LA GRAVE INSEGURIDAD JURÍDICA DERIVADA DE LA DECLARACIÓN JUDICIAL DE NULIDAD DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA Y POSIBLES REFORMAS QUE RESTABLEZCAN LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL URBANISMO*

THE SERIOUS LEGAL INSECURITY DERIVED FROM THE JUDICIAL DECLARATION OF NULLITY OF THE GENERAL URBAN MANAGEMENT PLANS AND POSSIBLE REFORMS THAT RESTORE THE LEGAL SECURITY IN URBANISM

Por Jorge Ortiz Ramírez
Abogado (Asociado Senior)
de Andersen Tax & Legal

R E S U M E N

Ante la anulación continuada de planes generales de ordenación urbana por parte del Tribunal Supremo y las graves consecuencias que acarrea la declaración de su nulidad y expulsión del ordenamiento jurídico, afectando a los instrumentos de planeamiento de desarrollo así como a los actos administrativos de aplicación —instrumentos de gestión y licencias—, sin que sea posible la subsanación del defecto ni la conservación de los actos administrativos ejecutados en su tramitación y no afectados por el motivo de nulidad, está provocando una enorme inseguridad jurídica en el sector, lo que repercute negativamente en la inversión económica para la urbanización de terrenos y posterior edificación, y motiva que se esté replanteando actualmente por la doctrina, la jurisprudencia y el legislador la naturaleza normativa de los planes, y se empie-

* Recibido en enero de 2020 y aceptado el mismo mes.

ce a tener en cuenta su posible configuración como un acto administrativo, si bien no en su totalidad, sí al menos en parte de su contenido.

Palabras clave: planeamiento, nulidad, seguridad jurídica, convalidación y subsanación.

ABSTRACT

Given the continued annulment of general urban planning plans by the Supreme Court and the serious consequences of the declaration of their nullity and expulsion from the legal system, affecting development planning instruments as well as administrative acts of application —instruments of management and licenses—, without being able to correct the defect or preserve the administrative acts executed in its processing and not affected by the nullity reason, it is causing enormous legal insecurity in the sector, which negatively impacts the economic investment for the urbanization of land and subsequent construction, which motivates that it be rethinking the doctrine, jurisprudence and legislator, the normative nature of the plans and begins to take into account its possible configuration as an administrative act, if well not in its entirety, at least in part of its content.

Keywords: planning, nullity, legal security, recognition and remedy.

SUMARIO

I. CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA NULIDAD Y EXPULSIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO CON EFECTOS RETROACTIVOS DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA POR LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA.

II. RAZONES POR LAS QUE EL PLAN GENERAL ES SUMAMENTE VULNERABLE Y SUSCEPTIBLE DE ANULACION JUDICIAL.
- II.1. Recurso indirecto sin limitación temporal.
- II.2. El ejercicio abusivo de la acción pública.
- II.3. La anulación del Plan por la falta de un informe sectorial.
- II.4. La anulación del Plan General por la falta de publicación de su normativa.

III. EFECTOS DE LA NULIDAD DEL PLAN GENERAL, EN PARTICULAR SOBRE EL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO, ACTOS DE GESTIÓN Y ACTOS DE EDIFICACIÓN.
- III.1. Efectos de la nulidad del Plan General.
- III.2. Efectos sobre el planeamiento de desarrollo
- III.3. Efectos sobre los instrumentos de gestión urbanística
- III.4. Efectos sobre las licencias.

IV. CONFLICTO ENTRE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y LA DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

V. LOS PLANES GENERALES ¿SON NORMAS, ACTOS ADMINISTRATIVOS O TIENEN UNA NATURALEZA MIXTA?

VI. LA REACCIÓN DE OTROS PAISES DE NUESTRO ENTORNO ANTE LA INSEGURIDAD JURÍDICA GENERADA POR LA ANULACIÓN DE PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA.
VI.1. Derecho Alemán.
VI.2. Derecho Francés.

VII. PROPOSICION DE LEY DE «MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y PROCESAL PARA REFORZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ÁMBITO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA» (Boletín Oficial de las Cortes Generales nº 319-1, de 15 de octubre de 2018)
VII.1. Medidas a introducir en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015.
VII.2. Medidas a introducir en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
VII.3. Títulos competenciales.

VIII. ¿PODRÍA EL TRIBUNAL SUPREMO CAMBIAR SU DOCTRINA SOBRE LA NATURALEZA NORMATIVA DE LOS PLANES Y LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA NULIDAD?, ¿PODRÍA MODULAR LOS EFECTOS DE LA NULIDAD Y ADMITIR LA SUBSANACIÓN?
VIII.1. Sobre la posibilidad de cambio de la doctrina jurisprudencial respecto de la naturaleza normativa de los planes generales
VIII.2. Respecto de la posibilidad de admitir la subsanación de los planes generales.

IX. CONCLUSIONES.

X. BIBLIOGRAFÍA.

I. CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA NULIDAD Y EXPULSIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO CON EFECTOS RETROACTIVOS DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA POR LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA.

Uno de los temas más candentes y de mayor envergadura que se plantean en el urbanismo actual son los efectos derivados de la declaración judicial de nulidad de un instrumento de planeamiento general como los son los Planes Generales de Ordenación Urbana o las Normas Subsidiarias, por sentencias judiciales finalmente dictadas por el Tribunal Supremo.

Se trata de una cuestión que reviste una gran trascendencia, por cuanto que los planes generales desde la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, constituyen la base necesaria y fundamental de toda la ordenación urbana, siendo el medio del que se valen las Administraciones Públicas para configurar las facultades de los propie-

tarios, condicionar el desarrollo de la ciudad y equilibrar los beneficios y las cargas que se derivan del crecimiento de la población y la necesidad de incorporar nuevo suelo a los usos urbanísticos[1]. Se trata de la herramienta jurídica fundamental para disciplinar la transformación del suelo para hacerlo apto para usos urbanos, así como para establecer el régimen jurídico de los aprovechamientos urbanísticos del suelo transformado. En palabras de Delgado Barrio, el plan «*es ante todo un dibujo que nos dice qué es lo que se quiere hacer con la ciudad, vinculando el suelo a un determinado curso y con ello trazando el estatuto jurídico de cada parcela*»[2].

Al tener el carácter de norma jurídica de rango reglamentario, los Tribunales de Justicia sólo pueden declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo aprobatorio del instrumento general de planeamiento, lo que comporta su exclusión del ordenamiento jurídico como si nunca hubiera existido —efecto retroactivo de la sentencia o «ex tunc»—, con la consecuente anulación en cascada o también conocido como «efecto dominó», de todos los instrumentos de planeamiento de desarrollo y de gestión, así como de las licencias otorgadas no firmes que se hubieren dictado. Por otro lado, al tratarse de una norma jurídica y no de un acto administrativo, no es posible la nulidad parcial, de suerte que no afecte a la totalidad del instrumento de planeamiento, evitándose de esta forma la injusticia de anular el plan en toda su integridad cuando el defecto anulatorio sólo afecta a una parte del término municipal.

Tampoco permite que se pueda enmendar o convalidar el defecto que desembocó en la nulidad, lo que evitaría el tener que repetir una tramitación tan compleja y dilatada en el tiempo como es la requerida para la aprobación de un plan general, que siempre exige de trámite de información pública y de la recopilación de numerosísimos informes exigidos por las distintas normas sectoriales de aplicación. Al tratarse de una nueva tramitación, debe de aplicar el marco normativo urbanístico a la sazón vigente, siendo muy probable que sea distinto del marco normativo vigente en la tramitación anterior, dado que las sentencias firmes anulatorias

[1] MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M., «*El Planeamiento Urbanístico*», Iustel, Madrid, 2007, pág. 38.

[2] DELGADO BARRIO, J., «*El control judicial de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*», El Consultor de los Ayuntamientos, nº 8, 1997, página 1115.

suelen dictarse habiendo transcurrido bastantes años después de la aprobación del plan, lo que dificulta la legalización de lo ordenado y materializado no afectado por el motivo de nulidad.

La nulidad del planeamiento general implica la reviviscencia del planeamiento anterior, el cual no contempla las nuevas sectorizaciones de suelo operadas durante la vigencia del instrumento anulado, por lo que éstos quedan carentes de toda cobertura jurídica que permita la continuidad de su desarrollo. Así, por ejemplo, en la STS de 2 de marzo de 2016 (RC 1626/2015), afirma de forma concluyente que:

> «*El efecto primordial de la nulidad de una disposición general, categoría a la que pertenecen los instrumentos de planeamiento urbanístico, aun sus modificaciones singulares, es que revive la vigencia de la disposición o norma derogada por la que ha sido objeto de anulación*».

Conforme con el informe especial de la Cámara de Cuentas de Andalucía, de fiscalización de la adaptación de los planes generales de ordenación urbanística de los municipios de más de 50.000 habitantes a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), el tiempo medio de vigencia de un PGOU desde su aprobación al inicio de su revisión es de 8 años y 4 meses, y el tiempo medio de duración de la revisión es de 4 años y 8 meses, lo que totaliza un periodo total de 12 años y 2 meses, por lo que es fácilmente comprensible que el planeamiento anterior está totalmente desactualizado en el momento en que recupera de nuevo su vigencia[3].

Este riesgo de vacío y parálisis de la actividad administrativa urbanística del municipio derivada de la anulación judicial del plan, está fomentando una mala práctica entre los Ayuntamiento, consistente en evitar la revisión del planeamiento y sustituirla por innumerables modificaciones puntuales del plan vigente que no tienen en cuenta la ordenación del conjunto del suelo del término municipal.

Además, se puede apreciar una severa interpretación por parte del Tribunal Supremo de la regulación de la nulidad de las dispo-

[3] GABRIEL ORTEGA, M., «*La nulidad del Planeamiento General Urbanístico. Guía práctica para anular un PGOU*», Sepin, Las Rozas (Madrid), 2018, página 11.

siciones generales cuando se trata de planes urbanísticos, no admitiendo la nulidad parcial del documento, ni la posible subsanación de los defectos detectados, ni la conservación de los trámites realizados en su tramitación y no afectados por el motivo de nulidad, ni la conservación plena de los actos administrativos firmes, lo que ha llevado a plantear por la doctrina en la actualidad y con mayor vigor que nunca, la exigencia de proporcionalidad y ponderación entre los vicios apreciados y los efectos derivados de la sentencia declaratoria de nulidad.

Por otro lado, no existen mecanismos rápidos en las distintas legislaciones urbanísticas autonómicas que cubran el vacío normativo en el que se encuentran los municipios como consecuencia de la nulidad del plan general, lo que ocasiona la paralización de la gestión urbanística al carecer en la mayoría de los casos de cobertura legal con el planeamiento revivido, que permita a los servicios técnicos y jurídicos del Ayuntamiento el poder informar favorablemente, y al órgano administrativo competente el seguir otorgando autorizaciones administrativas que den continuidad a los desarrollos urbanísticos. A diferencia de lo que ocurría en el artículo 70.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, que permitía no someter a información pública normas de transitorias si existía un motivo de urgencia, el vigente artículo 25 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, obliga a someter todos los instrumentos de planeamiento a información pública, siendo una consecuencia obligada de los artículos 9.2 y 105 a) de la Constitución Española, lo que dificulta una rápida aprobación de las referidas normas transitorias, urgentes o subsidiarias que pudieran completar al planeamiento revivido e incluso sustituirlo, legalizando la realidad existente de forma temporal hasta la aprobación del nuevo instrumento de planeamiento general.

En definitiva, la declaración de nulidad del plan general provoca una enorme inseguridad jurídica, en especial cuando las inversiones se están realizando. Afecta a los suelos en fase de gestión con instrumentos de planeamiento parcial aprobados, a suelos en fase de reparcelación con el proyecto de compensación inscrito en el Registro de la Propiedad, a los suelos en urbanización, a los suelos urbanizados y en ejecución de licencias de obras no firmes, condenándolos a la parálisis hasta que se tramite de nuevo un nuevo

Plan General de Ordenación Urbana que legalice lo previsto en el instrumento anterior mediante la subsanación del concreto defecto que motivó la nulidad. Incluso puede afectar a los compradores de viviendas que adquirieron de buena fe, confiados en el contenido del Registro de la Propiedad, pero sobre los que se imponen los efectos de la nulidad del planeamiento, vía ejecución de sentencia que puede comportar la anulación de las inscripciones registrales. En definitiva, ocasiona una paralización del desarrollo urbano de la ciudad, no siendo posible la continuidad de operaciones de urbanización, actos de edificación e implantación de actividades que no tuvieren cobertura en el anterior planeamiento general que revive como consecuencia de la nulidad.

También genera una enorme preocupación en los Ayuntamientos por las posibles reclamaciones de responsabilidad patrimonial que pueden interponer todos los administrados y ciudadanos que confiando en el planeamiento general iniciaron desarrollos urbanísticos, incurriendo en gastos de planeamiento, de gestión, y de urbanización de los suelos o comenzaron actos edificatorios sobre solares confiando en las autorizaciones dadas y en la legalidad del planeamiento general.

Se ha planteado la duda de cómo debe de reaccionar el Ayuntamiento cuando el plan general ha sido declarado nulo por sentencia del Tribunal Superior de Justicia autonómico pero recurrido en casación hasta que ésta se resuelva. El Tribunal Supremo ha manifestado que mientras la sentencia no sea firme, la Administración puede seguir aplicado la norma impugnada, pero el tribunal sentenciador de forma coherente con su sentencia anulatoria, puede anular los actos de aplicación del plan general. Así en la STS de 30 de enero de 2014 (RC 3045/2011), declara que:

> «*A la Administración (...) no le es exigible que venga obligada a aplicar de forma inexorable una resolución carente de firmeza en punto a las resoluciones que daba de dictar en aplicación de dicho reglamento y le es dable esperar a que la dictada resolución adquiera firmeza a tal efecto. Es cuestión que queda a expensas de su propia valoración. Y del mismo modo que puede, evidentemente, enderezar su rumbo a partir de la anulación decretada en sede judicial, puede también seguir aplicando el reglamento (a menos claro está que proceda dar el curso correspondiente a la ejecución provisional*

> *de la sentencia). Caso de confirmarse la sentencia dictada en instancia, entonces sí tiene forzosamente que enderezar su rumbo inicial; pero, como dicha resolución judicial podría también llegar a revocarse, la Administración podría seguir ajustando sus resoluciones al sentido inicial de sus disposiciones, sin que pueda formularse reproche alguno contra ella por la expresada razón*».

Normalmente no suele acordarse medidas cautelares respecto del plan general impugnado como puede ser la solicitud de su suspensión, por entender los Tribunales que debe primar el interés general subyacente en el plan general. Por ejemplo, la STS de 21 de octubre de 2009 (RC 5206/2008), manifiestó que «*el planeamiento, cual disposición de carácter general, conlleva, implica y supone un interés general*».

El problema se agrava porque la nulidad de un planeamiento general no constituye actualmente un fenómeno aislado, sino que, por el contrario, son muchos los instrumentos de planeamiento general que se han declarado nulos por los Tribunales de Justicia como son los casos de Madrid, Toledo, Valladolid, Castellón, Santander, Orense, Vigo, Gijón, etc., pudiéndose afirmar que han adquirido naturaleza de patología. Santamaría Pastor, detectó que sólo en el año 2014 se produjeron 132 anulaciones judiciales de planes de urbanismo[4], lo que evidencia la magnitud del problema, con las importantes repercusiones económico-sociales, jurídicas e incluso sobre la aptitud de los municipios de dar sostenibilidad a la planificación urbanística, empezando a surgir una crisis de credibilidad de los planes generales. Como declara Gabriel Soria Martínez, «*desgraciadamente ha dejado de ser una anécdota para convertirse en una lamentable categoría*»[5].

