

**LA NULIDAD RADICAL DE LOS PLANES URBANÍSTICOS.  
CRÍTICA DOCTRINAL Y LA MÁS RECIENTE  
JURISPRUDENCIA MODERADORA DE LOS EFECTOS DE  
DICHA NULIDAD. LOS PROYECTOS NORMATIVOS  
RECEPTORES DE ESA RENOVADA VISIÓN.**

Fernando Luque Regueiro (Letrado de la Comunidad de Madrid)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En la actualidad ocupa el puesto de Subdirector General de lo Consultivo en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

## Resumen

El presente trabajo pretende ofrecer una visión de las consecuencias derivadas de la nulidad radical de los planes urbanísticos en los últimos años, la crítica doctrinal que se ha alzado frente a la aplicación de dicha doctrina y su asimilación progresiva por parte de la jurisprudencia más reciente. Finalmente se expondrán los proyectos normativos que han asumido esos renovados planteamientos.

## Abstract

His article aims to offer a vision of the consequences derived from the radical nullity of urban plans in recent years, the doctrinal criticism that has arisen against the application of that doctrine and its progressive assimilation by the most recent jurisprudence. Finally, there will be presented the regulatory projects that have assumed these renewed approaches.

## **I. El origen del problema: la nulidad de pleno derecho de los planes urbanísticos por vicios sustantivos y procedimentales.**

Como señalara muy gráficamente Parada Vázquez, a partir de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 se introduce una nueva concepción en las relaciones del Estado con el territorio, *“una concepción orwelliana en el sentido de que pretende el control anticipado de toda la actividad que pretende desarrollarse sobre aquél”*<sup>2</sup>.

Ya se distinguieron en aquel momento, siguiendo al citado autor, tres niveles de planeamiento<sup>3</sup>. Un primer nivel estratégico; un nivel subordinado municipal, detallado y operativo; y un tercer nivel conformado por los planes especiales circunscritos a un aspecto de la ordenación (protección del paisaje, conservación de medio rural, saneamiento, vías de comunicación, etc.).

El planeamiento es la pieza central del sistema urbanístico, en palabras de Parejo Alonso<sup>4</sup>. La propia Exposición de Motivos de la referida Ley del Suelo de 1956 urdía esta misma idea cuando decía que *“el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”*.

Planeamiento y ordenación urbanística son conceptos disímiles: ésta se identifica con cualquier actividad tendente a organizar el funcionamiento de la ciudad –por pequeña que sea y aun cuando no esté formalizada-, mientras que el planeamiento es la

---

<sup>2</sup> PARADA VÁZQUEZ, R. *“Manual de Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico”* (Undécima Edición. 2007). Marcial Pons.

<sup>3</sup> Hasta entonces se había utilizado la técnica urbanística de la alineación, entendida ésta como *“la línea que delimita algún espacio urbano, bien sea calle, plaza, manzana o fachada, (...) y debiendo diferenciarse entre 1º el establecimiento de la alineación, función que corresponde a un previo plan o instrumento de ordenación urbanística; y 2º el concreto acto administrativo consistente en el señalamiento o replanteo sobre el terreno de la misma conforme a aquél”*. PASCUAL MARTÍN, J.I. *“Gestión Urbanística en la legislación de ensanche y de reforma interior”*. Escola Galega de Administración Pública. 2015.

<sup>4</sup> PAREJO ALONSO, L. *“La última evolución de la jurisprudencia sobre y en torno a la nulidad de los planes urbanísticos y los problemas sustantivos y procesales que suscita”*. *Práctica Urbanística*, nº 176, Sección Ordenación territorial y urbanística. Mayo-junio 2022. Wolters Kluwer. La Ley 4923/2022. Define el Plan como *“la biela que debe asegurar una, en cada momento, idónea organización espacial de la convivencia mediante la sincronización del doble proceso de diagnóstico, con finalidad prospectiva y según sus concretas circunstancias, de la compleja realidad constitutiva de su objeto y de prefiguración – confirmatoria, reformadora o innovadora- de la nueva realidad a la que se aspira, a partir de aquel diagnóstico y en función de la ponderación sopesada de todos los factores relevantes”*.

formalización de una determinada ordenación, ajustada a una normativa, que se traducirá en un conjunto de documentos, y a ejecutarse a través de proyectos y actuaciones materiales y jurídicas de ámbito territorial más reducido<sup>5</sup>.

Tradicionalmente, y en lo referido a su naturaleza jurídica, se ha atendido al carácter reglamentario de los planes. La jurisprudencia vigente es unánime en el tratamiento de los planes como normas jurídicas de carácter reglamentario.

También ha sido un lugar común la consideración del principio de jerarquía normativa, de modo que un instrumento de planeamiento no puede contravenir ningún precepto legal o reglamentario; y ningún instrumento de planeamiento de desarrollo de otro de rango o ámbito superior puede contradecir las determinaciones vinculantes de éste<sup>6</sup>, y sobre todo, como su corolario, la idea de la perentoria dependencia de los planes inferiores respecto de los superiores que le sirven de cobertura, que acarrea, en su caso, el efecto de la nulidad en cascada, como veremos.

Son varias las razones que se alumbran por Nogués Galdón<sup>7</sup> para vindicar el carácter normativo de los planes. En primer lugar, que el plan urbanístico configura positivamente el contenido de las facultades dominicales de los propietarios del suelo. En segundo término, que las determinaciones del planeamiento reúnen las notas de abstracción y generalidad propias de las normas jurídicas. Es cierto, puntualiza, que, como cualquier norma, el plan puede (y debe) ser muy pormenorizado en algunos aspectos, pero no lo es menos que establece la ordenación urbanística desde una perspectiva objetiva y no subjetiva. Por último, se apela a la regulación legal de la publicidad y de los efectos *erga omnes* del planeamiento, lo que se considera claramente expresiva de su carácter normativo.

Las consecuencias derivadas de tal configuración jurídica deambulan por distintos ámbitos, pero el más problemático, sin duda, ha sido la atracción de la teoría unitaria de la nulidad de pleno derecho de las disposiciones generales, que le priva –según dicha

---

<sup>5</sup> SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRIGUEZ. “*Derecho Urbanístico*”. Sexta Edición. El Consultor. 2005. Pág. 177.

<sup>6</sup> SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRIGUEZ. “*Derecho Urbanístico*”. Sexta Edición. El Consultor. 2005. Págs. 180 y 181.

<sup>7</sup> NOGUÉS GALDÓN, H. “*Efectos de las sentencias de anulación de instrumentos de planeamiento urbanístico*”. Foro de Actualidad. Uría Menendez. 44-2016. Págs 69 y 70.

tesis-, de las técnicas de la conservación y convalidación de trámites por entenderla restringida a los actos administrativos.

Como explica brillantemente López Ramón<sup>8</sup>, cabe discriminar doctrinalmente dos teorías sobre la nulidad de los reglamentos. La tesis unitaria implica que cualquier contravención del ordenamiento jurídico apreciada en los reglamentos determina su nulidad de pleno derecho con efectos *ex tunc* y sin posibilidad de subsanación, tenga su origen en vicios sustantivos o formales. La tesis gradual, por el contrario, descolla la distinta incidencia de esos vicios. Los sustantivos abocarían a una nulidad de pleno derecho mientras que las contravenciones formales o de procedimiento determinarían cierta graduación en la sanción de nulidad, de modo que no necesariamente deba implicar la nulidad de pleno derecho, sino que podría procurar una mera anulación del trámite con su posible subsanación, así como la conservación de la parte no afectada por el defecto procedimental, asimilándose de esta manera a la teoría de la nulidad de los actos administrativos.

El seguimiento de la teoría unitaria no es baladí, porque a las taxativas consecuencias de la nulidad radical se le unen los efectos perversos de la mencionada nulidad en cascada, siendo que la nulidad de un plan general implicará la de los planes de desarrollo de forma automática, y la de sus actos aplicativos que no sean firmes (licencias, autorizaciones y otros).

La nulidad determina también la imposibilidad de aprobar planes o proyectos derivados del plan superior anulado, o la de otorgar nuevas licencias en ejecución del plan anulado, sin descontar la posibilidad de que edificaciones ya consolidadas queden en situación de fuera de ordenación con las limitaciones propias de esa condición.

De otro lado, la nulidad de pleno derecho supone la reviviscencia del plan anterior al anulado –al perder fuerza la derogación que éste establecía-, y resulta, como señala Nogués Galdón, que en ocasiones no es viable resucitar el plan pretérito, puesto que la situación fáctica real de determinados suelos difiere de la que se tuvo en cuenta al aprobar el plan “viejo” que ahora renace, lo que puede suponer un bloqueo de determinados

---

<sup>8</sup> LÓPEZ RAMÓN, F. “La calificación de los vicios de los reglamentos”. Revista de Administración Pública, 205, 13-48. (2018).

ámbitos en espera de que se apruebe un nuevo plan –y sabemos de lo delicuescente de su proceso de aprobación-.

Desde una perspectiva procesal, la consideración de los planes como normas jurídicas conlleva la apertura de la vía contencioso-administrativo indirecta, de manera que a través de la impugnación de sus actos aplicativos es dable cuestionar la legalidad del plan, quedando éste en una eterna y arriesgada situación de pendencia anulatoria. Recuérdense igualmente las excelsas posibilidades impugnatorias que concita el reconocimiento de la acción pública en materia urbanística.

Finalmente, y hasta la reciente Sentencia del Tribunal Supremo 133/2023, de 6 de febrero –que después glosaremos-, parecía sostenerse que el procedimiento de aprobación de los planes no sólo era el especial regulado por las Comunidades Autónomas en sus respectivas leyes de urbanismo<sup>9</sup>, sino también el procedimiento administrativo de elaboración de las disposiciones de carácter general, lo que suponía una doble exigencia del cumplimiento de los requisitos previstos en aquellas distintas normativas, haciendo aún más compleja e insegura su tramitación, brindando una mayor probabilidad de eventuales contravenciones procedimentales. Ello se complica sobremedida con los más recientes requerimientos desde la perspectiva medioambiental y sobre todo desde las políticas de igualdad de género, además del resto de exigencias prevenidas en la legislación sectorial (aguas, telecomunicaciones, costas, etc.).

No se trata de meras disquisiciones técnico jurídicas, pues a nadie se le escapa la vital trascendencia económica y social derivada de la anulación de los planes, como apunta muy gráficamente González Sanfiel<sup>10</sup>: *“si sumamos todos y cada uno de los planes de las diferentes ciudades y todos y cada uno de los planes de desarrollo y derivados que se han aprobado; si somos conscientes de la cantidad de actos jurídicos que se han ido generando con los años al amparo de dichos planes, en el conjunto del país, es una situación verdaderamente para temblar. Evidentemente, los efectos anulatorios de los*

---

<sup>9</sup> Esta regulación encuentra amparo en la doctrina que fuera asentada por el Tribunal Constitucional en su conocida Sentencia 159/2001, de 5 de julio, en la que, con cita de la STC 61/1997, de 20 de marzo, recuerda que *“la regulación de los Planes de ordenación urbana se inserta con naturalidad en la competencia material sobre urbanismo y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas”*.

<sup>10</sup> GONZÁLEZ SANFIEL, A. *“Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto”*. Documentación Administrativa. (2018).

