



Imagen: Ej Yao. Unsplash

ESTUDIOS · ESPAÑA

La anulación de planes urbanísticos en el ámbito de la comunidad autónoma de Galicia: principales causas apreciadas por los tribunales

María José Valenzuela Rodríguez

Doctora en Derecho

Técnica de Administración General de la Administración Local

Sumario

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA SITUACIÓN EN GALICIA. 2.1. Panorama General. 2.2. Las principales causas de anulación apreciadas por los Tribunales de Justicia. 2.2.1. Los vicios vinculados a la deficiente justificación de las determinaciones adoptadas. 2.2.2. Los defectos en la documentación económica exigida a los planes urbanísticos. 2.2.3. Vicios en el trámite de información pública. 2.2.4. La ausencia de informes sectoriales preceptivos. 2.2.5. La ausencia de evaluación ambiental estratégica. 3. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA

Resumen

La expulsión del ordenamiento jurídico de los planes urbanísticos tras la declaración de nulidad apreciada por los tribunales se ha incrementado de forma significativa en los últimos años en todo el territorio nacional. Teniendo en cuenta las consecuencias que se derivan de esta nulidad, esta cuestión se ha revelado como uno de los grandes problemas de nuestro ordenamiento jurídico, que ha reclamado la atención de la doctrina más autorizada. En este estudio se realiza un análisis de la situación en el ámbito de la Comunidad Autónoma gallega, prestando especial atención a las causas que toman en consideración los órganos jurisdiccionales para decretar su nulidad.

Abstract

The expulsion from the legal system of urban plans after the declaration of invalidity appreciated by the courts has increased significantly in recent years throughout the national territory. Taking into consideration the consequences derived from this nullity, this issue has become one of the big problems of our legal system, which has demanded the attention of the most authoritative doctrine. In this study, we perform an analysis of the situation in Galician, paying special attention to the causes that the courts take into consideration to decree their nullity.

Palabras Clave

Plan urbanístico, nulidad de pleno derecho, causas de nulidad.

Keywords

Urban plan, nullity of right, causes of nullity.

1. INTRODUCCIÓN

El incremento de planes urbanísticos que han sido objeto de anulación por los Tribunales de Justicia ha situado en el centro del debate numerosos aspectos críticos en relación con el ordenamiento jurídico urbanístico y, particularmente, con el sistema de planificación urbanística.

Lo primero que debemos destacar es la evolución que han seguido los planes urbanísticos en los últimos años, documentos de una gran envergadura dada la definición de los mismos, pero cuya complejidad ha incrementado de forma más que significativa desde hace ya décadas, pues se torna difícil encontrar una nueva norma que incida sobre cualquier política pública que no adicione un trámite, un informe o alguna disposición relativa a los planes urbanísticos¹. De tal suerte que, los planes urbanísticos se han convertido en una amalgama de determinaciones a través de las cuales canalizar las diferentes políticas públicas sobre un concreto territorio, cargando sobre ellos todo tipo de exigencias y, en ocasiones, incluso cubrir las lagunas existentes en cuanto a los instrumentos exigidos por distintas legislaciones sectoriales que requieren una importante dotación de recursos por parte de las Administraciones.

Tampoco resulta de gran ayuda la legislación propiamente urbanística, que lejos de caracterizarse por su claridad, añade una importante

dosis de complicación a la ingente labor de elaborar un plan urbanístico². Y ello sin tomar ya en consideración la rapidez con la que se suceden en el tiempo las normas urbanísticas, pues la experiencia demuestra que, con mucha más frecuencia de lo deseable, son los planes en tramitación los que se ven superados por nuevos cambios normativos, encontrándonos de ordinario en la tesitura de aplicar las normas transitorias de las sucesivas leyes.

La ambición del legislador por abarcarlo absolutamente todo a través de estos instrumentos de planificación, hace de ellos un documento tremendamente endeble, incapaz de dar respuesta a los fines pretendidos y de dar debido cumplimiento a todas y cada una de las distintas exigencias que le resultan de aplicación. Esta complejidad tiene su reflejo no sólo en su contenido y documentación, sino también en su procedimiento de elaboración y aprobación, ya de por sí complejo, máxime teniendo en cuenta que en la mayoría de los supuestos los planes urbanísticos se encuentran sujetos a una tramitación bifásica, en la que, ya sin considerar la intervención sectorial, sino desde la perspectiva meramente urbanística, participan activamente municipios y Comunidades Autónomas³.

En este contexto, la jurisprudencia ha apreciado numerosos vicios, algunos de los cuales pueden calificarse de formales, que han conllevado

¹ Un ejemplo de ello lo encontramos en el reciente Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi (Boletín Oficial del País Vasco N° 223, de 22 de noviembre), cuyo artículo 50 determina que todos los municipios deberán realizar la evaluación del impacto lingüístico de los planes y proyectos que se señalan en dicho precepto, así como de sus modificaciones sustanciales, cuando estos tengan efectos en el uso del euskera. Entre esos planes se encuentran expresamente los planes generales de ordenación urbana, el plan de compatibilización de planeamiento general, el plan de sectorización, las normas subsidiarias del planeamiento, los planes parciales y los planes especiales de ordenación urbana.

² Vid. DE LA CRUZ MERA, Á.; "La insostenible cantidad de legislación urbanística en España", *Práctica Urbanística*, N° 164, 2020. Acceso a través de www.laleydigital.es (última visita 27/12/2020).

³ A esta complejidad se refiere el profesor PAREJO ALFONSO, que califica como no positiva la situación en la que nos encontramos y que define en los siguientes términos "exceso de complejidad administrativa en la elaboración y tramitación de los planes (sobre todo por sobrecarga de informes de la misma u otras Administraciones; encarecimiento del proceso; alargamiento considerable del tiempo de tramitación, lo que vale decir de la toma de decisiones (...)) con desajuste respecto del mandato democrático de una corporación municipal; y consecuente predisposición a la incursión de vicios no ya sustantivos sino formales conducentes, en el control judicial, a la declaración de la nulidad, en origen, del entero plan". Vid. PAREJO ALFONSO, L.; "Los retos actuales del urbanismo español" en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID (Dir.); *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. 2, Tomo 2, 2018, pág. 1119.

la expulsión del ordenamiento jurídico de numerosos planes urbanísticos por todo el territorio nacional. Han sido fuertes las críticas vertidas en torno a esta jurisprudencia consolidada por nuestro Tribunal Supremo, alzándose numerosas voces entre la más autorizada doctrina, que han propuesto distintas medidas para paliar los perniciosos efectos de la situación actual⁴. No obstante el énfasis puesto sobre las consecuencias que la jurisprudencia anuda a esos vicios, también es de resaltar que, en ocasiones, las causas de nulidad no resultan tan nimias.

Las publicaciones científicas, no sólo desde la rama jurídica, sino desde una perspectiva multidisciplinar - como no podía ser de otra manera, pues hoy el urbanismo requiere de esa visión de conjunto- claman por una flexibilización de los planes urbanísticos, para que resulte factible tanto su aprobación como su supervivencia en el ordenamiento.

Haciéndose eco de esa doctrina, el Gobierno estatal parece estar trabajando en un texto legislativo cuya finalidad es paliar los efectos de la nu-

lidad de los planes y aportar seguridad jurídica en este ámbito⁵. En este sentido, el Plan Anual Normativo para el año 2020 incluyó una Ley por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística⁶. Por su parte, el Tribunal Supremo, en este año 2020, dictó una serie de sentencias que parecen avanzar tímidamente hacia esa flexibilización tan demandada, si bien, otros fallos de este órgano jurisdiccional ponen en entredicho un eventual cambio de doctrina jurisprudencial en esta materia⁷.

2. LA SITUACIÓN EN GALICIA

2.1. Panorama general

La situación en Galicia no difiere de la prevista en el resto del territorio nacional. Han sido numerosos los planes urbanísticos que se han visto afectados por una declaración judicial de nulidad, siendo expulsados de nuestro ordenamiento jurídico.

⁴ Han sido tan numerosos los estudios doctrinales publicados en relación con esta cuestión, que resulta imposible su cita. A modo ilustrativo, podemos resaltar a BASSOLS COMA, M.; "La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación" en SORIA MARTÍNEZ, G. y BASSOLS COMA, M. (coords.); Los Efectos de la Nulidad de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2017, págs. 27-102; BAÑO LEÓN, J.M.; "El plan urbanístico en ruina (Un esbozo de reconstrucción)", *Práctica Urbanística*, N° 144, 2017, págs. 36-43; BAÑO LEÓN, J.M.; "La obsolescencia de la idea de plan general", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, N° 13, 2020, págs. 6-21; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.; "Proceso contencioso-administrativo y urbanismo: semejanzas y diferencias de los caos francés y español", *Revista de Urbanismo y Edificación*, N° 29, 2013, págs. 77-95; GIFREU I FONT, J.; "La reconsideración de la naturaleza normativa de los instrumentos de planeamiento ¿una panacea para modular el alcance y efectos del dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales?" en AGUDO GONZÁLEZ, J. (Coord.); Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias, Ed. Bosch, Barcelona, 2018, págs. 21-65; IGLESIAS GONZÁLEZ, F.; "Propuestas de reformas normativas para evitar los actuales efectos de la nulidad del planeamiento urbanístico" en AGUDO GONZÁLEZ, J. (Coord.); Nulidad... op. cit., págs. 231-278; PAREJO ALFONSO, L.; "La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan", *Revista de Derecho Público. Teoría y Método*, N°1, 2020 (Disponible en https://doi.org/10.37417/RPD/vol_1_2020_25); PAREJO ALFONSO, L.; "El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificada de su naturaleza", *Práctica Urbanística*, N° 144, 2017, págs. 6-35; o SANTAMARÍA PASTOR, J.A.; "Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes", *Práctica Urbanística*, N° 141, 2016, págs. 6-23.

⁵ Con anterioridad hemos conocido ya la Proposición de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (Boletín Oficial de las Cortes Generales, N° 319-1, de 15 de octubre de 2018), texto que no ha llegado a ver la luz.

⁶ Según expone el propio Plan Anual Normativo, el objetivo de esta ley es resolver la problemática de las declaraciones de nulidad radical de los planes vinculadas a su consideración como Reglamentos, llenar la laguna legal existente en materia de valoraciones (cumplimiento de la jurisprudencia constitucional) y establecer una regulación uniforme de los informes sectoriales estatales que inciden en los planes de ordenación territorial y urbanística.