Uno de los motivos de la alta probabilidad de que finalmente triunfe una impugnación judicial de un Plan General es debido a

---

[4] SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «*Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes*», Revista Práctica Urbanística, n.º 141, pág. 6 y ss.

[5] SORIA MARTÍNEZ, G., «La nulidad de los planes urbanísticos y sus efectos sobre la ordenación y la gestión urbanística», en «*Jornadas sobre los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos y el registro de la propiedad*», Centro de Estudios del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2018, págs. 53 y ss.

la creciente complejidad de estos documentos, así como por su volumen y extensión, lo que dificulta también su flexibilidad y adecuación de los mismos a la realidad y necesidades sociales de cada momento[6]. Por otro lado, al tratarse de una potestad discrecional, el conocido «*ius variandi*» de la Administración en materia de planeamiento urbanístico, va a demandar un control continuo de verificación de si realmente las decisiones adoptadas por el Ayuntamiento cuentan o no con motivación suficiente del interés general que lo aleje de la arbitrariedad.

Otro motivo de la recurrente impugnación de los planes generales radica en que en la ordenación futura de la ciudad confluyen muchos intereses no sólo económicos, como la calidad de vida de los vecinos o la protección del medio ambiente que incentivan su impugnación judicial[7].

Esta situación actual constituye un atentado contra la seguridad jurídica, siendo el sector privado el principalmente afectado. Hay que tener en cuenta que el planeamiento como función pública y resultado del ejercicio de una potestad administrativa por parte del Ayuntamiento, dibuja el detalle de las ciudades, pero su ejecución y en especial la urbanización de los nuevos sectores de suelo urbanizable u operaciones de reforma interior en suelo urbano no consolidado suelen ser competencia del sector privado, propietarios o agente urbanizador, por ser éste el sistema de gestión mayoritario, siendo muy residuales los sistemas de gestión por expropiación o cooperación forzosa, ambos de titularidad pública.

Indudablemente la seguridad jurídica constituye una exigencia de la estabilidad económica y social de un Estado. De hecho, en el artículo 9.3 de la Constitución Española se reconoce este principio fundamental como informador de su ordenamiento jurídico, y el Tribunal Constitucional nº 27/1981, de 20 de julio (BOE nº 193, 13 de agosto 1981), lo define como:

> «*la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbi-*

[6] Garcia Rubio, F., «*Problemas actuales del Derecho Urbanístico*», Editorial Dykinson, 2007, pág. 80.

[7] Valenzuela Rodríguez, M. A., «*La anulación de instrumentos de planeamiento*», RDU Ediciones, Madrid, 2019, pág. 54.

trariedad, equilibrada de tal suerte que debe de permitir promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad».

Este principio esencial del Estado de Derecho, especialmente dirigido al aplicador del Derecho, tiene un enorme valor normativo, político y social, lo que exige a los poderes del Estado, en especial al legislativo, la búsqueda de una solución normativa que evite el grave perjuicio que en estos momentos están ocasionando las declaraciones judiciales de nulidad de los Planes Generales de Ordenación Urbana. De hecho el Tribunal Constitucional en su sentencia 46/1990, de 15 de marzo (BOE nº 85, 09 de abril de 1990), recordó que:

> «*la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe de perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe de procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe de huir de provocar situaciones objetivamente confusas...*»

Si bien somos también conscientes que el principio de seguridad jurídica y el derecho constitucional a una vivienda digna puede entrar en contradicción con el derecho a la tutela judicial efectiva de quien obtiene una sentencia declarativa de la nulidad del instrumento de planeamiento, por lo que los órganos judiciales deben de resolver en qué concretos términos ha de ponderarse la tensión entre los derechos a la tutela judicial efectiva del recurrente y la proporcionalidad y seguridad jurídica de los terceros que se ven afectados por la sentencia firme, tras la culminación de un largo procedimiento judicial que puede durar no sólo años sino lustros y que se encuentran con una realidad física y jurídica transformada respecto de la situación inicial.

La nulidad del plan provoca efectos muy relevantes no sólo sobre la actividad económica sino también sobre derechos constitucionales como el derecho de propiedad y el de acceso a una vivienda digna y adecuada, por lo que parece razonable que se haga un esfuerzo por parte del legislador y del poder judicial, en dictar una nueva normativa estatal o una nueva doctrina jurisprudencial respectivamente, que revierta la situación actual de confusión y parálisis en a actividad urbanística de un municipio cuyo planeamiento general ha sido anulado, con las graves consecuencias que ocasiona para la economía y

los derechos de los ciudadanos que no pueden urbanizar, edificar o implantar nuevas actividades sin estar realmente afectados por el motivo que determinó la nulidad completa del documento.

Por otro lado, la anulación del planeamiento general puede afectar a diferentes actuaciones ya desarrolladas por la Administración como en materia de expropiación forzosa, procedimientos administrativos sancionadores o procedimientos judiciales penales, etc.

En el caso de expropiaciones forzosas ejecutadas, la nulidad del planeamiento repercute en la propia validez de la expropiación. Conforme con el artículo 42.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, la aprobación del instrumentos de ordenación territorial o urbanístico implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, por lo que la anulación del plan comporta la invalidez de la expropiación por la inexistencia sobrevenida de la causa o desaparición de la «causa expropiandi» que debe de mantenerse en el tiempo de forma permanente[8]. La nulidad del plan general así como la ineficiencia del planeamiento por la falta de su publicación[9], impide que pueda dar cobertura a la expropiación ejecutada. El artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que mantiene la eficacia de los actos administrativos firmes ante sentencias firmes anulatorias de una disposición general, no puede ser invocado en estos casos, por cuanto que la jurisprudencia considera que la falta de causa expropiandi no es susceptible de subsanación[10]. Normalmente aunque se anule el expediente expropiatorio, si la obra se encuentra ejecutada y no es posible la restitución «in natura», lo que procede es una indemnización sustitutoria que suele cuantificarse en el 25% del justiprecio fijado, además del cinco por ciento del premio de afección y los intereses legales correspondientes, criterio jurisprudencial susceptible de modificación en atención a las circunstancias concurrentes[11].

---

[8] Véanse STS de 2 de abril de 2008 (RC 8489/2003), STS de 2 de junio de 2009 (RC 3603/2005), STS de 23 de junio de 2009 (RC 4806/2005), STS de 1 de diciembre de 2011 (RC 3023/2008) o STS de 26 de enero de 2016 (RC 1142/2014).

[9] Véase STS de 24 de diciembre de 2002 (RC 8914/1997).

[10] Véase STS de 23 de junio de 2009 (RC 4806/2005).

[11] Véanse STS de 11 de octubre de 2004 (RC 3362/2000), STS de 14 de junio de 2006 (RC 2057/2003) y STS de 24 de marzo de 2009 (RC 6907/2005).

En cuanto a procedimientos sancionadores abiertos por la Administración o procedimientos penales, la anulación del plan puede implicar que el suelo tenga una clasificación y categoría distinta, por lo que puede no resultar aplicable el tipo de la infracción administrativa o penal. Por tanto, no se trata de una cuestión de retroactividad de la disposición sancionadora más favorable[12], sino de calificación del tipo.

II. RAZONES POR LAS QUE EL PLAN GENERAL ES SUMAMENTE VULNERABLE Y SUSCEPTIBLE DE ANULACION JUDICIAL

Normalmente el «ius variandi» de la Administración, potestad para definir conforme con el interés general el futuro de la ciudad, suele colisionar con los intereses de los propietarios de suelos y con muchos intereses económicos creados, por lo que suelen ser fácilmente impugnables, teniendo en cuenta que la legitimación activa en el ámbito urbanístico es casi universal y sin limitación alguna.

Dada la naturaleza jurídica de disposición de carácter general atribuida de forma constante por la jurisprudencia del Tribunal Supremo a los planes generales, considerándolos como norma jurídica de rango reglamentario[13], hace que éstos sean más fácilmente impugnables que los actos administrativos, entre otras razones por las siguientes:

II.1. Recurso indirecto sin limitación temporal

El carácter normativo de los Planes Generales permite la aplicación de los artículos 25.1 y 26.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que posibilita la impugnación indirecta de las disposiciones de carácter general con ocasión de la impugnación de las disposiciones y los actos que se produzcan en aplicación de las mismas a causa de la ilegalidad de las primeras. Así lo ha declarado la jurisprudencia,

[12] Véase STS de 24 de febrero de 2016 (RC 1278/2014).

[13] Véanse STS de 8 de mayo de 1968, STS de 7 de febrero de 1987, STS de 17 de octubre de 1988, STS de 9 de mayo de 1989, STS de 6 de noviembre de 1990, STS de 22 de mayo de 1991 y STS de 2 de junio de 2008.

entre otras, en la STS de 17 de octubre de 1997 (RC 872/1992) que manifiesta que:

> «*Esta Sala ha puesto de relieve reiteradamente la naturaleza normativa de los Planes de Ordenación Urbana y como consecuencia ha señalado la viabilidad de su impugnación indirecta al producirse los actos de aplicación de aquéllos*».

II.2. El ejercicio abusivo de la acción pública

En el ámbito urbanístico se reconoce la acción pública de manera que cualquier ciudadano puede impugnar el Plan General, así como cualquier instrumento de planeamiento de desarrollo o cualquier acto administrativo dictado en su aplicación, como instrumentos de gestión o licencias. Concretamente, en la letra f) del artículo 5 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 31 de octubre de 2015, lo reconoce como un derecho que integra el estatuto básico del ciudadano, diciendo que todos los ciudadanos tienen derecho a «*ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora*». *Se* regula en el artículo 62 del mismo texto legal, la acción pública para exigir ante los órganos administrativos y judiciales «*la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística*». Esta universalidad en la legitimación activa se viene justificando por el legislador en que los bienes jurídicos que están en juego afectan a toda la colectividad.

Por tanto, el alcance de la legitimación activa para impugnar es ilimitada, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores como el del medio ambiente, en el que se limita a las personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Incluso la jurisprudencia llega a reconocer legitimación activa para instar la ejecución de sentencia, a quienes no hubiere sido parte en el proceso declarativo previo[14].

---

[14] Véase STS de 23 de abril de 2010, citada en la STS de 18 de noviembre de 2014 (recurso 3194/2014), cuando declara:

También se reconoce la acción pública con relación a los convenios urbanísticos, dada su naturaleza pública y su incorporación al planeamiento urbanístico.

Sin embargo, la jurisprudencia pone como límite el ejercicio abusivo del derecho, lo que debe de ser acreditado por quien lo alega, siendo prácticamente imposible su prueba en la realidad. Por ejemplo, así lo declaró la STS 2001/2016, de 4 de mayo (RC 986/2016), cuando manifestó:

> «*cierto es que el ejercicio de la acción pública en el ámbito urbanístico está sujeto a los límites generales o comunes que nuestro ordenamiento jurídico impone al ejercicio de cualquier derecho, cuales son, básicamente, las exigencias de la buena fe y la proscripción del abuso de derecho. Pero no es menos cierto, que la extralimitación ha de quedar perfectamente acreditada, pues es esto lo que exige la titularidad del*

«*SEXTO.—Con carácter general, el artículo 72.2, inciso primero, de nuestra Ley Jurisdiccional dispone que la anulación de una disposición producirá efectos para todas las personas afectadas. Esta expresión «personas afectadas» se reitera, por lo que hace al caso, en los artículos 104.2 y 109.1 para distinguir, en este último, a tales personas de las partes procesales. Sobre el alcance de esta expresión resulta obligada la cita de la Sentencia del Pleno de esta Sala Tercera de 7 de junio de 2001 (recurso de casación nº 2492/2003). No resulta, en consecuencia, de aplicación la doctrina que se expone en el Auto de esta Sala de 23 de febrero de 2005 (dictado en el recurso contencioso administrativo nº 533/200) pues se trata de una materia ajena al urbanismo y, por tanto, a la acción pública reconocida en el mismo. SÉPTIMO.—Siguiendo con la línea argumental iniciada, es pública la acción para exigir la observancia de la legislación urbanística y de los planes, según dispone el artículo 304 del TR de la Ley del Suelo de 1992. La trascendencia de la protección de la legalidad urbanística que ha llevado al legislador a ampliar la legitimación que tal reconocimiento general comporta, en lo que se refiere a su acceso a órganos jurisdiccionales, pues recordemos que tal previsión se extiende no sólo a nuestro orden jurisdiccional, sino también ante los órganos administrativos, debe tener alguna consecuencia en el recurso contencioso administrativo tanto en la fase declarativa como en la ejecución de lo decidido. Y es que tal legitimación conferida para la protección urbanística ha de extenderse y proyectarse también, para ser consecuentes con las razones que avalan tal reconocimiento, a la fase de ejecución en la medida que pretenda que lo acordado en sentencia firme sea cumplido. Las mismas razones, por tanto, que permiten su presencia en el proceso para obtener una resolución judicial sobre el asunto, alcanzan a la ejecución para hacer que efectivamente se verifique lo decidido*».

> *derecho que se ejercita. Si se es titular del derecho, su ejercicio debe de ser amparado, y todo obstáculo que lo impida, amén de estar previsto en el ordenamiento jurídico, debe de quedar constatado»*

II.3. La anulación del Plan por la falta de un informe sectorial

Son numerosos los instrumentos de planeamiento general que han sido anulados por la falta de emisión de un concreto informe sectorial, sin posibilidad de subsanación a posteriori, como tampoco permite la conservación del acto de aprobación definitivo.

Lo cierto es que se trata de un motivo formal de anulación del plan pero que produce los mismos efectos que si se tratare de un motivo de fondo o material y que afecta al contenido del plan en su integridad.

Por otro lado, la redacción del Plan General cada vez adquiere una mayor complejidad técnica y jurídica en su conformación documental y su posterior tramitación, dada la numerosísima y dispersa normativa sectorial aplicable (código técnico de la edificación, protección ambiental, eficiencia energética, agricultura, ruidos, etc.), que hace muy dificultoso al promotor del plan el tener un conocimiento exacto de todos los informes sectoriales que se deben de recopilar.

Las legislaciones urbanísticas autonómicas no suelen contemplar un listado de informes sectoriales a exigir y la exigencia de los mismos depende directamente de las leyes sectoriales. Así el artículo 25.7 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, establece de forma genérica el deber de asegurar el trámite de audiencia «*a las Administraciones Públicas cuyas competencias pudiesen resultar afectadas*».

Las Comunidades Autónomas reaccionan frente a esta inseguridad jurídica de formas distintas. En el caso de Castilla y León, mediante la redacción de la Instrucción Técnica Urbanística 1/2016, sobre emisión de informes previos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, aprobada mediante Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente 238/2016, de 22 de febrero. En el caso de Galicia, recogiendo la

relación de informes sectoriales a solicitar en el Anexo II del Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia. Y en el caso de Extremadura, con la promulgación de la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura, estableciendo un marco normativo que permita la coordinación de la emisión de informes sectoriales en los procedimientos para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística y territorial. En el resto de las Comunidades Autónomas, no hay una concreción de los informes sectoriales preceptivos, por lo que la Administración que lo está tramitando debe de averiguar todas las normativas sectoriales en que así se requiera.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene siendo constante en los supuestos en los que falta un informe preceptivo y vinculante, declarando la nulidad del plan como norma jurídica en su totalidad. Se suele fundamentar en la necesaria salvaguarda de la competencia estatal sectorial y en que la falta de un informe sectorial contamina la totalidad del plan, no siendo posible un efecto parcial al tratarse de una norma jurídica y no de un acto administrativo[15].