*planes no se quedan en el plan en sí mismo: se proyectan sobre el sector económico y social del municipio. Y si sumamos todos los municipios españoles afectados, el efecto negativo global es preocupante”.*

Sentado lo anterior, debemos lamentar que en los albores del presente siglo, y bajo el pretexto de la regulación de la nulidad de las disposiciones de carácter general en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, la jurisprudencia comenzara un viraje hacia la meritada teoría unitaria de la nulidad, de modo que a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1999 –punto de partida de esa jurisprudencia, según apunta López Ramón- se afirma de manera dominante que *“el grado de invalidez de las disposiciones generales es único: la nulidad absoluta, radical, o de pleno derecho, ya se trate de un vicio de forma o sustantivo”*.

Efectivamente, el Tribunal Supremo hizo seguimiento de esta nueva senda desde aquellas fechas, y lo hizo con especial contundencia y continuidad. Son muy ilustrativas de esta tendencia, con motivo del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, las sentencias de 3 de julio de 2007, 28 de septiembre de 2012, 13 de diciembre de 2013, y finalmente, la de 20 de julio de 2016. La primera de las citadas, en su Fundamento Jurídico Sexto, expresa con meridiana claridad que no puede aplicarse la técnica de la conservación de los actos ni cabe la nulidad parcial: *“(…) 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. Por ello, la omisión de trámites concretos como es el del estudio económico y financiero adecuado y suficiente a la naturaleza del plan, la ausencia de un informe preceptivo según la legislación sectorial..., implica la nulidad de todo un instrumento de planeamiento”*<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Remeda esta tesis el Fundamento Jurídico Séptimo de la sentencia precitada de 2012: *“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 impugnados en la instancia y los autos recurridos. (...). 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, 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,*

El escenario descrito hacía presagiar un panorama poco favorable a la pervivencia de los planes, temor que se hizo realidad al consumarse una masiva anulación judicial de planes durante aquellos años.

Dicha dinámica llegó a su cénit con ocasión de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 6 de octubre de 2015, primero, y la posterior Sentencia 1629/2016, de 4 de julio, que anularon el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa de Sol Occidental (Málaga), por falta del informe de impacto de género; la Sentencia 2392/2016, de 8 de noviembre, que anuló, por defectos y omisiones en la evaluación de impacto ambiental, el Plan General de Ordenación Urbana de Santander; o el caso del Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte, declarado nulo por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid por omisión del informe de impacto de género, salvado *in extremis* por el Tribunal Supremo, como veremos a continuación.

Efectivamente, la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 19 de abril de 2017, postuló la exigencia del informe de impacto de género en el seno del procedimiento de aprobación de planes urbanísticos, y su omisión se configuró como vicio determinante de la nulidad de pleno derecho, con fundamento en los dos

---

*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 Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de manera que no es aplicable lo establecido en los artículos 62.1, 63.2, 64 y 66 de la misma Ley. (. ..) 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)”.*

Y en el mismo sentido resulta ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de septiembre, que nos recuerda que: “nuestro ordenamiento jurídico reserva para las disposiciones generales que hayan vulnerado la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de superior rango, la consecuencia más severa: la nulidad plena 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”.

pronunciamientos del Tribunal Supremo referidos al Plan de Ordenación del Territorio de la Costa de Sol Occidental (Málaga). En el supuesto andaluz, el Alto Tribunal atendía a una doble razón -como nos aclara la posterior Sentencia del Tribunal Supremo 1750/2018, de 10 de diciembre-; de una parte, se basaba en el deber expreso y específico previsto en la normativa autonómica andaluza de que las disposiciones generales se habían de aprobar previo informe de impacto de género; en segundo lugar, porque la propia ley autonómica que entonces ordenaba la producción de normas reglamentarias preveía una remisión expresa al derecho estatal, dando paso a la aplicación del principio de supletoriedad por reenvío de esa normativa autonómica<sup>12</sup> (lo que suponía la aplicación del artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno –actual artículo 26-, que exigía aquel informe en el procedimiento de aprobación de los reglamentos).

Sin embargo, el caso madrileño era bien distinto, por cuanto la propia normativa autonómica sectorial que exigía el informe de impacto de género no resultaba de aplicación por razones temporales, y ante esta ausencia regulatoria, la sentencia de instancia entendió que, en virtud de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal, debía atraerse el artículo 24 de la Ley del Gobierno.

Esta anulación causó una honda preocupación política en la Comunidad de Madrid hasta el punto de que el Gobierno madrileño, concienciado del estancamiento económico y social que suponía esa anulación en ese importante municipio de la Región, intentó poner remedio a este tipo de situaciones, a comienzos del 2017, en el contexto de un Anteproyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 86 trató de incorporar en su ordenamiento la técnica de la conservación de aquellos trámites y partes de los planes anulados cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción que determinó su anulación. Tal previsión, sin embargo, no contó con la conformidad de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, cuyo informe de 13 de marzo de 2017<sup>13</sup> lo consideró contradictorio con la jurisprudencia

---

<sup>12</sup> Este segundo argumento se aprecia contradictorio, en el entendido de que si previamente se ha afirmado que la normativa autonómica prevé expresamente la obligatoriedad del informe de impacto de género, no cabe después acudir a la vía de la supletoriedad del derecho estatal para argumentar tal exigencia, pues el criterio de la supletoriedad sólo puede actuar en ausencia de normativa autonómica y bajo ciertos parámetros –supuesto que no se produce en el caso enjuiciado, según se indica en la propia sentencia al aplicar los preceptos autonómicos-.

<sup>13</sup> Reproducimos, por su interés, la argumentación del referido informe: “*En este punto es de recordar, que al tener el planeamiento rango reglamentario, es decir, de disposición de carácter general, la nulidad que se predica del mismo en una sentencia es radical o de pleno derecho, por lo que no es posible ninguna convalidación o subsanación del plan declarado nulo a posteriori por las Administraciones Públicas. Este*

imperante en ese momento y con la literalidad del artículo 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Asimismo, se proyectó un artículo 193 que establecía la posibilidad de revisión o modificación de las licencias sobrevenidamente disconformes por anulación del plan que le daba cobertura, cuestión también refutada por la Abogacía General<sup>14</sup>, sobre la base de la doctrina de la “*nulidad en cascada*” antes explicada.

Este proyecto legislativo quedó en el sueño de los justos al no aprobarse en sede parlamentaria por la Asamblea de Madrid, pero representa, desde luego, una primera reacción normativa que pretendía dar luz a la oscuridad que ensombrecía la incierta vida de los planes.

Como ya anticipamos, la anulación del Plan de Boadilla del Monte fue levantada providencialmente por la Sentencia del Tribunal Supremo 1750/2018, de 10 de diciembre, que no compartió el argumento de la supletoriedad esgrimido por el tribunal de instancia, si bien lo hizo al amparo de una fundamentación poco clara y convincente en nuestra opinión, en la medida que parecía fundarse en una doctrina que se había forjado para un

---

*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.*

*Asimismo, la vigente Ley 39/2015, en su artículo 51, a cuyo través “el órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción”, tiene idéntico contenido al antiguo artículo 66 de la derogada Ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que se refiere a la “Conservación de actos y trámites”, y no contempla la convalidación de trámites o partes de un reglamento o disposición de carácter general.*

*La introducción novedosa de este artículo en el Anteproyecto, no puede significar para el Ayuntamiento que promueve un plan ni para la Administración autonómica que lo aprueba, el desconocimiento de esta jurisprudencia ni de los preceptos legales que establecen el obligado cumplimiento de sentencias y autos judiciales firmes (art. 118 de la CE y arts 103 y 104 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de 13 de julio de 1998), sobre todo porque como hemos visto la línea jurisprudencial es clara y contundente”.*

<sup>14</sup> En este punto, el informe de 13 de marzo de 2017 señalaba que “*al incluir el artículo 193 del Anteproyecto, entre los supuestos de licencias sobrevenidamente disconformes, los referidos a la “anulación” judicial del planeamiento, debemos concluir que la regulación de su apartado 2 resulta incompleta. La posibilidad de modificar una licencia cuya ejecución ha comenzado, sin incluir más criterios, choca frontalmente con las consecuencias de la declaración de nulidad del planeamiento del que dicha licencia trae causa, y que es una nulidad de pleno derecho al tener el planeamiento carácter reglamentario. De este modo, la licencia, anulado el planeamiento, queda desprovista de sustento normativo, sin que la posibilidad de modificación que establece este apartado pueda derivar en una suerte de “legalización” de lo que ha sido declarado nulo. Por otra parte, tampoco el precepto conecta con la posibilidad de continuar las obras y declararlas fuera de ordenación, o con que dicha modificación de la licencia deberá ser, en todo caso, conforme con el nuevo planeamiento”.*

supuesto claramente divergente del madrileño, ya que se tomó como base el descarte de la aplicación supletoria del artículo 24 de la Ley del Gobierno atendiendo a un precedente como el valenciano que contenía *“una regulación completa del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias que hace innecesaria por superflua esa supletoriedad del derecho estatal”*, circunstancia inexistente en el ordenamiento madrileño, pues carecía de una mínima regulación de dicho procedimiento.

Fuera como fuere, debe destacarse la relevancia de esta Sentencia del Tribunal Supremo 1750/2018, de 10 de diciembre, porque aun reconociendo que no era exigible la incorporación de un específico informe de impacto de género en el ámbito urbanístico de la Comunidad de Madrid en aquellos momentos temporales, desbrozó novedosamente un postulado según el cual se erigía la igualdad de género en un principio que debía inspirar la configuración de los planes en cualquier caso, existiera o no la exigencia de un informe específico al efecto<sup>15</sup>, fijándose efectivamente la doctrina jurisprudencial siguiente: *“si bien la cláusula de aplicación supletoria del derecho estatal no permite sostener la exigencia a las Comunidades Autónomas de un requisito, como es el informe de impacto de género, en materia de ordenación urbanística, que no figura previsto en su propia legislación, el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tomada en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos”*. Bien es cierto que en el caso enjuiciado ese control judicial

---

<sup>15</sup> Su Fundamento de Derecho Decimoquinto desarrolla esta idea: *“Consecuentemente y con independencia de los procedimientos específicos de elaboración de los planes de urbanismo en cada una de las Leyes autonómicas, las cuales pueden o no incorporar tramites específicos en materia de género, es lo cierto que el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tomada en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos.*

*En definitiva, si bien no es exigible al plan impugnado la incorporación del Informe de impacto de género, tal y como sostiene la Sala de instancia, ello no es óbice para que puedan discutirse a través de la impugnación del Plan, los concretos y específicos aspectos que pueden incidir en una ordenación de naturaleza discriminatoria. Lo que ocurre es que, en el presente caso, al haberse quedado el análisis en la existencia o no del citado Informe, la cuestión de fondo no ha sido abordada, esto es, desconocemos, porque no se han puesto de relieve, qué concretos aspectos del plan pueden resultar, a juicio de los recurrentes, contrarios al principio de igualdad de género, por lo que el plan no puede ser objeto de una declaración genérica de nulidad, con base en la infracción de un trámite formal que, como hemos razonado, no le era exigible”*.

no pudo desenvolverse por cuanto la parte recurrente se había limitado a alegar la mera omisión del informe de impacto de género, sin cuestionar ni argumentar aquellos puntos concretos del plan que hubiera considerado contrarios al principio de igualdad. Se visualizaba así un traslado de la carga de alegación y prueba al recurrente<sup>16</sup>, que en la jurisprudencia ulterior será desarrollado con más detalle y contundencia –como tendremos ocasión de comentar más adelante–.