⁷ Vid. PAREJO ALFONSO, L.; "El giro jurisprudencial, con autoimposición de límites, en materia de nulidad de los planes urbanísticos", *Práctica Urbanística*, N° 166, 2020; y 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*, N° 165, 2020.

En este trabajo, pretendemos reflejar cual es el estado de la cuestión en nuestra Comunidad Autónoma. Para ello, sin entrar ya en el análisis de la anulación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, cuya relevancia es obvia, vamos a hacer una primera aproximación a las declaraciones de nulidad de planes generales o normas subsidiarias del planeamiento municipal del ámbito autonómico gallego, ya sean dictadas bien por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia –y confirmadas por el Tribunal Supremo- o bien por el propio Tribunal Supremo, casando las sentencias dictadas en única instancia por aquél (arts. 8.1 y 86.1 LJCA)⁸.

Recogemos a continuación la relación de pronunciamientos judiciales que han decretado la nulidad del instrumento de planeamiento general de distintos ayuntamientos gallegos.

MUNICIPIO	PLAN	FECHA DE APROBACIÓN	SENTENCIA TSJ		SENTENCIA TS	
			FECHA	RECURSO	FECHA	RECURSO
RIBADEO	PGOU	05/11/1993	25/03/1998	4817/1995	18/06/2002	7265/1998
ARES	PGOM	26/03/1999	23/10/2003	4427/1999	14/11/2007	231/2004
ABEGONDO	NSP	27/12/1996	14/09/2000	4735/1997	27/11/2003 ⁹	8128/2000
GONDOMAR	PGOU	09/08/1997	15/11/2001	6759/1997	22/02/2005	693/2002
VERÍN	PGOU	03/08/1998	27/02/2003	6725/1998	13/02/2007	5304/2003
OURENSE	PGOM	29/04/2003	17/04/2008	5172/2003	09/03/2011	3037/2008
CARBALLO	PGOM	20/05/2003	01/03/2007	5039/2003	02/11/2011	5084/2007
MELÓN	PGOM	01/08/2008	24/11/2011	4582/2008	04/07/2014	915/2012
RÁBADE	PGOM	23/07/2008	04/07/2013	4686/2008	15/07/2015	3492/2013
VIGO	PGOM	16/05/2008 13/07/2009	20/02/2014	4530/2008	10/11/2015	1658/2014
MONTERREI	PGOM	07/02/2014	25/06/2015	4221/2014	12/12/2016	3137/2015
ABEGONDO	PGOM	14/09/2012	14/04/2016	4863/2012	12/07/2017	1859/2016
VERÍN	PGOM	07/12/2012	21/01/2016	4170/2013	17/02/2017	1125/2016
BOQUEIXÓN	PGOM	06/02/2015	19/12/2017	4124/2015	25/05/2020	3750/2018
MUXÍA	PGOM	11/04/2016	31/05/2018	4311/2016	21/10/2020	6925/2018

Fig. 1. Relación de instrumentos de planeamiento general anulados en Galicia Fuente: Elaboración propia

A este nada desdeñable listado de instrumentos de planeamiento general declarados íntegramente nulos, hay que añadir un gran número de planes de desarrollo que también han devenido nulos, así como muchos otros instrumentos de planeamiento cuya declaración de nulidad ha sido parcial¹⁰. Como puede observarse en la tabla anterior, hay municipios que incluso han visto en dos ocasiones

⁸ Un análisis de la casuística en el ámbito de la Comunidad Autónoma gallega puede encontrarse en COMINGES CÁCERES, F.; "Los planes urbanísticos generales en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia", *Revista Xurídica Galega*, N° 56, 2007, págs. 13-41

⁹ Estos datos no se corresponden con una sentencia confirmatoria de la anulación del plan de Abegondo, pues en este supuesto el Tribunal entendió que era inadmisibile el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento mediante Auto de 27 de noviembre de 2003, por cuanto no se alegó infracción de una norma de Derecho estatal o comunitario europeo que haya tenido relevancia, determinando el fallo recurrido.

como su instrumento de ordenación general era declarado nulo por los tribunales.

Si ponemos en relación ese número de planes urbanísticos generales sobre los que recaen las declaraciones de nulidad con el porcentaje de municipios que alcanzan la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico general, la situación es incluso más clamorosa.

lante, LOUG), norma hoy sustituida por la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia (en adelante, LSG). Puede comprobarse asimismo, como un gran número de ayuntamientos no cuentan con ningún instrumento de planeamiento general¹¹.

Con estos datos se pretende tan sólo reflejar una situación que se reproduce en términos

instrumentos de planeamiento urbanístico en el resto del territorio nacional. A modo de ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, podemos citar las recientes anulaciones de los planes generales de ordenación urbana de Santander, Gijón, Castellón, Marbella, Ibiza, Cartagena o Santa Cruz de Tenerife, entre muchos otros.

Ante esta situación, muchas han sido las críticas vertidas contra la jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo, que aprecia que cualquier vicio en el que incurra el planeamiento es detonante de su nulidad de pleno derecho y que anuda a la declaración de nulidad de los planes urbanísticos unas consecuencias de gran envergadura¹². Frente a esas críticas, tampoco han faltado autores que entienden que el problema va mucho más allá de un posicionamiento jurisprudencial¹³. De tal suerte que, se han reabierto debates que afectan a importantes instituciones jurídicas de nuestro ordenamiento. A modo de ejemplo, y sin ánimo de extendernos en esta cuestión, es de resaltar que se ha avivado el debate en torno a los conceptos de nulidad y anulabilidad o respecto de la concepción normativa de los planes¹⁴.

Ahora bien, no es objeto de este estudio, entrar en el análisis de las posiciones doctrinales en

esta materia, pese a su enorme interés. En este trabajo, se pretende realizar un análisis de cuáles han sido las causas que han llevado a los tribunales a declarar la nulidad de planes urbanísticos en el ámbito de la Comunidad Autónoma gallega. Para ello, nos detendremos en la regulación positiva en nuestra Comunidad Autónoma así como la motivación de dichas resoluciones judiciales, analizando la incidencia de las principales causas de anulación que con carácter general ha considerado el Tribunal Supremo en todo el ámbito nacional.

2.2. LAS PRINCIPALES CAUSAS DE ANULACIÓN APRECIADAS POR LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA

2.2.1. Los vicios vinculados a la deficiente justificación de las determinaciones adoptadas

Una de las causas frecuentes que ha apreciado la jurisprudencia para declarar la nulidad de planes urbanísticos ha sido la ausencia o deficiente justificación de las decisiones adoptadas en el ejercicio de esa potestad discrecional de la que goza el planificador, el *ius variandi*. La exteriorización de las razones que conducen al planificador a establecer una concreta ordenación tiene su reflejo en un documento específico del plan, en la memoria.

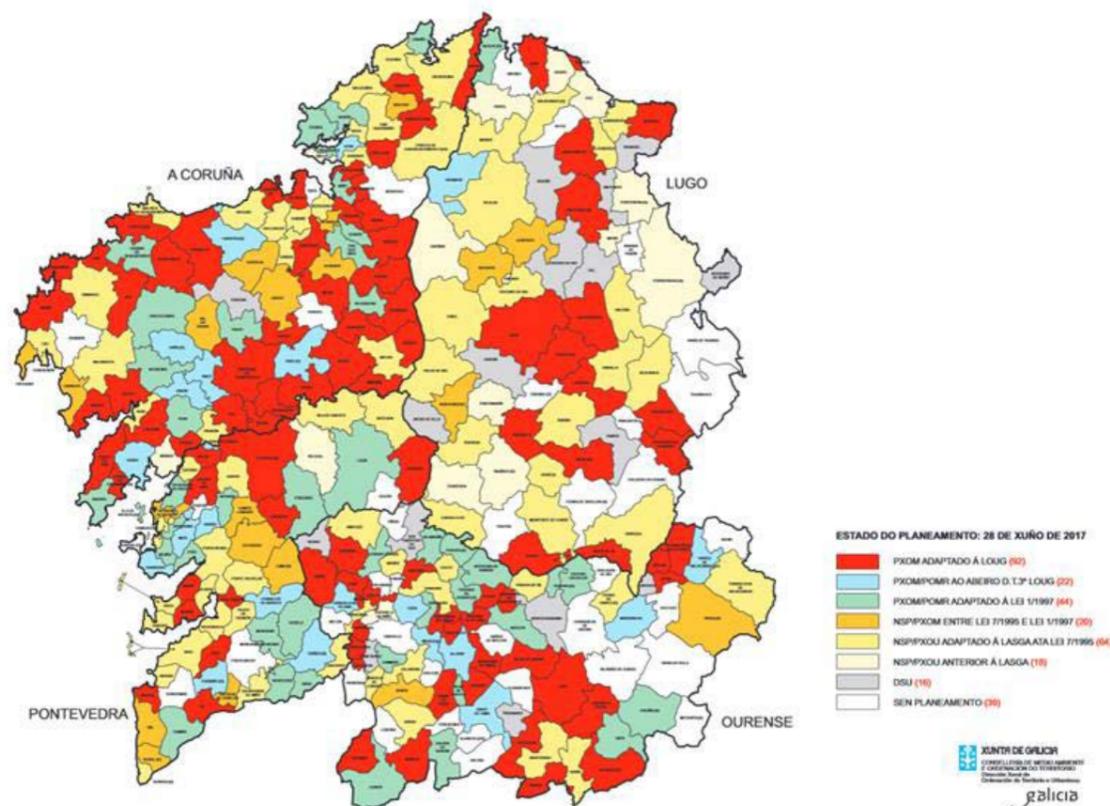


Fig.2. Mapa del Estado del Planeamiento en Galicia. Fuente: Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda

Como puede observarse en la anterior imagen, en junio de 2017, tan sólo 92 ayuntamientos de los 313 existentes en nuestra Comunidad Autónoma cuentan con un plan general de ordenación municipal adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (en adelante,

bastante similares en el resto del territorio peninsular. La situación en Galicia no es, en absoluto, distinta de la existente en el resto de Comunidades Autónomas. Las causas o vicios del procedimiento que motivaron la nulidad de los planes anteriormente reseñados son comunes a las que conllevaron la nulidad de muchísimos

¹⁰ Como plan general de ordenación municipal cuya declaración de nulidad afecta sólo a un ámbito concreto es de destacar, por su peculiaridad, el Plan General de Ordenación Municipal de Teo, respecto del cual el Tribunal Supremo anula un ámbito de suelo urbanizable, fundamentándose en la ausencia de evaluación ambiental estratégica.