[15] Véase la STS de 5 de febrero de 2019 (RC 119/2019), que anuló el Plan General de Ordenación Urbana de Laredo por falta del informe de telecomunicaciones, diciendo:

> «*Para empezar, hay que descartar la limitación de la invalidez a los contenidos del PGOU que el Tribunal declare contrarios a la normativa sobre telecomunicaciones (incluida la Ley 9/2014); pues se trata del incumplimiento de una norma procedimental (trámite de informe preceptivo), la cual, precisamente, implica un control de legalidad preventivo «ex ante», que abarca tanto la determinación de los contendido del plan que tocan materia de telecomunicaciones como el juicio sobre su acomodación a la normativa en tal materia, un control previo esencial, en el marco de la coordinación para la salvaguarda de la efectividad de la competencia estala (sic) sobre dicha materia, que no puede obviarse ni privarse de su efectividad por el eventual enjuiciamiento de fondo del tribunal sobre el contenido del plan aprobado sin dicho informe. Por lo tanto, se trataría, en cualquier caso, de una limitación de la invalidez del plan, no a los contenidos del plan contrarios a la normativa sobre telecomunicaciones, sino de los que incidan en tal materia. Una vez esto aclarado, hay que parar mientes en que el informe previsto en el art, 35.2 citado en un trámite esencial del procedimiento, y el procedimiento tiene como objeto la elaboración del plan en su conjunto; por lo que no puede parcializarse la invalidez derivada del incumplimiento de dicho trámite.*

II.4. La anulación del plan general por la falta de publicación de su normativa

En numerosas ocasiones se produce la anulación del planeamiento de desarrollo y actos de aplicación, por la falta de publicación de la normativa del plan general en el Boletín Oficial o habiéndose limitado la publicación al acuerdo de aprobación del mismo pero no de la normativa.

En un principio, el ordenamiento jurídico únicamente exigía la publicación del acuerdo aprobatorio del plan general[16]. Posteriormente, el artículo 9.3 de la Constitución Española prescribió la publicidad de las normas jurídicas, mandato que fue recepcionado en el ámbito local en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en su redacción dada por la Ley 39/94, de 30 de diciembre) y actualmente en el artículo 25.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

La jurisprudencia ha declarado, verbigracia, sentencias del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 2008 y de 19 de octubre de 2011, que, si bien la falta de publicación de las normas del plan no afecta a su validez sino a su eficacia, determina la nulidad de los planeamientos de desarrollo aprobados durante la falta de la publicación de las normas del planeamiento superior, por carecer de suporte normativo de cobertura. En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 2011 (RC 5401/2008), que recuerda que:

Piénsese que, en ausencia de dicho trámite, falta un elemento fundamental del proceso de elaboración del plan, cual es, debe insistirse en ello, el juicio de la Administración del Estado acerca de la conformidad del plan con la normativa de telecomunicaciones, y, por ende, sobre la efectividad de la competencia estatal en la materia; y esa ausencia contamina jurídicamente, por así decirlo, todo el plan. Puede decirse que la preceptividad del informe afecta al plan en su conjunto».

[16] Véanse los artículos 44 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, 56 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 9 de abril de 1976 y 134 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, a tenor de los cuales, los planes eran inmediatamente ejecutivos una vez publicado el acuerdo de su aprobación definitiva.

> *«la publicación formal determina la entrada en vigor de la norma publicada, aunque, como hemos señalado en repetidas ocasiones, la falta de publicación del instrumento de planeamiento no lo hace inválido, sino ineficaz. Ahora bien, si el plano no publicado no es nulo sino sólo ineficaz, la consecuencia es distinta para sus instrumentos de desarrollo (planes de sectorización, planes parciales, etc.), pues, al carecer éstos de soporte normativo de cobertura, devienen nulos de pleno derecho».*

La jurisprudencia del Tribunal Supremo no se limita a la exigencia de la publicación del acuerdo aprobatorio y de la normativa del Plan General conforme con el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, sino que en ocasiones también exige la publicación de las fichas de los sectores o áreas de reforma interior y de los planos cuando contengan determinaciones de carácter normativo, sin aclarar cuando lo tienen[17], lo que genera más inseguridad jurídica en la gestión urbanística.

---

[17] Véase STS de 21.09.2012 (RC 880/2009), manifestó que,

> *«Este motivo tampoco puede prosperar en atención a lo que venimos declarando, por todas, en sentencia de 8 de octubre de 2010 (recurso de casación n.º 4289/200), si bien la doctrina que expone la sentencia recurrida ha de ser matizada, en los términos que declaramos recientemente en la citada sentencia de 8 de octubre de 2010. Entonces dijimos que «La jurisprudencia de esta Sala Tercera desde antiguo, al menos desde la sentencia de 10 de abril de 1990, y con posterioridad de modo profuso y uniforme, viene declarando lo siguiente.*
>
> *Primero, que los planes de urbanismo efectivamente son normas jurídicas de rango reglamentario y como tales, como exigencia derivada del principio de publicidad de las normas previsto en el artículo 9.3 de la CE han de ser publicadas en el boletín oficial correspondiente.*
>
> *Segundo, que la publicación es un presupuesto de eficacia, no de validez, de manera que, como demandan los artículos 2.1 del Código Civil y el 70.2 de la repetida Ley de Bases de Régimen Local, tales normas no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto. Del mismo modo el artículo 52.1 de la Ley 30/1992 dispone que para que produzcan efectos las disposiciones administrativas han de ser publicadas.*
>
> *Tercero, que no basta la publicación del acuerdo de aprobación, sino que la indicada publicación ha de comprender las normas urbanísticas en su totalidad. Cuarto, que las fichas y los planos tienen, o no, el carácter de normas urbanísticas según el contenido de las mismas. (...)»*

III. EFECTOS DE LA NULIDAD DEL PLAN GENERAL, EN PARTICULAR SOBRE EL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO, ACTOS DE GESTIÓN Y ACTOS DE EDIFICACIÓN

III.1. Efectos de la nulidad del plan general

Dada la naturaleza normativa de los planes, los efectos de la declaración judicial de nulidad se producen desde la publicación del fallo y de los preceptos anulados en el mismo periódico oficial en el que se publicó el Plan General, conforme con el artículo 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La anulación del plan urbanístico afecta a la totalidad del mismo sin matices, sin posibilidad de subsanación de las deficiencias e implica además una «nulidad en cascada» del planeamiento de desarrollo e, incluso, de cada uno de los actos de su aplicación en gestión urbanística como son los proyectos de reparcelación y las licencias de obras.

A todas luces, constituye una conclusión desproporcionada que es consecuencia de la configuración jurisprudencial de los planes como normas de rango reglamentario, siguiendo la orientación doctrinal administrativa dominante en la década de los setenta y ochenta, que se ha mantenido hasta fecha actual, a pesar de que nunca ha tenido apoyo expreso en la legislación urbanística. Por tanto, con relación a cualquier instrumento de planeamiento, sea general por afectar a la totalidad del término municipal, parcial por ordenar el ámbito concreto de un sector o área de reforma interior, o los estudios de detalle a nivel de manzana o parcela individual, se consideran normas.

Se han aducido tradicionalmente como razones para justificar este carácter de normas reglamentarias de los planes generales, los siguientes argumentos:

— El plan urbanístico configura positivamente el contenido de las facultades dominicales de los propietarios de suelo, determinando las condiciones para urbanizar y edificar y los usos a los que pueden destinarse los suelos y edificaciones.

— Las determinaciones de planeamiento reúnen notas de abstracción y generalidad propias de las normas jurídicas, realizando una ordenación desde una perspectiva objetiva y no subjetiva.

— Requieren de publicidad y tiene efectos «erga omnes» desde la publicación del planeamiento.

En consecuencia, siguiendo la doctrina jurisprudencial vigente, si el plan general vulnera la legalidad, es aplicable el régimen de la nulidad radical y no el de la mera anulabilidad, regulado actualmente en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, vigente desde el día 2 de octubre de 2016, y que recoge la anterior redacción del artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta es la postura de la jurisprudencia del Tribunal Supremo hasta la fecha actual y que queda muy bien expuesta en el fundamento jurídico décimo de la sentencia de fecha 27 de noviembre de 2015 (RC 831/2014) cuando afirma que:

> «*este Tribunal, en su sentencia de 18 de mayo de 2009 dictada en el recurso de casación número 3013/2006 (ROJ 2009/4379), afirma que los actos administrativos pueden ser ilegales por nulidad (artículo 62.1 de la Ley 30/92) o por simple anulabilidad (artículo 63), pero las disposiciones generales no son nunca anulables sino nulas de pleno derecho, ya que el artículo 62.2 de la Ley 30/92 dispone la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas que vulneren las leyes u otras disposiciones de rango superior, sin distinción de vicio formal o material. A partir de tal diferenciación, nos hemos pronunciado reiteradamente a favor de la nulidad de pleno derecho de los instrumentos de planeamiento en los que concurra un vicio formal en su tramitación aplicado el artículo 62.2 de la Ley 30/1992*».

La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2016 (RC 1626/2015), definió todos los efectos derivados de la declaración de nulidad de una disposición general en el párrafo primero de su fundamento jurídico séptimo, diciendo que:

> «*El efecto primordial de la nulidad de una disposición general, categoría a que pertenecen los instrumentos de planeamiento urbanísticos, aun sus modificaciones singulares, es que revive la vigencia de la disposición o norma derogada por la que ha sido objeto de anulación. Tal nulidad posee varias notas distintivas que la jurisprudencia de este*

> *Tribunal ha perfilado de modo constante y reiterado: a) se trata de una nulidad radical o de pleno derecho (art. 62.2 de la Ley 30/1992), con independencia de los vicios, de fondo o de forma, que hayan determinado su anulación; b) se declara erga omnes o con efectos generales, para todos, hayan sido o no parte en el proceso correspondiente (arts. 70.2 , 71.1.a) y 72.2 de la Ley Jurisdiccional); c) 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), según el principio enunciado en los aforismos latinos «quod nullum est, nullum producit efectum» y «quod ab initio vitiosum est, non potest tractu tempore convalescere»; d) Lo establecido en los artículos 64 a 67 de la Ley 30/1992 no es aplicable a los reglamentos, por lo que declarada nulo un plan urbanístico, no cabe la conservación o subsanación de sus actos y trámites».*

Con relación a la posible conservación (artículo 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPACAP) o convalidación (artículo de 52 de la LPACAP) del plan general, el Tribunal Supremo nunca ha considerado la posibilidad de su aplicación a las disposiciones normativas, por entender que las diferencias sustanciales entre acto y norma, su diferentes regímenes jurídicos sobre la invalidez, hace imposible la aplicación analógica de estos conceptos.

La imposibilidad de subsanación, convalidación, conservación de trámites o retroacción de procedimiento se pone de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 2012 (RC 1009/2011) cuando dice que «*no se puede subsanar, enmendar o convalidar el plan nulo, toda vez que este grado máximo de invalidez al que se somete a las disposiciones generales comporta que los efectos de la nulidad se producen ex tunc, desde el momento inicial y, por ello, no pueden ser posteriormente enmendados*», lo que hace «*inviable la aplicación de los principios de conservación y de convalidación*», concluyendo esta sentencia que «*al socaire de una acto administrativo posterior, de complemento de la Memoria, no puede sanarse una nulidad plena que, por la propia naturaleza y caracterización de este tipo de invalidez, no admite subsanación o conservación*».

En el mismo sentido, el fundamento jurídico sexto de la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 7 de septiembre de 2016 (RC 2127/2015)[18].

[18] La STS de 7 septiembre de 2016, en su FJ 6º viene a recordar la sólida posición adoptada por el Alto Tribunal desde antiguo sobre la consideración del Plan como norma general y los efectos derivados de la declaración de su nulidad, diciendo:

> *«En la Sentencia de 8 de abril de 2010 —recurso de casación nº 1325/2006—, reproducida en la de 25 de febrero de 2016 (recurso de casación nº 2510 / 2014) se declara que «...esta Sala se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la posibilidad de convalidación y ratificación de actos administrativos, declarando que se pueden convalidar lo actos anulables pero no los ya anulados, porque estos han desaparecido del mundo jurídico, ya no existen, lo que impide su ratificación o convalidación, que requiere, para volver a producirse de nueva y distinta tramitación administrativa, como se indica en la STS de 20 de diciembre de 2001, Recurso de casación 7700/1997 ...», añadiendo a lo expresado que «...reiterada jurisprudencia de esta Sala —así sentencias de 8 de abril y 21 de mayo de 2010 y 15 de junio de 2012— que en esencia, declararon que (1) los planes de urbanismo son disposiciones de carácter general, esto es, son normas con rango reglamentario, de modo que no puede resultar de aplicación el artículo 67 de la Ley 30/1992, (2) los vicios de los que adolecen las disposiciones generales son vicios de nulidad plena, respecto de los cuales carece de fundamento la convalidación, (3) los vicios de invalidez en que pueden incurrir las disposiciones generales son únicamente supuestos de nulidad plena, y (4) la nulidad de pleno derecho no admite convalidación, pues no se trata de un simple supuesto de anulación sino de nulidad con efectos ex tunc. En definitiva, se trata de los efectos lógicos de la declaración de nulidad de pleno derecho de una disposición reglamentaria...». De forma clara, el criterio de este Tribunal se ha expresado en las sentencias de 28 de septiembre de 2012 (recursos de casación 1009 y 2092/2011), seguidas de otras más el idéntico sentido, en las que hemos afirmado que: «...Ciertamente cuando se declara judicialmente la nulidad de unas concretas determinaciones del plan general, de algunas de sus normas, la aprobación posterior, en ejecución de sentencia, de una justificación, que pretende paliar esa ausencia de explicación en el procedimiento de elaboración de la disposición general, no puede considerarse que cumple y ejecuta la sentencia que declara la nulidad de una parte del plan general. Así es, no se puede subsanar, enmendar, o convalidar el plan nulo. Tampoco pueden conservarse los acuerdos de aprobación definitiva y otros que se mantienen como si las determinaciones del plan no hubieran sido declaradas nulas de pleno derecho. Y, en fin, no podemos considerar que ese posterior complemento de la justificación para la reclasificación de los terrenos pueda tener un alcance retroactivo para intercalarse en el lugar, dentro del procedimiento administrativo, en el que debió haberse proporcionado...». Nuestro ordenamiento jurídico reserva para las disposiciones generales que hayan vulnerado la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrati-*

En la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2017 (RC 128/2016), declaró que:

---

vas de superior rango, la consecuencia más severa: la nulidad plena o radical que se prevé en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992. Este grado máximo de invalidez al que se somete a las disposiciones generales comporta que los efectos de la nulidad se producen ex tunc, desde el momento inicial y, por ello, no pueden ser posteriormente enmendados. La misma naturaleza normativa de las determinaciones del plan, declaradas nulas, hace inviable la aplicación de los principios de conservación y de convalidación a que se refieren los actos administrativos. En efecto, la conservación prevista en el artículo 66 de la Ley 30/1992 se refiere a los «actos y trámites» y el presupuesto de hecho del que parte tal precepto es que se haya declarado la nulidad o se anulen «las actuaciones». Del mismo modo, la convalidación que se regula en el artículo 67 de la misma Ley se refiere a los «actos anulables», permitiendo la subsanación, por su propia naturaleza, de los vicios de que adolezcan. Y las diferencias sustanciales entre el acto y la norma, su diferente régimen jurídico sobre la invalidez y el alcance de tales pronunciamientos, hace inviable la aplicación analógica de tales instituciones. En concreto, respecto de la convalidación de disposiciones generales hemos declarado, al aplicar el artículo 67 de la Ley 30/1992, que no procede respecto de los planes de urbanismo porque «...en primer lugar, por tanto, porque está previsto para los actos administrativos y estamos ante una disposición general. En segundo lugar, porque los vicios de los que adolecen las disposiciones generales son vicios de nulidad plena respecto de los cuales carece de fundamento la convalidación invocada. Y, finalmente, y ligado al anterior, se hace preciso recordar que los vicios de invalidez en que pueden incurrir estas disposiciones generales son únicamente supuestos de nulidad plena, como revela el artículo 62.2 de la Ley 30/1992 (...)» (STS 21 de mayo de 2010, dictada en el recurso de casación nº 2463/2006). Igualmente hemos señalado que «...no hay conservación ni convalidación de trámites necesarios en la aprobación de un instrumento de ordenación urbanística, dado que se trata de disposiciones de carácter general y la ausencia de requisitos formales, a diferencia de lo que sucede con los actos, acarrea su nulidad radical, según dispone categóricamente el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 6 de manera que no es aplicable lo establecido en los artículos 62.1, 63.2, 64 y 66 de la misma Ley. (...) Esta Sala del Tribunal Supremo, entre otras en sus Sentencias de fechas 13 de diciembre de 2001 (recurso de casación 5030/1995), 3 de enero de 2002 (recurso de casación 4901/1995) y 10 de mayo de 2011 (recurso de casación 2072/2007), ha declarado que los preceptos contenidos en los artículos 64 y 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no son de aplicación a los reglamentos, que se rigen por lo dispuesto en el artículo 62.2 de esta misma Ley , según el cual los defectos formales en el trámite para la aprobación de las disposiciones de carácter general, cual es un Plan General, tienen carácter sustancial y su deficiencia acarrea su nulidad de pleno derecho» (STS de 31 de mayo de 2011, dictada en el recurso de casación nº 1221/2009)».

