos contenidas en el art. 70.2 LRBRL).

[5] Como claramente se ha dicho, «*es evidente la dependencia de los actos y procedimientos de ejecución o gestión urbanística del planeamiento urbanístico a modo de un «prius lógico» a nivel de principios racionales, cuya ausencia o nulidad producirá en «cascada» una serie de efectos anulatorios negativos en esta fase de ejecución, pero que, sin embargo, en la realidad de dichos procesos de ejecución generan muchos problemas interpretativos por su complejidad*», BASSOLS COMA, M., *La asimilación de los planes ...*, op. cit., pág. 79.

[6] A los efectos, no obstante, de lógica integración del vacío normativo (o anomia) derivado de la anulación judicial. Como dice por ejemplo la STS de 7 de octubre de 1992 (RJ 1992/8461), «*la declaración de nulidad de un reglamento afecta también a sus cláusulas derogatorias por lo que un reglamento derogado por otro posterior nulo recobra su vigencia con la declaración de nulidad de éste*». Sobre el tema, por ejemplo, TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1996 y BAÑO LEÓN, J. M., «El plan urbanístico en ruina (Un esbozo de reconstrucción)», *Práctica Urbanística*, núm. 144, 2017.

tible ya con las nuevas realidades físicas y con las formalidades del procedimiento de elaboración y las nuevas exigencias de la ordenación urbanística y territorial superior, han conducido a la contraposición axiológica de los dos parámetros anteriormente reseñados: la confianza en el tráfico jurídico (con indudables consecuencias económicas aparejadas) y la seguridad jurídica en el planeamiento general vigente frente al principio de juridicidad ordinamental y de depuración *a radice* de los vicios más graves de las normas de planeamiento[7]. Más allá, pues, de las indudables consecuencias económicas y sociales derivadas de dicha nulidad, y seguramente por derivación de nuestra —en parte cuestionable— concepción «mítica» del plan[8], se contraponen aquí dos visiones jurídicas —aún de necesaria y teórica conciliación—, una de *resistencia material* de las situaciones jurídicas ya consolidadas, y en principio no afectadas por el vicio de nulidad causante de la invalidez sobrevenida, en relación con los terceros de buena fe afectados[9] y con el propio interés general en la ordenación racional y progresiva de la ciudad[10], y

[7] *Vide*, sobre el planteamiento de partida de esta problemática, entre otros, GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., «Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto», *Documentación Administrativa*, núm. 5, 2018, pág. 46 y ss.; del mismo, «Invalidez sobrevenida de los actos de aplicación del planeamiento urbanístico nulo», en *Estudios sobre planeamiento territorial y urbanístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 285-307; SORIA MARTÍNEZ, G. y BASSOLS COMA, M. (coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017; etc.

[8] ALEGRE ÁVILA, J. M. y SÁNCHEZ LAMELAS, A., «Notas para un bosquejo de una controversia dialogada acerca de las consecuencias y efectos de la anulación del Plan General de Ordenación Urbana de Santander», *Práctica Urbanística*, núm. 145, 2017.

[9] En general, ALONSO MAS, M. J. y REVUELTA PÉREZ, I., *Buena fe contra demolición urbanística. Cuestiones sustantivas y procesales*, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, Pamplona, 2018.

[10] Es necesario tener en cuenta, en este sentido, no sólo la complejidad y dificultad de elaboración de los planes generales, cuya validez inmediata inicial predetermina, en el fondo, el propio modelo de ciudad y las expectativas de crecimiento, transformación o conservación —en función de sus orientaciones particulares— de la misma, sino su misma afección al núcleo esencial de las facultades dominicales de propiedad de los particulares, al configurarse a través de aquéllos el régimen jurídico-urbanístico final de la propiedad del suelo. Se crea, así, «*una situación de alegalidad y paralización en la que nada puede hacerse, por los propietarios o por la Administración*», SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes», *Práctica Urbanística*, núm. 141, 2016. *Vide*, detalladamente, SORIA

otra de *preservación formal* de la incolumidad del ordenamiento, que anuda a la invalidez de la normas reglamentarias necesariamente, y cualquiera que sea el vicio alegado, su nulidad absoluta o de pleno derecho[11].

Pero es evidente que no se trata de dimensiones estancas o monocromáticas. De un lado, y claramente, porque el Derecho, y sus aplicadores, han de consagrar una visión sintética o armónica de ambas, es decir, garantizar la legalidad de las normas y actuaciones públicas sin crear inseguridad jurídica, indefensión o trabas innecesarias[12]. Y de otro porque en el fondo también en la simplificación y claridad regulatorias y de gestión —incompatibles con una dinámica secuencial anulatoria de los planes generales, discordante con los tiempos de efectiva ordenación fáctica de la ciudad— residen la confianza y la credibilidad del sistema por parte de la ciudadanía[13]; y al contrario, la ordenación urbanística inteligente y sostenible debe

---

MARTÍNEZ, G., «Los efectos de la nulidad de los planes en la clasificación, el régimen jurídico del suelo y la ordenación urbanística», en SORIA MARTÍNEZ, G. y BASSOLS COMA, M. (coords.), *Los efectos de la nulidad* ..., op. cit., pág. 103 y ss.

[11] Se trataría, así, como bien se ha puesto de manifiesto, de una clara tensión entre principios contrapuestos: de una parte, el principio de legalidad, que exige que el ordenamiento establezca sanciones para el caso de incumplimiento de las normas jurídicas aplicables que, en el caso de los reglamentos, son todas las de superior rango, aunque también dicha invalidez podría admitir una cierta graduación ejecutiva; y de otra, los principios de conservación, seguridad jurídica y proporcionalidad —en sentido estricto—, que ampararían la validez —parcial— de los reglamentos ilegales, *vide* DOMÉNECH PASCUAL, G., *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, págs. 211 y ss.

[12] Con carácter general, y sobre la base de la propia fundamentación ordinamental de las potestades públicas de revisión de los actos administrativos, se ha señalado que, en el fondo, lo que estaría en juego, como sucede en el tema que tratamos, sería el adecuado equilibrio entre los principios de legalidad y de seguridad jurídica, *vide* ALENZA GARCÍA, J. F., *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017, pág. 34.

[13] El principio de seguridad jurídica, enarbolado como estamos viendo en el cuestionamiento de las tesis jurisprudenciales de anulación integral del planeamiento, e imposibilidad de subsanación, demanda la estabilidad de las relaciones jurídicas —más las de contenido económico, lógicamente—, siendo esencial la certidumbre —y la confianza a medio plazo, en la compleja secuenciación ejecutiva de los planes urbanísticos— que proporcionan las normas jurídicas, también las de rango reglamentario, debido a su apariencia y presunción de validez, de manera que la invalidez de las mismas ha de procurar no lesionar la confianza legítimamente depositada en la aplicación de un reglamento, DOMÉNECH PASCUAL, G., *La invalidez* ..., op. cit., pág. 127.

partir, lógicamente, de su adecuada acomodación al marco normativo vigente y al planeamiento superior de cobertura[14].

Simplicidad y flexibilidad no son, así, sinónimos de permisividad y falta de rigor; antes al contrario, son la base sobre la que solidificar la planificación territorial y urbanística como instrumentos eficaces para la consecución de los fines públicos[15].

En cualquier caso, esta nulidad radical se proyectaría, además, no sólo hacia atrás, produciendo efectos invalidantes desde la propia aprobación inicial del plan, y escalonadamente, sobre todo tipo de planes y actuaciones de aplicación y desarrollo[16], sino incluso, hacia adelante, a fin de evitar que el nuevo planeamiento se haga con la finalidad de defraudar o encubrir el cumplimiento de la sentencia anulatoria (manteniendo, por ejemplo, todo el conjunto de medidas y previsiones no afectadas directamente por el vicio o defecto declarado)[17]. No sólo existiría una invalidez *ex tunc*, sino un condicionamiento futuro de la propia actividad pública de planeamiento, a fin de evitar la desvirtuación *ejecutiva* de las previas determinaciones judiciales.

---

[14] Resulta interesante en este sentido por ejemplo, a propósito precisamente de las nuevas orientaciones autonómicas en materia de ordenación urbanística, la afirmación clave —y su efectivo reflejo transversal posterior— del Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía de que «*en la actualidad la sociedad ha encontrado seguridad en la simplificación, es más, el exceso de controles innecesarios se identifica con trabas, y se han convertido en sinónimo de inseguridad jurídica*». Como gráficamente se ha dicho, «*los altos niveles de complejidad y formalismo que definen el sistema de planificación territorial y urbanística con el que contamos, y que exige intensos esfuerzos públicos para aprobarlos en un contexto de conflicto permanente entre los intereses en juego, han de ser evidentemente redimensionados; entre tanto, no estará de más seguir insistiendo en una aplicación más eficiente de las normas que disciplinan el procedimiento administrativo común que relegue la rigidez dogmática*», Narváez Baena, I., «Incidencia de la anulación ...», op. cit., pág. 216.

[15] Narváez Baena, I., «Incidencia de la anulación ...», op. cit., pág. 219.

[16] Existiría así, como ha señalado el TS, un denominado «efecto colateral expansivo» de la nulidad, afectando a normas de idéntico rango que se encuentren vinculadas a la anterior declarada nula (por ejemplo, STS de 19 de mayo de 2013) y un «efecto en cascada», comunicándose automáticamente la invalidez a todos los instrumentos de planeamiento de desarrollo (por ejemplo, STS de 30 de enero de 2014) y a la propia posibilidad transitoria de aprobación de los planes de planeamiento derivados en trámite.

[17] *Vide*, así, los trabajos contenidos en Agudo González, J. (coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Bosch, Barcelona, 2018.

Dado además el tipo normativo de vicio, no cabe utilizar tampoco, como técnicas genéricas de conservación, las fórmulas legales de subsanación o convalidación, sólo aplicables a actos administrativos anulables, o de mantenimiento de los actos o trámites no afectados y que ya se hubieran llevado a cabo[18].

Pero existen no obstante, y como atemperación a esta doctrina general, dos importantes límites a la declaración de nulidad: i) de un lado, y más genéricamente, apoyando la subsistencia ulterior de los planes o actos de aplicación en una fundamentación distinta a la originaria del plan anulado[19], encontrando, como ha dicho el propio TS, «*cobertura propia en alguna otra norma integrante del ordenamiento jurídico*»[20]; y ii) de otro, protegiendo expresamente los actos urbanísticos firmes ya consolidados con anterioridad a la declaración de nulidad del plan afectado (art. 73 LJCA)[21].