## **II. Reacción doctrinal y jurisprudencial ante los excesos en la anulación de los planes.**

La continua y significativa anulación judicial de los planes comentada provocó que cobraran más fuerza las voces doctrinales que ya venían cuestionando la tesis unitaria de la nulidad de los reglamentos.

Ya hemos mencionado anteriormente el excelente trabajo realizado a este propósito por López Ramón publicado en el 2018, en el que se defiende la tesis gradual explicada más arriba. Realiza en primer lugar, un análisis de las originarias previsiones legales<sup>17</sup> referidas a los vicios de los reglamentos para concluir una plausible interpretación de la existencia de vicios procedimentales no determinantes de la nulidad de pleno derecho.

---

<sup>16</sup> Así lo explica su Fundamento de Derecho Decimoquinto: *“lo que ocurre es que, en el presente caso, al haberse quedado el análisis en la existencia o no del citado Informe, la cuestión de fondo no ha sido abordada, esto es, desconocemos, porque no se han puesto de relieve, qué concretos aspectos del plan pueden resultar, a juicio de los recurrentes, contrarios al principio de igualdad de género, por lo que el plan no puede ser objeto de una declaración genérica de nulidad, con base en la infracción de un trámite formal que, como hemos razonado, no le era exigible”*.

<sup>17</sup> Se centra en las primeras previsiones realizadas en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 y la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. De la mera literalidad de las dos primeras leyes se colegía que sólo el listado de supuestos contenido en la primera –al que se remitía la segunda– eran determinantes de la nulidad de pleno derecho (esos supuestos hacían referencia a la infracción de la jerarquía normativa, competencia y rango, la legalidad –sustantiva– y materias reservadas a la ley, y la explícita prohibición de establecer penas, tributos y cargas por vía reglamentaria). Los vicios de procedimiento no se incluían en esas categorías, por lo que cabe deducir, según el autor, que no atraía la nulidad de pleno derecho, sino, siquiera por analogía, la graduación de los vicios de los actos administrativos (irregularidades no invalidantes, anulación o nulidad de pleno derecho). Asimismo torna su atención en la redacción de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, que no habla de nulidad de pleno derecho –solo de nulidad– lo que admite pensar que no todas las ilegalidades reglamentarias eran constitutivas de nulidad radical.

A continuación focaliza su atención en la anterior jurisprudencia que en aplicación de dicha normativa llegaba a idéntica conclusión, siendo paradigmática la Sentencia de 17 de junio de 1974, en la que además de emplear la interpretación literal de dichas normas, se apelaba al principio de proporcionalidad, que se entendería violado si la tesis de la sanción extrema de la nulidad absoluta se extendiera a cualquier infracción procedimental, pues ello supondría un tratamiento igualitario de toda infracción que rompería con la proporcionalidad entre vulneración y sanción legal. Además, López Ramón llama la atención sobre otros principios, como el de seguridad jurídica, que exige estabilidad de las relaciones jurídicas en el tiempo y el respeto de la confianza legítima depositada en la aplicación del reglamento, así como el principio de conservación que cabría imponer si, pese a la infracción de legalidad, se satisfacen todos los fines que la norma pretenda alcanzar.

El citado autor niega la existencia de cambios sustanciales entre esa normativa original y la regulación realizada por el artículo 62.2 de la Ley 30/1992 y el posterior 47.2 de la Ley 39/2015, al mantenerse el mismo sistema de lista que empleaba la normativa precedente para identificar los supuestos específicos de nulidad radical, lo que favorece, en su opinión, el entendimiento de la existencia de otros supuestos que quedan fuera de esa relación a los que, por tanto, no les resultaría de aplicación el efecto de la nulidad de pleno derecho.

Todos estos argumentos se ponen en valor en el epílogo del mencionado trabajo, tras advertir de las consecuencias difícilmente admisibles derivadas de la jurisprudencia partidaria de la tesis unitaria, en los términos que ya hemos comentado en el epígrafe anterior.

Martín Rebollo,<sup>18</sup> sobre planteamientos coincidentes con los de López Ramón, propone algunas medidas para resolver las consecuencias insatisfactorias de la jurisprudencia monista sobre la anulación de los planes. En este sentido, propugna la reconversión de la naturaleza jurídica del plan, reconociendo que en todo lo que no sean normas serán dables los vicios de anulabilidad y sus consecuencias tradicionales: conservación de actos y trámites no afectados, posibilidad de anulaciones parciales, y

---

<sup>18</sup> MARTÍN REBOLLO, L. “*De nuevo sobre la invalidez en el derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos (una reflexión abierta y algunas propuestas)*”. Revista de Administración Pública, 210, 91-122. (2019).

eficacia pro futuro de la anulación. Alternativamente, sin renunciar al carácter normativo de los planes, apuesta igualmente por negar que todos sus vicios conduzcan necesariamente a la nulidad. En definitiva, imprecisa una vuelta a la jurisprudencia anterior al año 2000. Propone finalmente un refuerzo de los poderes del juez para que éste valore en cada caso la incidencia del vicio, y en particular, module los efectos temporales de la nulidad.

Baño León<sup>19</sup> insiste en esas posiciones y desgrana un grupo argumental para negar la eficacia *ex tunc* de la nulidad de pleno derecho: se funda en la afirmación de que esa nulidad no afecta a la validez de los actos firmes dictados a su amparo –conforme disponen los artículos 73<sup>20</sup> de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 106.4<sup>21</sup> de la Ley 39/2015). Lo mismo sucede con los contratos celebrados al amparo de una disposición nula o como consecuencia de ella –que siguen produciendo efectos-, por lo que el autor niega la premisa empleada por la jurisprudencia en la que se afirmaba con normalidad que la nulidad de un plan produce necesariamente efectos *ex tunc*. Cuestión distinta es que las normas carezcan de validez –se aclara-, lo que sólo significa que el juez puede inaplicarlas, más no que carezcan de efectos. En su opinión, finalmente, la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa ofrece al juez un amplio abanico de posibilidades para modular los efectos de la anulación de un plan, permitiendo incluso declarar que un plan es ilegal por ser disconforme a derecho, y no anularlo, con la opción sustitutiva de otorgar un plazo a la Administración para subsanar el defecto. Apoya su afirmación en la literalidad del artículo 71<sup>22</sup> de la

---

<sup>19</sup> BAÑO LEÓN, J. M. “*La anulación de los planes urbanísticos: perspectivas de reforma. Cuestiones jurídicas de actualidad sobre planeamiento y gestión urbanística*”. Edición nº 1. El Consultor de los Ayuntamientos 2020. La Ley 6788/2020.

<sup>20</sup> “*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*”.

<sup>21</sup> “*Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma*”.

<sup>22</sup> El artículo 71, apartado primero, en su letra a) dispone: “*Cuando la sentencia estimase el recurso contencioso-administrativo: a) Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada*”.

meritada ley procesal –y sus precedentes-, que omiten limitaciones que compriman el pronunciamiento estimatorio de las sentencias contencioso-administrativas.

Finalmente, González Sanfiel<sup>23</sup>, después de realizar una exposición crítica en su denominada “*radiografía y patologías de un sistema formalista*”, dibuja varias líneas de actuación para su atenuación, que pasan por cambiar, en primer lugar, el modelo jerárquico y entrelazado de planes y de actos respecto de los planes, sobre la base de las siguientes ideas y realidades. Se alude, en primer término, a la posibilidad de generalizar los supuestos de relaciones entre planes sin que exista una vinculación formal al instrumento superior, predicándose así su autonomía funcional (tomando como paradigma el supuesto contemplado en el artículo 20 apartado primero<sup>24</sup> de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español). Asimismo, toma como referencia aquellas leyes autonómicas que amparan la posibilidad de que al menos la ordenación pormenorizada contenida en el planeamiento general se pueda modificar a través de instrumentos inferiores (planes parciales o especiales), lo que permitiría cerrar, en su opinión, el paso a algunas nulidades. Se apela también a la promulgación de normas provisionales para evitar la reviviscencia de los planes derogados por el plan anulado, a través de las correspondientes ordenanzas municipales con el valor de planes. Finalmente se propone, en este orden de medidas, una modificación legal que permita romper el carácter indisociable de la relación plan-acto de aplicación.

Junto a ello, González Sanfiel insiste en la necesaria interpretación funcional de los requisitos formales, amén de la importancia de lo que califica como el “*valor normativo de lo fáctico*” a pesar de la nulidad del plan, en el bien entendido de que “*existen una serie de situaciones fácticas que existen incluso cuando desaparece el plan por su declaración de nulidad. Realidades que tienen su cobertura directamente en los*

---

<sup>23</sup> GONZÁLEZ SANFIEL, A. “*Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto*”. Documentación Administrativa. (2018).

<sup>24</sup> “*La declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas. La aprobación de dicho Plan requerirá el informe favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados. Se entenderá emitido informe favorable transcurridos tres meses desde la presentación del Plan. La obligatoriedad de dicho Plan no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la inexistencia previa del planeamiento general*”.

*conceptos utilizados por la legislación, sea este por la vía de la clasificación del suelo urbano o rústico, las situaciones fácticas de suelo, o la afectación demanial de conformidad con la definición constitucional o legal de este tipo de bienes. Todo ello lo es con independencia de lo que diga el plan o, de su propia existencia”.*

La jurisprudencia ha parecido sucumbir, al menos parcialmente, al estado de opinión científica señalado. Se atisba, pues, una nueva línea que mella progresivamente los taxativos dogmas predominantes de la tesis monista de la nulidad.

Apunta Valenzuela Rodríguez<sup>25</sup> que la Sentencia del Tribunal Supremo 318/2020, de 4 de marzo, es la primera que deja entrever el cambio de tendencia<sup>26</sup>.

Su Fundamento de Derecho Tercero nos recuerda que el juicio de relevancia del interés casacional se justifica en que hasta esa fecha la nulidad de los planes lo es siempre en grado absoluto o de pleno derecho al tratarse de normas jurídicas de naturaleza reglamentaria -se reconoce igualmente que la jurisprudencia es constante en este planteamiento- y se considera que ya es momento de replantearse la cuestión a fin de ratificar su posición tradicional, o, en su caso, modular ese criterio consolidado, respecto de supuestos en los que se cuestionan aspectos o determinaciones muy concretas del plan<sup>27</sup>.

Esta cuestión, tantos años pendiente, se resuelve con un solo fogonazo al considerar que ni la normativa ni la jurisprudencia vetan la posibilidad de acotar la

---

<sup>25</sup> VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J. *“La nulidad de los planes urbanísticos: ¿a las puertas de un cambio de tendencia de la jurisprudencia consolidada de nuestro Tribunal Supremo?”* Práctica Urbanística nº 165. Sección Estudios, julio-agosto 2020. Wolters Kluwer. La Ley 9312/2020.

<sup>26</sup> El Tribunal Supremo conocía del recurso de casación interpuesto contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que declaró la nulidad de pleno derecho de una modificación puntual del Plan General Metropolitano de Barcelona, indirectamente impugnada por vulnerar el principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento; nulidad de pleno derecho que conllevó la del proyecto de reparcelación directamente impugnado, al quedar éste sin la necesaria cobertura normativa.