> «*Igualmente, sobre la conservación y convalidación, hemos señalado que no hay conservación ni convalidación de trámites necesarios en la aprobación de un instrumento de ordenación urbanística, dado que se trata de disposiciones de carácter general y la ausencia de requisitos formales, a diferencia de lo que sucede con los actos, acarrea su nulidad radical, según dispone categóricamente el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de manera que no es aplicable lo establecido en los artículos 62.1, 63.2, 64 y 66 de la misma Ley (...). Esta Sala del Tribunal Supremo, entre otras sus sentencias de fechas 13 de diciembre de 2001 (RC 5030/1995), 3 de enero de 2002 (RC 4901/1995) y 10 de mayo de 2011 (RC 2072/2007), ha declarado que los preceptos contenidos en los artículos 64 y 66 de la Ley 30/1992, no son de aplicación a los reglamentos, que se rigen por lo dispuesto en el artículo 62.2 de esta misma Ley, según el cual los defectos formales en el trámite para la aprobación de las disposiciones de carácter general, cual es un Plan General, tiene carácter sustancial y su deficiencia acarrea su nulidad de pleno derecho* (STS de 31 de mayo de 2011, dictada en el recurso de casación nº 1221/2009)».

En sentencias del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 2011 (RC 5883/2008), 15 de junio de 2012 (RC 2025/2012), 13 de julio de 2013 (RC 207/2011), 13 de diciembre de 2013 (RC 1003/2011), 18 de noviembre 2015 (RC 3194/2014), 25 de febrero de 2016 (RC 2510/2014), declararon que:

> «*la retroactividad de los actos invocada por la Administración para salvar los trámites del procedimiento de elaboración de la disposición general no encuentra amparo en la retroactividad que consta en el anterior artículo 67.2 de la LRJPAC —hoy artículo 52.2 de la LPACAP—, pues la elaboración de un complemento de la memoria para justificar ahora lo que se debió de justificar al elaborar el plan y cuya ausencia acarreó su nulidad, no puede alterar los efectos de la nulidad declarada judicialmente*».

Como pone de manifiesto María José Valenzuela Rodríguez en la magnífica obra «*La anulación de instrumentos de planeamiento*», resulta difícil entender que un documento de tal envergadura como es el plan general decaiga en su totalidad sin que resulte aprovechable ninguno de los elementos o trámites realizados durante largos años y para lo que se ha destinado importantes recursos económicos, humanos y técnicos[19].

[19] VALENZUELA RODRÍGUEZ, M. A., «*La anulación de instrumentos de planeamiento*», RDU Ediciones, Madrid, 2019, pág. 233.

Una vez publicada la sentencia conforme a lo dispuesto en el artículo 107.2 de la LJCA[20], la declaración de nulidad produce efectos «erga omnes» desde ese momento, por lo que el Ayuntamiento no puede seguir aplicando el Plan General de Ordenación Urbana, reviviendo el planeamiento anterior. La sentencia no deroga la norma sino que declara su nulidad de pleno derecho, por lo que nunca ha existido en el mundo jurídico. La sentencia no priva de eficacia al plan como ocurre con la derogación, sino que la sanción es la nulidad con ineficacia originaria[21], por lo que recobra vigencia la norma anterior al no haber podido ser derogada por la norma declarada nula. Sobre la reviviscencia del planeamiento anterior se ha manifestado con claridad la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como en las sentencias de 22 de enero de 2016 (RC 1619/2015) o 2 de marzo de 2016 (RC 1626/2015). Este efecto es poco satisfactorio por cuanto que normalmente el planeamiento anulado ha producido efectos durante muchos años dando lugar a una transformación física y jurídica de suelos que no contemplaba el planeamiento anterior, por lo que lo ejecutado «ex novo» y no afectado por el motivo de nulidad, queda sin cobertura jurídica.

Ante la imposibilidad de subsanación de los defectos que ha conducido a la nulidad del planeamiento, así como ante la imposibilidad de conservación de los actos previos conducentes a la aprobación del planeamiento, no le queda otra alternativa al Ayuntamiento que proceder a la elaboración y tramitación de un nuevo planea-

---

[20] El artículo 107.2 Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa reza de la siguiente manera:

> «*Si la sentencia anulara total o parcialmente una disposición general o un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, el Secretario del órgano judicial ordenará su publicación en diario oficial en el plazo de diez días a contar desde la firmeza de la sentencia*».

[21] Véase la STC 14/1981, de 21 de abril (BOE nº 121, de 21 de mayo de 1981), que manifiesta la diferencia entre derogación normativa e inconstitucionalidad de las normas en los siguientes términos,

> «*En términos más generales, que no son los de este caso, el tratamiento de la derogación y el de la inconstitucionalidad varían porque la derogación priva de eficacia a la norma desde la vigencia de la disposición derogatoria, mientras que la inconstitucionalidad de las leyes posteriores a la Constitución conllevan la sanción de la nulidad con ineficacia originaria, si bien dentro de un respeto a situaciones consolidadas en los términos que se coligen de los artículos 39.1 y 40.1 de la LOTC*».

miento general que tenga en cuenta la realidad físico-jurídica existente y teniendo que aplicar la normativa urbanística vigente en ese momento, siendo muy probable por la larga duración en el tiempo de los procedimientos para la aprobación del planeamiento y de la tramitación del recurso judicial hasta la publicación y notificación de la sentencia firme, que haya cambiado la normativa urbanística aplicable, lo que dificulta la legalización de lo existente.

A partir del reconocimiento de las consecuencias generales de la anulación del plan general como disposición de carácter general, el Tribunal Supremo se ha planteado las consecuencias con relación a los actos administrativos ya dictados y firmes en el momento de la promulgación de la sentencia.

Nos referimos a los instrumentos de gestión y licencias que son actos administrativos y que no innovan el ordenamiento jurídico sino que se limitan a aplicar el planeamiento, por lo que no pueden ser objeto de impugnación indirecta por la vía del artículo 26 de la Ley reguladora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En este sentido se puede apreciar una doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo contradictora en la interpretación del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En ocasiones, reconoce la eficacia de los actos administrativos firmes anteriores a la sentencia, atemperando de esta manera y por razones de seguridad jurídica, el principio de eficacia erga omnes de las sentencias anulatorias de las disposiciones de carácter general; pero en otras ocasiones, admite la invalidación sobrevenida de los actos administrativos urbanísticos firmes.

Ejemplos de esta primera línea jurisprudencial que mantiene la eficacia de los actos administrativos urbanísticos de gestión/ejecución y licencias firmes, no afectándoles la declaración de nulidad del Plan General, podemos enunciar las siguientes:

- Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2016 (RC 3716/2015), declaró con relación a los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación, Proyecto de Compensación y Proyecto de Urbanización, que después de la anulación de la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Mogán estaban firmes, la declaración de nulidad radical de

una disposición de carácter general no acarrea automáticamente la desaparición de los actos firmes dictados a su amparo.

- Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2015 (RC 1881/2014), en la que, con relación al proyecto de reparcelación, proyecto de urbanización y liquidación de cuotas de urbanización, una vez anulado el plan general de Los Alcázares (Murcia), manifestó que:

  «*la falta de extensión de las consecuencias de la nulidad se debe a la firmeza obtenida por las actuaciones que pretenden anularse*».

- Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2014 (RC 3045/2011), con relación a las licencias firmes al decir que:

  «*cuando los actos dictados en aplicación de un reglamento ilegal no han alcanzado firmeza [...], entonces la anulación de la disposición general comunica sus efectos a los actos dictados en su aplicación, que quedan desprovistos de la cobertura jurídica que precisan para su conformidad a derecho. [...] solo los actos firmes y consentidos quedan excluidos del alcance de la declaración de nulidad de un reglamento, de tal manera que —a falta de alguna otra cobertura normativa específica— dicha nulidad se propaga a los demás actos dictados en su aplicación carentes de la virtualidad antes indicada*».

Ejemplos de la segunda línea jurisprudencial que admite la posible declaración de invalidez de los actos administrativos urbanísticos de gestión/ejecución y licencias firmes, podemos mencionar como ejemplo, las siguientes:

- Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2016 (RC 1626/2015), en su fundamento jurídico 7º manifiesta que el artículo 73 de la LJCA no impone forzosamente el reconocimiento de los actos firmes, admitiendo la invalidez sobrevenida de los mismos, cuando dice:

  «*Es cierto que, frente a tales graves consecuencias jurídicas, surge también la posibilidad de oponer, para enervarlas o mitigar su rigor, la firmeza —y consiguiente intangibilidad— de los actos firmes de aplicación de la norma anulada, efecto indeseable que puede aparecer en el prolongado periodo temporal que media entre la publicación de la disposición o plan*

y la publicación de su invalidación judicial. Así, el artículo 73 de la LJCA dispone que «las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente». Tal precepto, sin embargo, no impone a fortiori y en todo caso la inmunidad de cualesquiera actos firmes, pues la locución por sí mismas puede ser conjugada con la posibilidad de invalidación sobrevenida de tales actos. Excluirla de plano supondría hacer de mejor condición los actos administrativos firmes que los propios reglamentos derivados de uno superior anulado —al no regir para ellos el concepto de firmeza—, los cuales pueden ser revisados judicialmente por vía de la impugnación indirecta.»

Agrega que el fallo de la sentencia firme no se agota con la simple publicación de aquella, sino que el órgano judicial competente en ejecución de sentencia, puede adoptar las medidas adecuadas para el restablecimiento de la realidad anterior a la modificación anulada o bien declarar la imposibilidad legal o material de ejecución a instancias del órgano administrativo obligado al cumplimiento, diciendo que:

«*Será necesaria, pues, a partir del reconocimiento de que el fallo de la sentencia firme no se agota, como expresan los autos, con la pura y simple publicación de aquél, una diligente actividad judicial más intensa que precise, analizando todas las circunstancias concurrentes, en qué medida se puede restablecer la realidad anterior a la modificación anulada, adoptando las medidas adecuadas para el logro de tal fin. En otras palabras, se requiere que la Sala sentenciadora determine qué grado de cumplimiento de la sentencia firme es posible y, de no serlo, que declare, con sujeción a los requisitos procedimentales y sustantivos del artículo 105 de la LJCA, en particular con instancia del órgano administrativo obligado al cumplimiento, la imposibilidad legal o material de ese cumplimiento, declaración que, tampoco ésta, cierra o archiva por sí misma la ejecutoria, atendido al mandato que el mencionado precepto dirige al tribunal sentenciador para que, aun en caso de inejecución por causa de imposibilidad material o legal «...adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda...».*

- Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2010 (RC 6045/2009), cuando con relación a los Estatutos y Bases de Actuación de una Junta de Compensación cuyo Plan Parcial y Modificación Puntual del PGOU fueron declaradas nulas, no reconoció que concurriese el supuesto de hecho del artículo 73 LJCA y declaró su nulidad. En su Fundamento de Derecho Sexto declaró que:

  «tampoco concurre el supuesto de hecho del artículo 73 de la LJC, también alegado, porque efectivamente se trata de una sentencia firme que anula una disposición general, pero respecto de actos firmes de aplicación de la norma antes de que la anulación alcanzara efectos generales. Téngase en cuenta que el expresado artículo 73, por elementales exigencias de seguridad jurídica ex artículo 9.3 de la CE, y como ya hacía el artículo 120 de la vieja LPA, deja a salvo de nulidad, e indemnes al contagio de la invalidez, a los actos firmes y consentidos dictados en aplicación de la disposición que resulte haya sido anulada. Interesa destacar que ha de tratarse de actos de aplicación, «que lo hayan aplicado» dice el artículo 73, porque en el caso examinado los actos posteriores, que antes hemos citado, no son meros actos de aplicación de una disposición general, sino que añaden una cualidad superior, que son actos dictados en ejecución del propio plan parcial declarado nulo. Si esto es así, no resulta coherente considerar que no adolecen de vicio de invalidez alguno los actos en ejecución de un plan parcial nulo, pues la única invalidez en que puede incurrir una disposición general, como antes señalábamos, es la nulidad de pleno derecho. No estamos, en definitiva, ante un acto firme que carece del soporte normativo que le proporciona la disposición general, sino ante una norma reglamentaria, un instrumento de desarrollo urbanístico, que precisa, para consumar sus previsiones y llevarse a la práctica sus determinaciones, de una serie de actos posteriores de ejecución».

- Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2003 (RC 380/1990), en la misma línea expuesta en las sentencias anteriores, diciendo:

  «La tesis expuesta se aparta en cierta manera del planteamiento más tradicional de la cuestión, que mantenía a ultranza la eficacia de los actos administrativos firmes dictados al amparo de una disposición de carácter general declarada nula de pleno derecho, por entender nosotros que la enumeración conte-

nida en el artículo 62.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común contempla, como es lógico, exclusivamente aquellos actos dictados al amparo de una disposición de carácter general válida, puesto que si la disposición general, de la que dimana el acto, es radicalmente nula y no existe otra que otorgue cobertura a dicho acto, el principio general del derecho, recogido, entre otros, en los brocardos <quod nullun est nullun producit effectum> o <quod ab initio vitiosum est no potest tractu tempore convalescere>, impide que el acto pueda ser válido, sin perjuicio de que el propio derecho, atendiendo a otros principios, como los de seguridad jurídica, buena fe o equidad, preserve su eficacia, y de aquí que sostengamos que la revisión de oficio, contemplada en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, modificada por Ley 4/1999, no sólo procede en los casos contemplados en el artículo 62.1 de la misma Ley sino también cuando el acto ha perdido cualquier cobertura en el ordenamiento jurídico siempre con los límites establecidos en el artículo 106 de dicha Ley, a que antes hemos aludido, razón por la que tanto el texto del antiguo artículo 120.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 como el del vigente artículo 102.4 de la Ley 30/1992, utilizan la expresión sin perjuicio, seguida del modo subjuntivo subsistan, que en nuestra lengua expresa una posibilidad, es decir que pueden subsistir o no, mientras que, si el legislador hubiese pretendido la subsistencia en todo caso de los actos, habría utilizado expresiones como la de subsistiendo los actos firmes dictados a su amparo, las de subsistirán o subsisten, evidenciadoras de una realidad y no de una mera posibilidad»

Esta doctrina jurisprudencial admitiendo la invalidación sobrevenida de los actos administrativos firmes dictados en aplicación del planeamiento, genera una absoluta inseguridad jurídica sobre todos los desarrollos urbanísticos en ejecución, así como sobre todas las licencias edificatorias otorgadas en aplicación del mismo.