---

[18] Cuestiona estos efectos por ejemplo, De Cominges Cáceres, F., «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*, núm. 314, 2017, pág. 79.

[19] La conservación del acto dependerá entonces de su propia estructura intrínseca (nulidad o anulabilidad) o de la posibilidad de cobertura por otra norma, como puede ser, más en la actualidad debido a la intensidad regulatoria autonómica en esta materia, una norma superior con rango de Ley, que le otorgue fundamentación directa, Bassols Coma, M., *La asimilación de los planes ...*, op. cit., pág. 82. Igualmente tampoco serían nulos los actos ya dictados que «encuentren» suficiente cobertura normativa en el propio «plan resucitado» a través de la declaración de nulidad del posterior, *vide*, por ejemplo, Sanz Heredero, J. D., «Consecuencias jurídicas de la declaración de nulidad de los instrumentos de planeamiento sobre las licencias urbanísticas y situación jurídica de los terceros adquirentes afectados», *Práctica Urbanística*, núm. 141, 2016.

[20] Por ejemplo, STS de 30 de enero de 2014, rec. 3045/2011.

[21] González Sanfiel, A. M., «Nulidad del planeamiento urbanístico ...», op. cit. pág. 51 y del mismo, «Límites a la declaración de nulidad del planeamiento», en López Ramón, F. y Villar Rojas, F. J. (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, AEPDA-INAP, Madrid, 2017, págs. 411-459. Por ejemplo, STS de 11 de abril de 2002, RJ 2002/3856. El problema sería no obstante, en este caso, la incertidumbre regulatoria de las licencias concedidas pero no firmes aún sobre las edificaciones construidas al amparo de la planificación anulada, así como lógicamente en relación a los titulares de la edificación, Sanz Heredero, J. D., «Consecuencias jurídicas de la declaración ...», op. cit. y Escribano Testaut, P., «Las causas y los efectos —directos y colaterales— de la declaración de nulidad del PGOU de Ourense», *Práctica Urbanística*, núm. 121, 2013, págs. 132-144.

II.2. Propuestas de relativización

Ante esta situación no tanto de anomalía jurídica como de generalizada insatisfacción doctrinal —sin entrar lógicamente en la dimensión realmente aplicativa y su valoración por parte de los diferentes grupos de intereses, lo que precisamente provoca la especial vulnerabilidad de los planes en este punto—, desde hace tiempo se viene llamando la atención sobre la necesidad de un cambio regulatorio, como ha sucedido en otros países, a fin de atemperar, modular o racionalizar las reseñadas consecuencias anulatorias en materia de planificación urbanística. Regulación que, en los aspectos sustanciales, seguramente correspondería al legislador estatal, por afectar medularmente a las bases del procedimiento administrativo común y, sobre todo, a la legislación procesal[22], aún desde las cautelas propias en este punto de un ámbito de exclusiva y expansiva *vis competencial* autonómica.

Entre los aspectos a reconsiderar estarían, así, la posible relativización de dichas consecuencias invalidantes en el caso de la simple infracción de vicios de forma o procedimiento (o su tasación expresa al menos), sin afección pues al núcleo último de la capacidad y derechos de defensa material (como sucede en el caso de los actos administrativos)[23], el alcance efectivo de la retroacti-

[22] Baño León, J. M., «El plan urbanístico en ruina ...», op. cit. y Bassols Coma, M., «La asimilación ...», op. cit., pág. 91: «*Sin necesidad de romper la unidad de regulación del contencioso-administrativo, la introducción en el Título V (Procedimientos especiales) de la vigente LJCA de 1998 de un nuevo procedimiento contencioso especial en materia de planificación urbanística podría recoger, clarificar y simplificar las principales singularidades de esta materia, al tiempo que introducir las reformas imprescindibles para actualizar el régimen de impugnación*». En general sobre el tema puede verse recientemente González Ríos, I., «La vis expansiva del concepto «procedimiento administrativo común» en nuestros días», *Revista de Administración Pública*, núm. 207, 2018, págs. 127-175.

[23] Es evidente que los vicios materiales o sustantivos han de acarrear indefectiblemente la nulidad del plan, y, en nuestro ordenamiento, de todo el plan, y no sólo de las concretas determinaciones que motivaron su impugnación, pero quizás no tanto en el caso de los vicios formales o de las meras incorrecciones de procedimiento, con escasa, nula o como mucho parcial repercusión en la resolución (material) aprobatoria del plan, y, lo que es más importante, en su contenido global. Así por ejemplo Gifreu Font, J., «Los efectos jurídicos de la anulación del planeamiento urbanístico sobre los actos singulares de aplicación. Especial referencia a los instrumentos de ejecución y títulos administrativos habilitantes dictados a su amparo», en Soria Martínez, G. y Bassols Coma, M. (coords.), *Los efectos de la nulidad ...*, op. cit., pág. 156. En este sentido tam-

vidad de la nulidad[24], a fin de tener en cuenta realmente el momento y trascendencia, en los complejos y compuestos procedimientos de elaboración del planeamiento, de la comisión del vicio o infracción normativas, la posibilidad de «salvar», motivadamente, aquéllos actos, informes o trámites real y materialmente independientes y desvinculados de la posible vulneración ordinamental (aunque no se trate aún de actos firmes)[25], las consecuencias invalidantes de la transmisión automática de la nulidad sobre todo el planeamiento de desarrollo o aplicación especial y sobre todo tipo de actos de gestión[26], la propia configuración básica del régimen y plazos de impugnación[27], etc.

No se trataría así de cuestionar realmente la naturaleza reglamentaria de los planes sino de amortiguar, de acuerdo con los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad (y seguramente el

---

bién NARVÁEZ BAENA, I., «Incidencia de la anulación de la ordenación territorial en la adaptación y revisión del planeamiento urbanístico general», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98, 2017, pág. 179 y ss.

[24] Como dice por ejemplo la STS de 2 de marzo de 2016 (rec. 1626/2015), la nulidad de pleno derecho de una disposición general «*produce efectos ex tunc, originarios, lo que coloca a la norma anulada en una situación equiparable a la inexistencia, esto es, que la nulidad radical conlleva la pérdida de eficacia ex tunc (desde su origen)*».

[25] Así, NARVÁEZ BAENA, I., «Incidencia de la anulación ...», op. cit., pág. 193.

[26] Acertadamente se ha apuntado así que la prohibición de los órganos judiciales de determinar la «*forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de las que anularen*», sin determinación tampoco del contenido discrecional de los actos anulados (art. 71.2 LJCA), quizás merecería también una cierta reconsideración en este ámbito, puesto que no se trata de una nueva redacción completa de un precepto, sino de poder modular, en su caso, los efectos «ex tunc» de una declaración de nulidad de un plan de urbanismo en atención a determinados hechos o circunstancias concurrentes, BASSOLS COMA, M., «La asimilación de los planes de urbanismo ...», op. cit., pág. 93.

[27] Abogándose así, por ejemplo, por la supresión de la impugnación indirecta, en su carácter ilimitado dado el tipo de vicios de que se trata, *vide* BAÑO LEÓN, J. Mª., «El plan urbanístico en ruina ...», op. cit. Hay que tener en cuenta además que la amplia legitimación conferida por nuestro ordenamiento para la protección de la legalidad urbanística habría de extenderse y proyectarse también, incrementándose la complejidad de las actuaciones, a la propia fase de ejecución en la medida que se pretenda que lo acordado en sentencia firme sea cumplido de forma efectiva, como pone de manifiesto por ejemplo JIMÉNEZ BUESO, Á., «El procedimiento de declaración de nulidad de los actos y disposiciones dictados en fraude de la ejecución de sentencias en materia de urbanismo», *Diario La Ley*, núm. 7568, 2011.

de sostenibilidad económico-financiera de los municipios), sus intensas consecuencias anulatorias, admitiéndose, como en los actos administrativos, una cierta graduación de las mismas. Parece claro en este sentido que no todo el plan, aun siendo necesaria dicha cobertura superior a los efectos de la determinación última —y garantía— del régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación de la función social de la misma, es norma reglamentaria, o tiene contenido auténticamente reglamentario —por prescriptivo y por abstracción, generalidad y carácter indefinido de sus previsiones—[28], y que habría que distinguir obviamente entre el procedimiento de aprobación —y sus vicios— del producto final —y los suyos, no siempre conectados—. Podría decirse que una cosa es que el contenido del acto o del plan sea nulo y otra diferente que los defectos del procedimiento de elaboración conduzcan necesariamente a la nulidad[29]. Si se conviene, así, que el plan realmente no es —o no siempre es— una norma, aunque puede aprobarse como tal o a través de ella —pero también a través de otras fórmulas—[30], y que podría distinguirse en el plano teórico entre el rango (normativo) del instrumento de planificación y la naturaleza (material) del mismo, podría plantearse sin problemas la posibilidad de graduación de los efectos invalidantes de su nulidad,

[28] El propio TS ha admitido en ocasiones que dentro de los planes urbanísticos existen determinaciones que claramente carecen de los elementos necesarios para su calificación como verdaderas normas o disposiciones administrativas de carácter general, al tener destinatarios concretos y determinados y eficacia consuntiva. Así se ha hecho, aún de forma indirecta, al afirmar por ejemplo que la necesidad de publicación no alcanza a los elementos o documentos que forman parte del plan pero no sean normas ni participen de su naturaleza, como planos, gráficos o texto no normativos (STS de 21 de septiembre de 2012, rec. 880/2009).

[29] Podría darse la paradoja, así, de que el contenido del plan se adecúe a la legalidad urbanística y, no obstante, el vicio formal comporte, como se ha señalado, la nulidad del plan en su integridad y no únicamente de las concretas determinaciones que motivaron la interposición del recurso contencioso-administrativo, *vide* GIFREU FONT, J., *La reconsideración de la naturaleza ...*, op. cit., pág. 35.

[30] En este sentido podría impulsarse, como ha hecho alguna jurisprudencia, la diferenciación básica entre el plan urbanístico propiamente dicho y el acuerdo formal aprobatorio del mismo, admitiéndose entonces la impugnación de este último por el cauce correspondiente a los actos administrativos, aunque en relación exclusiva a la verificación de los requisitos legalmente establecidos para su adopción, *vide* las sentencias correspondientes en NARVÁEZ BAENA, I., «Incidencia de la anulación ...», op. cit., pág. 186.

fundamentalmente desde la —ineludible— óptica de la ponderación —racional— de los intereses y factores en conflicto o composición. Como se ha podido argumentar, «*como producto complejo que es, el plan urbanístico tendría que tener un régimen jurídico específico acorde con su singularidad, que dé garantías suficientes a la Administración y a los ciudadanos*» (y en donde insertar, adecuadamente, su régimen concreto de invalidez)[31].