<sup>27</sup> Se expresa en los siguientes términos concretos: *“(…) reconociendo que la jurisprudencia es constante al efecto: por todas, SSTS de 28/09/2012 -rec. 1009/2011-, 18/05/2016 -rec. 635/2015-, 20/07/2016 -rec. 4402-2012- y 23/05/2017 - rec. 853/2017-, sin embargo, considera, que no estaría de más, que el TS se replanteara la cuestión a fin de ratificar su posición tradicional, o, en su caso, modular ese criterio consolidado, respecto de supuestos, como el aquí enjuiciado, en el que se cuestionaban aspectos o determinaciones muy concretas del Plan”.*

nulidad de pleno derecho a concretas determinaciones del plan, sin que necesariamente deba alcanzar a las restantes<sup>28</sup>.

Es verdad que en el caso concreto enjuiciado se sostuvo que las determinaciones ilegales apreciadas en la sentencia de instancia no eran escindibles de la nulidad en la que incurría en su globalidad la modificación puntual y el proyecto de reparcelación anulado, porque en ese supuesto “*el principio equidistributivo brilla por su ausencia*”, pero, como señala la precitada autora, esta sentencia “*establece un punto de inflexión en su consolidada doctrina*” en cuanto permite constreñir la nulidad sobre concretas determinaciones del plan.

Esta doctrina ha sido confirmada por las posteriores Sentencias del Tribunal Supremo 176/2022, de 11 de febrero y 1109/2022, de 28 de julio.

En la primera, aun cuando la cuestión de interés casacional versaba sobre un aspecto puramente procesal -la posible introducción en conclusiones de cuestiones nuevas para justificar la nulidad del plan por infracción de la perspectiva de género- se desliza la doctrina apuntada, al esgrimir la posibilidad de que esa contravención sólo fuera predicable respecto de alguna o algunas de las determinaciones del plan<sup>29</sup>.

En la segunda, al hilo del análisis de los límites de la impugnación indirecta de los planes, se apunta igualmente que el vicio imputado al plan no podría ser determinante de la nulidad de todo el plan, “*pues sus efectos no alcanzarían a todo el documento de*

---

<sup>28</sup> Su Fundamento de Derecho Tercero lo expone de forma muy clara: “*nada impide, atendida la vigente normativa y la jurisprudencia de esta Sala, concretar la nulidad de pleno derecho del artículo 62.2 ley 30/92, (hoy 47.2 ley 39/2015), en relación a un procedimiento de actuación urbanística, a las precisas determinaciones afectadas del vicio de nulidad de pleno derecho, y quedando a salvo aquellas determinaciones concretas del planeamiento que carezcan de las características de infracción relevante de nulidad, y sea posible su existencia escindida de las determinaciones nulas de pleno derecho*”.

<sup>29</sup> En su Fundamento de Derecho Décimo puede leerse: “*Sin perjuicio de lo anterior, aún conviene añadir otra consideración respecto de las contravenciones del principio de igualdad de género alegadas en la fase de conclusiones por la parte recurrente. Y es que esta parte tampoco ha concretado, siquiera mínimamente, el grado en que esas contravenciones habían afectado al conjunto del plan aprobado, concreción que resulta exigible en atención al principio de proporcionalidad, dado que la pretensión contenida en el suplico de la demanda se refiere a la declaración de nulidad total del plan. En este sentido, el propio planteamiento de la recurrente al criticar en conclusiones algunas de las determinaciones del plan, comporta -aun sin entrar a valorar éstas- el reconocimiento tácito de que las restantes determinaciones del plan no aludidas en el escrito de conclusiones no incurrirían en la alegada contravención del principio de igualdad de género*”.

*planeamiento sino sólo a aquellas concretas determinaciones relacionadas con el defecto imputado*”<sup>30</sup>.

Ha de convenirse que dicho pronunciamiento contaba con un precedente no muy lejano, la Sentencia 1123/2016, de 18 de mayo, que de manera aislada y tímida ya esbozaba un planteamiento similar, reconociendo la posibilidad de la nulidad parcial del plan si ésta “*se contrae a los supuestos en que son solo algunas de las concretas determinaciones de ordenación incluidas en los planes las que no se ajustan a derecho*”<sup>31</sup>. En el caso enjuiciado, sin embargo, se concluyó que la nulidad había de afectar a la totalidad del plan porque se entendía que el informe de telecomunicaciones –cuya ausencia se cuestionaba– tenía proyección directa o indirecta sobre la entera superficie ordenada por el plan.

Poco después de la comentada Sentencia 318/2020, de 4 de marzo, el Tribunal Supremo dictó la Sentencia 569/2020, de 27 de mayo, continuadora de esa nueva travesía interpretativa, y ceñida, en este supuesto, a la valoración de las consecuencias de la omisión del informe en materia de costas exigido por la legislación sectorial.

Su Fundamento de Derecho Séptimo se sigue nutriendo, no obstante, de su doctrina tradicional en cuya virtud los vicios esenciales de procedimiento determinan la nulidad radical, pero como regla general, porque se reconoce –y aquí radica su novedad– una segunda excepción –la primera ya se había reconocido en la Sentencia 318/2020

---

<sup>30</sup> Su Fundamento de Derecho Tercero señala: “*por otro lado, el vicio imputado no podría, en su caso, determinar la nulidad de todo el Plan General de Ordenación. El recurso no está orientado hacia la impugnación concreta de determinaciones turísticas del Plan General, ni por razón de la materia ni del espacio territorial afectado. En consecuencia, sus efectos no alcanzarían a todo el documento de planeamiento sino sólo a aquellas concretas determinaciones relacionadas con el defecto imputado*”.

<sup>31</sup> Su Fundamento de Derecho Cuarto se expresa en los siguientes términos: “*Ya de entrada, tampoco resulta discutible en este caso que si se ha producido un vicio formal atinente al procedimiento de elaboración de los planes, como así ha sucedido, sus consecuencias han de proyectarse sin remedio a la totalidad del instrumento de planeamiento globalmente considerado. Los preceptos de la Ley 30/1992 invocados en los recursos no son de aplicación, porque van referidos a los actos administrativos y no a las disposiciones de carácter general, que es la naturaleza jurídica a la que se asimilan los planes urbanísticos y territoriales. Y la nulidad parcial en el caso de estos últimos se contrae a los supuestos en que son solo algunas de las concretas determinaciones de ordenación incluidas en los planes las que no se ajustan a derecho. (...) Pero esto es una cosa y otra bien distinta es tratar de defender que la eventual ausencia de un informe preceptivo y vinculante llegara a afectar solo a aquellas porciones del territorio ordenado donde las competencias estatales pudieran aparecer comprometidas en cada caso, o, lo que es lo mismo que, una vez evacuado el informe y contraído incluso al ámbito que le es propio, de su ulterior inobservancia pudieran llegar deducirse solo las limitadas consecuencias en los términos antes expresados, entre otras razones, porque en realidad difícilmente vendría dejar de resultar afectada de un modo u otro, directa o indirectamente, la superficie entera ordenada por el plan. Ha de salirse por tanto al paso de la interpretación que pretende hacerse valer*” (el subrayado es nuestro).

referida a la concentración de nulidad en determinaciones concretas del plan-, en cuanto se admite que la nulidad pueda circunscribirse a concretos ámbitos territoriales del plan. Se explica en los siguientes términos: *“los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan con una ulterior subsanación. No obstante lo anterior, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento”*<sup>32</sup>.

Como señala Gómez Fernández<sup>33</sup>, esta sentencia completa el previo pronunciamiento de 4 de marzo de 2020, y *“da un paso adelante (..) diciendo que el mantenimiento de la parte del Plan no afectada por la nulidad sólo será posible cuando pueda individualizarse en 1) un determinado ámbito territorial o 2) concretas determinaciones pero sin que ese vicio de nulidad tenga relevancia alguna respecto del resto del ámbito territorial”*. Es decir, se añade la posibilidad de que la nulidad sea parcial no sólo por resultar afectadas unas concretas determinaciones, sino por razón del ámbito territorial afectado.

El mismo autor critica, empero, el planteamiento de la sentencia por considerarlo contradictorio, y así apunta que *“si para justificar la solución a la que llega, la sentencia acude con buen criterio a la jurisprudencia dictada respecto a otros reglamentos distintos de los urbanísticos que obliga a declarar nulos única y exclusivamente los*

---

<sup>32</sup> Esta doctrina es confirmada expresamente por una posterior Sentencia del Tribunal Supremo 1084/2021, de 22 de julio, aunque se mantiene la nulidad íntegra y no parcial del plan allí cuestionado, al considerar que la defectuosa tramitación de la evaluación ambiental estratégica afectaba a la totalidad del plan, pues a esta globalidad territorial había de referirse su evaluación ambiental; a lo que se añade un segundo argumento, la defectuosa aprobación definitiva parcial del plan, que altera el modelo territorial, en la medida que ni se mantiene el modelo de ciudad decidido por el Ayuntamiento en el ejercicio de su autonomía municipal ni los ciudadanos pudieron pronunciarse sobre el distinto modelo de ciudad que resultaba de dicho proceso de aprobación sucesiva y fragmentaria.

<sup>33</sup> GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. *“Nulidad parcial de planes urbanísticos e imposibilidad de retroacción del procedimiento. STS 27/05/20”*. Derecho Administrativo y urbanismo, 10 junio 2020, pp. 1-9.

*preceptos viciados de nulidad, la regla general no puede ser nunca como se afirma la nulidad de todo el plan”.*

En nuestra opinión no se produce, en verdad, la contradicción denunciada, pues debe tenerse en cuenta que la sentencia parte de una premisa conceptual, cual es la consideración del plan como un conjunto de elementos íntimamente interdependientes e inescindibles, al menos como principio general. Así se explicita en su Fundamento de Derecho Sexto, cuando señala que el plan *“constituye un todo armónico que comporta una interconexión en sus previsiones, de forma tal que puede verse alterado en su conjunto de modificarse de manera particular en alguna de ellas”*, de lo que se deriva que *“lo que se decida en un determinado sector o área delimitada en el Plan para su ordenación, debe estar en armonía con las restantes o, si se quiere, alteradas las determinaciones de una concreta área o sector, se ven afectados los restantes que, en principio, pueden alterar las determinaciones establecidas inicialmente”*. Esta premisa, sin embargo, no concurre en el resto de reglamentos cuyas previsiones gozan de una mayor independencia, por lo que la nulidad de uno o varios de sus preceptos no son razón *per se* para contaminar el resto de sus contenidos regulatorios.

Es verdad, y en eso coincidimos con Gómez Fernández, que lo procedente y deseable sería que el enjuiciamiento alcanzara la valoración casuística de la extensión real que tiene el vicio detectado en relación con el conjunto del plan, evitando así declaraciones automáticas de nulidades globales, y ésta es la significación e importancia, en nuestra opinión, que debe reconocerse al quiebro realizado por las dos sentencias comentadas.

En el año 2023 cobra particular relevancia la Sentencia 133/2023, de 6 de febrero. Se centra en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación urbana o sus modificaciones o revisiones, con ocasión de la impugnación de la modificación de las normas urbanísticas del Plan General Metropolitano de Barcelona que regula los aparcamientos.

En dicho contexto, la Sala de instancia acoge la vulneración del artículo 133.1 de la Ley 39/2015, referido a la exigencia del trámite de consulta pública. Se argumenta la distinta funcionalidad del derecho de participación de los ciudadanos (que se entiende colmado con la consulta pública) y del trámite de información pública. El primero

pretende lograr la elaboración de la norma con la más amplia participación ciudadana, mientras que la segunda atiende a la defensa de los intereses particulares afectados. Se considera que la omisión de la previa consulta pública del artículo 133.1 es un defecto formal insubsanable –no se entiende subsanado por el posterior trámite de información pública-, generador de indefensión material, y constitutivo de nulidad de pleno derecho<sup>34</sup>.