Esta situación de inseguridad jurídica se agrava por la posible revisión de oficio de las mismas por parte de la Administración, porque los actos han perdido la cobertura en el ordenamiento jurídico, si bien con los límites establecidos en el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que exige que su ejercicio no resulte contrario a «*la equidad, a la buena fe, al derecho de*

los particulares o a las leyes». Por otro lado, la jurisprudencia reconoce que dado que la disposición general es ilegal, es posible la revisión de oficio del acto administrativo sin que exista límite temporal alguno. Así en la referida STS de 23 de septiembre de 2003 (RC 380/1999), cuando dice:

> «(...) *de aquí que sostengamos que la revisión de oficio, contemplada en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, no sólo procede en los casos contemplados en el artículo 62.1 de la misma Ley sino también cuando el acto ha perdido cualquier cobertura en el ordenamiento jurídico siempre con los límites establecidos en el artículo 106 de dicha Ley (...)*».

III.2. Efectos sobre el planeamiento de desarrollo

Respecto de los instrumentos de planeamiento de desarrollo como los planes parciales, planes especiales o estudios de detalle, la nulidad del plan general implica que se queden sin cobertura jurídica o desprovista de sustento normativo. Así se ha pronunciado recientemente en STS de 28 de septiembre de 2012 (RC 2092/2011), declarando que:

> «*Los efectos propios de la nulidad plena impiden igualmente que el ordenamiento derivado, planes parciales y de sectorización, puedan tener cobertura en las concretas normas declaradas nulas, como venimos señalando de modo profuso y uniforme en el ámbito urbanístico. En efecto, la nulidad de pleno derecho de la norma de cobertura, es decir, de la norma que es presupuesto necesario de las normas sucesivas derivadas de la misma, acarrea la invalidez de estas, al tratarse de una nulidad «ad initio»*.

En el mismo sentido la STS de 3 de marzo de 2015 (RC 2403/2012), diciendo que:

> «*En dichas sentencias ha declarado que carece de sentido que, aunque sea por la vía de enjuiciar el contenido de la sentencia aquí recurrida, nos pronunciemos sobre la validez o nulidad de una norma urbanística —tal es la naturaleza de los instrumentos de planeamiento que ya ha sido declarada nula por sentencia firme y que, por tanto, ha sido expulsada*

del ordenamiento jurídico. A tal efecto debe notarse que, según dispone el artículo 72.2 de la LRJCA, las sentencias firmes, cuando anulan una disposición general, tienen efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y los preceptos anulados, de manera que, o bien carece de interés abundar o insistir en una nulidad ya declarada, o bien resulta nocivo para la seguridad jurídica contradecir o alterar lo ya señalado por sentencia firme. Es por ello que si los Planes Parciales son normas de desarrollo de un Plan General y el que les sirve de base ha sido desterrado del ordenamiento jurídico el que ahora se debe analizar carece de soporte legal y, en su consecuencia, debe ser declarado nulo sin necesidad de entrar a resolver las cuestiones debatidas en el litigio».

Por tanto, la base de la anulación se sustenta en la infracción del principio de jerarquía normativa, dado que el plan parcial aplica el plan general y no puede subsistir sin este último. Por ejemplo, la STS de 9 de julio de 2009 (RC 566/2005), manifiesta que:

«*Las razones que llevan a la Sala de instancia a anular ahora el plan parcial no son las que se expresaron en la sentencia anterior, donde se enjuiciaba la legalidad de las Normas Subsidiarias, sino que se concretan en la aplicación elemental del principio de jerarquía normativa que impide que una norma inferior en la escala normativa pueda subsistir cuando la norma que le presta cobertura ha sido antes anulada*».

A diferencia de los actos administrativos como son los instrumentos de gestión (proyectos de reparcelación, urbanización, etc.) o las licencias, no se puede invocar su firmeza y la aplicación del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por cuanto que sólo es predicable de los actos administrativos y el planeamiento de desarrollo carece de esta naturaleza jurídica.

Como curiosidad, alguna ley autonómica ha regulado al respecto para evitar la anulación en cascada del planeamiento de desarrollo, como es el caso de Canarias[22], que en el artículo 9.3 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, declara que la que la invalidez de un plan

[22] Véase el Artículo 9 «Relaciones entre planes y criterios de interpretación», apartado 3, de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias:

«*3. La invalidez de un plan jerárquicamente superior no afectará por sí sola a los planes de desarrollo e instrumentos de gestión que por ra-*

jerárquicamente superior no afectará por sí solo a los planes de desarrollo e instrumentos de gestión que, por razón de especialidad y autonomía en el modelo territorial y urbanístico, mantengan una autonomía funcional respecto de aquél. Nos queda esperar la interpretación que de la misma realicen los Tribunales de Justicia[23].

III.3. Efectos sobre los instrumentos de gestión urbanística

Respecto de los actos administrativos aprobatorios de instrumentos de gestión urbanística (instrumentos de equidistribución, expropiaciones y proyectos de urbanización) que se encuentren en tramitación administrativa en el momento de la adquisición de firmeza de la sentencia anulatoria del Plan General, no podrán ser aprobados o autorizados al carecer de cobertura normativa, salvo que pudieran tenerla en el planeamiento anterior que revive, lo que no suele ser lo habitual. Igualmente si estuvieren recurridos judicialmente, la anulación del planeamiento general les afectaría igualmente, siendo irremediablemente anulados.

La anulación de un proyecto de reparcelación inscrito en el Registro de la Propiedad genera una enorme inseguridad jurídica, cuestionando el principio de fe pública registral. En caso de que se hubieren generado actos de transmisión o gravamen de derechos, implicaría que pasasen a ser derechos claudicantes por estar sujetos a la posible desaparición de la finca o edificación que constituye su objeto. En el caso concreto de la actuación urbanística de «Ciudad Aeroportuaria y Parque Valdebebas», en el momento de la anulación de su Proyecto de Reparcelación, se habían inscrito más de tres mil viviendas, muchas de ellas hipotecadas, lo que da una idea de la gravedad y trascendencia de esta doctrina jurisprudencial.

En el caso de que los actos administrativos aprobatorios de instrumentos de gestión que estuvieren firmes y consentidos —por no haber sido recurridos judicialmente— en el momento de la anulación del planeamiento general, será aplicable la doctrina jurispru-

---

zón de especialidad y autonomía en el modelo territorial y urbanístico mantengan una autonomía funcional respecto de aquel».

[23] Valenzuela Rodríguez, M. A., «*La anulación de instrumentos de planeamiento*», RDU Ediciones, Madrid, 2019, pág. 200.

dencial sobre el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativa, en el sentido de que continuarán vigentes, si bien las edificaciones quedan en régimen de fuera de ordenación urbanística hasta que se apruebe un nuevo plan general que legalice la situación. Este particular régimen jurídico, no implica un deber de indemnización por parte del Ayuntamiento al no determinar su demolición, pero sí supone una pérdida patrimonial al imponer un régimen limitativo de las obras que pueden efectuarse en el inmueble —como pequeñas reparaciones que exijan la higiene y conservación de inmuebles, quedando proscritas las obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación—, y una disminución de la capacidad crediticia del inmueble.

Hay que advertir que, no obstante la vigencia del artículo 73 de la LJCA que atempera los efectos de la nulidad, lo cierto es que se aprecia una jurisprudencia que viene mecánicamente anulando todos los actos administrativos aprobatorios de instrumentos de gestión (vg., la constitución de Junta de Compensación, delimitación de unidades de ejecución, proyectos de expropiación de no adheridos, proyecto de urbanización, proyecto de reparcelación...) y licencias urbanísticas por traer causa de un instrumento de planeamiento anulado[24].

Por tanto, la falta de unidad de criterio jurisprudencial a la hora de definir el alcance del artículo 73 de la LJCA respecto de los actos de aplicación del planeamiento, nos suma en una completa inseguridad jurídica.

---

[24] Véase la STSJ de Madrid de abril de 2000 (recurso nº 1635/2009) con relación a un proyecto de reparcelación, cuando afirma que

> «*Se ha de indicar que la referida anulación del citado plan parcial deja sin soporte legal tal proyecto de reparcelación y cualquier otro acto relativo al mismo, dado que es un acto de ejecución de ese instrumento de planeamiento que ahora carece de validez al ser anulado en vía jurisdiccional*», o la STSJ de Canarias de 27 de febrero de 2009 (recurso nº 286/2008) con relación a las licencias de obra cuando dice «*la nulidad del Plan General determina, conforme a la doctrina de los actos encadenados, la nulidad del planeamiento de desarrollo y de los actos en ejecución del mismo, entre ellos, otorgamiento de licencias, una vez ejecutada la urbanización, por cuanto dichas licencias van traer causa en un planeamiento declarado nulo y, por tanto, ilegal*».

III.4. Efectos sobre las licencias

Una vez anulado el planeamiento general por sentencia firme, el Ayuntamiento no podrá seguir otorgando licencias por carecer de cobertura legal.

Si estuvieran impugnadas judicialmente, la falta de cobertura legal del planeamiento general implicará ineludiblemente su anulación judicial, por lo que el efecto de la nulidad se comunica a la licencia[25]. Se exceptúan las licencias otorgadas que puedan tener cobertura en el planeamiento anterior que revive como consecuencia de la nulidad, o que pudieran tener cobertura en una ley o planeamiento superior al anulado.

Si la licencia estuviere recurrida y fuere confirmada por los Tribunales de Justicia por sentencia firme, en este caso entra en juego la institución de la «cosa juzgada».

Si la licencia fue el acto administrativo que legitimó la interposición de recurso indirecto contra el plan general, en caso de ser anulado éste, obviamente la nulidad alcanza igualmente a la licencia.

En los supuestos en que en que se anularen las licencias por las sentencias, la legislación siempre ha reconocido un derecho a indemnización, como acontece en el vigente artículo 48 d) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 15 de octubre, cuando dice:

> «*Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:*
>
> *d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado*».

En el caso de que la licencia de obras estuviere firme y consentida, por no haber sido recurrida judicialmente, se aplica el artículo 73 de la LJCA —anterior artículo 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo—, y no se verán afectadas por la anulación del planeamiento general.

[25] Véase STS de 15 de marzo de 2013 (RC 2035/2012).

Parece lógico que puedan obtener las licencias de primera ocupación, cuya autorización administrativa verifica que lo realmente edificado se ajusta a la licencia de obra en su momento otorgada. La licencia de primera ocupación participa por su propia naturaleza en la validez o invalidez y, en su caso, de la firmeza o no firmeza de la licencia de obra, de suerte que, esa íntima conexión entre ambas figuras, hace que la inatacabilidad de la licencia de obra sea extensible a la licencia de primera ocupación[26].

En todo caso, el artículo 73 de la LJCA no da cobertura jurídica a la pretensión de una modificación objetiva de la licencia de obras, es decir, a un cambio sustantivo en el proyecto de obras, el cual no puede ser autorizado al carecer de cobertura jurídica.

Pero aun en el supuesto de que la licencia fuese firme, se puede ejercitar en contra de lo ejecutado una acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística que caduca a los 4 años desde la normal terminación de las obras, sin perjuicio de que existan legislaciones urbanísticas que establezcan plazos más largos. La jurisprudencia ha inadmitido esta acción si el recurrente tenía conocimiento de la existencia de la licencia, en cuyo caso está sometida al plazo de dos meses para la interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo[27].

---

[26] Véase la STS de 3 de abril de 2000 (RC 6192/1994) cuando dice:

> «*Ciertamente el artículo 21.2 del Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales comienza diciendo que en todo tipo de licencias a que ese precepto se refiere se examinará si el acto proyectado se ajusta a los planes de ordenación urbana, pero tratándose de licencia de primera ocupación esta Sala ha declarado que es en la licencia de obras, que debe de preceder a ella, donde la Administración ha de realizar ese control de adecuación de la obra a la legalidad urbanística, de forma que una vez concedida la licencia de obras en la de primera ocupación ha de limitarse a verificar si la obra se ajusta a la licencia concedida, sin que pueda aprovechar la ocasión de pronunciarse sobre a licencia de primera ocupación para revisar la de obras (sentencias de 10 marzo de 1999 y 14 diciembre de 1998)*».

[27] Véanse las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2000 (RC 6447/1995) y 10 de octubre de 207 (RC 9473/2003).

IV. CONFLICTO ENTRE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y LA DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Queremos poner manifiesto el grave conflicto que se ocasiona entre el derecho urbanístico y el derecho registral, cuando se insta en ejecución de sentencia la cancelación de los asientos derivados de la inscripción del proyecto de equidistribución en el Registro de la Propiedad o la demolición de lo construido en el ámbito reparcelado.

La jurisprudencia se ha pronunciado por la prevalencia del cumplimiento de la sentencia judicial y del orden urbanístico sobre un principio básico registral como es el de la fe pública registral[28]. Así en la STS de 18 de mayo de 2008 (RC 568/2006) afirma que la existencia de adquirentes protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria no puede «*ser un obstáculo jurídico para la ejecución de una sentencia firme*».

Sin embargo, los registradores de la propiedad han venido rechazando las solicitudes de cancelación de inscripciones de los Ayuntamientos en cumplimiento de sentencias, en los supuestos en que todos los interesados por la cancelación no hubieren sido parte en el procedimiento judicial, acogiéndose a lo dispuesto en el artículo 65.1.g) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, que dice que serán inscribibles en el Registro de la Propiedad:

> «*g) Los actos administrativos y las sentencias, en ambos casos firmes, en que se declare la anulación a que se refiere la letra anterior —de instrumentos de ordenación urbanística, ejecución o de actos administrativos de intervención—, cuando se concreten en fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento*».

---

[28] Véase el Artículo 34 de la Ley Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la Ley Hipotecaria, que ora:

> «*El tercero que de buena fe adquiera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro.*
>
> *La buena fe del tercero se presume siempre mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del Registro.*
>
> *Los adquirentes a título gratuito no gozarán de más protección registral que la que tuviere su causante o transferente*».

El Tribunal Supremo ha reaccionado contra esta doctrina indicando que son los Tribunales de Justicia los únicos a los que le compete apreciar la posible concurrencia de las causas de imposibilidad de ejecución de sentencia del artículo 105 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, manifestando en su STS de 16 de abril de 2013 (RC 918/2012), que:

> «*Será pues, el órgano jurisdiccional que ejecuta la resolución de tal naturaleza el competente para —en cada caso concreto— determinar si ha existido —o no— la necesaria contradicción procesal excluyente de indefensión, que sería la circunstancia determinante de la condición de tercero registral, con las consecuencias de ello derivadas, de conformidad con la legislación hipotecaria; pero lo que no es aceptable en el marco constitucional y legal antes descrito, es que —insistimos, en un supuesto de ejecución judicial como en el que nos encontramos— la simple oposición registral con remisión a los distintos mecanismos de impugnación de la calificación, se convierta automáticamente en una causa de imposibilidad de ejecución de la sentencia, pues los expresados mecanismos de impugnación registral han de quedar reservados para los supuestos en los que la pretensión registral no cuenta con el indicado origen jurisdiccional*».