Esta visión del plan como composición versátil de intereses —frente a una tozuda y generalizada realidad «transaccional» que no satisface plenamente a nadie en el fondo[32]— y como instrumento —normativo— estratégico de carácter singular, más allá de las clásicas percepciones racionalistas de ordenación innovativa de «toda» la ciudad, evitaría, además, las soluciones fraudulentas consistentes en la elaboración del nuevo plan general, en sustitución del previo anulado, pero manteniendo básicamente su contenido anterior, así como las denominadas «validaciones legislativas» mediatamente encauzadas para eludir el cumplimiento de sentencias anulatorias previas[33]. Se pretendería subsanar así, formalmente, el defecto determinante de la nulidad —la falta de información pública o la omisión de un informe preceptivo, por ejemplo— convalidando tácitamente todo lo demás, lo cual choca de nuevo con la estricta doctrina del TS, contenida por ejemplo en la Sentencia de 24 de mayo de 2016, rec. 184/2015, según la cual «*la aprobación de un PGOU que sustituya a otro anulado debe hacerse previa elaboración y tramitación de un documento que tenga en cuenta la realidad físico-jurídica existente y aplicando la normativa urbanística vigente en ese momento, y no cuando se tramitó el plan anulado que pretende sustituirse*».

Pues bien, el último intento de afrontar estas disfunciones ha sido la antes reseñada Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, que comienza afirmando

[31] Baño León, J. Mª., «El plan urbanístico en ruina ...», op. cit.

[32] Así, Santamaría Pastor, J. A., «Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos», *Revista de Administración Pública*, núm. 195, 2014, pág. 210.

[33] *Vide* Fernández Valverde, R., «La modificación del planeamiento urbanístico como vía para convalidar la nulidad del planeamiento», en Agudo González, J. (coord.), *Nulidad de planeamiento* ..., op. cit., pág. 92.

rotundamente que la seguridad jurídica constituye una exigencia fundamental para el mantenimiento del ordenamiento jurídico y, a través de él, de la estabilidad económica y social. Aunque no sea fundamento último, es evidente que sí es presupuesto ineludible de su subsistencia y asunción, en última expresión garantista de su eficacia[34]. Es, así, un principio esencial del Estado de Derecho, en el tránsito necesario hacia la aplicación de la norma, con valor quizás más social y cultural que estrictamente normativo. Convergerían en el mismo, en definitiva, y como se ha sintetizado con claridad, tanto exigencias objetivas, de «corrección estructural» (entendida como formulación y composición adecuadas y congruentes de las normas integrantes del sistema jurídico) y «corrección funcional» (de cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y, sobre todo, por las entidades y órganos encargados de su aplicación), como subjetivas (certeza del Derecho), en tanto proyección en las situaciones personales de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad objetiva[35].

Es verdad que en este caso, y como se ha comentado, más que un problema de inseguridad jurídica por inadecuada aplicación o «mala regulación», se trataría más bien de una cuestión de inestabilidad o incerteza —jurídica, pero también económica y social— derivadas de la —interpretación y— aplicación quizás desproporcionada, y ciertamente rigurosa, en base al dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales, de las normas correspondientes (imbuidas a la vez de complejidad, fugacidad y transversalidad, desde el punto de vista de la confluencia y solapamiento entre la ordenación urbanístico-territorial y la normativa sectorial), al menos para las partes o sujetos interesados en los procedimientos impugnatorios (sí lógicamente para los terceros de buena fe mediatamente afectados).

La heterogeneidad en el contenido de los planes, como productos complejos y confluencia de diferentes intereses, debería reflejarse así, se dice, en las distintas consecuencias anulatorias, evitando la radicalidad de una anulación total por la existencia sobrevenida

[34] *Vide* García Manrique, R., *El valor de la seguridad jurídica*, Iustel, Madrid, 2012.

[35] *Vide* Pérez Luño, A. E., *La seguridad jurídica*, 2.ª ed., Ariel, Barcelona, 1994.

de defectos o vicios formales, cuestiones procedimentales o falta de aportación de algún informe.

Se parte así, en primer lugar, de la distinción entre el plan, propiamente dicho, o las «normas del plan», como disposiciones administrativas de carácter general, y las determinaciones no normativas del mismo (como «actos administrativos» generales recogidos en aquel). Aun alegando un sustento dogmático indirecto o reflejo, es evidente la «carga innovativa» o la labor «creadora» del legislador en este punto, distinguiendo lo que la normativa ahora aplicable no distingue (¿pueden existir realmente actos «dentro» de una norma?) y estableciendo una línea divisoria de necesaria –y seguramente compleja- aplicación (para los aplicadores jurídicos pero sobre todo para el órgano judicial correspondiente, puesto que, como se sabe, no todas las determinaciones del plan son normativas). Pero es cierto que se aboga por la naturaleza heterogénea de los planes, como había sostenido parte de la doctrina. El propuesto nuevo art. 4.2 del TRLSRU parte, incluso, de la premisa conceptualizadora contraria: los planes dejan de ser normas y pasan a ser actos administrativos generales (en una transmutación, ahora legislativa, que recuerda inmediatamente al reciente «cambio de naturaleza» sufrido en sede judicial por las Relaciones de Puestos de Trabajo en nuestro ordenamiento jurídico), 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 necesariamente con la respectiva legislación autonómica.

Y desde esta inversión «ontológica», lo que se permitiría es que, dentro de los «actos-planes» se pudieran incorporar, singularmente, determinadas normas. Si ya resulta teóricamente difícil de asimilar que dentro de una norma quepan preceptos y simples actos (y su diferenciación), seguramente más complicado sería en la práctica articular normas específicas dentro de un acto administrativo, aún general. Se trataría de una especie de «actos mixtos», en donde a la cobertura formal no normativa se adicionarían determinadas normas (determinaciones) encargadas de la regulación, entre otros aspectos, y como mínimo, de los derechos y deberes, las condiciones de los usos y de las actuaciones de transformación urbanística y edificatoria, los parámetros para la implantación de usos, los regímenes de protección del patrimonio histórico y natural y

otros aspectos propios de su contenido[36]. Junto a la ambigua previsión final, que dejaría en el aire el alcance realmente «normativo» de determinadas previsiones, y la gran duda de la efectiva proyección de las competencias estatales para la adopción de este tipo de previsiones indudablemente «urbanísticas», lo cierto es que, en el fondo, prácticamente el núcleo regulador del plan seguiría siendo «norma», pero, a los efectos impugnatorios ya tratados, sin las dificultades anteriores, puesto que se trataría de normas dentro de un acto administrativo de carácter general. Y como tal, sometido a un régimen de invalidez más flexible.

Es cierto que el fin de la propuesta es, como se ha adelantado, suavizar los efectos de las anulaciones basadas en la apreciación de vicios de orden puramente formal y procedimental[37], pero su articulación positiva no parece despejar todas las dudas al respecto, a pesar de que, como bien se ha sostenido, resulta difícil seguir afirmando que buena parte de los documentos que actualmente se integran en un instrumento de planeamiento general resultan realmente aplicables a una pluralidad indeterminada de personas, innovan el ordenamiento jurídico o establecen una regulación abstracta e indefinida[38], es decir, como auténticos productos normativos.

En realidad, como precisa luego el art. 4.3, estas normas podrían aprobarse conjunta o separadamente del resto de la documentación del instrumento de ordenación, pero teniendo en todo caso la consideración de disposiciones administrativas de carácter general (no se aclara, sin embargo, el procedimiento de aprobación que habría de seguirse en este segundo caso). En el primer caso nos encontraríamos ante la complejidad de fórmulas mixtas o combinadas de ordenación —normativa y no normativa—, pero aún den-

[36] Debería reservarse así la calificación de «norma» a aquéllas determinaciones de naturaleza abstracta o indefinida, con proyección de su eficacia más allá de la propia ejecución del plan de que se trate. En este sentido, García Morago, H., «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*, núm. 326, 2018, pág. 64.

[37] *Vide* Gifreu Font, J., «La falta de acreditación de la suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos como causa de nulidad de los planes de urbanismo», en Jiménez de Cisneros Cid, F. J. (dir.), *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. II, op. cit. págs. 956-959.

[38] Iglesias González, F., *Propuestas de reformas normativas ...*, op. cit., pág. 240.

tro de un mismo instrumento; en el segundo, directamente, ante la desaparición como tal del plan, que podría llegar a convertirse en una acumulación heterogénea y diacrónica de documentos y elementos, con diferente valor y alcance normativo[39].

Las consecuencias simplificadoras sí están claras: la anulación de las denominadas determinaciones sin valor normativo no podrá acarrear, como regla general, su nulidad absoluta, salvo que concurra alguna de las circunstancias cualificadoras recogidas ahora en el art. 47.1 LPACAP, es decir salvo que, aunque se entienda que no son normas, incurran como simples actos en alguno de los vicios de nulidad radical tasados en la Ley. Estas determinaciones no normativas serán nulas o anulables conforme a lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo común y la específica aplicable. Y no en todos los casos: sólo se entenderá, en el caso concreto de los acuerdos de aprobación definitiva, que se ha prescindido «total y absolutamente del procedimiento establecido», de acuerdo realmente con cierta jurisprudencia relativizadora de las consecuencias invalidantes de esta causa, cuando exista una «infracción manifiesta y ostensible» que suponga la «ausencia total» del trámite[40].

Partiendo de esta posición relativizadora de la invalidez del plan, el siguiente paso es reafirmar la viabilidad del principio de conservación de actuaciones también en este ámbito, a fin de salvar todas las actuaciones realizadas dentro del procedimiento de

[39] En consonancia con estas previsiones, el nuevo art. 25.2 TRLSRU permitiría que los acuerdos de aprobación definitiva de las normas y las demás determinaciones y documentos de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística pudieran adoptarse en el mismo procedimiento o en procedimientos distintos, pero que podrían ser simultáneos. Los acuerdos y las normas se publicarían, luego, en el boletín oficial correspondiente, mientras que la publicidad de los restantes documentos se ajustaría a lo previsto en la legislación aplicable.