¹¹ El incremento del número de planes generales de ordenación municipal aprobados desde 2017 hasta la actualidad, eleva a 110 la totalidad de planes adaptados, bien sea a la LOUG, bien sea a la LSG, cifra que, aunque supone una mejoría, dista todavía bastante de la situación deseable.

¹² Por citar tan sólo algunas de ellas podemos mencionar la expulsión y desaparición del ordenamiento jurídico del plan con efectos *ex tunc*, como si nunca hubiese existido ni desplegado efectos; la contaminación de esa nulidad de pleno derecho a los instrumentos de planeamiento de desarrollo, en virtud del principio de jerarquía normativa; o la imposibilidad de conservación y convalidación de actos y trámites en el seno del procedimiento de elaboración y aprobación del plan.

¹³ Vid. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J.; "La nueva Ley del Suelo de Galicia en el marco del sistema urbanístico español", Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, N° 308, 2016, pág. 37, que afirma "Por ello, más que responsabilizar a los órganos jurisdiccionales de los negativos efectos que lleva consigo la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento, mejor sería que el legislador competente, a la luz de la experiencia que los operadores jurídicos venimos obteniendo de semejantes desahogados, obrara en consecuencia y tratara de pergeñar un procedimiento de elaboración del planeamiento más sencillo, o simplemente permitiera la conservación de determinados trámites ya superados o, más allá, que se planteara seriamente la necesidad de seguir contando con un modelo de planeamiento piramidal, vinculante y directivo desde el poder público sin tener en cuenta a los verdaderos agentes de este mercado, que ordena exhaustivamente los usos de cada categoría y tipo de suelo y, donde cualquier alteración está constreñida a seguir los mismos pasos y trámites para su aprobación, como si de un Plan elaborado *ex novo* se tratara".

¹⁴ De sumo interés resultan las recientes palabras del profesor JIMÉNEZ DE CISNEROS en las que defiende que "dejemos tranquilo al plan en su lecho de hierro, y ciñámonos a estudiar qué efectos de la declaración de nulidad podrán mitigarse con una legislación racional y unas buenas prácticas administrativas, sin tener que mudar artificial y ventajosamente el carácter y la naturaleza normativa del plan, salvo que -al cabo del tiempo- queramos volver a replantearnos el concepto de norma jurídica, que tan pacíficamente hasta la fecha veníamos empleando los juristas y, en particular, los operadores del Derecho". Vid. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J.; "Patologías del sistema de planeamiento urbanístico español y el debate sobre los remedios para favorecer la seguridad jurídica" en CERDEIRA PÉREZ, J.A.; DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M.; VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J. (Coords.); Urbanismo: retos y oportunidades, El Consultor de los Ayuntamientos, 2020, pág. 159.

La LSG incluye entre los documentos necesarios de los planes generales de ordenación municipal, una memoria justificativa de sus fines y objetivos, así como de sus determinaciones¹⁵. El Reglamento de desarrollo de la LSG¹⁶, en su artículo 132, define la memoria, reproduciendo en líneas esenciales la definición contenida en el Reglamento de Planeamiento Urbanístico estatal¹⁷. Se configura así la memoria justificativa como “el documento en el que se establecen las conclusiones de la información urbanística que condicionan o pueden condicionar la ordenación del territorio y en el cual se justifican el modelo elegido, los parámetros utilizados para la clasificación del suelo y el contenido de las determinaciones, tanto las generales como las concretas, correspondientes a las distintas clases y categorías de suelo”.

En Galicia, los vicios en la Memoria o la ausencia de justificación no han provocado, por sí solos, la expulsión de ningún instrumento de planeamiento general del ordenamiento jurídico. No obstante, podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2016¹⁸, que confirmó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 12 de febrero de 2015¹⁹, mediante la cual se anulan parcialmente las determinaciones del Plan General de Ordenación Municipal de Valga²⁰ en lo referente a la clasi-

ficación de un suelo urbanizable de uso industrial, precisamente por la falta de motivación, al entender el Tribunal que resulta totalmente injustificado la creación de ese sector de suelo industrial, por no existir necesidad alguna de aumentar el ya existente con una superficie tal que supone multiplicarla varias veces²¹.

En el presente supuesto, tampoco se motiva una eventual pérdida sobrevenida de valores ambientales del suelo sobre el que pretendía implantarse el uso industrial, que era clasificado en el anterior planeamiento como suelo no urbanizable de protección forestal. Con motivo de este pronunciamiento, trae a colación el Tribunal Supremo la insistencia en la necesidad de huir de motivaciones meramente formales o huecas, más bien sustentadas en el ámbito de la semántica que en el de la realidad de los intereses generales de los habitantes de un municipio²².

2.2.2. Los defectos en la documentación económica exigida a los planes urbanísticos

Tradicionalmente, el documento económico exigido al planeamiento ha sido el estudio económico-financiero. En la actualidad, en virtud de la legislación básica estatal vigente²³, además de este estudio, resultan exigibles también el informe o memoria de sostenibilidad económica y la memoria de viabilidad económica²⁴.

En la legislación autonómica gallega, de forma similar a las restantes legislaciones urbanísticas autonómicas, se incluye el estudio económico financiero como un documento necesario del Plan General de Ordenación Municipal, señalando el artículo 59.2 de la LSG una somera descripción de su contenido²⁵. La LSG también ha recogido entre la documentación exigible al plan general de ordenación municipal el informe de sostenibilidad económica (artículo 58) y en su Reglamento de desarrollo (artículo 131) establece, a semejanza de la legislación estatal, que se dividirá en dos partes: la evaluación del impacto de la actuación urbanizadora en las haciendas públicas afectadas por el coste de las nuevas infraestructuras o de la prestación de servicios; y el análisis de la suficiencia y ade-

cuación del suelo destinado a usos productivos. El legislador gallego, sin embargo, no ha introducido en su norma urbanística ninguna mención a la memoria de viabilidad económica, siendo directamente exigibles en virtud de la legislación estatal. Ahora bien, pese a su exigencia derivada del TRLSRU/2015, tras la sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, se produce una considerable laguna jurídica en torno al contenido de este documento²⁶.

En Galicia, los defectos apreciados por el Tribunal Superior de Justicia en relación con el contenido del estudio económico financiero han sido los detonantes de la anulación de los planes generales de ordenación municipal de Gondomar²⁷ y Verín²⁸.

¹⁵ Artículo 58 de la LSG, que reproduce en términos idénticos la previsión del anterior artículo 61 de la LOUG.

¹⁶ Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (Diario Oficial de Galicia Núm. 213, de 9 de noviembre de 2016).

¹⁷ Artículo 38 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado mediante el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio

¹⁸ Recurso de casación 1174/2015, Ponente Francisco José Navarro Sanchís.

¹⁹ Recurso contencioso-administrativo 4586/2010, Ponente José Antonio Méndez Barrera.

²⁰ Plan General de Ordenación Municipal aprobado mediante Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 15 de octubre de 2010.

²¹ En este supuesto resultaban concluyentes los pronunciamientos judiciales, al afirmar el Tribunal Superior de Justicia que, a la luz de los informes periciales aportados por la parte actora, de los 225.000 m² previstos en el anterior planeamiento para suelo de uso industrial solo está ocupado el 30% y que además en la Memoria ambiental se consideró no justificada la necesidad de un nuevo suelo de uso industrial con esa magnitud (unos 800.000 m²) ni en ese emplazamiento.

²² Recuerda en este aspecto, la sentencia de 28 de septiembre de 2012, en la que el Tribunal específicamente señalaba “No resulta preciso insistir, en este sentido, en la importancia, trascendencia y garantía que para los ciudadanos tiene la justificación expresada en la memoria del plan, para dar sentido a las determinaciones urbanísticas que introduce o modifica el planificador, como sucede con el cambio de clasificación de suelo no urbanizable de especial protección a suelo urbanizable. Únicamente puede combatirse aquello que se conoce y cuando se comprenden las razones por las que se realiza tal innovación. Y con mayor intensidad si ello tiene repercusión significativa sobre el medio ambiente...”.

²³ Artículo 22, apartados 4 y 5, del TRLSRU/2015.

²⁴ Vid. VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J.; La anulación de instrumentos de planeamiento, RDU Ediciones, Madrid, 2019, págs. 94 y sig.

²⁵ Dispone el artículo 59.2 de la LSG que “El plan general de ordenación municipal contendrá una evaluación del coste de ejecución de los sistemas generales y de las actuaciones previstas, con indicación del carácter público o privado de la iniciativa de financiación, justificando las previsiones que haya que realizar con recursos propios del ayuntamiento”.

Esta regulación es más parca que la contenida en su predecesora, la LOUG, que en su artículo 60.3.-de la misma forma que ya hacía la anterior Ley 1/1997, de 20 de marzo, del Suelo de Galicia- establecía que “El plan general de ordenación municipal contendrá una evaluación del coste de ejecución de los sistemas generales y de las actuaciones previstas, con indicación del carácter público o privado de la iniciativa de financiación, justificando las previsiones que hayan de realizarse con recursos propios del ayuntamiento”. Y añadía “En el supuesto de que se atribuya la financiación a administraciones o entidades públicas distintas del municipio, deberá acreditarse la conformidad de las mismas”. La conformidad de otras administraciones o entidades públicas con la financiación atribuida ha sido una cuestión no exenta de litigiosidad, lo que ha zanjado el legislador actual al no contemplar en la nueva ley dicha exigencia.

²⁶ El artículo 22.5 del TRLSRU/2015 establecía el contenido mínimo de la memoria de viabilidad económica. Sin embargo, la definición de ese contenido mínimo por el legislador estatal ha sido tachada de inconstitucional por el Alto Tribunal en esta sentencia 143/2017, de 14 de diciembre. El fundamento para que el Tribunal Constitucional alcance esta conclusión descansa en la regulación pormenorizada de cada uno de los elementos que considera necesarios el legislador estatal para cumplir la finalidad con que la memoria de viabilidad ha sido diseñada, de tal forma que agota la normación de la materia. A juicio del Tribunal, esa detallada regulación supone que las competencias estatales en las que pretende ampararse van a incidir sobre un ámbito, el urbanismo, en el que la competencia autonómica es exclusiva, por lo que dicha invasión competencial determina su inconstitucionalidad.