En todo caso, sería deseable un sistema interoperativo de información entre el Planeamiento Urbanístico, Catastro Inmobiliario y Registro de la Propiedad para reforzar la seguridad en el tráfico inmobiliario y urbanístico, de forma que estuvieren conectados, y de esta manera las consecuencias de las anulaciones del planeamiento urbanístico se reflejaran de inmediato en todos los registros públicos[29]. En este sentido apunta la disposición adicional primera del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, que prevé la progresiva formación de un «*sistema público general e integrado de información sobre suelo, urbanismo y edificación*», y prevé que sea compatible y coordinado «*con el resto de los sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario*». Este sistema constituiría un paso más avanzado a la novedad introducida en la Ley 13/2015, de 24 de junio,

[29] BASSOLS COMA, M., «*Sobre la nulidad del planeamiento urbanístico: sus causas y medidas de reforma para su control judicial*», en «*Jornadas sobre los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos y el registro de la propiedad*», Fundación Registral, Madrid, 2018, págs. 42 y ss.

de Reforma de la Ley Hipotecaria y del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, que modificó el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, referido a la descripción de las fincas, añadiendo a la descripción física detallada, el archivo registral del libro del edificio, la inclusión de la referencia catastral del inmueble, *y* la expresión mediante nota marginal de la «*calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera*».

El Registro de la Propiedad refleja una información urbanística estática referida a la fecha de la inscripción, que podría ser actualizada con un sistema interoperativo de información. Esta necesidad se pone de manifiesto, dado que el contenido del derecho de propiedad inscrito depende en gran medida de la clasificación y calificación dada al suelo por el planeamiento, el cual es dinámico y cambiante, y cuyas variaciones se producen de forma independiente a las del folio registral.

Por otro lado, la prevalencia del orden urbanístico sobre el civil-registral con la consecuente demolición de viviendas, muchas de ellas adquiridas por terceros de buena fe confiando en el contenido del Registro de la Propiedad, motivó que se añadiera el apartado 3º al artículo 108 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por disposición adicional 3.4 de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial, que exige que el Juez o Tribunal que ordene motivadamente la demolición de una edificación, exija como condición previa a la demolición, la prestación de garantía suficiente para responder del pago de las indemnizaciones que puedan deberse a los terceros de buena fe. Dota al Juez de una facultad tuitiva para los intereses de terceros de buena fe afectados por la demolición, pero sin que pueda configurarse como un supuesto de suspensión o inejecución de la sentencia firme que ordena la demolición[30].

[30] Véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2017 (RC nº 477/2016) que dice:

> «*Consecuentemente se ha de entender que lo que hace la norma no es regular un obstáculo a la ejecución, sino añadir un deber de hacer en la ejecución de estos fallos. Al deber de demoler, se une el de garantizar los perjuicios que puedan derivarse para los adquirentes de buena fe. En*

V. LOS PLANES GENERALES ¿SON NORMAS, ACTOS ADMINISTRATIVOS O TIENEN UNA NATURALEZA MIXTA?

La determinación de la naturaleza jurídica de los planes generales adquiere una gran relevancia a la vista del régimen jurídico aplicable de la nulidad o anulabilidad. En caso de que pudieran considerarse como actos administrativos en vez de normas jurídicas, el efecto de la anulación sería «ex nunc» o no retroactivo, a diferencia de lo que ocurre con las normas jurídicas que es «ex tunc» o retroactivo al momento en que fueron aprobadas. Igualmente, el régimen de anulabilidad de los actos administrativos permite la conservación del resto de actos cuyo contenido hubiera sido el mismo de no haberse cometido la infracción, reconocido en el artículo 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y la convalidación del acto, reconocido en el artículo 52 de la Ley 39/2015, que permitiría la subsanación del defecto que motivó la anulación del plan general.

Por el contrario, la consideración como norma jurídica de la totalidad del planeamiento, en caso de anulación y de conformidad

---

caso de no hacerlo, el juez debe ocuparse de que así sea, adoptando medidas de coerción y exigiendo responsabilidades de todo tipo, hasta que se haya constituido la garantía, voluntariamente o de forma forzosa, esto es el juez deberá, dentro del mismo proceso de ejecución de la sentencia de demolición, ir resolviendo paralelamente sobre estas cuestiones, teniendo como objetivo el conseguir la restauración del orden jurídico alterado, finalidad conforme al interés público que el proceso demanda, sin perjuicio de la tutela de los intereses privados que puedan verse concernidos». Por otro lado, la sentencia referida aclara que esta previsión legal del artículo 108.3 de la LJCA no es una dispensa genérica e indiscriminada diciendo que «*... el legislador no ha pretendido dispensar a los propietarios y a la Administración de una medida genérica e indiscriminada de suspensión o paralización temporal de las ejecuciones de las sentencias de demolición de inmuebles, sino de dotar al juez, una vez acreditada la necesidad, adecuación y proporcionalidad de la demolición, de determinado poderes en orden a que dicha demolición no haya de causar efectos irreparables en los terceros adquirentes de buena fe. Esto es, mientras el artículo 105 lo que prevé son supuestos de inejecución de sentencias por causas legales o materiales, el artículo 108.3 se sitúa en un momento posterior del proceso de ejecución, en cuanto se incluye en un precepto que recoge los poderes del juez para que la ejecución se lleve a efecto, con lo cual se convierte en una fase más de la ejecución, pero nunca un impedimento, ni siquiera temporal para la ejecución de la sentencia*».

con lo dispuesto en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, implica que sea nulo de pleno derecho, no siendo susceptibles de subsanación ni convalidación, porque como declara de forma constante la jurisprudencia,

> «*este grado máximo de invalidez al que se somete a las disposiciones generales comporta que los efectos de la nulidad se producen «ex tunc», desde el momento inicial y, por ello, no pueden ser posteriormente enmendados*» [31].

La doctrina jurisprudencial plenamente consolidada considera a los planes generales como normas en su conjunto[32], si bien se ha empezado a cuestionar en la doctrina esta naturaleza jurídica de los planes, analizando si realmente se tratan de disposiciones de carácter general, de actos generales —en la medida en que el plan es aprobado por una resolución administrativa— o bien un «tertium genus» o acto de naturaleza mixta que incorpora elementos normativos junto a otros elementos técnicos.

Las razones o motivos que se vienen aludiendo para considerar a los planes generales como normas, son las siguientes:

- Tienen vigencia indefinida que no se agota con su aplicación.
- Producen efectos obligatorios frente a las Administraciones

---

[31] Véase STS 28 de septiembre de 2012 (RC 2092/2011)

[32] Véase STS de 19 de junio de 2013 (RC 1881/2014) que afirma que:

> «*Los Planes Generales de Ordenación Urbana, así como las Normas Subsidiarias que hacen sus veces, tienen la naturaleza de disposiciones generales*».

Véase STS de 20 de abril de 1990, que manifiesta que:

> «*los Planes Urbanísticos, no obstante su complejidad de contenido, merecen —como institución jurídica— la calificación de acto fuente de Derecho objetivo, es decir, de normas jurídicas, y más precisamente, de normas con rango formal reglamentario, constituyendo el planeamiento urbanístico en su conjunto un auténtico sistema normativo graduar y coordinado de integración y desarrollo de la Ley del Suelo, particularizándola a supuestos espaciales concretos, de forma que los Planes están subordinados a dicha Ley y no pueden rebasar los criterios mínimos inderogables de su ordenación*».

Véase STS de fecha 4 de noviembre de 1972, que decía:

> «*si el Plan de Urbanismo se inserta con más naturalidad en el terreno de la norma que en el del acto administrativo, ello significa que ha de seguir la suerte de aquellas y sometido a lo que las mismas tienen, tanto de positivo como de negativo*».

Públicas y los particulares, estableciéndose la nulidad de las reservas de dispensación[33].

- Determina el haz de facultades y derechos de los propietarios de suelo.
- La posibilidad de su impugnación indirecta, reconocida jurisprudencialmente[34].
- La necesidad de publicación de los planes generales para su entrada en vigor, exigido en las legislaciones urbanísticas autonómicas y también en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
- El artículo 42 de la LJCA que dispone que:

  «*Se reputarán de cuantía indeterminada los recursos dirigidos a impugnar directamente las disposiciones generales, incluidos los instrumentos normativos de planeamiento urbanístico*»

- Su inderogabilidad singular.
- El principio de jerarquía normativa aplicable entre los instrumentos de planeamiento general y los de desarrollo, si bien este principio se debe de conciliar con el principio de competencia o especialización, por cuanto que la ordenación pormenorizada es, a diferencia de la ordenación estructural, materia de la competencia del planeamiento de desarrollo con relación al suelo urbanizable sectorizado o el suelo urbano no consolidado.
- La participación ciudadana en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento, conforme con el artículo 5.e) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015.

[33] Véanse artículo 82 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, artículo 64 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, artículo 85 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria o artículo 66 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de Islas Baleares.

[34] Véanse SSTS de 8 de mayo de 1968, 27 de junio de 1975, 4 de diciembre de 1978 y 17 de noviembre de 1980.

El planeamiento general como norma, implica que no pueda recurrirse en vía administrativa como se establece con carácter general en el artículo 112.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuando declara que:

> «*Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa*».

Sin embargo, son numerosas las leyes urbanísticas autonómicas que así lo contemplan.[35]

El Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de diciembre de 2009 (RC 5100/2005), admitió la posibilidad de que se pueda impugnar en vía administrativa los vicios específicos de que adolezca el acto de aprobación del plan general. Así, el Tribunal Supremo ha salvaguardado la conveniencia de estas normas autonómicas que permiten los recursos administrativos contra el acto aprobatorio del planeamiento general, siempre que se recurra en el aspecto que tiene de acto administrativo, pero no con relación a su contenido normativo que nunca será susceptible de recurso administrativo[36].

El artículo 64.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que reproduce el artículo 50.2 del anterior Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, reconoce que los actos de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación territorial y los de ordenación y gestión urbanística pueden ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa «*sin perjuicio de los recursos administrativos que puedan proceder*», siendo avalado por el Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de febrero de 2012 (RC 4524/2009).

---

[35] Véanse artículo 71 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria; artículo 49 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón; o el artículo 16.4 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.

[36] Véanse SSTS de 21.4.2015 (RC 94/2013), 18.11.2011 (RC 491/2009), 12.11.2010 (RC 1879/2006), 19.03.2008 (RC 3187/2006) y 19.12.2007 (RC 4508/2005), con relación a la legislación de Cataluña.

Por el contrario, la posibilidad de ser recurrido indirectamente el Plan General con ocasión de la impugnación de un acto administrativo de aplicación, le aproxima a su consideración como norma jurídica. Así se reconoce en el artículo 26.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa[37].

El sector doctrinal que defiende la naturaleza de acto administrativo de los planes generales, destaca principalmente las siguientes razones:

- Los planes urbanísticos tienen un procedimiento de aprobación peculiar, destacando la posibilidad de su aprobación por silencio administrativo, algo que no acontece con relación a las disposiciones generales, por lo que se asemeja más al procedimiento de producción de actos administrativos que al de la elaboración de normas.
- Son ejecutivos, característica predicable de los actos administrativos más que de las normas jurídicas.
- Contienen una regulación muy detallada como, por ejemplo, en relación al suelo urbano consolidado, lo que no es propio de las normas.

Debemos destacar como principales representantes de la primera corriente a García de Enterría y Parejo Alfonso que consideran al plan general como una norma inserta en un sistema legal de concreción sucesiva de la disposición, dentro del ordenamiento jurídico, ya que lo innova, constituyendo un acto de creación de Derecho y su aplicación o ejecución no determina su consunción[38].

Destaca como principal defensor de la idea del plan general como acto mixto, el profesor Carretero Pérez, que considera que tiene efectos normativos y otros propios de los actos administrati-

---

[37] Véase artículo 26.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que dice así:

> «*2. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior*».

[38] García de Enterría, E., y Parejo Alfonso, L., «*Lecciones de Derecho Urbanístico*», Civitas, 2ª edición, Madrid, págs. 179 y ss.

vos, por lo que representan un concepto complejo. Reconoce que tiene efectos normativos, pero que no son normas como los reglamentos o las ordenanzas municipales[39].

Es evidente que cualquier instrumento de planeamiento, sea un plan general o un plan parcial, contienen una normativa de aplicación para un concreto ámbito territorial, en la que se regulan entre otras materias, como parcelar y edificar el suelo, los usos posibles a materializar en la edificación, etc.

Sin embargo, ¿se puede concebir la totalidad del plan como norma jurídica o cabe admitir que está integrado además de otro tipo de documentos que no son normas?. ¿Es posible conceptualizar el plan como un acto administrativo con efectos generales?

Previamente a dar una contestación a este interrogante, es necesario el analizar las diferencias entre la norma y el acto administrativo. Se suelen utilizar los siguientes criterios, si bien no son determinantes por sí mismos como se expone a continuación[40].

El primer criterio de distinción es la generalidad, pero hay actos administrativos que pueden tener como destinatarios una pluralidad de ciudadanos, exigiendo incluso su publicación del artículo 45.1 de la Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El segundo suele ser su vigencia temporal, pero hay actos administrativos que pueden tener una vigencia indefinida como es el caso de las licencias de actividades.

El tercero es el criterio ordimentalista, que señala que las normas no se agotan con su cumplimiento y los actos administrativos sí.

Y finalmente como cuarto criterio, la nota de abstracción propia de las normas, no estando previstas para casos concretos.

Si seguimos a García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, el reglamento innova el ordenamiento, deroga otro reglamento an-

---

[39] CARRETERO PÉREZ, A., «Naturaleza Jurídica de los Planes de Urbanismo», Revista de Derecho Urbanístico, nº 16, Madrid, 1970, págs. 99 y ss.

[40] IGLESIAS GONZÁLEZ, F., «*Propuestas de reformas normativas para evitar los actuales efectos de la nulidad del planeamiento urbanístico*», en «Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias», Bosch Editor, Barcelona, 2018, págs. 231 y ss.

terior, crea normas nuevas, habilita relaciones o actos hasta ese momento no previstos, mientras que el acto se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto dado[41].

La jurisprudencia del Tribunal Supremo desde la STS de 8 de mayo de 1968 que se pronunció por el carácter normativo de los planes, diciendo que constituyen un «*acto administrativo general productor de normas jurídicas*», ha optado por su consideración de norma jurídica en su totalidad[4]. Incluso ha llegado a tener reflejo en algunas legislaciones urbanísticas autonómicas recientes[43].

Siguiendo los criterios expuestos de diferenciación entre norma y acto administrativo, entiendo que sería posible el considerar como actos administrativos, la memoria, los planos de clasificación y calificación del suelo, las fichas de las actuaciones urbanísticas, el catálogo de bienes protegidos, el estudio de viabilidad y los informes de análisis ambiental.

En el caso concreto de los planos de clasificación y calificación,

---

[41] García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. R., «*Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*», 15ª ed. Civitas, Madrid, 2011, página 196.