[40] Se entenderá que esto ocurre cuando se haya obviado por completo el trámite de evaluación ambiental requerido, cuando se haya prescindido de la información pública, cuando exista desviación evidente del contenido vinculante de los informes sectoriales y preceptivos cuyas determinaciones afecten de manera sustancial a todo el ámbito territorial objeto de ordenación, cuando se incumplan las obligaciones derivadas del derecho de la Unión Europea, o cuando existan vicios graves de ponderación del modelo elegido, en relación con la Memoria o justificación del propio instrumento de planeamiento.

elaboración que no resulten afectadas realmente por la causa (específica e invocada) de nulidad o anulabilidad (art. 55.5 de la Proposición)[41], y tanto en el caso de las normas como de las determinaciones no normativas, y de manera especial los actos firmes y consentidos —de desarrollo y ejecución de las determinaciones del plan— antes de la anulación de la disposición general de cobertura. Igualmente, y tal y como se venía demandando, la invalidez del plan no afectaría ya, por sí sola, al resto de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanística de desarrollo, cuando se trate de elementos «independientes», a los efectos del art. 49.1 LPACAP.

En segundo lugar se propone la modificación (restricción) del régimen operativo de la acción pública en este ámbito, a fin —se señala— de adaptarlo a una realidad de extrema complejidad procedimental y sustancial en la que deben equilibrarse necesariamente la tradicional e inherente defensa del interés público del urbanismo con el uso fraudulento (o lucrativo) de esta figura[42]. Al igual que sucede en materia ambiental, se limita la legitimación para ejercer la acción pública urbanística a las asociaciones sin ánimo de lucro que representen y defiendan la protección de los intereses generales y la función pública de la ordenación territorial y urbanística, impidiendo su ejercicio en fraude de ley, con abuso de derecho o de mala fe, y, en particular, cuando pueda comportar algún beneficio económico (a través del desistimiento a cambio de contraprestaciones económicas, bien de las propias Administraciones competentes bien de otros particulares). Igualmente se limita el objeto de la acción: los aspectos materiales de la normativa de planificación.

En cuanto a las modificaciones procesales (en la LJCA), se propone la limitación, en primer lugar, del plazo para la impugnación indirecta de las normas de los instrumentos de ordenación territo-

[41] Aunque las «normas» de los instrumentos de ordenación territorial que incurran en alguno de los supuestos del art. 47 LPACAP sigan siendo «nulas», la nulidad serían sólo parcial cuando el vicio afectara solo a determinados preceptos de la disposición o a una parte de su ámbito de aplicación, o a un área territorial específica (art. 55.1 de la Proposición de Ley).

[42] *Vide* las críticas que se habían vertido al efecto por ejemplo en Baño León, J. Mª., «Reconsideración sobre el régimen de impugnación del plan urbanístico», en Gifreu Font, J.; Bassols Coma, M. y Menéndez Rexach, Á. (dirs.), *El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, Madrid, 2016, págs. 868-870.

rial y urbanística (cuatro años desde la publicación de la norma). Entiende el proyecto que se trata de un límite temporal razonable, promoviéndose la seguridad jurídica en mayor medida que la actual ausencia de limitación temporal (en relación con la impugnación de simples actos administrativos de aplicación). Y además, estos recursos sólo podrían fundarse en vicios materiales de dichas disposiciones normativas de los planes, no en potenciales vicios formales que únicamente se podrían poner en cuestión a través de un recurso directo. En este punto sí que podría producirse una cierta merma de las posibilidades impugnatorias de los posibles afectados, en tanto que, dada la complejidad y heterogeneidad de los procedimientos de elaboración, quizás no sea descartable la repercusión de una determinada infracción formal o procedimental sobre un posterior acto de aplicación o gestión del plan. No se aclara además si la distinción anterior en cuanto al contenido de los planes (actos normativos y actos no normativos) tendría también reflejo en materia impugnatoria (teóricamente sólo cabrían recursos indirectos contra la «parte normativa» del plan; los actos no normativos sólo podrían ser objeto, aún contenidos en el plan, de los recursos directos procedentes, ¿sólo contencioso-administrativos, al contenerse en una norma reglamentaria, aunque no tengan carácter reglamentario?).

Adicionalmente, también se propone la «limitación» de los efectos anulatorios de las sentencias[43]. Se añade, así, a la distinción «positiva» del contenido de los planes, la distinción «material» de sus efectos sobre la realidad. Si la causa de nulidad o de anulabilidad sólo afectara a un ámbito material concreto, o a un área territorial específica, los efectos invalidantes sólo se proyectarían sobre dichos ámbitos. Y si se declara la omisión de un trámite formal o procedimental, podrían conservarse igualmente las actuaciones y trámites procedimentales no afectados por el vicio cometido, permitiéndose entonces retrotraer las actuaciones sólo hasta el momento oportuno para permitir su subsanación[44].

---

[43] Incluso el juez, como se ha señalado, podría —y quizás debería— modular o limitar los propios efectos invalidantes de la sentencia, *vide* GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., «El principio de especialidad como límite a la declaración de nulidad del planeamiento», en GIFREU FONT, J.; BASSOLS COMA, M. y MENÉNDEZ REXACH, Á. (dirs.), *El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, Madrid, 2016, pág. 923.

[44] A tales efectos, se permitiría al órgano jurisdiccional fijar un plazo, en la propia sentencia, para que la Administración competente subsanara el defecto

Finalmente, y para atajar otro de los problemas puestos de manifiesto, se señala que la anulación de un instrumento de ordenación urbanística no afectaría automáticamente a los planes de desarrollo o aplicación, salvo que la propia sentencia lo declarara así expresamente, al declarar la nulidad de la «parte normativa» correspondiente del plan y correlativamente del instrumento de desarrollo afectado por la misma[45].

La propuesta era, como vemos, ciertamente ambiciosa, pretendiendo atajar de raíz las disfunciones antes señaladas, aunque suponiendo a mi juicio un cambio drástico no sólo de la jurisprudencia mayoritaria —lo que no sería problema— sino de los indubitados precedentes normativos —específicos y generales— previos: no se trataba, así, de admitir una segregación de contenidos dentro de los planes, sino de mutar la naturaleza jurídica global de éstos, pasando a ser considerados simples actos administrativos generales (en donde incluir, en su caso, pero no necesariamente, los aspectos normativos de la planificación correspondiente). Quizás dicha opción intermedia, de calificación como normas generales de carácter mixto o agregado, hubiera planteado menos problemas, junto con la opción, a mi juicio más viable, de la graduación invalidatoria de los vicios de los planes urbanísticos, puesto que, atendiendo al propio espíritu de la reforma propuesta, no parece razonable que cualquier deficiencia, irregularidad u omisión cometida en la tramitación de una disposición general, incluso las de carácter formal, provoque su nulidad radical, sin posibilidad alguna de subsanación o convalidación[46], desde la perspectiva funcional y proporcionada de la denominada «finalidad normalizadora» del plan[47].

---

o vicio, quedando prorrogada mientras tanto, y de forma provisional, la eficacia de la disposición o acto anulado.

[45] *Vide* los argumentos en favor de la intransmisibilidad de los vicios a los actos de planeamiento independientes en IGLESIAS GONZÁLEZ, F., «Propuestas de reformas normativas para evitar los actuales efectos de la nulidad del planeamiento urbanístico», en AGUDO GONZÁLEZ, J. (coord.), *Nulidad de planeamiento...*, op. cit., págs. 245-254.

[46] Así por ejemplo, IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Propuestas de reformas normativas ...*, op. cit., pág. 236.

[47] Así, MORENO LINDE, M., «La función normalizadora del planeamiento urbanístico, en especial en el suelo urbano. Reflexiones al hilo de la anulación del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 44, 2017. En el marco de las posibles reformas a introducir en el proceso contencioso urbanístico también se ha referido a la posi-

El Auto del TS antes reseñado apunta en esta dirección, pero es necesario confrontar los principios de flexibilidad y simplificación implícitos con el —aparentemente contrapuesto— reforzamiento actual de las exigencias de disponibilidad de recursos hídricos, calidad del agua y accesibilidad mínima universal al recurso.

III. NUEVOS CONDICIONANTES —Y ALTERNATIVAS— EN MATERIA DE NULIDAD DEL PLANEAMIENTO POR INSUFICIENCIA E INDISPONIBILIDAD DE RECURSOS HÍDRICOS

III.1. Presupuestos jurisprudenciales

Como es sabido, y desde la indudable filosofía de contención, sostenibilidad e integración territorial y ambiental de la regulación básica actual sobre el suelo[48], la jurisprudencia del TS ha venido consolidando una estricta línea doctrinal de anulación del planeamiento urbanístico en los supuestos de falta de acreditación de la existencia, suficiencia o disponibilidad (física y jurídica)[49], no sólo

bilidad —ciertamente amplia en otros sistemas— de «regularización» de las actuaciones afectadas Fernández, T.-R., «El contencioso urbanístico y su necesaria reforma», *Revista de Administración Pública*, núm. 203, 2017, especialmente pág. 157 y ss.

[48] Por ejemplo, Moreno Molina, A. M., *Urbanismo y Medio Ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008 y Tolosa Tribiño, C., «Agua y Urbanismo. La disponibilidad de recursos hídricos», en Cerdeira Pérez, J. A. y Domínguez Blanco, J. Mª. (dirs.), *Cuestiones actuales de Derecho Urbanístico*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, pág. 193.