²⁷ Al analizar el recurso contencioso administrativo número 6759/1997, el TSJ de Galicia, en su sentencia 1585/2001, de 15 de noviembre, declara “Es de considerar que en el caso la Interventora municipal destaca que solo consta la acreditación de parte de los compromisos de inversiones por parte de otras Administraciones, por lo que no existe garantía de realización del resto de las aportaciones, lo que genera una duda decisiva respecto a que también en dicho ámbito puedan ser atendidas las necesidades de inversiones y gastos previstos; ciertamente, puede llegar a asumirse la realidad de la enorme dificultad de obtener al respecto una plena garantía documentalmente acreditada, pero ocurre que en este supuesto se acumula la constancia de la inviabilidad del gasto correspondiente al propio Concello, con la falta de acreditación de la consecución de un razonable grado de acreditación de la conformidad de las otras Administraciones en cuanto a su efectiva participación en el esfuerzo inversor, y a ello se añade que las abundantes referencias a la colaboración vecinal, ciertamente no deben hacer olvidar que el sistema de contribuciones especiales responde a unas definidas funcionalidad y finalidad sin que en principio sea asumible una indebida generalización o consideración del mismo como apoyo esencial para la ejecución del Plan General ya que en todo caso ello conllevaría para su operatividad unas situaciones o realidades económicas no suficientemente explicadas en el caso. En definitiva, en una valoración conjunta de los mencionados elementos se aprecia una insuficiente justificación de las previsiones económicas, por lo que no pueden tenerse por correctamente aplicadas las previsiones contenidas en el artículo 16 de la mencionada Ley de 24 Mar. 1997,

No obstante, en relación con el contenido que debe exigírsele al estudio económico financiero de un instrumento de planeamiento la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha ido evolucionando. De esta forma, en la Sentencia de 21 de junio de 2007²⁹, en relación con el Plan General de Ordenación Municipal de Sanxenxo, reconoce la conformidad implícita de la Comunidad Autónoma con la financiación que le imputa al emitir ésta informe favorable a la aprobación del Plan³⁰. En el mismo sentido se pronunció el Tribunal al enjuiciar el Plan General de Ordenación Municipal de Oleiros, en Sentencia de 26 de julio de 2012³¹.

También ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con el estudio económico financiero al enjuiciar el Plan General de Ordenación Municipal de Orense, en Sentencia de 10 de abril de 2008³², pronunciamiento en el que, citando la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo,

reconoce que el estudio económico financiero no constituye un presupuesto, no siendo necesaria la constancia de cantidades concretas de ingresos y gastos³³.

Dada la reciente introducción en la normativa de la memoria de sostenibilidad económica y de la memoria de viabilidad económica aún no conocemos en nuestra Comunidad Autónoma pronunciamientos judiciales en relación con estos documentos que hayan determinado la nulidad de planes urbanísticos generales.

2.2.3. Vicios en el trámite de información pública

Otro de los aspectos del procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos que ha generado una controversia llamativa ha sido el denominado “trámite de información pública” y, particularmente, la necesidad o no de someter el plan a un segundo período de información pública.

lo que necesariamente conduce a la anulación del acuerdo impugnado, al considerar la inidoneidad del Estudio Económico Financiero realizado y consecuentemente la falta de garantía de la real posibilidad de realización y ejecución del Planeamiento.”

²⁸ En relación con el PGOM de Verín, señala el TSJ de Galicia, en el F.J.9º de su sentencia 205/2003, de 27 de febrero (recurso contencioso-administrativo núm. 6725/1998), “Distinta suerte ha de correr la denuncia de carencia de estudio económico financiero que se formula en la demanda y se reitera en conclusiones, pues las cuentas superficialmente recogidas en los folios 943 a 947 no pueden merecer ese nombre: carecen de la más mínima justificación, las partidas son tan generales que impiden toda crítica racional, da la impresión de que no se requiere especial preparación profesional para redactarlo y desde luego carece de las exigencias del artículo 16 de la Ley del Suelo de Galicia tanto en lo referente a la justificación de los recursos propios como a la aceptación y compromiso respecto de los de ajena procedencia; esto enlaza con las observaciones finales de la demanda, y es que por si un lado es prudente hacer previsiones a largo plazo, parece no obstante que el Plan sobrevalora las expectativas demográficas de la villa y está condenado a dormir largo tiempo antes de que sea ejecutado, al menos en el ámbito del casco urbano, y en esas condiciones desde luego no es fácil hacer previsiones económicas ni arrancar compromisos financieros de otras instancias; pero de eso, solo la megalomanía del Plan es responsable. Por las razones expresadas en este párrafo el recurso ha de ser estimado.

²⁹ Recurso contencioso administrativo número 4522/2003, Ponente José Antonio Méndez Barrera.”

³⁰ En dicha sentencia afirma el Tribunal “Del coste total programado para el desarrollo del PGOM (66.271.532 €) se imputan a la Comunidad Autónoma 31.440.000 €, al Estado 3.900.000 € y a la Diputación Provincial 1.690.000 €. La cooperación económica del Estado y de las Diputaciones Provinciales con las corporaciones locales es una obligación recogida, respectivamente, en el Real Decreto 1.328/97 (en la fecha en la que se aprobó el PGOM litigioso) y en el artículo 36 de la Ley de Bases de Régimen Local. De acuerdo con el informe de la Intervención municipal, los compromisos de inversión asumidos por dichas Administraciones en las anualidades inmediatas anteriores a la aprobación del PGOM alcanzaron cantidades muy superiores a las antes indicadas. En cuanto a la Xunta de Galicia, su informe favorable a la aprobación del PGOM supone su conformidad implícita con la financiación que le imputa, confirmada del mismo modo por su actitud posterior en los procesos judiciales interpuestos para obtener su anulación”.

³¹ Recurso contencioso administrativo 4388/2009, Ponente José Antonio Méndez Barrera.

³² Recurso contencioso administrativo 5132/2003, Ponente José Antonio Méndez Barrera.

³³ Afirma el TSJ de Galicia “El que no figuren partidas concretas a tal fin en el Estudio Económico-Financiero no entraña su nulidad, ya que, como ha declarado reiteradamente la Jurisprudencia (SSTS de 31-5-01, 11-3-99, 23-1-95, 6-6-95 29-3-94, 18-7-93, 5-2-92, 7-4-92, 15-4-92, 25-4-92, 26-5-92, 27-5-92 y 2-6-92) dicho estudio no constituye un presupuesto en el que deban constar cantidades concretas de ingresos y gastos, sino que es suficiente que se indiquen las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del Plan, de acuerdo con la previsión lógica y ponderada que garantiza la real posibilidad de su realización; posibilidad que en el presente caso no ha sido puesta razonadamente en duda”.

El legislador gallego, al regular el procedimiento de aprobación del plan general de ordenación municipal, contiene la previsión de la necesaria segunda información pública cuando se produzca un cambio sustancial sobre el documento que recibió la aprobación inicial. De esta forma, dispone el artículo 60 de la LSG, en su apartado 12, que “En caso de que se hubieran introducido modificaciones que signifiquen un cambio sustancial del documento inicialmente aprobado, por la adopción de nuevos criterios respecto a la clasificación y calificación del suelo o en relación con la estructura general y orgánica del territorio, se abrirá un nuevo trámite de información pública.” El Reglamento de la LSG reproduce este precepto, añadiendo exclusivamente que esta circunstancia deberá ser objeto de informe del secretario municipal con carácter previo al acuerdo plenario correspondiente.

El único supuesto en nuestra Comunidad Autónoma en el que se ha declarado la nulidad de un instrumento de planeamiento general por defectos en el trámite de información pública ha sido el Plan General de Ordenación Municipal de Orense, mediante sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 17 de abril de 2008³⁴. Esta sentencia fue recurrida en casación. Sin embargo, el Tribunal Supremo no llegó a pronunciarse, pues con anterioridad a que se resolviese el recurso de casación interpuesto contra esta sentencia, el Tribunal Supremo re-

solvió otro recurso confirmando la nulidad del referido plan general por la ausencia del informe legalmente exigido en materia de telecomunicaciones, de tal forma que aquel recurso de casación relativo a los vicios sobre la información pública fue archivado por pérdida sobrevenida del objeto³⁵.

La exigencia de cumplimiento adecuado del trámite de información pública fue causa de nulidad de los decretos de suspensión de planeamiento de los Ayuntamientos de Barreiros y de Orense, aprobados mediante Decretos 15/2007, de 1 de febrero, y 187/2011, de 29 de septiembre, respectivamente. Los decretos de suspensión regulados en la anterior ley urbanística autonómica³⁶, en concreto en el artículo 96 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, tienen su origen en la legislación estatal y suponían la suspensión por la Administración autonómica del planeamiento vigente y la aprobación de una ordenación urbanística provisional que mantiene su vigencia hasta que se apruebe el nuevo planeamiento.

El Tribunal Supremo, a partir de la Sentencia de 15 de febrero de 2014³⁷, mediante la que se anula el anteriormente citado decreto de suspensión del municipio de Barreiros, se separa del criterio jurisprudencial mantenido hasta ese momento, en virtud del cual consideraba que en

³⁴ Recurso contencioso-administrativo 5185/2003, Ponente José Antonio Méndez Barrera. En ese procedimiento, a través de actas notariales, se acredita por el demandante que los planos del plan general expuestos al público en la fase de información pública no se corresponden con los que figuran como aprobados inicialmente, y que tanto aquéllos como la memoria, el estudio económico-financiero, la normativa, los convenios urbanísticos y el catálogo expuestos carecían de todo tipo de testimonio, sello o firma que indicase su correspondencia con el original. Declara el Tribunal Superior de Justicia en dicha sentencia que “El vicio que podría considerarse simplemente formal sería la falta de autenticación si existiese concordancia entre lo expuesto y lo aprobado; pero la discrepancia entre los planos expuestos y los que figuran en el expediente como aprobados inicialmente lo que significa es que lo que se aprobó inicialmente no fue sometido a información pública, y este es un vicio que no puede subsanar la falta de reclamaciones o que determinados propietarios resultasen beneficiados por mayores posibilidades de edificación, pues la información pública atiende a intereses generales, no a los particulares de unos propietarios.”

³⁵ Auto del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2011, dictado en el recurso de casación 3640/2008.