[42] Véase STS de 8 de marzo de 2012 (RC 2305/2008), cuando dice:

> «*La doctrina especializada y constante de esta Sala viene considerando que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística ostentan naturaleza de disposiciones de carácter general porque tras su aprobación se incorporan al ordenamiento jurídico, su vigencia y fuerza vinculante permanece de manera indefinida en el tiempo y se consolidan en cada acto de aplicación. También por su específica configuración legal, que expresamente les atribuye los principios de inderogabilidad singular, publicidad y jerarquía normativa, características de las disposiciones reglamentarias (artículos 51 y 52 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Por todas, sentencia de esta Sala de 11 de diciembre de 2009 (casación 5100/2005)*».

[43] Véase el artículo 84 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia que declara que:

> «*Los instrumentos de planeamiento son disposiciones de carácter general, por lo que su aprobación definitiva no podrá ser objeto de recurso en vía administrativa, sino tan sólo a través del correspondiente recurso contencioso-administrativo, en los términos previstos en la legislación aplicable*»,

Véase el artículo 94 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que establece que:

> «*El planeamiento urbanístico, dada que es una disposición administrativa de carácter general tiene una vigencia indefinida y es susceptible de suspensión, modificación y revisión*».

suscribo los argumentos dados por el profesor Felipe Iglesias González quien opina que pueden ser considerados como actos administrativos[44], por cuanto que no afectan a una pluralidad indeterminada de personas sino a los concretos propietarios y titulares de derechos reales del suelo ordenados por el plano; tampoco innovan el ordenamiento jurídico por cuanto que son resultado de la aplicación de las normas generales urbanísticas; y no establecen una regulación abstracta sino que a la calificación de cada suelo se anuda un particular régimen jurídico.

Lo mismo se puede decir de los catálogos, los cuales califican y establecen conforme a las normas del plan y normativa sectorial aplicable en protección del patrimonio histórico, un concreto régimen de obras y usos específicos para cada inmueble protegido.

Del resto de documentos del plan general, a excepción de las normas, no parece que pueda predicarse su carácter normativo dado su carácter técnico. En la STS de 24 de octubre de 2016 (RC 53/2016), manifestó que no revisten valor normativo los documentos que expresan un juicio técnico tales como estudios, dictámenes o informes.

Esta configuración del planeamiento general, sin necesidad de reforma legal, permitiría a los Tribunales de Justicia el diseccionar en el procedimiento contencioso-administrativo correspondiente, si el defecto o vicio de nulidad alegado realmente tiene relación con la normativa del plan o con otros contenidos no normativos del mismo. Igualmente limitaría el recurso indirecto a los supuestos en los que efectivamente estuviere relacionado el vicio o defecto con la normativa del plan general.

Incluso se ha llegado a plantear por la doctrina la exclusión de la normativa del propio documento del plan general, para configurarse como una normativa autónoma y propia del Ayuntamiento, limitándose los planes a clasificar, calificar y asignar a cada zona una normativa u ordenanza aplicable. Sería algo parecido a las tradicionales ordenanzas municipales de edificación. En todo caso,

---

[44] IGLESIAS GONZÁLEZ, F., «*Propuestas de reformas normativas para evitar los actuales efectos de la nulidad del planeamiento urbanístico*», en «Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias», Bosch Editor, Barcelona, 2018, págs. 231 y ss.

esta reconfiguración del planeamiento general sería competencia de las Comunidades Autónomas por tener éstas la competencia exclusiva en materia de urbanismo.

VI. LA REACCIÓN DE OTROS PAISES DE NUESTRO ENTORNO ANTE LA INSEGURIDAD JURÍDICA GENERADA POR LA ANULACIÓN DE PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA

La grave inseguridad jurídica de la que adolece en la actualidad el urbanismo español, ha motivado que la doctrina científica empiece a fijarse en la experiencia vivida por países de nuestro entorno, para buscar soluciones o alternativas que permitan superar dogmas tradicionales de nuestro ordenamiento jurídico, destacando la necesidad de flexibilizar el instrumento de planeamiento urbanístico en su régimen material y procedimental.

El profesor Martín Bassols Coma realizó un interesante estudio[45] en el que se destaca la inexistencia de una política urbana europea, pues los Tratados de la Unión no contempla el urbanismo como una competencia propia, entrando a analizar la experiencia vivida en países de nuestro entorno.

VI.1. Derecho Alemán

En el Derecho Alemán operó a través de una reforma del Código de Urbanismo (Baugesetzbuch Bau GB de 1960) en 1986, modificando los artículos 214, 215 y 216, en virtud del cual se tipificaron tres tipos de vicios del planeamiento, contemplando tratamientos procesales distintos:

- Vicios absolutos, como la falta de aprobación, ausencia de publicidad, errónea indicación de dónde pueden consultarse, etc., los cuales pueden ser invocados en vía judicial en cualquier momento sin límite temporal.

[45] Bassols Coma, M., «*Sobre la nulidad del planeamiento urbanístico: sus causas y medidas de reforma para su control judicial*», en «*Jornadas sobre los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos y el registro de la propiedad*», Fundación Registral, Madrid, 2018, págs. 34 y ss.

- Vicios de ponderación del plan que sólo se pueden alegar en el plazo de 7 años desde la aprobación del plan, transcurridos los cuales se convierten en irrelevantes.
- Vicios irrelevantes que solo se pueden invocar en el plazo de 1 año.

Como requisito previo y común en los tres casos, es la exigencia de denuncia previa a la Administración instando su subsanación.

VI.2. Derecho Francés

El Consejo de Estado elaboró el documento titulado «L'Urbanismo por un Droit Plus Eficace», en el que se expresaba una gran preocupación por la falta de estabilidad de los planes de urbanismo y la incidencia de su anulación en la seguridad jurídica.

Fruto de esta preocupación, surgió la Ley de 9 de febrero de 1994 (Ley Bosson), que modificó el artículo 600-1 del Código de Urbanismo, estableciendo que las ilegalidades por vicio de forma —salvo la ausencia de información pública— del plan, no podrían ser alegadas por vía de excepción una vez transcurridos 6 meses desde el inicio de la vigencia del documento.

Posteriormente, el Consejo de Estado Francés, a partir del Arret Commune de Courbevoie de 2009, manifestó que las licencias no son actos de ejecución del plan y que la anulación de éste no conlleva la de las licencias otorgadas a su amparo.

En febrero de 2013 se creó un grupo de trabajo presidido por el Presidente honorario de la sección de lo Contencioso del Consejo de Estado, que finalmente emitió el informe «Constructon et Droit au Recours: pour un meiller equilibre» en abril de 2013. Sus conclusiones fueron prácticamente todas recogidas en la Ordenanza nº 2013-638, de julio de 2013. Las principales innovaciones fueron:

- Limitar la legitimación activa para recurrir una licencia de construcción a sus ocupantes regulares, a los beneficiarios de su utilización o de una promesa de venta o arrendamiento.
- Proteger a los titulares de licencias contra el abuso de dere-

cho, permitiendo a éstos el solicitar una indemnización de daños y perjuicios.

- Facultar al órgano judicial la posibilidad de regularizar una licencia si el vicio sólo afecta a una parte de la misma, otorgando un plazo para ello.
- Limitar a dos años el plazo para ejercitar la acción para exigir la demolición, salvo que se localice en zona de litoral, patrimonio natural y cultural, red natura 2000 o esté afectada por plan de prevención de riesgos.
- Los acuerdos transaccionales y desistimientos de recursos judiciales que impliquen contraprestaciones monetarias o en natura —como entrega de plazas de garaje, etc.—, deberán ser comunicadas a la Hacienda Pública con un plazo de prescripción de cinco años.

El 2 de noviembre de 2016 se promulgó la proposición de Ley sobre «Acceleration de procedure et Stabilisation du Droit de l'urbanism, de la construction el l'Amenagemente», resultado de un grupo de trabajo formado en el Senado de la Republica, que finalmente no llegó a prosperar en 2017 por el cambio de la mayoría en la Asamblea Nacional. Entre las medidas que contenía, destacaba como novedad el establecimiento de un plazo de 6 meses para la resolución judicial de todos los recursos contencioso-administrativos urbanísticos sobre el planeamiento general.

Todos los casos expuestos tienen en común una limitación temporal del acceso a la impugnación judicial atendiendo a la gravedad del vicio del planeamiento.

VII. PROPOSICION DE LEY DE «MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y PROCESAL PARA REFORZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ÁMBITO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA» (Boletín Oficial de las Cortes Generales n.º 319-1, de 15 de octubre de 2018)

El 15 de octubre de 2018 se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales una interesante proposición de Ley que proponía la modificación del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de

30 de octubre, y la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, introduciendo una serie de medidas que pretenden reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística, y que son de dos tipos:

- Las relacionadas con la verdadera naturaleza de los instrumentos de ordenación y de los efectos que tiene su anulación.
- Las de carácter procesal que tratan de evitar consecuencias anulatorias desproporcionadas.

La principal aportación de la Ley es la definición expresa de la naturaleza jurídica de los Planes General como actos administrativos y no como disposiciones generales con el objetivo de incrementar la seguridad jurídica al posibilitar la aplicación de los principios de conservación, convalidación y subsanación de los actos administrativos y para evitar el fenómeno de la nulidad en cascada.

VII.1. Medidas a introducir en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015

1.—Define los instrumentos de ordenación territorial y urbanística como actos administrativos generales que ordenan un ámbito territorial determinado, pudiendo incorporar normas que establezcan deberes y derechos, condiciones de los usos y de las actuaciones de transformación urbanística y edificatoria, las cuales tienen el carácter de disposiciones administrativas de carácter general.

2.—La normativa podrá aprobarse conjunta o separadamente del resto de la documentación del instrumento de ordenación.

3.—Se limita el ejercicio de la acción pública urbanística a las personas jurídicas sin ánimo de lucro, en cuyos estatutos tenga como fin acreditado la protección de la ordenación del territorio y el urbanismo y se hubiere constituido legalmente con dos años de antelación al ejercicio de la acción.

4.—El desistimiento de la acción no podrán conllevar contrapartidas económicas.

5.—Regula el régimen jurídico de la nulidad y la anulabilidad. Para ello diferencia entre las normas y las determinaciones no normativas.

Las normas serán nulas de pleno derecho cuando incurra en alguno de los vicios del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Admite que la nulidad sea parcial —cuando el vicio afecte a determinados preceptos, a una parte de su ámbito de aplicación o a un área territorial específica—.

Las determinaciones no normativas pueden ser nulas o anulables. En todo caso serán nulas de pleno derecho, cuando:

- Incurran en cualquiera de los casos previstos en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Por prescindir total y absolutamente del procedimiento en los siguientes casos:
  - Ausencia de evaluación ambiental estratégica.
  - Ausencia de información pública.
  - Contradicción con informes sectoriales vinculantes.
  - Vicios graves de ponderación material o sustancial del modelo de ordenación elegido.

Al igual que con las normas, permite que la nulidad pueda ser parcial —cuando el vicio afecte a determinados preceptos, a una parte de su ámbito de aplicación o a un área territorial específica—.

6.—La invalidez de un instrumento de ordenación territorial o urbanística no afectará al resto de los instrumentos de ordenación y de ejecución urbanística que lo haya desarrollado.

7.—Conservación de los actos del procedimiento de tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que no estén afectados por las causas de nulidad o anulabilidad.

8.—Conservación de los actos firmes y consentidos dictados en aplicación del instrumento de planeamiento antes de que la anulación alcance efectos generales. También son aplicables las técnicas de conversión, conservación y convalidación en los términos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

VII.2. Medidas a introducir en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

1.—Limita temporalmente a cuatro años la impugnación indirecta de la normativa de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, a computar desde el día siguiente de su publicación. El recurso sólo podrá basarse en los vicios de ilegalidad material en que pudieran incurrir las normas.

2.—Los vicios formales del planeamiento sólo pueden plantearse mediante recurso directo.

3.—Los recursos contra las normas de los instrumentos de planeamiento se estimarán como de cuantía indeterminada.

4.—Admite la anulación parcial del planeamiento cuando afecte a determinados preceptos de las normas, elementos del acto o a una parte de su ámbito de aplicación o a un área territorial específica.

5.—Ante la anulación debida a un vicio formal o procedimental, el Tribunal puede:

- Declarar la conservación de las actuaciones y trámites no afectados por el vicio cometido.
- Retrotraer el procedimiento al momento oportuno que permita a la Administración solicitar la subsanación, fijando un plazo de un año para ello, prorrogable por seis meses más a petición de la Administración.
- Decidir sobre la extinción de efectos de la disposición o acto anulado.

6.—Las sentencias anulatorias de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcance efectos generales con la publicación de la sentencia, salvo que supongan la exclusión o reducción de sanciones.

7.—La anulación del instrumento de ordenación territorial o urbanística no afectará a los instrumentos que lo desarrollen, salvo que:

- Se anulen normas y la sentencia declare la nulidad del planeamiento de desarrollo.

- La sentencia declare la nulidad de ambos —planeamiento general y de desarrollo— por adolecer del mismo vicio.

VII.3. Títulos competenciales

Conforme con la disposición final primera, la Ley se dicta en base a los siguientes títulos competenciales de la Constitución:

- Art. 149.1.18: bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
- Art. 149.1.1: condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales.
- Art. 149.1.13: planificación general de la actividad económica.
- Art. 149.1.23: protección del medio ambiente.
- Art. 149.1.5: administración de Justicia.
- Art. 145.1.6: legislación procesal.

VIII. ¿PODRÍA EL TRIBUNAL SUPREMO CAMBIAR SU DOCTRINA SOBRE LA NATURALEZA NORMATIVA DE LOS PLANES Y LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA NULIDAD?, ¿PODRÍA MODULAR LOS EFECTOS DE LA NULIDAD Y ADMITIR LA SUBSANACIÓN?

La nueva regulación del recurso de casación contencioso-administrativo, operada por Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, supuso un giro radical en la concepción de la función del Tribunal Supremo, admitiendo sólo aquellos que presenten un interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

Esta nueva configuración del recurso ha dotado al Tribunal Supremo de una función de «*legislador positivo*» al interpretar normas en conflicto y colmar lagunas jurisprudenciales.

Si analizamos la jurisprudencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo del primer semestre de 2019, se aprecian varios autos relacionados con la de-

claración de nulidad de planes generales donde se plantea la posible modulación de los efectos de la nulidad de una disposición general en aras del principio de seguridad jurídica. Son los siguientes autos:

1) Auto de Admisión de Recurso de Casación de la Sección Primera, de 18/01/2019, en recurso n.º 5911/2018 (ATS 562/2019), Ponente D. Rafael Fernández Valverde, sobre la posibilidad de que el artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo legitime o no para declarar la nulidad de la totalidad de una disposición general como lo son los instrumentos de planeamiento general[46].

2) Auto de Admisión de Recurso de Casación de la Sección Primera, de 17/01/2019, en recurso nº 2560/2019 (ATS 198/2019), Ponente D.ª Inés María Huerta Garicano, sobre el alcance de la nulidad de los instrumentos de planeamiento cuando es objeto de impugnación indirecta, en aras del principio de seguridad jurídica[47].

---

[46] El Auto de Admisión de Recurso de Casación de la Sección Primera, de 18/01/2019, aprecia la concurrencia de interés casacional objetivo del artículo 88.3.a) por la inexistencia de jurisprudencia sobre el artículo 33.3 LJCA,

> «*para supuestos, como el suscitado, de radical divergencia entre lo pretendido por la parte actora (conservación de la disposición impugnada, depurando únicamente determinaciones singulares del ámbito A de la MPGM) y lo concedido por el tribunal (nulidad de la totalidad de la disposición general sin conexión con aquellas determinaciones que sí fueron impugnadas)*».