Se reconoce igualmente en la sentencia de instancia la compatibilidad entre la aplicación de la ley especial urbanística y la norma estatal común procedimental de elaboración de los reglamentos, descartando la aplicación de la disposición adicional primera, apartado primero, de la citada Ley 39/2015, que como sabemos, señala que *“los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”*.

Ante ello el Tribunal Supremo fija como cuestión de interés casacional objetivo la determinación de *“si en la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística es aplicable el trámite previsto en el artículo 133.1º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debiendo ser objeto de interpretación, entre otros que se considerasen pertinentes, el mencionado precepto así como la Disposición Adicional Primera de la referida Ley de procedimiento”*.

La Sentencia 133/2023, de 6 de febrero, aclara en su Fundamento de Derecho Tercero que el argumento decisorio del tribunal de instancia que sirve para concluir la nulidad tiene una significación superior de la que inicialmente podría considerarse, ya que no se constriñe a discernir si resulta de aplicación la consulta pública prescrita por el artículo 133.1, sino que se extiende a determinar si resultan de aplicación las formalidades previstas en general para la aprobación de los reglamentos<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> La Sala de instancia fue concluyente cuando dictó que *“el trámite del art 133 Ley 39/15 ha de considerarse de obligado cumplimiento, sustancial, sin que ello choque con los específicos trámites de audiencia e información pública y sin que el citado trámite esencial pueda ser suplido por el posterior de información pública. Y todo lo anterior, sin que quepa aplicar a nuestro caso lo prescrito en la DA 1ª Ley 39/15 como parece implícitamente sostener las demandadas, desde el instante en que el TRLUC en la materia que nos ocupa ( art 8.1 TRLUC participación ciudadana) se refiere al derecho sustantivo y no al procedimental, no siendo incompatible la aplicación de la citada ley especial de urbanismo, con la normativa estatal común procedimental en la elaboración de disposiciones de carácter general, aplicable también a la Administración local”*.

<sup>35</sup> En este sentido se afirma: *“que los planes de urbanismo han de aprobarse conforme a las normas de procedimiento que expresamente se impone por la norma urbanística y, además de ello, de las formalidades*

El Tribunal Supremo centra el debate, por tanto, en “(...) *si la aprobación los instrumentos de ordenación urbana o sus modificaciones o revisiones, en cuanto a su tramitación, han de regirse por lo establecido en la mencionada ley de procedimiento general*”, para lo que toma como punto de partida la adecuada interpretación de la meritada disposición adicional primera.

A estos efectos, la sentencia otorga importancia al cambio de regulación de los procedimientos especiales ofrecido por la Ley 39/2015, considerando que en su disposición adicional primera se refleja la máxima de *lex specialis derogat lex generalis*, primando, por tanto, la ley especial sobre la general. Añade que la propia regulación especial urbanística regula minuciosamente el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación, desplazando la aplicación del procedimiento que regula la aprobación de las disposiciones de carácter general, concluyendo así que “*en el ámbito urbanístico, la legislación sectorial, ahora competencia de las Comunidades Autónomas, contempla una normativa que regula pormenorizadamente la materia, de tal forma que la regulación de un procedimiento específico para la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación comporta la no aplicación de la normativa general de aprobación de las disposiciones generales*”.

Parece oportuno señalar que la sentencia comentada retoma y desarrolla algunas de las ideas reflejadas en el voto particular formulado a la Sentencia de 6 de octubre de 2015 –ya citada con anterioridad-<sup>36</sup> en el que se revelaban ciertas dudas sobre la asimilación procedimental entre planes y los demás reglamentos. Los magistrados discrepantes partían de las particularidades de los planes urbanísticos respecto del resto de los reglamentos<sup>37</sup> y argumentaron determinados razonamientos para sostener la

---

*previstas para la aprobación de las disposiciones generales. Y esa conclusión no es baladí porque supondría una complejidad de trámites de los que quizás la ausencia del trámite de participación ciudadana no sería el único de los que debiera haberse seguido y considerar omitido, a los efectos de su eventual nulidad*”.

<sup>36</sup> Por el Magistrado Suay Rincón, al que se adhiere el Magistrado De Oro Pulido y López.

<sup>37</sup> En el apartado IV del voto particular se señala: “*Ciertamente, como acabamos de indicar, resulta incansable la jurisprudencia que tenemos elaborada en el sentido expuesto: los planes urbanísticos y territoriales son disposiciones de carácter general.*

*No está de más agregar, sin embargo, que en términos más matizados se pronunciaba una jurisprudencia algo más lejana en el tiempo, que venía a considerar que los planes urbanísticos tenían una naturaleza jurídica asimilada a la de las disposiciones de carácter general.*

*Pero, en todo caso, no resulta controvertida su sustancia última esencialmente normativa, ni tampoco pretende venir a cuestionarse ahora dicha sustancia. Sin embargo, una vez reconocido así, no menos cierto*

inexistencia de una identidad completa a los efectos de su sujeción a un mismo procedimiento<sup>38</sup>. Puntualizaban que “*en todo caso, que se convenga en la consideración de los planes urbanísticos y territoriales como disposiciones de carácter general no quiere decir que les resulten de aplicación sin más las mismas previsiones normativas sin excepción de ningún género*”. Y se concluía finalmente la inaplicación “*de las mismas reglas a todas las manifestaciones de la potestad normativa del Poder Ejecutivo. Por tratarse de disposiciones de carácter general, en suma, no tiene por qué producirse en el caso de los planes una recepción absoluta de las normas reguladoras de los reglamentos*

---

*es que resulta igualmente difícil de negar la peculiaridad -última, también- que es propia de los planes urbanísticos y territoriales.*

*No sólo disponen estos instrumentos de ordenación de una regulación específica y completa en el correspondiente sector del ordenamiento jurídico en que se integran; dicha peculiaridad tiene su sustento y reconocimiento incluso en la propia normativa general. Y así, por ejemplo, la normativa legal reguladora del régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril), todavía vigente en la actualidad, al referirse en su artículo 4 a las distintas potestades de que disponen las Corporaciones Locales en el ejercicio de sus competencias contempla en apartados separados, por un lado, "la potestad reglamentaria y de autoorganización" - apartado a)- y, por otro lado, "la potestad de programación o planificación" - apartado c )-“.*

<sup>38</sup> En el apartado V se dice: “*En todo caso, que se convenga en la consideración de los planes urbanísticos y territoriales como disposiciones de carácter general no quiere decir que les resulten de aplicación sin más las mismas previsiones normativas sin excepción de ningún género.*

*En rigor, habría que comenzar por indicar que ni siquiera la propia potestad reglamentaria en sentido estricto está sujeta exactamente a las mismas reglas.*

*1) Por mantenernos en el mismo ejemplo al que antes acudimos, particularmente claro es el caso de las ordenanzas, expresión típica y característica de la potestad reglamentaria reconocida a las corporaciones locales.*

*Los principios sustantivos sí que les pueden resultar comunes a los reglamentos estatales y autonómicos. Pero existen notorias diferencias, al menos, en relación a las normas procedimentales que resultan de aplicación: por todas, como es perfectamente sabido, la sujeción de las ordenanzas al imperativo trámite de la información pública no es exigible en el caso de los reglamentos estatales y autonómicos; y resulta así excepcional en el procedimiento encaminado a su aprobación la práctica de dicha información pública; si bien, en aras de la vigencia y efectividad del principio de participación pública (de rango constitucional, con carácter general como ya hemos indicado por virtud del artículo 9.2; y cuya singular proyección en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas concreta el artículo 105 a), también de la Constitución), a los reglamentos estatales y autonómicos les resulta exigible, cuando menos, el cumplimiento de un trámite de audiencia, de naturaleza externa, como regla general.*

*Y aunque la cuestión de entrada pudiera resultar más polémica, está también reconocida una forma peculiar de relación de las ordenanzas locales respecto de las leyes a cuyo amparo se dictan, que pasa por una singular vinculación -más flexible y menos estricta que la que resulta obligado en los reglamentos estatales y autonómicos- a las exigencias dimanantes del principio de legalidad. En cualquier caso, ha recibido ello el aval de nuestra propia jurisprudencia (por todas, Sentencia de 7 de noviembre de 2009; también, entre las más recientes, sendas Sentencias de 22 de mayo de 2015, RC 2433 y 2436/2013).*

*2) Llevando las cosas aun más lejos, tampoco puede decirse que resulten de aplicación idénticas reglas a los reglamentos estatales y autonómicos -al menos, hasta la reciente aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que, por otro lado, todavía no ha entrado en vigor (se prevé al respecto una "vacatio legis" de un año de duración, con carácter general)-“.*

*estatales y autonómicos. Al menos, en lo que concierne a los aspectos procedimentales (...)*”<sup>39</sup>.

Por otro lado, es imperativo recordar que la doctrina ahora fijada por el Tribunal Supremo coincide con el criterio manifestado años antes por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en el ya lejano informe de 20 de julio de 2017<sup>40</sup>. Efectivamente en su acertadísima Consideración Jurídica Tercera se concluía que “*el procedimiento de aprobación de normas reglamentarias contemplado en el artículo 26 de la Ley de Gobierno no está concebido para ser aplicado el procedimiento de aprobación de planes urbanísticos; por el contrario, la aprobación de éstos exige observar el procedimiento que contempla la normativa especial aplicable ratione materiae, esto es, la normativa urbanística*”.

Para alcanzar tal conclusión se realizó, en primer término, una descripción exhaustiva del procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos regulado en la normativa sectorial aplicable -la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid-. Se incidía igualmente en la existencia de determinados supuestos en los que la tramitación y aprobación del instrumento de planeamiento se circunscribe al ámbito municipal (ciertos planes parciales y especiales), mientras que, en otras ocasiones, el procedimiento de aprobación contempla una suerte de fases sucesivas en las que interviene el Ayuntamiento en primer término (aprobación inicial y provisional) y la Administración autonómica en un momento posterior (aprobación definitiva).

Se afirmaba que el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico se configura como un procedimiento especial *ratione materiae*,

---

<sup>39</sup> Se llama la atención sobre las dolorosas consecuencias de la nulidad de los planes y se pone el valor el principio de seguridad jurídica: “*Como disposiciones de carácter general que son, en efecto, la inobservancia de tales exigencias comporta en el caso de los planes unas consecuencias sumamente gravosas que esta Sala y Sección viene reiterando sin descanso (su nulidad de pleno derecho); y tales consecuencias se producen inevitablemente, no sólo en caso de infracciones sustanciales al ordenamiento jurídico, sino también de infracciones formales; porque, como tenemos dicho también de forma reiterada, este último género de infracciones, no obstante su denominación, reviste carácter sustancial en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales; y, por tanto, lo mismo que las infracciones sustanciales, determinan la nulidad de pleno derecho de los planes -con efectos, además "ex tunc"-.*

*Atendiendo a tales consecuencias, entiendo que resulta precisa en aras de la propia seguridad jurídica la contemplación expresa por la normativa del sector correspondiente del trámite controvertido cuya omisión se echa en falta en el supuesto de autos, precisamente, para poder llegar a deducir tales consecuencias”.*

<sup>40</sup> Informe elaborado por la entonces Subdirección General de lo Consultivo y Asuntos Constitucionales. La Consideración Jurídica Tercera a la que se va a aludir en el presente trabajo fue redactada excelentemente por la Letrada Jefe adjunta a esa Subdirección General, Doña Alicia Hernaz García.

cuya propia existencia y regulación encuentra justificación en la peculiaridad de la figura del plan urbanístico, o más explícitamente, en los parámetros a que necesariamente ha de quedar sujeta la potestad de planeamiento en los términos establecidos en la normativa urbanística, y se consideraba la complejidad de su tramitación y la finalidad a que ello obedece tal y como ha sido reconocida por la jurisprudencia.