³⁶ Con carácter general, los distintos legisladores autonómicos han regulado, siguiendo el modelo estatal, una figura equivalente a los decretos de suspensión. Una mención a la regulación de esta institución en las normativas autonómicas puede encontrarse en VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.; “La defectuosa información pública como causa de nulidad de los planes urbanísticos”, Revista Gallega de Administración Pública, Nº 50, 2015, págs. 253-261.

casos de urgencia, como la suspensión del planeamiento vigente para aprobar en un plazo preteritorio unas normas provisionales hasta que se apruebe la ordenación urbanística definitiva, no era necesario respetar el trámite de información pública. En sentido contrario, entiende el Tribunal, a partir de dicho fallo, que el trámite de información pública, como medio para la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas es inexcusable por imperativo de lo establecido en los artículos 9.2 y 105.a de la Constitución, así como por la aplicación de la normativa básica contenida en las entonces vigentes Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones, cualquiera que sea la naturaleza, provisional o definitiva, de las disposiciones urbanísticas y el plazo en que hayan de ser aprobadas, así como con independencia de que la legislación autonómica urbanística no establezca expresamente el trámite de información pública. Esa misma argumentación ha servido para fundamentar la anulación del decreto de suspensión del plan general de ordenación urbana de Orense³⁸.

2.2.4. La ausencia de informes sectoriales preceptivos

La cantidad ingente de informes sectoriales que es necesario recabar en la tramitación de un plan urbanístico ha conducido a muchos autores a referirse a un urbanismo sectorial. En este

sentido, PAREJO ALFONSO, llama la atención sobre el fortalecimiento de la eficacia de los informes de órganos especializados de la misma o distinta Administración como sustitutos de una verdadera cooperación orgánica fluida³⁹. La ausencia de un informe sectorial preceptivo en el seno de la tramitación de un plan urbanístico conlleva la nulidad de pleno derecho de este instrumento, tal y como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia⁴⁰.

La ausencia -o en su caso, insuficiencia- de determinados informes sectoriales ha resultado polémica, en primer lugar, por la incertidumbre sobre cuáles son esos informes necesarios, al encontrarse su exigencia recogida en múltiples normas esparcidas por el ordenamiento jurídico⁴¹.

En relación con la concreción de los informes necesarios, Galicia ha optado por recoger en un Anexo del Reglamento de la LSG una relación orientativa de informes sectoriales que deben solicitarse en la tramitación de los instrumentos de planeamiento

Particularmente controvertidos han resultado determinados informes sectoriales, cuya necesidad o contenido ha sido matizado por la jurisprudencia. Es el caso del denominado informe en materia de género⁴², el informe en materia de telecomunicaciones o el informe en materia de suficiencia de los recursos hídricos⁴³. En relación con este último, el Tribunal Supremo ha considerado que el artículo 25.4 del Texto Re-

fundido de la Ley de Aguas⁴⁴, cuando exige que los planes que comporten nuevas demandas de recursos hídricos requerirán el informe de la Confederación Hidrográfica que se pronuncie expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas, dicha existencia debe referirse no sólo a la disponibilidad física de los recursos, sino también a la disponibilidad jurídica, de tal suerte que, no basta con la constatación de la existencia del agua, siendo necesario también la ordenación jurídica de los títulos de aprovechamiento (su obtención, disponibilidad y compatibilidad)⁴⁵.

Respecto de la relevancia de la ausencia de informes como causa de nulidad de planes urbanísticos en la Comunidad Autónoma gallega, es de destacar la anulación del Plan General de Ordenación Municipal de Orense como consecuencia de la ausencia del informe del Ministerio de Fomento en materia de telecomunicaciones. El Tribunal Supremo, en su sentencia de 9 de marzo de 2011⁴⁶, confirmó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 17 de

abril de 2008, dictada en el procedimiento contencioso administrativo número 5172/2003.

Paradigmático resulta el supuesto del Plan General de Ordenación Municipal de Boiro. En la tramitación de este Plan General el ayuntamiento de Boiro solicitó el informe previsto en la Ley de Patrimonio Cultural de Galicia, informe que no fue emitido en plazo y así lo certificó el secretario municipal. El Tribunal Superior de Justicia de Galicia anuló el referido Plan General fundamentándose en la ausencia del informe preceptivo en materia de Patrimonio Cultural⁴⁷. Dicha resolución judicial fue objeto de recurso de casación, fallando el Tribunal Supremo en sentencia de 24 de noviembre de 2011⁴⁸ *“devolver las actuaciones a la Sala de instancia para que, con retroacción de las mismas al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo lo que proceda, sin que pueda declarar la nulidad del acuerdo impugnado por ausencia del Informe de la Consejería de Cultura, al haber quedado ya resuelta esta cuestión.”*

³⁸ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 6 de octubre de 2016, recurso contencioso administrativo 4490/2011, Ponente José María Arrojo Martínez.

³⁹ PAREJO ALFONSO, L.; *“Los retos...op. cit. pág. 1119.”*

⁴⁰ A modo ilustrativo, podemos citar, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2009 (recurso de casación 3793/2005, Ponente Eduardo Calvo Rojas), de 11 de junio de 2015 (recurso de casación 2926/2013, Ponente José Juan Suay Rincón) o de 5 de febrero de 2019 (recurso de casación 1605/2017, Ponente Juan Carlos Trillo Alonso). No obstante, debemos tener presente la matización de esta línea jurisprudencial en la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2020 (recurso de casación 6731/2018, Ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy), en la cual el Tribunal admite la posibilidad de que, en aquellos supuestos en los que el vicio formal apreciado pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto, se pueda declarar la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones.

⁴¹ Vid. VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J.; *La anulación...op.cit... pág. 134 y sig*

⁴² Vid. TOLOSA TRIBIÑO, C.; *“El informe de impacto de género en el procedimiento de elaboración de los planes de urbanismo”* en CERDEIRA PÉREZ, J.A.; DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M.; y VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J. (Coords.); *Urbanismo: retos y oportunidades*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2020, págs. 221-238; y VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J.; *“La exigencia de un informe en materia de género en el planeamiento urbanístico: a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018”*, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, N° 327, 2019, págs. 83-101..

⁴³ Vid. GIFREU I FONT, J.; *“La falta de acreditación de la suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos como causa de nulidad de los planes de urbanismo”*, en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID (Dir.); *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. 2, Tomo 2, 2018, págs. 929-962; o TOLOSA TRIBIÑO, C.; *“Agua y urbanismo: la disponibilidad de recursos hídricos”* en CERDEIRA PÉREZ, J.A.; y DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M. (Dirs.); *Cuestiones actuales de derecho urbanístico*, Aranzadi Thomson Reuters, 2018, págs. 191-206.

La relevancia de este informe es analizada también por BUSTILLO BOLADO, quien nos recuerda la importante influencia del bloque normativo regulador del agua en la actividad urbanística de planificación, pues la supraordenación de los instrumentos de los instrumentos hídricos sobre los urbanísticos limita notablemente la discrecionalidad del planificador. Vid. BUSTILLO BOLADO, R.O.; *“La incidencia de la normativa reguladora de las aguas sobre la actividad de planificación y ejecución urbanística”* en MELGAREJO MORENO, J. y FERNÁNDEZ-ARACIL, P. (Coords.); *Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y Sostenibilidad*, 2018, pág. 570.

⁴⁴ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

⁴⁵ Entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2013 (recurso de casación 3832/2009, Ponente Jesús Ernesto Peces Morate).

⁴⁶ Recurso de casación 3037/2008, Ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 27 de diciembre de 2007 (recurso contencioso administrativo 5043/2003).

⁴⁸ Recurso de casación número 4883/2008, Ponente Eduardo Calvo Rojas. En relación con esta sentencia, vid. MISKOVICHVA, V. y CABELLO MARTÍNEZ, G.; *“La ausencia del informe de patrimonio histórico durante la tramitación de un plan general no determina su nulidad: comentario a la STS de 24 de noviembre de 2011”*, *Revista de Urbanismo y Edificación*, N° 25, 2012, págs. 275-284.

Argumenta el Tribunal Supremo, en el Fundamento Jurídico 4º de dicha sentencia:

“La sentencia recurrida anuló el acuerdo por el que se aprobaba el Plan General basándose en la ausencia del citado Informe, sin tener en cuenta que el mismo había sido solicitado, infringiendo con ello lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el que se establece que “si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones. El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución”.

La Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia, no recoge plazo para la emisión del citado informe, por lo que debe estarse a lo que dispone el artículo 83.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (“los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”). Debe tenerse en cuenta, además, que si bien la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia establece en su artículo 85.3 que los informes sectoriales que resulten necesarios, salvo que la legislación sectorial señale otro plazo, habrán de ser emitidos en el plazo máximo de un mes, el Secretario del Ayuntamiento de Boiro certificó la ausencia del informe de la Consejería de Cultura el 15 de abril de 2003, esto es, cuando habían transcurrido más de dos años desde su solicitud.

Por todo ello resulta evidente que, no habiendo sido

emitido el informe, la Administración municipal podía proseguir la tramitación del expediente, sin que la ausencia del mencionado informe pueda ser considerada causa de nulidad del Plan General aprobado, lo que comporta la estimación del motivo de casación.”

Resulta de gran relevancia este pronunciamiento judicial que resulta ser un recordatorio claro del deber de las Administraciones de resolver en plazo, no permitiendo que esa falta de resolución de la Administración repercuta negativamente, en este caso, en las potestades de otra Administración.

Y es que si bien es cierto que la complejidad de tramitación de un plan urbanístico exige un procedimiento reglado en el que se sigan todos y cada uno de los trámites exigidos, con la participación de los distintos agentes –entre ellos, otras Administraciones públicas-, no lo es menos que, en ocasiones, los gobiernos locales se encuentran con la dificultad añadida de que otras Administraciones no emiten su informe, o cuando menos, no lo emiten en plazo, lo que redundaría en que, en base al principio de cautela, la mayor parte de las Administraciones locales no prosigan con la tramitación de ese plan.

Otra práctica reprochable a muchas Administraciones sectoriales es la emisión de informes sin indicar expresamente su carácter –ni favorable ni desfavorable-, o en ocasiones, de los conocidos informes condicionados, estableciendo una serie de observaciones, cuya verificación posterior no siempre resulta fácil, y menos desde la perspectiva de la Administración urbanística⁴⁹.

⁴⁹ En Galicia, el Plan General de Ordenación Municipal de Carballo, aprobado mediante acuerdo del ayuntamiento de 20 de mayo de 2003, fue objeto de anulación por el TSJ de Galicia (Sentencia de 1 de marzo de 2007, recaída en el procedimiento contencioso-administrativo número 5039/2003), atendiendo a la falta de acreditación del cumplimiento de las observaciones formuladas en el informe preceptivo y vinculante de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda. Afirma así el TSJ “(...) dicho informe advierte errores relevantes en el Proyecto de que se trata pero es que incluso dispone la necesidad de efectuar importantes correcciones, algunas de las cuales expresamente se indican como dependientes de una nueva valoración de las circunstancias concurrentes y ello en materia de clasificación del suelo, y otras en cuanto al fundamental aspecto sobre edificabilidad. Dado el alcance de las correcciones que dicho informe impone no se presenta razonable que se haya emitido como favorable cuando precisamente la naturaleza y contenido de tales correcciones parecen exigir una nueva comprobación por la CPTOPV de la efectiva observancia de lo indicado en dicho informe, dado que si la misma no se produce subsistirán en el PGOM severos defectos que deberían impedir su aprobación”.