[49] Como dice por ejemplo la STS de 12 de abril de 2015, rec. 5769/2010, «*el informe ha de versar sobre el aprovechamiento y disponibilidad de los recursos hídricos, y esa disponibilidad no puede verse circunscrita a la mera existencia física del recurso, sino también a su disponibilidad jurídica, pues cuando se trata de verificar si existe o no agua para el desarrollo urbanístico pretendido, de nada sirve constatar que la hay si luego resulta que no es jurídicamente viable su obtención y aprovechamiento para el fin propuesto. En definitiva, el ámbito competencial de las Confederaciones Hidrográficas se extiende con toda legitimidad no sólo a la constatación técnica de la existencia del agua sino también a la ordenación jurídica de los títulos de aprovechamiento (de su obtención, disponibilidad y compatibilidad), y ambas cuestiones pueden y deben ser contempladas de forma inescindible, conjunta y armónica, cuando se trata de formar criterio sobre la disponibilidad de agua para la ordenación urbanística proyectada, de manera que no cabe atribuir carácter vinculante a una pero no a la otra*». Es

actual sino también futura o potencial (es decir, durante toda su vigencia), y tanto por causas «propias» como «ajenas o externas»[50], de recursos hídricos suficientes para atender las necesidades de abastecimiento de la población de los futuros desarrollos urbanos o de transformación urbanística. La razón es evidente: sin agua no hay vida, ni, lógicamente, desarrollo urbano, exigiéndose tal acreditación al momento de aprobarse específicamente el plan[51]. Qui-

---

verdad no obstante, como se ha señalado, en tanto causa adicional del incremento de las anulaciones de planes urbanísticos por esta causa, que aunque es correcta la diferenciación entre los conceptos de suficiencia o existencia (de carácter más técnico o fáctico) y disponibilidad (jurídica), el alcance del segundo puede haberse ampliado injustificadamente (teniendo en cuenta sobre todo los dilatados plazos de desarrollo y ejecución de los planes generales, su amplio ámbito territorial y, en consecuencia, la probabilidad de acaecimiento de nuevas y sobrevenidas circunstancias), hasta forzar el propio concepto haciéndolo coincidir con la existencia de título concesional suficiente de aprovechamiento, que la Ley literalmente no exige, Ramos Medrano, J. A., «Más de 90 planes de urbanismo anulados judicialmente por no justificar la disponibilidad de recursos hídricos», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 67, 2017. Recientemente así, la STS de 17 de febrero de 2017, rec. 1125/2016, anulando el plan general, aun existiendo informes favorables de la Confederación Hidrográfica en relación con la suficiencia de los recursos hídricos, por carecer del título concesional correspondiente, es decir, por no estar acreditada formalmente la disponibilidad de la captación y del caudal con anterioridad a la aprobación del Plan General. El municipio, pues, debe contar, al momento de aprobar el plan, con la oportuna y suficiente concesión demanial para la captación de todos los recursos que requiera su gestión y desarrollo, así como con las obras e infraestructuras necesarias para garantizar de forma efectiva el abastecimiento domiciliario, STS 2577/2016, de 12 de diciembre, rec. 3137/2015.

[50] *Vide* en este segundo caso, por ejemplo, muy críticamente, Fernández Torres, J. R., «La paradoja de la insuficiencia de recursos hídricos hunde el Plan General de Santander. A propósito de la STS de 8 de noviembre de 2016 (RC 2682/2015)», *Revista de Administración Pública*, núm. 203, 2017, pág. 165 y ss. Y en la misma línea, Sánchez Lamelas, A., «La declaración de nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Santander y el tsunami que se avecina», *Práctica Urbanística*, núm. 144, 2017. Por lo demás, y en este caso concreto, no es sólo que la insuficiencia de recursos dependiera de factores o elementos ajenos al propio plan, y a los informes incluidos en el mismo, sino que la propia nulidad derivaría, a mi juicio de forma discutible, de un vicio sobrevenido, no originario. Así, García Gómez de Mercado, F., «No al ladrillo sin agua: nulidad sobrevenida del Plan por falta de recursos hídricos», en http://abogados-urbanismo.blogspot.com/2016/11/no-al-ladrillo-sin-agua.html

[51] Así por ejemplo, SSTS de 17 de noviembre de 2010 y 20 de julio de 2015, rec. 17/2014, donde se ratifica que las actuaciones a futuro no integran el concepto de suficiencia al que se refiere el art. 25.4 TRLA. *Vide*, así, entre otros estudios, las consideraciones introductorias de Cantó López, M.ª T., «La garantía de disponibilidad de recursos hídricos en la aprobación definitiva de los planes urbanísticos», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 1 de julio de 2013.

zás lo desproporcionado sean, como ya hemos comentado, las consecuencias y extensión de dicha anulación.

La base positiva del mutuo condicionamiento entre la planificación hidrológica y la planificación urbanística también es conocida[52]: el art. 22.3.a) del TRLSRU, que exige la incorporación en el procedimiento de elaboración de los planes, pero sólo cuando sea preceptivo, del informe de la Administración hidrológica (estatal o autonómica) correspondiente sobre la existencia de recursos hídricos disponibles para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico (informe determinante para el contenido de la memoria ambiental) y su complementario art. 25.4 TRLA, donde se reitera que cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe, preceptivo y vinculante[53], de la Confederación Hidrográfica, de por sí necesario antes de la aprobación definitiva de todo plan urbanístico, se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas, entendiéndose desfavorable si no se emite en plazo.

El carácter preceptivo y materialmente vinculante (no sólo determinante, obstativo o «reforzado»[54]) del informe, en tanto proyec-

[52] *Vide* Tardío Pato, J. A., «Suficiencia y disponibilidad de agua para los desarrollos urbanísticos y la ineludible coordinación entre la planificación hidrológica y la planificación del territorio», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 22, 2012, págs. 21-63.

[53] A falta de mención normativa expresa, dicho carácter vinculante ha sido también consagrado por la jurisprudencia, desde la importante STS de 24 de abril de 2012, rec. 2263/2009, como explica claramente Muñoz Amor, M. M., «El informe de las Confederaciones Hidrográficas sobre suficiencia y disponibilidad de agua en el marco del cambio climático y de la buena administración», en Jiménez de Cisneros Cid, F. J. (dir.), *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. II, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, pág. 410 y ss.

[54] Entre otras muchas, STS de 30 de septiembre de 2013, rec. 5208/2010. Como se dice por ejemplo en la STS de 17 de febrero de 2017, rec. 1125/2016, «*por mucho que estos informes no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, sí que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo. [...]. Más aún, la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes no es absoluta ni incondicionada, sino que ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente en cuyo seno ese informe estatal se ha evacuado. [...].Por eso, el informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos, en cuanto se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante*».

ción de dos ámbitos competenciales —y territoriales— solapados (y exclusivos) y manifestación de un elemento —común— radicalmente necesario para cualquier tipo de desarrollo humano[55], lo ha convertido, como se ha dicho, en una auténtica fórmula de «*coordinación decisional*», fruto en el fondo de una decisión compartida o relacional[56] y en superación de los modelos más forzados de prevalencia sustantiva —en defecto de una cooperación o colaboración eficaz[57]— entre grupos normativos concurrentes[58]. No es sólo, pues,

[55] El informe, o más bien su falta, no es, pues, un mero defecto o irregularidad formal, sino un auténtico «vicio sustantivo» integrante de la voluntad final del órgano administrativo decisor, como señala por ejemplo la STS de 10 de abril de 2014, rec. 5467/2011.

[56] En este sentido se ha señalado que lo que debería ocurrir, quizás para no tener que llegar a esta posterior anulación por parte de los tribunales de justicia de todos los planes de ordenación urbana, es que la entidad que ocupa la supremacía relativa, es decir, las Confederaciones Hidrográficas, pudieran condicionar la decisión de la inferior, de modo que la concurrencia de competencias se articulara material y verdaderamente como una «codecisión», Muñoz Amor, M. M., «El informe de las Confederaciones Hidrográficas ...», op. cit., pág. 414, a lo que habría que unir lógicamente la posibilidad, hoy generalizada, de suspensión cautelar de la tramitación del plan para evitar situaciones jurídicamente desproporcionadas o materialmente irreversibles, como se analiza en Agudo González, J., «Procedimiento administrativo y suspensión cautelar ...», op. cit., pág. 45 y ss. Como sostiene el propio autor, «*cabe hablar incluso de un cambio de paradigma donde la sostenibilidad y los intereses ambientales inherentes a ese amplio principio se alzan ahora como criterio prioritario*». Aún antes de su calificación como «vinculante», la jurisprudencia ya había mantenido, interpretando su carácter legal «determinante», la importancia y necesidad del informe, en el sentido de su naturaleza integradora del criterio de la decisión final: por esta singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la resolución sustantiva se exigía que el órgano competente para resolver se esmerara en la motivación en caso de que su decisión se apartara de lo indicado en el informe. En una línea cercana, desde la priorización de la función ambiental de este informe, ya se había sostenido que el mismo vendría a ser un instrumento de integración del elemento ambiental en la toma de decisiones urbanísticas, *vide* Cantó López, M.ª T., «La garantía de disponibilidad ...», op. cit.

[57] *Vide*, al respecto, Cantó López, M.ª T., «La garantía de disponibilidad ...», op. cit. y Crespo Pérez, M. A., «El informe de las Confederaciones Hidrográficas sobre suficiencia y disponibilidad de agua y los planes urbanísticos», *Revista de Derecho, Agua y Sostenibilidad*, núm. 0, 2016.

[58] Más que una confrontación entre «intereses generales» (el implícito en el planeamiento urbanístico y el derivado del cumplimiento de la normativa sectorial de aguas continentales), como ha sostenido el TS (por ejemplo, STS de 17 de mayo de 2010), que fuerza en cualquier caso a buscar, en sede aplicativa, el prevalente, debería sostenerse la necesidad de una perspectiva funcional e integrada del procedimiento de elaboración de los planes, a fin de alcanzar la mejor —y consensuada— decisión conjunta posible.

que una exigencia procedimental realmente suponga un «contenido material» (la suficiencia de recursos) para la aprobación sustantiva del Plan[59], sino que, desde una óptica funcional, el contenido del informe «debería» integrar materialmente dicha resolución aprobatoria final[60]. La función de composición de intereses y factores del procedimiento administrativo, y de impulso directivo para la adopción por la Administración de la decisión realmente más adecuada y congruente, avalaría esta concepción material de los informes sectoriales, en ningún caso trámites a cubrir, sino elementos integrantes del juicio valorativo final. Como se ha sugerido en este sentido, se trataría quizás de conjugar los principios de integración material y competencia, sustituyendo el mutuo condicionamiento por la efectiva y previa coordinación de contenidos[61]. Frente a la concepción instrumental del procedimiento, entendido como una sucesión de trámites cuya trascendencia jurídica se reduce o focaliza en el resultado final y en el control (reactivo) de legalidad de la decisión o acuerdo terminal, se impone, y hace ya tiempo que se viene demandando por la mejor doctrina, un ejercicio de sustantivización que lo convierta en auténtica garantía de racionalidad y corrección de las decisiones administrativas[62]: un informe externo no es, así, un documento más, aunque sea preceptiva su solicitud y vinculante su sentido; su contenido ha de integrarse necesariamente en la ponderación sustantiva final que dé lugar a la decisión administrativa, desde la efectiva adecuación y utilidad del cauce procedimental. Desde esta óptica es verdad que

[59] ALEGRE ÁVILA, J. M. y SÁNCHEZ LAMELAS, A., «Notas para un bosquejo de una controversia dialogada acerca de las consecuencias y efectos de la anulación del Plan General de Ordenación Urbana de Santander», *Práctica Urbanística*, núm. 145, 2017. En realidad, podría sostenerse sin mayores problemas la idea de que la necesidad de recursos hídricos no es una «cuestión sectorial», sino una exigencia interna al propio plan urbanístico. En este sentido, el Informe del Defensor del Pueblo sobre Agua y Ordenación del Territorio de 9 de marzo de 2010.