El hecho de se regule de forma tan pormenorizada este tipo de procedimientos permitía vislumbrar –así se decía- la clara intención del legislador -tanto estatal como autonómico- de dotar a los instrumentos de planeamiento de un procedimiento de elaboración y aprobación propio.

Se nutría además de otras razones para confirmar la tesis sostenida. Así, se apuntaba que *“de la propia dicción literal del artículo 26 de la Ley de Gobierno se infiere que el procedimiento que este contempla está pensado para proyectos normativos cuya tramitación se inicie y finalice en la propia Administración que promueve la iniciativa (...). Tal aspecto resulta difícilmente conciliable con el carácter bifásico que caracteriza, en general, la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico”*. También se apelaba a que *“la exigencia de realizar ciertos trámites y de incorporar una determinada documentación específica en el procedimiento de aprobación de planes urbanísticos implica la existencia de especialidades que habrán de desplazar la aplicabilidad de la normativa general en favor de la sectorial aplicable (lex specialis derogat generali)”*.

Adicionalmente se añadía otro fundamento relacionado con la dificultad de compatibilizar los trámites del procedimiento especial y del general, señalando *“que una pretendida conciliación del procedimiento previsto en la normativa urbanística con el de general aplicación a cualquier norma reglamentaria no estaría exenta de indudables problemas de aplicabilidad práctica. Piénsese, por ejemplo, en el trámite de información pública; la normativa urbanística determina que éste debe realizarse en la fase de tramitación municipal, generándose una duplicidad injustificada en caso de sostenerse que la Administración autonómica deba realizarlo por así disponerlo el artículo 26 de la LG cuando se trate del mismo texto”*.

Finalmente, se recordaban las particularidades del procedimiento de aprobación de los planes, como las derivadas de la evaluación ambiental, la aprobación por silencio

administrativo -ajeno completamente a la terminación del procedimiento de aprobación de los reglamentos en general-, y se afirmaba, en definitiva, que no cabía sostener una asimilación entre ambos procedimientos<sup>41</sup>.

Con posterioridad a la Sentencia 133/2023, de 6 de febrero, se dictan un conjunto de sentencias<sup>42</sup> –todas ellas idénticas y de argumentación laberíntica- de las que tomamos como muestra la Sentencia 1055/2023, de 20 de julio, y lo hacemos con la intención de fijarnos en su relación –más bien contradicción- con la previa 133/2023 que acabamos de comentar.

Se trata de unos pronunciamientos que reproducen a su vez lo señalado en varias sentencias anteriores<sup>43</sup>, y ahí radica la problemática que queremos poner de manifiesto.

---

<sup>41</sup> El glosado informe de 20 de julio de 2017 ultimaba su argumentación con una cita doctrinal, que por su interés reproducimos: *En este sentido, se ha pronunciado la Doctrina (Baño León, José María. “El Plan urbanístico en ruina (un esbozo de reconstrucción)”*, cuando señala: “(…) nuestro ordenamiento jurídico no asimila el régimen jurídico del plan al de un reglamento, no desde luego en algunos de sus aspectos esenciales. Basta pensar que ni el procedimiento de elaboración del plan, ni su aprobación, ni su derogación siguen el régimen general de los reglamentos y ordenanzas. En cuanto al procedimiento de elaboración, es mucho más exigente que el propio de los reglamentos como corresponde a un instrumento que afecta necesariamente a competencias de muy diversas Administraciones Públicas; su aprobación no siempre se produce por la Administración que lo promueve, al contrario, el Plan General sigue basándose en un procedimiento bifásico; y en cuanto a su publicación, el plan siempre ha tenido un régimen especial. Recuérdese que el art. 55.1 TRLS de 1976 consagraba el principio de publicidad de los planes, pero no garantizaba su publicación. La ley sólo exigía la publicación del acuerdo aprobatorio. Y en la actualidad el art. 70.2 LRBRL, sólo obliga a publicar “las ordenanzas, incluido el articulado de las normas de los planes”, pero no el contenido íntegro del plan, que se reserva a la publicación por medios telemáticos de su contenido actualizado.

Y en lo que se refiere a su derogación total o parcial, los planes no siguen el régimen general de las normas, puesto que la ley urbanística siempre ha distinguido entre modificación y revisión del plan, limitando la posibilidad de modificaciones puntuales a los aspectos no esenciales, precisamente por entender que la idea de plan pugna con la posibilidad de derogaciones parciales, imponiendo en el caso de modificaciones sustanciales la revisión total del plan. En la legislación del Estado (TRLRHL 2015) sigue teniendo incidencia esta distinción al obligar a las Comunidades Autónomas a establecer los casos en que una actuación de urbanización obliga a una revisión completa del planeamiento (art. 22.7) y Disposición Transitoria Cuarta. Más aún, exige, en los casos de aumento de densidad o edificabilidad, que se lleven a cabo mediante modificaciones puntuales, hacer constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de los derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a la iniciación del procedimiento (art. 70.ter LRBRL incorporado por la Disposición Adicional Novena TRLRHL 2015)” (el subrayado es nuestro).

<sup>42</sup> Nos referimos, entre otras, a las sentencias del Tribunal Supremo 996/2023, 998/2023, 1000/2023, 994/2023, 995/20223, 991/2023, 993/2023, todas ellas de 13 de julio, y referidas a la impugnación de la aprobación del Plan de Acción Territorial de la infraestructura verde del litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL).

<sup>43</sup> Su Fundamento de Derecho Segundo señala que “*el debate que se suscita en este recurso de casación es en todo punto idéntico a los que ya fueron examinados en nuestra sentencia 491/2022, de 27 de abril, y en la Sentencia 490/2022, de 27 de abril, a las que han seguido otras de esta misma Sala y Sección -entre las más recientes, las sentencias núm. 652/2023, de 22 de mayo, 711/2023, de 25 de mayo y 712/2023, de 26 de mayo-*”. Y se reproduce lo señalado al respecto en la Sentencia 490/2022.

Como decimos, se reproduce la Sentencia 490/2022, de 27 de abril, que a su vez se remite a lo argumentado en la Sentencia 886/2020, de 29 de junio –que también se reproduce–, resultando que ésta última no enjuicia un plan urbanístico, sino un reglamento ordinario, haciendo un análisis del artículo 26.3 de la Ley del Gobierno para sostener el carácter sustancial de la memoria económica<sup>44</sup>. Este pronunciamiento se realiza, insistimos, en el contexto del procedimiento general de aprobación de los reglamentos, pero se proyecta para fijar la doctrina en materia de planes urbanísticos, ya que se concluye que “*dada la*

---

<sup>44</sup> En efecto, la Sentencia 490/2022 dilucida si la exigibilidad de estudio económico financiero establecida por la jurisprudencia en todo tipo de instrumentos de ordenación urbanística es trasladable a instrumentos de ordenación territorial (donde se protege el suelo, pero no se transforma). Después de señalar que el estudio económico financiero no es exigible en los instrumentos de ordenación territorial, establece que “*ello no significa que no pueda prescindirse absolutamente de toda previsión referida al coste económico que pudiera comportar la aprobación de un instrumento de ordenación territorial, pues, en definitiva, en último término la naturaleza reglamentaria de éste exigiría tal previsión, como recuerda la STS nº 886/2020, de 29 de junio, que, tras reproducir el artículo 26.3 de la Ley 50/1997 (en su redacción actualizada), señala al efecto "La propia redacción del precepto, que completa y amplía de manera significativa la previsión inicial del art. 24.1.a), pone de manifiesto el carácter sustancial de este trámite del procedimiento, que refleja los principios de la buena regulación reglamentaria a que se refiere el art. 129 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común, de ahí que ya en relación con la redacción originaria la jurisprudencia viniera considerando la omisión de dicho trámite como vicio determinante de la nulidad de la disposición general correspondiente. Sin embargo, la respuesta no es la misma cuando el trámite ha sido cumplido y lo que se cuestiona es, como en este caso, la suficiencia de la Memoria para el cumplimiento de los fines y objetivos a que responde y que ahora pueden deducirse del enunciado de los principios de la buena regulación referidos de: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, cuyo alcance respecto a la plasmación de cada uno se establece el citado art. 129 de la Ley 30/2015. En tal caso, la valoración sobre el cumplimiento y suficiencia del trámite ha de ponerse en relación con el contenido y alcance de la norma reglamentaria de que se trate, en la medida que la Memoria contenga aquellas valoraciones necesarias de los distintos elementos que la conforman, a que se refiere el art. 26.3 de la Ley 50/1997, sobre los que incide sustancialmente la disposición general. Así se deduce del criterio jurisprudencial sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, plasmado en numerosas sentencias, como la 15 de marzo de 2019 (rec. 618/17) que se refiere a la de 13 de noviembre de 2000, en el sentido de que su observancia "tiene un carácter "ad solemnitatem" de modo que la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte". De manera que en los supuestos de deficiente cumplimiento del trámite, como es el caso de autos, habrá de valorarse la trascendencia de la inobservancia denunciada, que, como señala la citada sentencia de 15 de marzo de 2019, "hace referencia a una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, que se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden, como señala la sentencia de 15 de diciembre de 1997".*

Y a continuación, precisa en relación con la exigencia de la memoria económica lo siguiente: “*En el mismo sentido y sobre el alcance de tal exigencia procedimental, referida a la redacción inicial del art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, señala la sentencia de 12 de diciembre de 2016 (rec. 902/14), por referencia a la del Pleno de esta Sala de 27 de noviembre de 2006 (dictada en el recurso núm. 51/2005) que: "En cuanto a la memoria económica, es cierto que no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse. Esta Sala ha considerado aceptables memorias económicas en las que se afirma que el reglamento en cuestión no tendría incidencia en el gasto público (...) si la parte recurrente no ha acreditado que aquella apreciación era incorrecta (...), de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario o cuando no existe memoria económica".*”

*naturaleza reglamentaria de los planes de ordenación territorial, en su tramitación deberá incorporarse una previsión suficiente del impacto económico que, en su caso, pudiera derivarse directamente de la aprobación de la norma reglamentaria, atendiendo al contenido material de sus determinaciones”.*

Es decir, el fundamento último de esa doctrina se halla en la exigencia de la memoria económica prevista en el artículo 26 de la Ley del Gobierno para los reglamentos ordinarios, lo que a nuestro juicio, entra en contradicción con la doctrina que pocos meses antes se había urdido en la Sentencia 133/2023, de 6 de febrero, en la que, como hemos explicado *ut supra*, se marca distancia entre el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos y el procedimiento general de aprobación de reglamentos, sin que éste sea aplicable a aquellos.

Con independencia de lo anterior, urge destacar la importancia de este grupo de sentencias que hemos querido individualizar en la precitada Sentencia 1055/2023, de 20 de julio. Su lucidez radica en que se confirma la primacía que ha de imprimirse al principio de proporcionalidad en la graduación de la sanción de nulidad cuando se trate de vicios procedimentales. Efectivamente, dichas sentencias, en el juego de remisiones y reproducciones de sentencias anteriores, toman como referencia la meritada 490/2022, de 27 de abril, y en ésta se recoge uno de los argumentos defendidos doctrinalmente para sostener la tesis gradual de la nulidad –la proporcionalidad-, lo que indudablemente supone un avance significativo en la tendencia aperturista que analizamos.