También en nuestra Comunidad Autónoma tenemos exponentes de anulación de planes urbanísticos como consecuencia de la ausencia o insuficiencia del informe sobre disponibilidad de los recursos hídricos, al que nos referíamos anteriormente. Uno de ellos, es el Plan General de Ordenación Municipal de Rábade (Lugo), que fue declarado nulo por el Tribunal Supremo⁵⁰ porque no se había solicitado el preceptivo informe exigible en virtud del artículo 25.4 del TRLA⁵¹.

De igual forma, el Plan General de Ordenación Municipal de Melón⁵² fue declarado nulo, entre otras razones, por no constar el informe de la Confederación Hidrográfica del Norte. En este supuesto, sí constaba la solicitud del preceptivo informe, pero en vez de emitirlo, la Confederación Hidrográfica requirió al Ayuntamiento la justificación de la disponibilidad de los recursos hídricos necesarios para atender al incremento de la demanda de agua que se derivaba de la duplicación de la población en diez años y de la construcción de un parque empresarial y un campo de golf, así como un estudio sobre la

adecuación de las instalaciones de depuración existentes, o la necesidad de otras nuevas, para el tratamiento de aguas residuales y los vertidos que deban recibirse; requerimiento que no fue atendido. Coinciden tanto el Tribunal Superior de Justicia de Galicia⁵³ como el Tribunal Supremo⁵⁴ al argumentar que la falta de dicho informe conlleva la nulidad de pleno derecho de la totalidad del plan, ya con independencia de los restantes motivos de impugnación existentes.

En relación con este informe en materia de recursos hídricos, también se ha producido la nulidad del Plan General de Ordenación Municipal de Monterrei⁵⁵, mediante la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2016⁵⁶. En este caso sí fue emitido el preceptivo informe por la Confederación Hidrográfica, pero de su contenido no se deducía la existencia y disponibilidad de recursos hídricos en la forma en la que la jurisprudencia lo ha venido exigiendo de conformidad con la interpretación realizada del artículo 25.4 del TRLA, puesto que se encontraban en tramitación los expedientes de solicitud de concesión de aprovechamiento de aguas.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 2 de noviembre de 2011 (recurso de casación 5084/2007, Ponente Jesús Ernesto Peces Morate), desestima el recurso de casación interpuesto. El Tribunal, al analizar la sentencia de instancia, concluye “El sexto motivo se basa en un presupuesto inexistente, cual es que el informe emitido por la Administración autonómica fue favorable, lo que ya hemos reiterado, al resolver los motivos tercero y quinto, que no fue así, debido a que, aun utilizando la Administración autonómica el calificativo de favorable, la Sala de instancia ha interpretado, con toda corrección, que el informe fue desfavorable (...)”.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2015 (recurso de casación 3492/2013, Ponente Francisco José Navarro Sanchís).

⁵¹ En este supuesto, el Tribunal Supremo casa la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 4 de julio de 2013 (recurso contencioso-administrativo 4686/2008), que había considerado que el informe de la Confederación Hidrográfica era preceptivo pero no vinculante y que, en todo caso, no resultaba probado que hubiese problema de abastecimiento de agua. Distingue el Tribunal Supremo, en primer lugar, al considerar –como ya hemos examinado anteriormente– que el informe sí es vinculante y en todo caso preceptivo sin quedar supeditado a prueba alguna de la incidencia en el Plan de la cuestión relativa al abastecimiento de agua, de forma que su ausencia en la tramitación del Plan provoca la nulidad de pleno derecho. Añade además el Tribunal Supremo “finalmente, que Rábade sea atravesado por el río Miño y otros riachuelos y se prevean 2.230 nuevas viviendas en el desarrollo del Plan General -hechos alegados en la demanda y que la sentencia niega ni matiza- debe dispensar de pruebas adicionales a la asociación recurrente acerca de la exigencia del informe y, dentro de él, incluso sobre el pronunciamiento que debe contener acerca de la suficiencia de recursos hídricos bastantes para satisfacer las nuevas demandas”.

⁵² Aprobado mediante Orden de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes de 1 de agosto de 2008.

⁵³ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 24 de noviembre de 2011 (recurso contencioso administrativo 4582/2008).

⁵⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2014 (recurso de casación 915/2012, Ponente Eduardo Calvo Rojas).

⁵⁵ Aprobado mediante Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, de 7 de febrero de 2014.

⁵⁶ Recurso de casación 3137/2015, Ponente Rafael Fernández Valverde.

Por tanto, en el momento de aprobación del plan no se acreditó la disponibilidad jurídica de los recursos hídricos, lo que condujo al Tribunal Supremo a declarar la nulidad del Plan.

Más reciente es la declaración de nulidad del Plan General de Ordenación Municipal de Verín⁵⁷, mediante sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2017⁵⁸. En este supuesto, el Tribunal considera que nos encontramos ante una situación de ausencia de disponibilidad jurídica de los recursos hídricos similar a la del Ayuntamiento de Monterrei, por lo que, tras reproducir los fundamentos de la sentencia que declaró la nulidad de aquel Plan, acoge el recurso interpuesto anulando el Plan General de Verín.

Otro de los informes polémicos en la tramitación de planes urbanísticos es el relativo al informe en materia de telecomunicaciones previsto en la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones. En particular, se ha generado controversia en torno a la aplicación de su disposición transitoria novena, que bajo el epígrafe “Adaptación de la normativa y los instrumentos de planificación territorial o urbanística elaborados por las administraciones públicas competentes que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas” dispone que la normativa y los instrumentos de planificación territorial o urbanística elaborados por las administraciones públicas competentes que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas deberán adaptarse a lo establecido en los artículos 34 y 35 en el plazo

máximo de un año desde la entrada en vigor de la Ley.

El Plan General de Ordenación de Carballo, aprobado mediante Orden de la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 4 de febrero de 2016, fue impugnado por la ausencia de dicho informe, pese a que sí constaba el informe emitido por la Subdirección General de Redes y Operadores de Telecomunicaciones del Ministerio de Industria, Energía y Turismo al amparo de lo previsto en el artículo 26.2 de la derogada Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, al enjuiciar esta causa, en su sentencia de 2 de diciembre de 2019⁵⁹, considera que no resulta de aplicación la Ley General de Telecomunicaciones de 2014, dado que la entrada en vigor de esta norma se produce el 11 de mayo de 2014 y la aprobación provisional del Plan General el 2 de febrero de 2015, por tanto, dentro del período de adaptación a la nueva ley establecido, a juicio del Tribunal gallego, para los planes aprobados definitivamente.

El informe sectorial en materia de telecomunicaciones se solicitó con anterioridad, y fue emitido con carácter previo a la aprobación provisional del Plan General, bajo la vigencia de la anterior Ley 32/2003, que a juicio del Tribunal es la aplicable para juzgar sobre las exigencias de este informe sectorial, solicitado y emitido en momento anterior a la entrada en vigor de la nueva Ley 9/2014⁶⁰.

El TSJG, en el fundamento jurídico undécimo de la referida sentencia, hace hincapié en que lo relevante es que el informe sectorial en esa materia consta emitido en el momento procedimental oportuno de conformidad con la normativa vigente en el momento de su incorporación al expediente de elaboración del plan⁶¹. De tal suerte que, el Tribunal concluye la adecuación al ordenamiento jurídico del Plan General de Ordenación Municipal de Carballo.

Distinta suerte ha corrido el Plan General de Boqueixón, cuya impugnación también se apoyaba en la ausencia del informe en materia de telecomunicaciones previsto en la Ley 9/2014. En este supuesto, el TSJG, en su sentencia de 19 de diciembre de 2017, estimó el recurso interpuesto, declarando la anulación del Plan General de Ordenación Municipal⁶². También en este caso las Administraciones demandadas, atendiendo al tenor de la Disposición Transitoria Novena de la Ley 9/2014, consideraban que ésta no resultaba de aplicación, sino la anterior Ley 32/2003⁶³. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJG rechaza esta alegación y se apoya para ello en la argumentación realizada por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en su sentencia de 22 de diciembre de 2016⁶⁴. Este Tribunal interpreta que cuando la citada disposición transitoria novena de la Ley 9/2014 se refiere a la adaptación en el plazo máximo de un año de “la normativa y los instrumentos

de planificación territorial o urbanística elaborados por las administraciones públicas competentes” que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas, bajo el término elaborados no se refiere a los planes en tramitación, sino a los planes vigentes al entrar en vigor la citada Ley 9/2014. Afirma el Tribunal que “Así se deriva del fin de la DT, pues la misma establece la adaptación de los planes al nuevo régimen legal y se adapta lo que ya existe, lo que rige de conformidad con la normativa precedente y, por eso, ha de procurarse que se ajuste a la nueva normativa; el plan que está por nacer cuando entra en vigor la nueva ley no tiene necesidad alguna de adaptarse pues puede, mejor, debe cumplir con la nueva ley”. Es decir, si un plan no estaba aprobado definitivamente cuando entró en vigor la Ley 9/2014, es esa ley la que debía aplicarse a la hora de ajustar el contenido del plan a la normativa sobre telecomunicaciones. En base a esta argumentación, el TSJG concluye que la aprobación del Plan General de Ordenación Municipal se produjo el 25 de septiembre de 2014, vigente ya la Ley 9/2014, que entró en vigor el 11 de julio, por lo que la labor de control de las Administraciones Local y Autónoma integraba comprobar la adaptación del Plan a la vigente Ley 9/2014 y ante la falta de solicitud del preceptivo informe no debió aprobarse el Plan, que de esta forma, adolece de un vicio de nulidad de pleno derecho, que acarrea su nulidad radical.

⁵⁷ Aprobado mediante Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, de 7 de diciembre de 2012.

⁵⁸ Recurso de casación 1125/2016, Ponente Rafael Fernández Valverde.

⁵⁹ Recurso Contencioso-Administrativo número 4230/2016.

⁶⁰ El artículo 26.2 de la derogada Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones disponía que “Los órganos encargados de la redacción de los distintos instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recabar de la Administración General del Estado el oportuno informe sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial a que se refieran.