[60] O, en todo caso, actuar como auténtico requisito imperativo de validez del acto de aprobación definitiva de plan, como sugirió en su momento CANTÓ LÓPEZ, M. T.ª, «La garantía de disponibilidad ...», op. cit.

[61] Así, CRESPO PÉREZ, M. A., «El informe de las Confederaciones Hidrográficas ...», op. cit.

[62] AGUDO GONZÁLEZ, J., «Procedimiento administrativo y suspensión cautelar de planes urbanísticos. Reflexiones a la vista de los conflictos sobre existencia y disponibilidad de recursos hídricos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 280, 2013, pág. 46.

se formalizaría y endurecería, quizás, la aprobación final de los planes, pero es que resulta de pura lógica la necesidad, suficiencia y disponibilidad real de recursos hídricos para las actuaciones de urbanización[63], pero se solventarían, por otro lado, los reproches dogmáticos a la nulidad plena por ausencia o insuficiencia de meros informes[64]. La clave, entonces, no estaría en la modulación de la invalidez, en la transformación o especialización del contencioso o en la relativización de la importancia de determinados informes sectoriales —seguramente no todos—, sino en la efectiva simplificación y transformación operativa, desde su utilidad, de los procedimientos de elaboración de los planes. Volveremos a esta idea al final del estudio.

III.2. La disponibilidad de agua de calidad como garantía mínima vital

La existencia misma de agua potable suficiente[65], su distribución territorial equilibrada y la regularidad y eficiencia de los servicios públicos de abastecimiento a poblaciones son cuestiones suficientemente conocidas ya en nuestro país, que hoy se ven además agravadas por distintos factores, entre ellos obviamente las consecuencias sobre los recursos hídricos del cambio climático[66].

---

[63] De hecho, la jurisprudencia más reciente ha venido a extender el ámbito material de aplicación del mismo, desde una perspectiva mucho más ecológica de su funcionalidad. Señala así por ejemplo la STS 1428/2018, de 27 de septiembre, rec. 2339/2017, que el informe no debería evaluar sólo la disponibilidad y suficiencia de recursos hídricos para el consumo y habitabilidad de los nuevos crecimientos urbanos, sino también la existencia de los mismos para superficie verde, derivada del mínimo legal de cesión de zona verde local en las zonas residenciales, así como las futuras necesidades asociadas a las nuevas zonas calificadas como suelo industrial y a sus actividades. El informe era, de hecho, favorable con condiciones, estimando el TS sin embargo, en este sentido, que no puede darse por emitido o existente «*en relación con todos los elementos determinantes del planeamiento propuesto*» (F. J. 8º).

[64] De hecho, la propia jurisprudencia ya había entendido en ocasiones que la nulidad por ausencia o insuficiencia del informe se habría de vincular con la «falta manifiesta de contenido» del acuerdo aprobatorio definitivo del plan, STS de 12 de junio de 2015, rec. 1558/2014.

[65] Cabe solamente recordar que dentro de los criterios básicos de utilización del suelo se encuentra el de garantizar el suministro de agua (art. 20 TRLSRU).

[66] Por ejemplo, Menéndez Rexach, Á. (coord.), *Planificación y gestión del agua ante el cambio climático: Experiencias comparadas y el caso de Madrid*, La Ley, Madrid, 2013.

No se puede hablar así de suficiencia o de disponibilidad (jurídico-concesional) sin partir de la base de las propias exigencias positivas sobre la calidad exigible necesariamente hoy en día a los recursos hídricos.

Seguramente fue la Unión Europea uno de los detonantes, al poner de manifiesto en su momento una realidad de incumplimiento e inobservancia de los informes sobre disponibilidad de recursos hídricos[67], del endurecimiento jurisprudencial del cumplimiento efectivo de las exigencias (formales) externas para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos. Hoy sigue abanderando, en una nueva fase tras los sucesivos ciclos de ejecución de la Directiva Marco de Aguas, estas exigencias. Y resulta clave en este sentido la potenciación de las exigencias de calidad y salubridad de las aguas de consumo humano contenida en la Propuesta de Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano[68]. Se actualizan en ella las normas de calidad del agua potable y se introduce un nuevo enfoque de análisis transversal basado en los riesgos para el efectivo control de la calidad del agua (art. 7)[69]. Su objetivo a largo plazo es reducir los costes de los controles de calidad pero a la vez garantizar la máxima calidad del agua potable, incrementándose las obligaciones de los poderes públicos en relación con el acceso al agua, a fin de que los consumidores tengan acceso efectivo a toda la información sobre las propiedades del recurso.

Desde estas premisas generales no es descartable un fortalecimiento futuro de las obligaciones internas de control, evaluación y aseguramiento no sólo de la existencia y disponibilidad de agua

[67] *Vide* DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., «Comentarios y valoraciones a propósito de los informes del Parlamento Europeo en relación con la actividad urbanística en España y su negativa afectación al medio ambiente (en particular en la Comunidad Valenciana)», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 19, 2011, págs. 13-74.

[68] Documento COM (2017), 753 final, versión de 1 de febrero de 2018.

[69] La evaluación de los riesgos para la calidad del agua responde, así, a un modelo integral de control y seguridad preventivas, que se articula secuencialmente en obligaciones de evaluación pública de las actividades de extracción de agua destinada al consumo humano, de suministro y de distribución domiciliaria, incluyéndose en esta última fase las obligaciones de evaluación de riesgos ligados al sistema de distribución incluidos los riesgos vinculados a los productos y materiales que están en contacto con el agua potable y el control de diferentes parámetros del agua (arts. 7 a 10).

sino de su alta calidad en relación con el consumo humano, lo que se puede traducir en mayores exigencias de acreditación a la hora de aprobar instrumentos de ordenación urbanística que impliquen nuevas demandas o un incremento de la ya existente.

Y en esta misma propuesta también se avanza una previsión complementaria que puede tener igualmente influencia sobre los instrumentos de interconexión planificadora a fin de asegurar la existencia suficiente de agua para los nuevos desarrollos urbanos. Se trata de la progresiva introducción de garantías mínimas de acceso a un mínimo vital de agua por cualquier persona. Obviamente no es un problema nuclear hoy en día en nuestro país, como sí sucede en otras partes del mundo, debido a las propias garantías dimanantes del carácter demanial del recurso y obligatorio de los servicios municipales de abastecimiento de agua potable, pero no cabe desconocer una realidad, agudizada tras la última crisis económica, de situaciones extremas de pobreza, exclusión social o marginación en las que muchas veces no se encuentra reconocido ni el derecho a un acceso mínimo de agua potable. La propuesta de Directiva insiste, así, en la obligación de los Estados de mejorar el acceso efectivo al agua y promover, dentro de la libertad institucional de organización de los servicios, medidas de aseguramiento e información, con especial atención a las personas y grupos vulnerables y marginados. La efectiva asequibilidad del recurso, tanto física como económica, guarda inmediata relación, lógicamente, con las garantías de suficiencia y disponibilidad que hay que acreditar a los efectos de aprobar nuevas transformaciones urbanísticas. Y en este sentido han surgido en los últimos tiempos algunas normas autonómicas donde expresamente se ha venido a consagrar, bien que jurídicamente con matices, la existencia de un derecho humano al agua como mínimo vital. Es el caso por ejemplo de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, cuya D. F. 4ª introduce en este sentido una nueva D. A. 16ª en la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía. Ni por su discutible ubicación (sistemática e internormativa), ni por su fundamento (competencial y material) ni por su contenido (mezcla de principios generales con simples habilitaciones reglamentarias para su efectiva aplicación) cabe atisbar aquí la recepción de un auténtico derecho humano, ni la consagración ex-

plícita de un nuevo derecho fundamental, pero sí resulta destacable al menos la intención del legislador andaluz en este caso de reforzar las garantías de acceso domiciliario universal, a un precio accesible y unitario, de un volumen de agua apta para el consumo humano para atender las necesidades básicas, incluido el saneamiento[70].

III.3. Los caudales ecológicos como imperativo

En esta misma línea de reforzamiento de las garantías y exigencias de disponibilidad, suficiencia y universalidad de los servicios públicos de abastecimiento de agua a poblaciones cabe ubicar a dos recientes –e interconectados- pronunciamientos del TS relativos a la centralidad del concepto de caudales ecológicos dentro de nuestro modelo de gestión y prestación de los servicios del agua, desde su entendimiento como aquél que evita la degradación ambiental del curso de agua de que se trate, así como de su cauce y ribera. Se trata de las SSTS 1460/2018, de 3 de octubre, rec. 145/2017, y 309/2019, de 11 de marzo, rec. 4351/2016. En la primera de ellas se impugnan determinados preceptos del RD 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, el RD 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Planificación Hidrológica y otros Reglamentos, y, aún con la prevención que realiza la propia Sentencia de tratarse de una impugnación normativa que no admitiría lógicamente su sustitución positiva y de una realidad de colaboración internormativa entre las genéricas previsiones legales y reglamentarias y las más específicas y necesarias cláusulas de planificación, se confirma en ella la ineludible necesidad de determinación de los caudales ecológicos, en todo tramo de río, esté o no regulado por presas, en los respectivos planes hidrológicos, que a su vez deben haber contemplado aquellos períodos en que la disponibilidad natural pueda afectarles. La Administración tendría así cierto margen discrecional, aún sobre los

[70] Desde esta óptica se ha podido afirmar incluso que la inexistencia de recursos hídricos acreditados y disponibles para los nuevos crecimientos urbanos supondría incluso una vulneración de los derechos constitucionales a la protección del medio ambiente y a una vivienda digna, *vide* Blanes Climent, M. Á., «La acreditación de suficiencia de recursos hídricos en los desarrollos urbanísticos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 265, 2011, pág. 47.

informes técnicos necesarios, para su determinación en los planes, pero no a los efectos de la gestión o ejecución de los mismos: no puede en definitiva habilitarse reglamentariamente a la propia Administración hidráulica para rechazar la exigencia de dichos caudales en la forma prevista en los propios planes con una reducción de sus condiciones[71]. Pero en la segunda, dando un paso más, vienen a anularse incluso, sobre la base de estos fundamentos, ciertos preceptos del Trasvase Tajo-Segura. Nuestra normativa básica sobre aguas continentales impone, de principio, la necesaria compatibilidad entre la asignación y reserva de los usos del agua y el respeto de la incolumidad y sostenimiento de los ecosistemas acuáticos. Como es conocido, el art. 59.7 TRLA establece en este sentido que los caudales ecológicos o demandas ambientales no tienen el carácter de uso desde el punto de vista concesional, debiendo considerarse como una restricción general de los sistemas de explotación, aunque sí con aplicación a los mismos de la regla general de supremacía del uso para abastecimiento de poblaciones recogida en el párrafo final del art. 60.3 TRLA. Los caudales ecológicos han de fijarse, como se ha reseñado antes, en los Planes Hidrológicos de Cuenca, que han de fijar además, en atención al objetivo genérico de satisfacción de las demandas de agua, la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuras (art. 42.1 TRLA), lo cual habrá de cohonestarse lógicamente con las previsiones de los planes urbanísticos. Pues bien, y como señala el TS, de todos los componentes del régimen de los mismos que deben establecerse para las 309 masas tipo río de la Cuenca del Tajo, el Plan Hidrológico de 2016 había reducido su fijación sólo a los caudales mínimos ecológicos de 16 masas, un 5% de las totales, las denominadas como «estratégicas». Ello lleva al TS a declarar la nulidad de los preceptos impugnados, por cuanto, confirma el Tribunal, la obligación de la Administración competente consiste en establecer, en cada Plan, un régimen de caudales ecológicos completo y con carácter vinculante para el horizonte temporal del Plan (en este caso, 2015-2021), en las condiciones legalmente establecidas.