Ciertamente, en un pasaje de aquella sentencia se explica que *“en la exigencia de los requisitos formales que deban observarse en la tramitación de los planes -sean éstos de ordenación territorial o urbanísticos- y, por ende, en la concreción de las consecuencias que quepa deducir de su incumplimiento, debe procederse siempre con absoluto respeto al principio de proporcionalidad, valorando el carácter esencial o sustancial que en el caso examinado pudiera tener el requisito incumplido y huyendo de rigorismos formales excesivos”.*

Por tanto, se retoma la valía del principio de proporcionalidad como parámetro modulador de los efectos de la nulidad.

Para culminar este breve estudio de las novedades jurisprudenciales operadas en el campo de las nulidades de los planes, conviene que nos detengamos en ciertos

contrapesos fijados recientemente por el Tribunal Supremo para disolver el exagerado margen de impugnación que tradicionalmente se venía reconociendo sobre los planes.

Así, en primer término, procede remedar el reforzamiento de la carga de argumentación y prueba que ha de pesar en el recurrente. Es cierto que se trata de una tesis ya vislumbrada discretamente en la paradigmática Sentencia del Tribunal Supremo 1750/2018, de 10 de diciembre, relativa al Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla, anteriormente comentada, pero se consolida en la Sentencia 176/2022, de 11 de febrero, en el contexto de la denunciada omisión del informe sobre el impacto de género en el plan<sup>45</sup>. En el supuesto enjuiciado, la normativa gallega no exigía la incorporación del referido informe en el procedimiento de aprobación del plan, motivo por el que se desestimó por la Sala de instancia la impugnación referida a esa cuestión, pero el Tribunal Supremo refuerza el argumento dirimiendo el peso de lo que debía pechar sobre el pretendiente de nulidad. En este sentido se añade que de *“la lectura y análisis del Fundamento Segundo de la demanda nos permite alcanzar la conclusión de que las alegaciones allí expresadas por la parte actora son excesivamente vagas y genéricas como para asentar sobre ellas la consecuencia -que, en este caso, sería a todas luces desproporcionada- de la nulidad del plan de urbanismo objeto de impugnación”*.

Se afirma categóricamente que el demandante no *“puede limitarse a alegar, de modo genérico, la “falta de estudio” de algunas materias relacionadas con el género o que el femenino casi no se ha utilizado en el plan; ni, en definitiva, puede pretender válidamente que esas razones sean suficientes para anular un plan de urbanismo porque, en tal caso, la estimación de esa pretensión comportaría consecuencias realmente desproporcionadas a la vista de las circunstancias concurrentes”* (nótese que nuevamente se apela en varios segmentos del pronunciamiento al principio de proporcionalidad, entretejiendo la progresiva vigencia de ese principio en la nueva tendencia doctrinal que estamos desgranando).

Más al contrario, se exige al demandante precisar las concretas determinaciones incluidas en el plan que incurrirían, según su parecer, en la contravención alegada – en este caso, el principio de igualdad- y el motivo que fundamentaba su alegación; o la

---

<sup>45</sup> Se recurría la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que declaró conforme a Derecho la aprobación parcial del Plan General de Ordenación Municipal de Caldas de Reis.

precisión del motivo por el que se apreciaba que una específica omisión en las determinaciones del plan supondría una quiebra de aquel principio.

Se rememoraba igualmente que lo señalado no era sino la traslación de la carga alegatoria y probatoria que con carácter general se impone a todo el que impugna judicialmente una disposición de carácter general, de modo que *“el recurrente debe precisar cuáles son los hechos u omisiones en los que sustenta su impugnación, justificar su concurrencia y exponer las razones jurídicas por las que el órgano judicial debería apreciar y declarar la existencia de la contravención del ordenamiento jurídico que denuncia. Y, además, debe hacerlo con pleno respeto a las normas procesales”*.

Apelando a la presunción de legalidad de los planes, se concluyen dos máximas, y es que esa exigible concreción *“constituye una carga que debe cumplir quien efectúa la imputación de que el plan no es conforme a Derecho porque, por definición, la aprobación del plan atribuye a éste una presunción de legalidad, presunción iuris tantum que puede ser destruida por prueba en contrario”*. Y solo cuando esa carga ha sido cumplida *“surge la obligación para la Administración de desvirtuar lo alegado de contrario, incluso mediante la realización de la correspondiente prueba de descargo”*.

No puede desconocerse que esta tesis fue discutida por dos de los magistrados de la Sala, a través del voto particular emitido al efecto, al entender que la mera alegación del demandante debiera haber sido suficiente para trasladar a la Administración urbanística la carga de alegar y, en su caso, probar, que lo alegado por el recurrente no era cierto<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> El voto particular fue formulado por D. Segundo Menéndez Pérez y Dña. Ángeles Huet De Sande, y se expone en los siguientes términos: *“La demanda se refirió, bien que sin más desarrollo, a temas que sí guardan una conexión directa con la igualdad de género y que entendía no tratados en la Memoria del Plan (asunción de cargas parentales y familiares; estudio de las unidades familiares; y situaciones de exclusión social en relación con el género).*

*Tal referencia, en sí misma, por sí sola, y siempre a nuestro juicio, debió entenderse suficiente para trasladar a la Administración urbanística la carga de alegar y, en su caso, probar, que lo alegado por el recurrente no era cierto. Por las siguientes razones:*

*a) Por el deber que le impone, además con el carácter de regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, el artículo 31 de la ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, según el cual [...] las políticas urbanas y de ordenación del territorio tomarán en consideración las necesidades de los distintos grupos sociales y de los diversos tipos de estructuras familiares, y favorecerán el acceso en condiciones de igualdad a los distintos servicios e infraestructuras urbanas; [...] Las Administraciones públicas tendrán en cuenta en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, en la definición y ejecución del*

En cualquier caso, si se consolidara el sentir mayoritario de la sentencia en pronunciamientos ulteriores y se consiguiera extrapolar a otras posibles contravenciones imputables el plan, se opacaría en gran medida la prosperabilidad de algunas de las más frecuentes pretensiones anulatorias de los planes.

Finalmente, y en esa misma senda restrictiva de los márgenes de actuación procesal del recurrente de los planes, la propia Sentencia del Tribunal Supremo 176/2022, de 11 de febrero, pone límite a la incorporación *ex novo* en el escrito de conclusiones de nuevos argumentos no apuntados en el escrito de demanda, y en particular, se niega la posibilidad procesal de apreciar las concretas determinaciones del plan que, a su juicio, eran reveladoras de la infracción del principio de igualdad de género, considerando que, en el caso concreto, no se trataba de completar argumentalmente un motivo de impugnación ya esgrimido en la demanda, sino que suponía incorporar cuestiones nuevas al debate en un momento procesal inadecuado, puesto que ya había precluido la fase probatoria, y por tanto, estaban privadas las partes de la posibilidad de proponer y practicar prueba en contrario para desvirtuar lo alegado en conclusiones. Tal razonamiento se inspira indudablemente en el viejo apotegma romano que proscribía la *mutatio libelli*.

### **III. Los proyectos normativos gestados para mitigar los efectos de la nulidad de los planes.**

El objeto del presente epígrafe es entreverar las modificaciones normativas proyectadas hasta el momento al propósito de resolver algunas de las cuestiones que hemos comentado a lo largo de las precedentes líneas sobre las consecuencias excesivas y desfavorables de la nulidad radical de los planes.

---

*planeamiento urbanístico, la perspectiva de género, utilizando para ello, especialmente, mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia [...].*

*Impuesto ese deber y precisamente con ese carácter, sólo aquel traslado o desplazamiento de la carga de la prueba permitirá tener certeza del efectivo cumplimiento de lo que el legislador orgánico ordenó. Y*

*b) Por el principio de disponibilidad y facilidad probatoria al que se refiere el artículo 217.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, pues es la Administración, no el ciudadano que recurre el Plan, la que mejor conoce las decisiones que tomó y las razones por las que lo hizo cuando definió el planeamiento urbanístico”.*

Han de colacionarse la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística<sup>47</sup>, así como una reformulación posterior cuya última versión se publicó en la página web del Ministerio del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en la pasada legislatura<sup>48</sup>, con la denominación de Anteproyecto de Ley por la que se modifica el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

Ambos proyectos se fundan primariamente en el principio de seguridad jurídica<sup>49</sup> lo que resulta muy significativo, pues se parte de un valor que se había desatendido en la configuración de la tesis unitaria de la nulidad –así lo había denunciado la doctrina- y que permite equilibrar el balance del resto de principios concurrentes en la materia.

En el primer proyecto pueden leerse tres líneas principales de reforma.

La primera hace referencia a la reconsideración de la naturaleza del plan, reconociéndose *ex lege* dos elementos distintos dentro del mismo. A unos se les atribuye la consideración de norma, pero otros reciben la calificación jurídica de actos administrativos generales, lo que tiene su necesario trasunto en un distinto régimen de invalidez.

Esta doble naturaleza del contenido de los planes se concreta en una enumeración de actos administrativos generales, con carácter tasado, como “*los que ordenan un ámbito territorial determinado, conteniendo las estrategias y decisiones que procedan sobre las infraestructuras, la programación temporal y la asignación de usos y aprovechamientos diferenciados*”. Por el contrario, se califican como normas, de forma meramente enunciativa, las determinaciones que establezcan los “*derechos y deberes, condiciones de los usos y de las actuaciones de transformación urbanística y edificatoria, parámetros para la implantación de usos, regímenes de protección del patrimonio histórico y natural y otros aspectos propios de su contenido*”.

---

<sup>47</sup> Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie B, nº 319.1, de 15 de octubre de 2018.

<sup>48</sup> Tal versión estuvo publicada en esa página web hasta septiembre de 2023.

<sup>49</sup> Su Exposición de Motivos comienza con la cita de dicho principio: “*La seguridad jurídica constituye una exigencia fundamental para el mantenimiento del ordenamiento jurídico y, a través del él, de la estabilidad económica y social (...)*”.

Respecto de los actos generales se establece la regla general de la anulabilidad<sup>50</sup>, circunscribiendo la nulidad a los supuestos del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, pero acotando, a su vez, los supuestos en los que ha de entenderse que concurre la causa de nulidad por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Sólo se predica esa nulidad en los casos de ausencia total y absoluta del procedimiento de evaluación ambiental estratégica; omisión del trámite de información pública; contradicción con el contenido vinculante de aquellos informes sectoriales que hayan sido emitidos en plazo y cuyas determinaciones afecten de manera sustancial a todo el ámbito territorial objeto de ordenación; y finalmente cuando concurren vicios graves de ponderación material o sustancial del modelo de ordenación elegido, derivados de la inadecuación de la memoria o justificación del instrumento de ordenación, con las decisiones finalmente adoptadas.

Por otro lado, se elevan a norma los recientes criterios jurisprudenciales sobre la nulidad parcial cuando el vicio afecte sólo a concretas determinaciones o a delimitados ámbitos territoriales, y se modera el efecto de la nulidad en cascada en cuanto que la invalidez de un instrumento de ordenación territorial y urbanística no afectará, por sí sola, al resto de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanística que lo hayan desarrollado, que serán considerados, como regla general, escindibles a los efectos de la limitación de la extensión de la nulidad o anulabilidad, en sintonía con las previsiones del artículo 49.1 de la Ley 39/2015.