Los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recoger las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas contenidas en los informes emitidos por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y garantizarán la no discriminación entre los operadores y el mantenimiento de condiciones de competencia efectiva en el sector”.

⁶¹ El informe emitido establecía una serie de observaciones. La actora, en sus conclusiones, considera que hubiese sido necesario someter el PGOM a nuevo informe para verificar que se hubieran cumplido las condiciones del informe sectorial, alegación que no es acogida por el Tribunal al considerar que no se desvirtúa la argumentación expuesta por las demandadas (Administración municipal y autonómica) sobre la forma en que se cumplieron las condiciones del informe sectorial. Resulta especialmente relevante la afirmación que realiza a continuación el Tribunal, al afirmar “no podemos considerar probada ninguna contravención legal concreta, la cual, de haberse concretado y probado, solo conllevaría la nulidad de la específica determinación del PXOM contraria al informe sectorial (se desconoce cuál sería), no la nulidad de todo el planeamiento, que es lo que se pretende”.

⁶² Recurso contencioso-administrativo 4124/2015, ponente María Blanca Fernández Conde.

⁶³ Según se desprende de la resolución judicial, la aprobación inicial del plan se produjo en diciembre de 2011 y figuraba informe emitido por la Dirección General de Telecomunicaciones de fecha 10 de febrero de 2012, esto es, muy anterior a la entrada en vigor de la Ley 9/2014

⁶⁴ Recurso 269/2015, Ponente José Ignacio López Cárcamo. Esta resolución judicial se refiere al Plan General de Ordenación Urbana de Laredo. La anulación de este plan, como consecuencia de la ausencia del informe sectorial en materia de telecomunicaciones fue confirmada mediante sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2019 (recurso de casación 1605/2017, Ponente Juan Carlos Trillo Alonso).

Esta resolución del órgano jurisdiccional autonómico es confirmada por el Tribunal Supremo, mediante sentencia de 25 de mayo de 2020⁶⁵. En esta sentencia afirma el Tribunal que la norma aplicable al caso es el artículo 35.2 de la Ley 9/2014, siendo exigible el informe vinculante establecido en dicho precepto, más aún teniendo en consideración que incluso la aprobación provisional del Plan General se produjo en el pleno del Ayuntamiento de 25 de septiembre de 2014, fecha posterior a la entrada en vigor de dicha norma. El Tribunal Supremo recalca el alcance que el legislador atribuye en el artículo 34 a las redes públicas de comunicaciones electrónicas como equipamiento de carácter básico y a su previsión en los instrumentos de planificación urbanística como determinaciones de carácter estructural del planeamiento, razón por la que ha considerado necesaria su incorporación a todos los instrumentos de planificación territorial o urbanística, ya sean anteriores a la entrada en vigor de la Ley o se elaboren a partir de la vigencia de la misma. Reproducimos, por resultar sumamente ilustrativas, las afirmaciones del Tribunal en el Fundamento Jurídico segundo de dicha sentencia:

“(…) el legislador ha considerado necesaria su incorporación a todos los instrumentos de planificación territorial o urbanística, ya sean anteriores a la entrada en vigor de la Ley o se elaboren a partir de la vigencia de la misma.

A tal efecto, respecto de estos últimos, ha establecido en la disposición final undécima la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, de manera que desde ese momento no puede producirse la aprobación de instrumentos de planificación sin el preceptivo y vinculante informe en cuestión, como establece

expresamente el art. 35.2, que por lo tanto ha de solicitarse en el procedimiento de elaboración pendiente de la correspondiente aprobación. Con ello se trata de evitar que, tras la entrada en vigor de la Ley 9/2014, se puedan aprobar instrumentos de planificación que no contemplen las importantes determinaciones estructurales a que se refiere la misma y, por lo tanto, se incorporen al ordenamiento jurídico normas de planeamiento que nacen ya obsoletas por inadecuadas a la normativa vigente. Por otra parte, con ello no se produce una aplicación retroactiva de la norma sino la sujeción a la misma de los nuevos instrumentos que se vayan elaborando durante su vigencia.

Y es en relación con los instrumentos de planeamiento ya elaborados antes de la entrada en vigor de la Ley, por lo tanto concluido el procedimiento abierto al efecto, que el legislador exige, en la disposición transitoria novena, la correspondiente adaptación a las determinaciones establecidas en los arts. 34 y 35 de la Ley, lo que supone una revisión del planeamiento para tal adaptación, revisión que evidentemente no es propia de un planeamiento todavía inexistente.”

Esta resolución judicial no ofrece duda respecto del posicionamiento de nuestro Tribunal Supremo en cuanto a la necesidad de recabar el informe sectorial en materia de telecomunicaciones de conformidad con la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones; resolución que reitera la interpretación ya recogida en su sentencia de 5 de febrero de 2019, dictada en relación con el Plan General de Ordenación Urbana de Laredo⁶⁶. En esta última sentencia ya el Tribunal Supremo dictaminó que si el Plan General no estaba aprobado definitivamente cuando entró en vigor la Ley 9/2014, era esta ley la que debía aplicarse a la hora de ajustar el contenido del plan a la normativa sobre telecomunicaciones⁶⁷.

⁶⁵ Recurso de casación 3750/2018, Ponente Octavio Juan Herrero Pina

⁶⁶ Recurso de casación 1605/2017, Ponente Juan Carlos Trillo Alonso.

⁶⁷ Tanto en esta sentencia en relación con el Plan General de Laredo como en la pronunciada respecto del Plan General de Boqueixón, el Tribunal Supremo se pronuncia además sobre el efectos de la ausencia de dicho informe, rechazando explícitamente la admisión de la aprobación de un plan general a excepción de las determinaciones en materia de telecomunicaciones, por considerar incuestionable la incidencia que la red de telecomunicaciones tiene en otras esferas del planeamiento, sin que los efectos negativos puedan acotarse y reducirse a determinado contenido del plan. En este sentido, nos recuerda el Tribunal que las determinaciones sobre redes públicas de comunicaciones electrónicas constituyen un equipamiento de carácter básico y su previsión en los instrumentos de planificación urbanística tiene naturaleza estructural, por lo que inciden en la configuración general del planeamiento, de tal suerte que su omisión determina la nulidad del plan.

En este contexto, resulta cuando menos llamativa, la interpretación que realiza el Tribunal Superior de Justicia de Galicia respecto del Plan General de Ordenación Municipal de Carballo.

2.2.5. La ausencia de evaluación ambiental estratégica

En nuestra Comunidad Autónoma el legislador ha optado por integrar en el procedimiento de tramitación de los planes urbanísticos el procedimiento derivado de la legislación básica en materia de evaluación ambiental. Así, la LSG, tras relacionar en su artículo 46, los instrumentos de planeamiento urbanístico que están sujetos a evaluación ambiental ordinaria y los que están sujetos a evaluación ambiental simplificada, regula los procedimientos de aprobación del planeamiento urbanístico incluyendo la regulación de los principales trámites exigidos por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental⁶⁸.

En sede jurisprudencial, desde un momento temprano podemos encontrar la exigencia de sujeción a evaluación ambiental de instrumentos de planeamiento urbanístico. Uno de los ejemplos más destacables lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2009⁶⁹, por la que se anula el Plan Especial del Puerto de Marín-Pontevedra, aprobado mediante resolución de la entonces Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda de 3 de octubre de 2000. En ese pronunciamiento judicial, el Tribunal Supremo amplía el alcance de la evaluación ambiental, que en aquel momento se consideraba genéricamente de aplicación a los proyectos, también al ámbito del planeamiento. De esta forma, argumenta en su F.J. 6º:

“Afirmamos entonces que los planes urbanísticos son equiparables a los proyectos de obras o actividades regulados en la citada Directiva comunitaria 85/337/CEE, de 27 de junio, sobre la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente (modificada luego por la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo e incorporada al derecho español por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio), cuando en la ordenación detallada contenida en ellos se prevean y legitimen dichas obras o actividades. Precisamente porque es el plan urbanístico el que califica con precisión el suelo, con carácter vinculante sobre los proyectos de obras de naturaleza urbanística que luego se aprueben en ejecución del mismo (v.g. proyectos de urbanización). Es en la fase de planeamiento -y no en la posterior de aprobación del proyecto de obras o actividad- en la que se podrá discutir las posibles alternativas sobre su trazado, emplazamiento, uso, volumen, alturas, etc. Carece de sentido limitar la evaluación ambiental exclusivamente a la fase última del proceso urbanístico, de aprobación del proyecto técnico de la obra de urbanización, en la que por lo general ya no se pueden plantear más alternativas que la establecida en el Plan del que trae causa”.

Es de resaltar, en íntima relación con el citado plan especial, la anulación de la modificación del Plan de Utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Marín y Ría de Pontevedra, mediante sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de noviembre de 2013⁷⁰, confirmada por sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2016⁷¹. El motivo de anulación de esta modificación aprobada por el Ministerio de Fomento fue exclusivamente el no sometimiento de la misma al procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

Ahora bien, sin duda uno de los instrumentos de planeamiento urbanístico cuya anulación como consecuencia de la ausencia de evaluación ambiental estratégica ha ocasionado un mayor im-

⁶⁸ Artículo 50 de la LSG respecto del plan básico autonómico, artículo 60 en relación con el plan general de ordenación municipal, artículo 64 para los planes básicos municipales y artículo 75 respecto de los planes parciales y planes especiales.

⁶⁹ Recurso de casación 3371/2005, Ponente Pedro José Yagüe Gil.

⁷⁰ Recurso contencioso-administrativo 829/2010, Ponente Ana Isabel Gómez García.

⁷¹ Recurso de casación 227/2014, Ponente Eduardo Espín Templado.

pacto en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma ha sido la anulación del PGOM de Vigo. Este Plan General, objeto de aprobación parcial por Orden de la entonces Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Xunta de Galicia, de 16 de mayo de 2008 y de aprobación definitiva por Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, de 13 de julio de 2009, se acogió al régimen transitorio contemplado en la Disposición Transitoria Primera de la entonces vigente Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en concreto en su apartado segundo. De esta forma, este Plan contaba con la resolución del órgano ambiental de 28 de marzo de 2008, por la que se declaraba la inviabilidad de someter el plan al trámite de evaluación ambiental estratégica atendiendo a tres razones: la demora en la ejecución de determinados proyectos e infraestructuras con un importante coste económico y social, por haber tenido lugar el procedimiento de participación pública y porque la protección de la sostenibilidad del entorno quedaba garantizada a través del sometimiento a evaluación ambiental estratégica o, en su caso, evaluación de impacto ambiental, de los futuros trámites sobre los ámbitos de desarrollo del Plan.