El Auto entiende que las cuestiones sobre las que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las siguientes:

> «*— si lo dispuesto en el artículo 33, apartados 1, 2 y 3, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) permite a los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo declarar la nulidad de la totalidad de una disposición general, aun cuando la misma no fuera pretendida por la parte recurrente.*
>
> *— si lo dispuesto en el artículo 33, apartado 3, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), permite a los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo declarar la nulidad de la totalidad de una disposición general*»

[47] Auto de Admisión de Recurso de Casación de la Sección Primera, de 17/01/2019, entiende que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en

> «*determinar el alcance de la nulidad de los instrumentos de planeamiento, singularmente cuando es consecuencia de la impugnación indirecta de los mismos —cuál es el caso aquí enjuiciado— y cuando la de-*

VIII.1. Sobre la posibilidad de cambio de la doctrina jurisprudencial respecto de la naturaleza normativa de los planes generales

En principio sería posible por cuanto que la naturaleza normativa de rango reglamentario de los planes generales no ha sido acuñada por la legislación urbanística sino que ha sido una creación jurisprudencial que en su momento hizo propia el Tribunal Supremo de la postura mayoritaria de la doctrina administrativa de la década de los setenta y ocheta que consideraba al planeamiento como norma jurídica.

Se trataría de que volviera analizar el Tribunal Supremo la naturaleza jurídica de los planes generales de ordenación urbana y, en particular, si la totalidad del documento tiene carácter normativo, de acto administrativo o bien tiene un carácter mixto.

Los planes generales pueden encajar en la categoría de los actos administrativos por cuanto que se aprueba mediante acto administrativo y no sigue el procedimiento específico de tramitación para la aprobación de las normas y, en particular, de las disposiciones reglamentarias. Incluso el artículo 64.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, admite que contra los actos de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación territorial y de los de ordenación urbanística, se puedan interponer recursos administrativos, además de su impugnación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Desde una perspectiva material o de fondo, la normativa de los planes tiene por objeto el regular el suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, lo que efectivamente afecta a una pluralidad indeterminada de personas —los propietarios de estos suelos—, pero de la que difícilmente se puede decir que innove el ordenamiento jurídico, por cuanto que respeta el contenido de la legislación urbanística aplicable, ni establece una regulación abstracta, dado que

---

claración de nulidad afecta realmente a una concreta determinación de dicho plan o instrumento, considerando que la anulación in totum de tales instrumentos de planeamiento puede entrar en conflicto con el principio de seguridad jurídica —art. 9.3 CE— que exige que la anulación se circunscriba a las concretas determinaciones vinculadas con el acto de aplicación que sean consideradas contrarias a la legalidad».

su objeto son los suelos y edificaciones que se vayan a urbanizar y edificar o los ya urbanizados o edificados existentes en el interior de los límites del término municipal.

En caso de que el Tribunal Supremo no admitiere la configuración como acto administrativo del contenido actual de los planes generales, al menos debería reconsiderar si efectivamente el resto de los documentos que integran el plan general, a excepción de la normativa, como la memoria, los planos de ordenación, los catálogos de bienes y espacios protegidos, el estudio de viabilidad y el de sostenibilidad, el informe de análisis ambiental, y demás documentos, participan o no de una naturaleza normativa.

Admitir la naturaleza mixta del plan general, implicaría que el órgano judicial pueda concretar si el vicio o defecto alegado afecta a la normativa o a otros documentos del plan general que no son normas, pudiendo modular los efectos de la eventual anulación.

Normalmente los vicios o defectos alegados afectan a concretas partes del planeamiento, por lo que lo ideal sería que el Tribunal indicara los concretos documentos del plan general —por ejemplo, norma, plano, ficha, etc.— afectados por la anulación.

Este cambio de criterio jurisprudencial por parte del Tribunal Supremo sobre la naturaleza jurídica de los planes generales como normas es posible, como de hecho ha acontecido respecto a la relación de puestos de trabajo, que tradicionalmente eran consideradas como disposiciones generales para ser reconsideradas como auténticos actos administrativos después de la STS de la Sala 3ª, Sección 7ª, de 5 de febrero de 2014 (RC 2986/2012).

VIII.2. Respecto de la posibilidad de admitir la subsanación de los planes generales

Traemos a colación la STS de 22 de abril de 2014 (RC 73/2013), que declaró la nulidad del Real Decreto 1422/2012 por el que se establecían las servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Lleida, en cuyo fundamento jurídico séptimo manifestaba que ante una circunstancia excepcional y por razones muy cualificadas que atañen a la seguridad y a la vida de las personas, «*nada obsta a que se mantenga temporalmente la eficacia del acto anulado en tanto es*

subsanado el defecto formal determinante de la nulidad de aquellos actos».

¿No podría ser aplicable esta misma doctrina a los supuestos de anulación del plan general? De esta forma se evitaría el enorme perjuicio que se ocasiona al Ayuntamiento, a los propietarios y a los promotores de urbanizaciones y edificaciones, muchos de ellos ajenos al concreto defecto que motivó la anulación de la totalidad del documento del plan general.

En un sentido parecido ha actuado el Tribunal Constitucional, limitando los efectos de la declaración de nulidad de leyes hasta que se apruebe la nueva regulación que sustituya a la anulada, justificándolo en los graves perjuicios que se podrían causar a los intereses generales como consecuencia de dejar sin eficacia dicha regulación, como es el caso de la STC 13/2015, de 5 de febrero (BOE nº 52, de 02 de marzo de 2015), cuando anuló disposiciones de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. En la referida sentencia del Tribunal Constitucional, razonó que la inmediata nulidad podría provocar una desprotección medioambiental de la zona —Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja— con graves perjuicios y perturbaciones a las actuaciones jurídicas consolidadas, cuando dice que:

> «*En los procesos constitucionales como el presente en los que se dirimen conflictos competenciales entre el Estado y una Comunidad Autónoma, el objeto primordial de la Sentencia radica en la determinación de la titularidad de la competencia controvertida. Por ello, una vez alcanzada esta conclusión fundamental, debe de evitarse al máximo los posibles perjuicios que esta declaración puede producir en el entramado de bienes, intereses y derechos afectados por la legislación que ha resultado objeto de la controversia; en el caso enjuiciado, la protección, conservación, restauración y mejora del espacio natural de las Marismas de Santoña. Desde la perspectiva constitucional no pueden resultar indiferentes los efectos perjudiciales que, de forma transitoria pero no menos irreparable, pudiera tener su decisión sobre esta zona protegida. Se trata además, de unos perjuicios ajenos e incluso abiertamente contrarios a las previsiones deducidas en este proceso por quien ha planteado el presente recurso de inconstitucionalidad*».

La cobertura legal en este proceder del Tribunal Constitucional radica en lo dispuesto en el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional[48], el cual se refiere a las situaciones consolidadas judicialmente, pero desde la STC 45/1989, de 20 de febrero (BOE nº 52, de 02 de marzo de 1989), se incluyen también las situaciones consolidadas mediante actuaciones administrativas firmes[49].

En el ámbito de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ésta ha procedido en términos semejantes al Tribunal Constitucional español, difiriendo los efectos de la declaración de nulidad de preceptos de una norma comunitaria. En el caso de la sentencia de 28 de abril de 2016, en el «Asunto Borealis», declaró la nulidad de varios preceptos de la Decisión 2013/448/UE de la Comisión, de 5 de septiembre de 2013, relativa a las medidas nacionales de aplicación para la asignación gratuita transitoria de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo al

[48] Véase Artículo 40.1 de la LOTC que reza de la siguiente manera

«Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad».

[49] Véase STC 30/2017, de 27 de febrero (recurso amparo 22/2015) declaró que

«La doctrina de este Tribunal en relación con dicho precepto, establecida precisamente con ocasión de fijar el alcance temporal de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, establece que la revisabilidad de los actos administrativos nulos debe de ser modulada por las exigencias del principio de seguridad jurídica, siendo pertinente, por tanto, excluir de esta posibilidad las situaciones consolidadas, tanto aquellas decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) como, en su caso, las establecidas mediante las actuaciones administrativas firmes. Ya lo estableció tempranamente en la STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11, al afirmar que <la segunda de las mencionadas precisiones es la que entre las situaciones consolidadas que han de considerarse no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad que ahora declaramos, figuran no sólo aquellas decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) sino también por exigencia del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes>».

artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo manifestando que

> «*Se limitarán en el tiempo los efectos de la declaración de invalidez del artículo 4 y el anexo II de la Decisión 2013/448, de modo que, por una parte, dicha declaración únicamente surta efectos tras un plazo de diez meses que comenzará en la fecha en que se dicte la presente sentencia, al objeto de permitir que la Comisión Europea proceda a adoptar las medidas necesarias y de modo que, por otra parte, no puedan impugnarse las medidas que hasta que termine dicho plazo se hayan adoptado de conformidad con las disposiciones anuladas*».

Tuvo su cobertura legal en el artículo 264 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[50].

Sería deseable que los Tribunales de Justicia modularan la rigidez de la doctrina de la nulidad de las disposiciones generales y pudiera suspender el procedimiento e incluso el fallo, hasta la subsanación del defecto de fondo o de forma que ha determinado la nulidad del plan en aras del interés general.

Todo ello, sin perjuicio de que urge una reforma procesal de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa referida al campo del urbanismo, que permita a los Tribunales el modular la eficacia de las sentencias declarativas de nulidad y que evite los graves perjuicios que en este momento se están ocasionando a los municipios, propietarios de suelo, inversores y promotores de actuaciones de urbanización y edificación.

Entiendo que la STC 45/1989, de 20 de febrero (BOE nº 52, de 02 de marzo de 1989), diciendo que «*los efectos de la nulidad en lo que toca al pasado vienen definidos por la Ley, que deja a este Tribunal la tarea de precisar su alcance en cada caso, dado que la categoría de la nulidad no tiene el mismo contenido en los distintos sectores del ordenamiento*», permitiría una regulación específica procesal en el ámbito de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, si bien referida exclusivamente en materia de urbanismo.

[50] Véase Artículo 262 del TFUE que ora: «Si el recurso fuere fundado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarará nulo y sin valor ni efecto alguno el acto impugnado. Sin embargo, el Tribunal indicará, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos».

IX. CONCLUSIONES

I. La configuración actual de los planes generales como normas jurídicas de rango reglamentario por parte de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, implica la declaración de nulidad cuando contravienen la legalidad, lo que comporta su expulsión del ordenamiento jurídico con efectos retroactivos y «erga omnes», sin que sea posible su subsanación ni convalidación, dejando sin cobertura al planeamiento de desarrollo, así como a los proyectos de gestión y licencias otorgadas. Al configurarse como una norma, tampoco es posible la nulidad parcial sino que afecta a la totalidad del documento.

Implica la reviviscencia del plan general anterior, pero dada la longevidad de los mismos y del plan anulado, así como de la larga duración del procedimiento judicial anulatorio, cuando recobran su vigencia están completamente desactualizados y no permiten legalizar lo urbanizado y edificado conforme al plan declarado nulo que no estuvieren afectados por el motivo de la nulidad.

Esta situación obliga al Ayuntamiento a la tramitación de un nuevo plan general, por lo que pueden tardar años en legalizar lo ya ejecutado y no afectado por el motivo de nulidad.

La anulación del plan ocasiona una paralización del desarrollo urbano de la ciudad y la posibilidad de anulación en cascada —también conocido como efecto «dominó»—, de todos los instrumentos de planeamiento de desarrollo, instrumentos de gestión y licencias –no firmes y en ocasiones con relación a las firmes, dada la contradictoria jurisprudencia existente del Tribunal Supremo con relación al artículo 73 de la LJCA-, generando una situación de absoluta inseguridad jurídica, que puede afectar a la inversión privada en urbanización de suelos y construcción de edificaciones con el consecuente perjuicio económico, afectando igualmente a derechos constitucionales como el de propiedad de suelo y el de acceso a una vivienda digna y adecuada.

II. Ante esta situación, la doctrina se está replanteando si realmente la totalidad del documento del plan general tiene el carácter de norma o si, por el contrario, es posible admitir que se integra de otros documentos que no son propiamente normas como la memoria, planos, fichas, informes, etc., de suerte que el régimen

aplicable no tenga que ser forzosamente siempre el de nulidad sino el de anulabilidad. Este último régimen jurídico permitiría la posibilidad de subsanación y convalidación del documento, y no tendría por qué afectar a la totalidad del mismo cuando el vicio afecte a determinados preceptos, a una parte de su ámbito de aplicación o a un área territorial específica del municipio.

III. Desde una perspectiva procesal, la doctrina reclama una flexibilización de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para evitar estas consecuencias anulatorias claramente desproporcionadas, así como reconocer la posibilidad de subsanación del plan general otorgando un plazo para ello. Además de limitar la acción pública o establecer un límite temporal para la interposición de recurso indirectos contra el plan.

IV. Lo cierto es que tras la fracasada proposición de ley de medidas administrativas y procesal para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística de 15 de octubre de 2018, y ante la improbable aprobación a corto o medio plazo de una norma jurídica que se pronuncie expresamente sobre la naturaleza de los planes generales, debería ser el Tribunal Supremo quien se plantee la posibilidad de rectificar su doctrina jurisprudencial sobre la naturaleza jurídica de los planes generales, dadas las graves y desproporcionadas consecuencias que está generando la aplicación del régimen de nulidad, todo ello en aras de conseguir una mayor justicia.

Por otro lado, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea han limitado y modulado los efectos de la declaración de nulidad de leyes o normas comunitarias cuando pudiera producir un grave perjuicio a los intereses generales, permitiendo diferir los efectos de la sentencia y la posibilidad de subsanación, doctrina que sería deseable que aplicara el Tribunal Supremo con relación a los supuestos de nulidad de los planes generales.

X. BIBLIOGRAFÍA

BASSOLS COMA, M., «*Sobre la nulidad del planeamiento urbanístico: sus causas y medidas de reforma para su control judicial*», en «*Jornadas sobre los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos y el registro de la propiedad*», Fundación Registral, Madrid, 2018.

CARRETERO PÉREZ, A., «Naturaleza Jurídica de los Planes de Urbanismo», Revista de Derecho Urbanístico, nº 16, Madrid, 1970, págs. 99 y ss.

DELGADO BARRIO, J, «*El control judicial de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*», El Consultor de los Ayuntamientos, n.º 8, 1997, págs. 1115.

GABRIEL ORTEGA, M, «*La nulidad del Planeamiento General Urbanístico. Guía práctica para anular un PGOU*», Sepin, Las Rozas (Madrid), 2018, pág. 11.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., «*Lecciones de Derecho Urbanístico*», Civitas, 2ª edición, Madrid, págs. 179 y ss.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «*Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*», 15ª ed. Civitas, Madrid, 2011, página 196.

GARCÍA RUBIO, F., «*Problemas actuales del Derecho Urbanístico*», Editorial Dykinson, 2007, pág. 80.

IGLESIAS GONZÁLEZ, F., «*Propuestas de reformas normativas para evitar los actuales efectos de la nulidad del planeamiento urbanístico*», en «Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias», Bosch Editor, Barcelona, 2018, págs. 231 y ss.

MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M, «*El Planeamiento Urbanístico*», Iustel, Madrid, 2007, pág. 38.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «*Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes*», Revista Práctica Urbanística, nº 141, pág. 6 y ss.

SORIA MARTÍNEZ, G., «La nulidad de los planes urbanísticos y sus efectos sobre la ordenación y la gestión urbanística», en «*Jornadas sobre los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos y el registro de la propiedad*», Centro de Estudios del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2018, págs. 53 y ss.

VALENZUELA RODRÍGUEZ, M. J., «*La anulación de instrumentos de planeamiento*», RDU Ediciones, Madrid, 2019.