Se incorpora expresamente la regla de la conservación de los actos y trámites del artículo 52 de la Ley 39/2015. Respecto de los actos firmes y consentidos en aplicación del plan anulado, se remedan explícitamente las reglas ya existentes al respecto (con remisiones a los artículos 106.4 de la Ley 39/2015 y 73 de la LJCA), además de hacer un recordatorio a las técnicas de conservación, conversión y convalidación, que se consideran de aplicación en estos casos.

---

<sup>50</sup> Así lo expresa la Exposición de Motivos: “(...) se refuerza y aclara la idea de que la anulación de las determinaciones de los planes sin carácter normativo no podrá ser, como regla general, un supuesto de nulidad de pleno derecho, sino de anulabilidad, salvo que concorra alguna de las circunstancias recogidas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común. Y, aun así, se reconocen algunas especialidades respecto de la causa de prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

El segundo grupo de modificaciones atiende al propósito de restringir las vías impugnatorias de los planes. Por un lado, se limita la legitimación para ejercer la acción pública, como ocurre en el ámbito medioambiental, a las asociaciones sin ánimo de lucro que reúnan determinados requisitos, y en concreto, que representen y defiendan la protección del medio ambiente, y la ordenación del territorio y el urbanismo, además de desarrollar su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación o inactividad administrativa. Cumulativamente a lo anterior se exige que las asociaciones se hubieran constituido legalmente, al menos, dos años antes del ejercicio de la acción y que durante ese tiempo hubieran venido ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. Se evita de esta manera, la constitución *ad hoc* de la persona jurídica para el ejercicio específico de una determinada acción pública, si bien se genera cierta inseguridad jurídica en cuanto se incluye en la proposición un concepto jurídico indeterminado (*ejercicio activo de actividades*) de difícil concreción y que supondría una valoración previa del órgano judicial sin parámetros precisos para tomar la decisión.

Asimismo, se aúnan normativamente los criterios asentados por la jurisprudencia, que impiden que se ejerza la acción en fraude de ley, con abuso de derecho, o al margen del principio de la buena fe; y sólo podrá fundarse la acción pública en contravenciones sustantivas o materiales de la normativa objeto de la acción, descartando, por tanto, la invocación de vicios procedimentales.

En segundo lugar, y en esta misma línea restrictiva de los medios de impugnación, se proyecta una doble limitación temporal y objetiva respecto del recurso indirecto frente al contenido normativo de los planes. La primera pretende acotar el ejercicio de la acción al plazo de cuatro años, contados desde el día siguiente al de la publicación del acuerdo de aprobación definitiva que contenga las normas que pretendan impugnarse. La segunda aquilata el fundamento del recurso a los vicios de ilegalidad material en que pudieran incurrir tales disposiciones, sin que sea posible aducir los eventuales vicios formales que afecten a su elaboración, recogiendo de esta manera un criterio jurisprudencial ya consolidado<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Nos lo recuerda la Sentencia 1109/2022, de 28 de julio, en su Fundamento de Derecho Tercero: “*Los defectos u omisiones en informes -incluso preceptivos- en materia de planeamiento urbanístico son vicios formales o de procedimiento que solo pueden ser invocados a través del recurso directo contra disposiciones generales quedando excluidos del objeto de los recursos indirectos frente a dichas*”

Por último, una tercera línea reformadora del proyecto se extiende al refuerzo de los poderes del juez, en un doble sentido. En primer lugar, y respecto del supuesto en que la anulación se deba a un vicio formal o procedimental, se prevé la declaración en sentencia de la conservación de las actuaciones y trámites no afectados por el vicio cometido, así como la orden de retroacción del procedimiento al momento oportuno para permitir la subsanación. Lo más novedoso del proyecto es la fijación en la sentencia de un plazo (hasta un máximo de un año y medio) para que la Administración competente subsane el defecto, quedando prorrogada mientras tanto, de forma provisional, la eficacia de la disposición o acto anulado, regla con la que se pretende mitigar los posibles efectos perniciosos de la reviviscencia del plan anterior al anulado.

Finalmente se amplía de manera expresa el ámbito de valoración jurisdiccional, de modo que como regla general se ha de evitar el efecto de la nulidad en cascada, salvo que lo declare expresamente la sentencia.

El segundo y último –hasta el momento- de los proyectos normativos a los que aludíamos anteriormente alberga un menor contenido reformista que el anterior.

En cuanto al régimen de invalidez, se reduce el alcance de la subsanabilidad del defecto afectante a los informes preceptivos sectoriales, por cuanto se niega dicha subsanación si ésta es *“especialmente compleja por la relevancia e influencia que tengan en el resultado global del plan”*. Y *“se entenderá que tienen tal influencia, salvo que el órgano emisor del informe determine lo contrario, el hidrológico, el de costas y los de carreteras y demás infraestructuras de carácter estructurante afectadas”*, lo que podría suponer en la *praxis* la reversión de la regla general de subsanabilidad. Sufre, además, la seguridad jurídica con el mecanismo proyectado, pues resulta incierta la aplicación del concepto jurídico indeterminado empleado en la proposición (*“especialmente compleja”*).

---

*disposiciones, como ocurre en el presente caso. El recurrente debió hacer valer sus actuales pretensiones, basadas en la omisión de un informe preceptivo, en el recurso directo frente al PTETLP, sin que resulte admisible revisar ahora, años más tarde, esa cuestión o vicio formal o meramente procedimental en el procedimiento de elaboración, de modo indirecto, con motivo de la impugnación directa de un Plan General de Ordenación, dado que el recurso indirecto queda reservado para la impugnación de vicios de "ilegalidad material". Y recuerda a estos efectos que “La jurisprudencia de esta Sala ya se ha pronunciado sobre estas cuestiones”, citando el precedente de la Sentencia del Tribunal Supremo 1010/2017, de 7 de junio.*

Por el contrario, se aclaran dos extremos no contemplados en el proyecto anterior. Por un lado, al regular la nulidad parcial, se exonera de la consecuencia de la nulidad a *“los contenidos de aquellos instrumentos que respondan a decisiones regladas derivadas de normativa de aplicación preceptiva”*. De otro y en cuanto a los límites de la nulidad en cascada, se prevé explícitamente que *“se mantendrá la validez de los instrumentos y actos administrativos que hayan desarrollado, aplicado o ejecutado un instrumento de ordenación territorial y urbanística anulado por sentencia judicial firme cuando tengan cobertura suficiente en el instrumento de ordenación anterior que no hubiera sido anulado o en normativa que resulte de aplicación obligada”*.

La reforma de la acción pública es menos ambiciosa. No se establecen restricciones en cuanto a los sujetos legitimados: no se ciñe a las personas jurídicas –en el proyecto anterior se privaba a las personas físicas de legitimación–, ni se les exige requisito previo alguno en cuanto a sus fines estatutarios ni temporales. Se elude igualmente el establecimiento de límites objetivos a la acción pública, ya que prevé expresamente la posibilidad de fundar la acción en vicios formales o procedimentales cuando se acredite de modo fehaciente la relevancia e influencia de éstos sobre aspectos sustantivos y concretos de los mismos.

Tampoco se introducen límites a la impugnación indirecta de los planes, ni en lo tocante al límite temporal de cuatro años previsto en el proyecto anterior, ni en la restricción de fundarse en vicios sustantivos, si bien esto último carece de relevancia en cuanto se trata de un criterio consolidado jurisprudencialmente, como ya hemos señalado.

Finalmente, como innovación, se prevé la puesta a disposición de todas las Administraciones públicas una plataforma telemática que facilite la información necesaria para solicitar los informes sectoriales con incidencia en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como su emisión y gestión. Servirá dicha plataforma, igualmente, para tratar de solucionar el problema de la inactividad o retrasos de la Administración en la emisión de los informes que le competen.

En definitiva, y a modo de conclusión, los proyectos normativos comentados asumen en gran parte los anhelos expresados doctrinalmente (el primer proyecto en mayor

medida). Sólo resta confiar en que culminen y se plasmen definitivamente en ley<sup>52</sup>. Será entonces momento para afrontar un análisis exhaustivo de las reformas finalmente alumbradas.

Diciembre de 2023.

---

<sup>52</sup> Aparece en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado 2023 (también figuraba en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado 2023) y se refleja siguiente objetivo: *“reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística, evitando anulaciones absolutas, derivadas de la consideración jurisdiccional de tales Planes como Reglamentos o disposiciones de carácter general, que puedan resultar desproporcionadas. Se trata de reconocer una naturaleza jurídica propia y evitar que defectos formales que pueden ser subsanables sin mayores consecuencias provoquen la nulidad de pleno derecho de la totalidad del plan. La actividad económica y la entera política de vivienda se encuentra íntimamente ligada a la planificación urbanística, y ésta, en muchos casos, se encuentra paralizada como consecuencia de dichas anulaciones”*.

## **Bibliografía.**

- PARADA VÁZQUEZ, R. *“Manual de Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico”* (Undécima Edición. 2007). Marcial Pons.
- PASCUAL MARTÍN, J.I. *“Gestión Urbanística en la legislación de ensanche y de reforma interior”*. Escola Galega de Administración Pública (2015).
- PAREJO ALONSO, L. *“La última evolución de la jurisprudencia sobre y en torno a la nulidad de los planes urbanísticos y los problemas sustantivos y procesales que suscita”*. *Práctica Urbanística*, nº 176, Sección Ordenación territorial y urbanística. Mayo-junio 2022. Wolters Kluwer. La Ley 4923/2022.
- SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ. *“Derecho Urbanístico”*. Sexta Edición. El Consultor. 2005.
- NOGUÉS GALDÓN, H. *“Efectos de las sentencias de anulación de instrumentos de planeamiento urbanístico”*. Foro de Actualidad. Uría Menéndez. 44-2016.
- LÓPEZ RAMÓN, F. *“La calificación de los vicios de los reglamentos”*. *Revista de Administración Pública*, 205 (2018).
- GONZÁLEZ SANFIEL, A. *“Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto”*. Documentación Administrativa. (2018).
- MARTÍN REBOLLO, L. *“De nuevo sobre la invalidez en el derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos (una reflexión abierta y algunas propuestas)”*. *Revista de Administración Pública*, 210 (2019).
- BAÑO LEÓN, J.M. *“La anulación de los planes urbanísticos: perspectivas de reforma. Cuestiones jurídicas de actualidad sobre planeamiento y gestión urbanística”*. Edición nº 1. El Consultor de los Ayuntamientos 2020. La Ley 6788/2020.
- VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J. *“La nulidad de los planes urbanísticos: ¿a las puertas de un cambio de tendencia de la jurisprudencia consolidada de nuestro Tribunal Supremo?”* *Práctica Urbanística* nº 165. Sección Estudios, julio-agosto 2020. Wolters Kluwer. La Ley 9312/2020.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. *“Nulidad parcial de planes urbanísticos e imposibilidad de retroacción del procedimiento. STS 27/05/20”*. *Derecho administrativo y urbanismo*, 10 junio 2020.
- COMINGES CÁCERES, F. *“Los efectos de la anulación judicial de un Plan General. La necesaria modulación de la equiparación de Planes Urbanísticos y disposiciones reglamentarias. Propuestas de mejora del sistema”*. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 314. Madrid. Junio 2017, págs. 45-82.