El Tribunal Supremo, mediante sentencia de 10 de noviembre de 2015⁷², declara la nulidad del

PGOM de Vigo al entender que éste debió ser sometido a evaluación ambiental. Argumenta el Tribunal que la tardanza en la aprobación definitiva del plan demuestra que la premura argumentada en la declaración de inviabilidad no existía y respecto de los argumentos relativos a haberse llevado a cabo la información pública, así como el futuro sometimiento del planeamiento de desarrollo a evaluación ambiental y de los proyectos de ejecución a evaluación de impacto ambiental, considera que no son razones jurídicas válidas para evitar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 9/2006, como ya ha indicado respecto de otros planes el propio Tribunal en distintos pronunciamientos.

Con ocasión de esta sentencia, esgrime también el Tribunal que el órgano ambiental utilizó para justificar la inviabilidad de someter el PGOM de Vigo a evaluación ambiental idéntica argumentación que la utilizada poco después para justificar la inviabilidad de someter el PGOM de Teo, los cuales ya fueron rechazados con anterioridad en sentencia de 23 de diciembre de 2014⁷³.

Esa argumentación del Tribunal Supremo fue asumida ya por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia y así se refleja en su sentencia de 31 de mayo de 2018⁷⁴, mediante la que se anula el PGOM del municipio de Muxía⁷⁵. En este supuesto, es de destacar que la declaración de in-

viabilidad de sometimiento del PGOM al procedimiento de evaluación ambiental estratégica tiene lugar mediante resolución de 24 de septiembre de 2014. Esta sentencia ha sido confirmada por el Tribunal Supremo en su reciente sentencia de 21 de octubre de 2020⁷⁶, en la cual el Tribunal reitera la doctrina jurisprudencial contenida en anteriores pronunciamientos⁷⁷ y recuerda que las declaraciones de inviabilidad de la evaluación ambiental, por su carácter de excepción y por su transitoriedad, imponen una interpretación restrictiva de la norma medioambiental, lo que conduce a exigir una singular motivación, sin que resulten posibles justificaciones de carácter genérico en atención a perjuicios económicos y sociales, sino que al tratarse de una excepción a la obligada evaluación ambiental se requiere la expresa y motivada justificación *ad hoc*.

3. CONCLUSIONES

Como se ha podido observar a lo largo de este estudio, el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes urbanísticos reviste una considerable complejidad, que supera con creces la dificultad que pueda tener la aprobación de cualquier otra norma que elabore la Administración municipal. El ingente volumen de normativa, tanto de índole urbanística como emanada de distintas Administraciones en el ejercicio de múltiples competencias sectoriales, que afecta a un plan urbanístico es de una dimensión tal, que resulta realmente complejo conocer y cumplir rigurosamente todos y cada uno de los requisitos exigibles a lo largo del dilatado período de elaboración de un instrumento de planeamiento urbanístico.

Se han intentado reflejar aquí las principales causas que han considerado los Tribunales de Justicia para declarar la nulidad de planes urbanísticos en el ámbito de nuestra Comunidad Au-

tónoma, causas que, en general, son comunes a las apreciadas en relación con otros planes urbanísticos en todo el territorio nacional. Aunque parece que podamos encontrarnos a las puertas de un cambio de tendencia en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, no podemos afirmar todavía que se haya producido un abandono de la doctrina jurisprudencial que anuda a la existencia de cualquier vicio o defecto en su tramitación, la nulidad de pleno derecho y la consiguiente expulsión del ordenamiento jurídico, con efectos *ex tunc*, del planeamiento anulado. Tampoco parece inmediata la aprobación de una modificación legislativa que tenga por finalidad aportar seguridad jurídica a la ordenación territorial y urbanística.

Pero más allá de los cambios legislativos que puedan acaecer, resulta apremiante una reflexión de todos los agentes implicados respecto de la eficacia y eficiencia de nuestro sistema de planeamiento urbanístico, en un contexto en el que, más allá del contenido y de los fines que le son propios a todo plan urbanístico, el esfuerzo de todo planificador se centra en alcanzar un acto de aprobación y garantizar la pervivencia jurídica de este instrumento.

⁷² Recurso de casación 1658/2014, Ponente Mariano de Oro-Pulido López.

⁷³ Recurso de casación 3158/2012, Ponente Jesús Ernesto Peces Morate. Es llamativa esta sentencia, dado que, en esta ocasión, el Tribunal declara la nulidad de la Orden de 4 de junio de 2010 de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras por la que se aprueba el PGOM de Teo, en lo que se refiere al trazado de una vía y a un ámbito de suelo urbanizable delimitado. Justifica el Tribunal Supremo este fallo con el siguiente razonamiento: "Sin embargo, en la súplica del escrito de interposición del recurso de casación, la representación procesal de los recurrentes se ha limitado, como expusimos en el antecedente quinto de esta nuestra sentencia, a pedir que «se anule parcialmente la Orden de 4-6-2010 de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Junta de Galicia por la que se aprueba el Plan General de Ordenación Municipal de Teo en lo que se refiere al trazado de la vía de conexión entre la N-550 y la AC-841 y al Suelo Urbanizable Delimitado (SUD-9)» pretensión a la que hemos de ceñir nuestro pronunciamiento para no incurrir en la incongruencia proscrita por los artículos 218.1 de la Ley de Enjuiciamiento civil, 33 y 67.1 de la Ley de esta Jurisdicción, aunque el defecto de tramitación del Plan General de Ordenación Municipal impugnado sea determinante de la nulidad de pleno derecho de este instrumento de ordenación por la omisión del trámite esencial de evaluación ambiental estratégica impuesto por los citados artículo 7 y apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2006, de 28 de abril".

⁷⁴ Procedimiento ordinario 4311/2016, Ponente María Azucena Recio González.

⁷⁵ Plan General de Ordenación Municipal aprobado mediante Orden de la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 11 de abril de 2016.

⁷⁶ Recurso de casación 6925/2018, Ponente Rafael Fernández Valverde.

⁷⁷ Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2014 (recurso de casación 2058/2012), de 23 de diciembre de 2014 (recurso de casación 3158/2012), de 18 de mayo de 2015 (recurso de casación 2524/2013) y de 26 de abril de 2017 (recurso de casación 1500/2016), entre otras.

BIBLIOGRAFÍA

BAÑO LEÓN, J.M.; "El plan urbanístico en ruina (Un esbozo de reconstrucción)", *Práctica Urbanística*, Nº 144, 2017, págs. 36-43.

BAÑO LEÓN, J.M.; "La obsolescencia de la idea de plan general", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nº 13, 2020, págs. 6-21.

BASSOLS COMA, M.; "La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación" en SORIA MARTÍNEZ, G. y BASSOLS COMA, M. (coords.); *Los Efectos de la Nulidad de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2017, págs. 27-102.

BUSTILLO BOLADO, R.O.; "La incidencia de la normativa reguladora de las aguas sobre la actividad de planificación y ejecución urbanística" en MELGAREJO MORENO, J. y FERNÁNDEZ-ARACIL, P. (Coords.); *Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y Sostenibilidad*, 2018, págs. 553-574.

COMINGES CÁCERES, F.; "Los planes urbanísticos generales en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia", *Revista Xurídica Galega*, Nº 56, 2007, págs. 13-41.

DE LA CRUZ MERA, Á.; "La insoportable cantidad de legislación urbanística en España", *Práctica Urbanística*, Nº 164, 2020.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.; "Proceso contencioso-administrativo y urbanismo: semejanzas y diferencias de los caos francés y español", *Revista de Urbanismo y Edificación*, Nº 29, 2013, págs. 77-95

GIFREU I FONT, J.; "La reconsideración de la naturaleza normativa de los instrumentos de planeamiento ¿una panacea para modular el alcance y efectos del dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales?" en AGUDO

GONZÁLEZ, J. (Coord.); *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Ed. Bosch, Barcelona, 2018, págs. 21-65.

GIFREU I FONT, J.; "La falta de acreditación de la suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos como causa de nulidad de los planes de urbanismo", en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID (Dir.); *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. 2, Tomo 2, 2018, págs. 929-962.

IGLESIAS GONZÁLEZ, F.; "Propuestas de reformas normativas para evitar los actuales efectos de la nulidad del planeamiento urbanístico" en AGUDO GONZÁLEZ, J. (Coord.); *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Ed. Bosch, Barcelona, 2018, págs. 231-278.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J.; "Patologías del sistema de planeamiento urbanístico español y el debate sobre los remedios para favorecer la seguridad jurídica" en CERDEIRA PÉREZ, J.A.; DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M.; VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J. (Coords.); *Urbanismo: retos y oportunidades*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2020, págs. 149-168.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J.; "La nueva Ley del Suelo de Galicia en el marco del sistema urbanístico español", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº 308, 2016, págs. 17-38.

MISKOVICHOVA, V. y CABELLO MARTÍNEZ, G.; "La ausencia del informe de patrimonio histórico durante la tramitación de un plan general no determina su nulidad: comentario a la STS de 24 de noviembre de 2011", *Revista de Urbanismo y Edificación*, Nº 25, 2012, págs. 275-284.

PAREJO ALFONSO, L.; "El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza", *Práctica Urbanística*, Nº 144, 2017, págs. 6-35.

PAREJO ALFONSO, L.; "Los retos actuales del

urbanismo español" en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID (Dir.); *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. 2, Tomo 2, 2018, págs. 1109-1124.

PAREJO ALFONSO, L.; "El giro jurisprudencial, con autoimposición de límites, en materia de nulidad de los planes urbanísticos", *Práctica Urbanística*, Nº 166, 2020.

PAREJO ALFONSO, L.; "La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan", *Revista de Derecho Público. Teoría y Método*, Nº1, 2020 (Disponible en https://doi.org/10.37417/RPD/vol_1_2020_25).

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.; "Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes", *Práctica Urbanística*, Nº 141, 2016, págs. 6-23.

TOLOSA TRIBIÑO, C.; "Agua y urbanismo: la disponibilidad de recursos hídricos" en CERDEIRA PÉREZ, J.A.; y DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M. (Dirs.); *Cuestiones actuales de derecho urbanístico*, Aranzadi Thomson Reuters, 2018, págs.191-206.

VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.; "La defectuosa información pública como causa de nulidad de los planes urbanísticos", *Revista Gallega de Administración Pública*, Nº 50, 2015, págs. 253-261.

VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J.; "La exigencia de un informe en materia de género en el planeamiento urbanístico: a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº 327, 2019, págs. 83-101.

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

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, 2020.