En lo que aquí interesa, ambas Sentencias (la segunda, además, con un fuerte impacto social y territorial) vienen a confirmar la ne-

[71] Se declara así nulo de pleno derecho el art. 49 *quinquies*, párrafo 2º, del Real Decreto impugnado, relativo al control y seguimiento del régimen de caudales ecológicos.

cesidad de integrar solidariamente todos los factores y condicionantes confluentes en la ordenación de los recursos hídricos. Los caudales ecológicos no sólo son restricciones generales de los sistemas de uso y abastecimiento, sino auténticos y vinculantes condicionamientos para el planificador a la hora de concretar el régimen de reservas y márgenes de disposición del recurso. Obviamente, y aun salvando la prioridad del uso para abastecimiento de poblaciones, los informes sectoriales de suficiencia y disponibilidad (efectivas) de recursos han de tener en cuenta estos condicionantes y restricciones.

III.4. Alternativas procedimentales

Parece preciso ofrecer, en fin, aún en sede dogmática, alguna alternativa viable a esta aparente contradicción, entre la esencialidad de la acreditación de recursos hídricos suficientes y de calidad, con atención en todo caso a aquellas situaciones sociales de especial vulnerabilidad, y sin merma de las ineluctables y superiores exigencias ecológicas del sistema, y la excesiva rigurosidad formal en la verificación judicial de la existencia efectiva de recursos y su disponibilidad en los supuestos de modificación del planeamiento urbanístico y ejecución a medio y largo plazo.

Puede partirse de una premisa básica y evidente: una cosa es el plan y otra el procedimiento de aprobación. El plan puede seguir siendo concebido como un mito, como un ideal de regulación completa y exhaustiva de la ciudad, de la ciudad de hoy y de la ciudad de mañana. Visión totalizadora no obstante también cuestionada. Pero el procedimiento no puede ser fruto, sólo, del racionalismo formal, sino de la composición de intereses y de la adecuada conjugación de los factores y elementos en presencia. Frente a la complejidad del mismo quizás se impone, sin perder garantías ni exigencias de control, una cierta simplificación o racionalización procedimentales, y, aún más, una efectiva innovación de las formas de actuar por parte de la Administración, más allá de las reformas superficiales (electrónicas), pero no estructurales, acaecidas en nuestro país en los últimos tiempos[72].

[72] Al respecto, pueden verse las consideraciones mantenidas hace ya tiempo por Agudo González, J., «Procedimiento administrativo ...», op. cit., pág. 46 y ss., otorgando «*pleno sentido a la consideración del procedimiento como una auténtica garantía de corrección y razonabilidad*».

Se trataría de mantener la tesis del procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento como garantía de la suficiencia de los recursos hídricos[73], desde el propio entendimiento actual de las exigencias de sostenibilidad ambiental no como límites —extrínsecos— sino como elementos —intrínsecos y de control de la discrecionalidad— de la aprobación de los planes, pero transformando el procedimiento, es decir, modulando hacia una efectiva composición de factores (trascendente a los criterios formales de prevalencia) la reconocida interdependencia de grupos normativos que convergen hoy en él[74]. Más que expresión formalizada del deber genérico de colaboración, el informe sobre suficiencia y disponibilidad de agua debería ser fruto de un efectivo ejercicio de concertación o coordinación entre las Administraciones competentes[75], desde una necesaria reinterpretación «*funcional*» de su operatividad[76]. Porque no es un trámite formal más. La necesidad de agua para cualquier actividad humana es, y seguirá siendo, un imperativo categórico, un presupuesto ineluctable de cualquier proceso de transformación física. El agua es, ineludiblemente, un elemento sustantivo de gestión sostenible del desarrollo urbanístico[77]. Junto al carácter obligatorio y vinculante del informe es preciso demandar su efectiva integración sustantiva en la articulación de la decisión administrativa —ejecutiva o normativa— final. Y esta orientación compositiva ha de acompañarse, seguramente, con planteamientos de efectivo rediseño y racionalización de la instruc-

---

[73] *Vide*, así, CHINCHILLA PEINADO, J. A., «Disponibilidad de agua ...», op. cit., pág. 42.

[74] Revitalización de la concepción «jurídico-ambiental» de los planes que también ha sido reivindicada, a propósito de alguna jurisprudencia reciente, en el caso de los planes hidrológicos, *vide* EMBID IRUJO, A., «El control judicial de la planificación hidrológica: el cumplimiento de las condiciones para aceptar el deterioro de las masas de agua por la realización de concretos proyectos. El caso del dragado del Guadalquivir», en PAREJO ALFONSO, L. y VIDA FERNÁNDEZ, J. (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el s. XXI. Libro Homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 695 y ss.

[75] *Vide* MUÑOZ AMOR, M.ª del M., «El informe de las Confederaciones ...», op. cit., pág. 417.

[76] *Vide,* así, GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., «Nulidad del planeamiento urbanístico ...», op. cit., pág. 57.

[77] SOSPEDRA NAVAS, F. J., «El agua y el desarrollo urbanístico: la suficiencia de recursos hídricos», en https://elderecho.com/el-agua-y-el-desarrollo-urbanistico-la-suficiencia-de-recursos-hidricos

ción de los procedimientos, simplificando y adecuando las formas a la utilidad final en favor del interés general de los ciudadanos.

Hay, en este sentido, algún ejemplo autonómico ya de nuevas orientaciones simplificadoras en materia de planeamiento urbanístico. El nuevo gobierno de la Junta de Andalucía, lógicamente con iniciativas y prioridades políticas y normativas diferentes al anterior, ha aprobado ya diferentes Instrucciones tendentes a la agilización, simplificación y armonización de los procedimientos de aprobación de los planes urbanísticos[78]. Entre las primeras medidas destaca, por ejemplo, la suspensión del trámite de aprobación provisional de las modificaciones de los planes generales por parte de los Ayuntamientos, cuando la Administración responsable de la tramitación sea la misma que para la aprobación definitiva, el acortamiento de los plazos de instrucción (por ejemplo el relativo a la admisión autonómica a trámite de los planes generales y la comunicación al Ayuntamiento de la complitud del expediente) o, en fin, la publicación del listado de los documentos e informes técnicos y administrativos necesarios para la integración del expediente del planeamiento general.

Se trata de iniciativas de impulso, agilización y racionalización de los procedimientos de elaboración de los planes, pero que obviamente no pueden ignorar el conjunto de requisitos esenciales (competenciales, formales, sustantivos, etc.) presentes en los mismos. Y aunque es verdad que no toda agilización, acortamiento de trámites o supresión de actos de instrucción supone una auténtica utilidad para el interés general (objetivo) implícito en el procedimiento, sí parece ineludible reconsiderar la complejidad y «coste de oportunidad» de estos procedimientos si no se quiere finalmente afrontar un cambio sustantivo de los efectos de su eventual declaración de nulidad. Tendencias hacia la racionalización —no tanto hacia la innovación sustantiva— de los procesos de toma de decisiones que habrá que compatibilizar necesariamente con el rigor en

[78] Instrucción 1/2019, de 5 de marzo, de la Dirección General de Urbanismo sobre determinadas actuaciones preparatorias de las Resoluciones de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico e Instrucción 2/2019, de 5 de marzo, de la Dirección General de Urbanismo sobre el expediente completo en el procedimiento de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento general.

la adecuada ponderación integrada de la sostenibilidad ecológica de los procesos de transformación del suelo y nuestras ciudades.

IV. CONCLUSIONES

1. Se asiste en la actualidad a la reapertura de un debate ya clásico en el seno de nuestro Derecho Urbanístico, el alcance de la invalidez de los planes generales, en contraste con la densificación de la exigencia de la acreditación de recursos hídricos para llevar a cabo nuevos procesos urbanísticos.

2. El derecho a la ciudad y al desarrollo humano (urbano) debe compatibilizarse con la simplificación y racionalización de los procedimientos de elaboración de los instrumentos generales de ordenación urbanística.

3. Es necesario conciliar las dos visiones en principio antagónicas del debate: legalidad y seguridad jurídica, desde la propia eficiencia —jurídica y social— de la simplificación y la claridad regulatorias.

4. No se trata de cuestionar, en sede legal, la naturaleza reglamentaria de los planes, sino de amortiguar o racionalizar, de acuerdo con los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad y sostenibilidad institucional, sus intensas consecuencias anulatorias, admitiéndose quizás, como en el caso de los actos, una cierta graduación de las mismas (sobre todo teniendo en cuenta la realidad de que, en el fondo, no todo el plan tiene contenido reglamentario, y que una cosa es el producto o instrumento final y otra el procedimiento —y sus posibles vicios— de elaboración).

5. Las propuestas legales de reconsideración de la naturaleza reglamentaria integral de los planes, y de modulación consecuente de los efectos anulatorios de los vicios, sobre todo formales, del procedimiento, y de aplicación de los principios de conservación y relatividad de la invalidez suscitan, sin embargo, dudas interpretativas, desde la consideración central de aquéllos como actos administrativos (mixtos) generales, entre otros aspectos desde el punto de vista impugnatorio.

6. Sin agua no hay vida, ni desarrollo humano (urbano): resulta justificada la necesidad de acreditación de la existencia, suficiencia

y disponibilidad (física y jurídica) de recursos hídricos para atender las necesidades de abastecimiento de la población de los futuros desarrollos urbanos o de transformación urbanística. Lo desproporcionado (sobre todo desde el punto de vista procedimental) pueden ser las consecuencias al respecto de la anulación del plan.

7. La concurrencia y solapamiento de grupos normativos en la operatividad del informe ha de resolverse funcionalmente mediante enfoques de decisión compartida, más que de prevalencia internormativa, a través de la integración sustantiva de su contenido en la decisión final.

8. El control preventivo de la existencia de recursos hídricos en materia urbanística debe acomodarse, próximamente, a las nuevas exigencias comunitarias de potenciación de las normas de calidad del agua potable, desde el nuevo enfoque de análisis transversal basado en los riesgos, así como a las ineluctables previsiones relativas al acceso al agua como mínimo vital.

9. Las garantías de sostenibilidad implícitas en la determinación de los denominados caudales ecológicos, en el seno de los modelos actuales de gestión y prestación de los servicios del agua, pueden intensificar también las exigencias de disponibilidad efectiva de recursos hídricos, desde la matización paralela de la capacidad innovativa de la Administración en sede de planificación hidráulica.

10. Una solución transaccional al debate de fondo planteado puede pasar, frente a la complejidad sustantiva del plan, por la simplificación formal de su tramitación, priorizando el enfoque directivo de composición e integración material de intereses (entre ellos la ineludible exigencia de recursos hídricos de calidad para el abastecimiento, como requisito intrínseco de control de sostenibilidad) sobre el rígido diseño formal de elaboración de los planes, como empieza suceder ya en algunas Comunidades Autónoma.

V. BIBLIOGRAFÍA

AGUADO I CUDOLÁ, V.; PARISIO, V. y CASANOVAS IBÁÑEZ, Ó. (coords.), *El derecho a la ciudad. El reto de las smart cities*, Atelier, Barcelona, 2019.

AGUDO GONZÁLEZ, J. (coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Bosch, Barcelona, 2018.

— «Procedimiento administrativo y suspensión cautelar de planes urbanísticos. Reflexiones a la vista de los conflictos sobre existencia y disponibilidad de recursos hídricos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 280, 2013

ALEGRE ÁVILA, J. M. y SÁNCHEZ LAMELAS, A., «Notas para un bosquejo de una controversia dialogada acerca de las consecuencias y efectos de la anulación del Plan General de Ordenación Urbana de Santander», *Práctica Urbanística*, núm. 145, 2017.

ALENZA GARCÍA, J. F., *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos, Thomson Reuters Aranzadi*, Pamplona, 2017.

ALONSO MÁS, M. J. y REVUELTA PÉREZ, I., Buena fe contra demolición urbanística. Cuestiones sustantivas y procesales, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, Pamplona, 2018.

BAÑO LEÓN, J. M., «El plan urbanístico en ruina (Un esbozo de reconstrucción)», *Práctica Urbanística*, núm. 144, 2017.

— «Reconsideración sobre el régimen de impugnación del plan urbanístico», en GIFREU FONT, J.; BASSOLS COMA, M. y MENÉNDEZ REXACH, Á. (dirs.), *El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, Madrid, 2016.

BASSOLS COMA, M., «La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación judicial», en SORIA MARTÍNEZ, G. y BASSOLS COMA, M. (coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017.

BLANES CLIMENT, M. Á., «La acreditación de suficiencia de recursos hídricos en los desarrollos urbanísticos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 265, 2011.

CANTÓ LÓPEZ, M.ª T., «La garantía de disponibilidad de recursos hídricos en la aprobación definitiva de los planes urbanísticos», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 1 de julio de 2013.

CRESPO PÉREZ, M. A., «El informe de las Confederaciones Hidrográficas sobre suficiencia y disponibilidad de agua y los planes urbanísticos», *Revista de Derecho, Agua y Sostenibilidad*, núm. 0, 2016.

DE COMINGES CÁCERES, F., «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*, núm. 314, 2017.

DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., «Comentarios y valoraciones a propósito de los informes del Parlamento Europeo en relación con la actividad urbanística en España y su negativa afectación al medio ambiente (en particular en la Comunidad Valenciana)», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 19, 2011.

DOMÉNECH PASCUAL, G., *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

EMBID IRUJO, A., «El control judicial de la planificación hidrológica: el cumplimiento de las condiciones para aceptar el deterioro de las masas de agua por la realización de concretos proyectos. El caso del dragado del Guadalquivir», en PAREJO ALFONSO, L. y VIDA FERNÁNDEZ, J. (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el s. XXI. Libro Homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

ESCRIBANO TESTAUT, P., «Las causas y los efectos —directos y colaterales— de la declaración de nulidad del PGOU de Ourense», *Práctica Urbanística*, núm. 121, 2013.

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

FERNÁNDEZ TORRES, J. R., «La paradoja de la insuficiencia de recursos hídricos hunde el Plan General de Santander. A propósito de la STS de 8 de noviembre de 2016 (RC 2682/2015)», *Revista de Administración Pública*, núm. 203, 2017.

FERNÁNDEZ VALVERDE, R., «La modificación del planeamiento urbanístico como vía para convalidar la nulidad del planeamiento», en AGUDO GONZÁLEZ, J. (coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Bosch, Barcelona, 2018.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., «No al ladrillo sin agua: nulidad sobrevenida del Plan por falta de recursos hídricos», en http://abogados-urbanismo.blogspot.com/2016/11/no-al-ladrillo-sin-agua.html

GARCÍA MANRIQUE, R., *El valor de la seguridad jurídica*, Iustel, Madrid, 2012.

GARCÍA MORAGO, H., «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*, núm. 326, 2018.

GONZÁLEZ RÍOS, I., «La vis expansiva del concepto «procedimiento administrativo común» en nuestros días», *Revista de Administración Pública*, núm. 207, 2018.

GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., «Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto», *Documentación Administrativa*, núm. 5, 2018.

— «Invalidez sobrevenida de los actos de aplicación del planeamiento urbanístico nulo», en *Estudios sobre planeamiento territorial y urbanístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

— «Límites a la declaración de nulidad del planeamiento», en LÓPEZ RAMÓN, F. y VILLAR ROJAS, F. J. (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, AEPDA-INAP, Madrid, 2017.

— «El principio de especialidad como límite a la declaración de nulidad del planeamiento», en GIFREU FONT, J.; BASSOLS COMA, M. y MENÉNDEZ

REXACH, Á. (dirs.), *El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, Madrid, 2016.

GIFREU FONT, J., «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*, Bosch, Barcelona, 2018.

— «Los efectos jurídicos de la anulación del planeamiento urbanístico sobre los actos singulares de aplicación. Especial referencia a los instrumentos de ejecución y títulos administrativos habilitantes dictados a su amparo», en SORIA MARTÍNEZ, G. y BASSOLS COMA, M. (coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017.

— «La falta de acreditación de la suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos como causa de nulidad de los planes de urbanismo», en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. (dir.), *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach, Vol. II, Thomson Reuters Aranzadi*, Pamplona, 2018.

IGLESIAS GONZÁLEZ, F., «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*, Bosch, Barcelona, 2018.

JIMÉNEZ BUESO, Á., «El procedimiento de declaración de nulidad de los actos y disposiciones dictados en fraude de la ejecución de sentencias en materia de urbanismo», *Diario La Ley*, núm. 7568, 2011.

LÓPEZ RAMÓN, F., «La calificación de los vicios de los reglamentos», *Revista de Administración Pública*, núm. 205, 2018.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (coord.), *Planificación y gestión del agua ante el cambio climático: Experiencias comparadas y el caso de Madrid*, La Ley, Madrid, 2013.

MORENO LINDE, M., «La función normalizadora del planeamiento urbanístico, en especial en el suelo urbano. Reflexiones al hilo de la anulación del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 44, 2017.

MORENO MOLINA, A. M., *Urbanismo y Medio Ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

MUÑOZ AMOR, M. M., «El informe de las Confederaciones Hidrográficas sobre suficiencia y disponibilidad de agua en el marco del cambio climático y de la buena administración», en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. (dir.), *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach, Vol. II*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018.

NARVÁEZ BAENA, I., «Incidencia de la anulación de la ordenación territorial en la adaptación y revisión del planeamiento urbanístico general», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98, 2017.

PÉREZ LUÑO, A. E., *La seguridad jurídica*, 2.ª ed., Ariel, Barcelona, 1994.

RAMOS MEDRANO, J. A., «Más de 90 planes de urbanismo anulados judicialmente por no justificar la disponibilidad de recursos hídricos», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 67, 2017.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *La buena administración del Urbanismo. Principios y realidades jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

SÁNCHEZ LAMELAS, A., «La declaración de nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Santander y el tsunami que se avecina», *Práctica Urbanística*, núm. 144, 2017.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes», *Práctica Urbanística*, núm. 141, 2016.

— «Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos», *Revista de Administración Pública*, núm. 195, 2014.

SANZ HEREDERO, J. D., «Consecuencias jurídicas de la declaración de nulidad de los instrumentos de planeamiento sobre las licencias urbanísticas y situación jurídica de los terceros adquirentes afectados», *Práctica Urbanística*, núm. 141, 2016.

SORIA MARTÍNEZ, G., «Los efectos de la nulidad de los planes en la clasificación, el régimen jurídico del suelo y la ordenación urbanística», en SORIA MARTÍNEZ, G. y BASSOLS COMA, M. (coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017.

SORIA MARTÍNEZ, G. y BASSOLS COMA, M. (coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017.

SOSPEDRA NAVAS, F. J., «El agua y el desarrollo urbanístico: la suficiencia de recursos hídricos», en https://elderecho.com/el-agua-y-el-desarrollo-urbanistico-la-suficiencia-de-recursos-hidricos.

TARDÍO PATO, J. A., «Suficiencia y disponibilidad de agua para los desarrollos urbanísticos y la ineludible coordinación entre la planificación hidrológica y la planificación del territorio», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 22, 2012.

TOLOSA TRIBIÑO, C., «Agua y Urbanismo. La disponibilidad de recursos hídricos», en CERDEIRA PÉREZ, J. A. y DOMÍNGUEZ BLANCO, J. M.ª (dirs.), *Cuestiones actuales de Derecho Urbanístico*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018.

TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1996.