

LA NUEVA ORDENACIÓN URBANÍSTICA ANDALUZA

Manuel Rebollo Puig^{1*}

Catedrático de Derecho administrativo. Universidad de Córdoba

SUMARIO: I. LA APROBACIÓN DE LA LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA. JUSTIFICACIÓN. II. REFERENCIA A ALGUNAS DE SUS NOVEDADES SOBRESALIENTES. LA LISTA EN EL CONTEXTO HISTÓRICO Y EN EL DE LAS PROPUESTAS RECIENTES. III. CLASES Y RÉGIMEN DEL SUELO. IV. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA. V. SOBRE LA INVALIDEZ DE LOS PLANES.

I. LA APROBACIÓN DE LA LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA. JUSTIFICACIÓN

Bajo el genérico título de “Retos jurídicos actuales de la Administración andaluza” me corresponde hablarles de urbanismo. No parece difícil justificar que dedique mi intervención a la inminente Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (la LISTA) que, siguiendo el título de esta Jornada, cabe decir, satisface en sí misma un reto, pero abre otros para las Administraciones llamadas a desarrollarla y aplicarla. Como alguna vez se ha dicho, la solución a un problema genera nuevos problemas. Y ése es el caso de la LISTA.

Si no imprescindible, la aprobación de una nueva ley andaluza de ordenación territorial y urbanística es oportuna y está justificada. Baste recordar que la LOUA se aprobó bajo la vigencia de la Ley estatal de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, muy distinta del vigente TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 y, en realidad, ya de la Ley de Suelo de 2007 que hace casi quince años cambió en parte la orientación y el marco de la legislación urbanística. Aquella Ley de 1998 tenía un planteamiento liberalizador y, preocupada ante todo por los precios excesivos, buscaba soluciones diferentes a la de la legislación precedente y a la posterior. Ciertamente que la LOUA desde su origen se situaba dentro de lo posible distante de la estatal que la enmarcaba. Ciertamente, además, que la LOUA ha sufrido numerosas modificaciones (diecisiete, si no yerro en las cuentas) para actualizarse

^{1*} Grupo de investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. Proyecto de investigación PGC-2018-093760-B-100 (Mº Ciencia, Innovación y Universidades, FEDER).

y evitar contradicciones con la legislación estatal posterior. Verdad es también que la LOTA ha sufrido otras tantas modificaciones (otra vez, casualmente, diecisiete). Pero, incluso así, eran leyes autonómicas concebidas inicialmente en el contexto de una legislación estatal con planteamientos y contenidos muy diversos a los actuales que arrancaron en 2007. Convenía una ley andaluza que desde sus bases se adaptara positivamente a la nueva legislación estatal y que, además, explotase íntegramente el amplio campo que deja a las Comunidades Autónomas. De hecho, ya buena parte de las Comunidades Autónomas han procedido a dictar leyes de ordenación territorial y urbanística de nueva planta adaptadas al nuevo marco estatal, como ahora hace Andalucía. Aunque acaso la nuestra, incluso, sea más transformadora y aprovecha más el margen que deja la ley estatal lo que, por cierto, también exigirá más esfuerzo por parte de todos para comprender y asimilar todas sus novedades.

Me consta que una de las pretensiones que presidieron la elaboración del nuevo texto legal fue la de hacerlo más corto y más fácil que el de la LOUA al que, además, había de sumar la LOTA. Ello sin perjuicio de un desarrollo reglamentario que completase la nueva regulación legal que, se quería, estuviese circunscrita a lo imprescindible. Pero, como ocurre tantas veces con estos buenos propósitos, solo muy limitadamente se han conseguido. La LISTA es muy poco más breve que la LOUA, que resultaba agotadora en todos los sentidos de la expresión, sobre todo en el de dejar ahíto al lector. Y sus preceptos son en ocasiones casi tan largos como los de aquella. Teniendo en cuenta que también se deroga la LOTA, algo se gana. Y acaso en algunos aspectos la regulación sea más clara y sencilla. Pero seguramente podría y debería haberse podado más la norma legal, quitar más hojarasca, simplificar más y, si acaso, haber dejado más terreno para el desarrollo reglamentario.

La LISTA afronta en un solo texto legal la ordenación territorial y la urbanística. Es ése un primer acierto. Y lo es más en tanto que persigue armonizar mejor la regulación de esos dos géneros de actuación administrativa tan próximos y tan relacionados. No me corresponde a mí ocuparme aquí de la ordenación del territorio. Lo hará con más solvencia mi compañero el Prof. Pérez de Andrés. Pero hay aspectos comunes a los que debo aludir. Aspectos comunes sobre los que orienta la misma denominación de la Ley.

Lo primero que llama la atención de la nueva ley es su alusión ya en su mismo nombre a la sostenibilidad. No es el primer caso. Ya la Ley extremeña 11/2018 se llama de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible. Como es sabido, el art. 3 TRLS/2015 ya proclama que “las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación y ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible...”. Y seguidamente concreta los distintos frentes y objetivos del principio. Esto no era ajeno a la LOUA que ya en su Exposición de Motivos tenía un apartado denominado “una Ley que apuesta por el desarrollo sostenible”. Su art.

3 lo proclamaba y ya disponía que son fines de la actividad urbanística “conseguir un desarrollo sostenible”, “vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales”. Asimismo decía que la ordenación urbanística tiene “por objeto en todo caso (...) la incorporación de objetivos de sostenibilidad que permitan mantener la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales, mejorar la calidad ambiental, preservar la diversidad biológica...”. Pero, aun reconociéndolo así, la LISTA enfatiza aún más la sostenibilidad. Lo enuncia en su Exposición de Motivos como el primer y prioritario objetivo y lo conecta con el cambio climático. La sostenibilidad la preside y la ley está transida por esa idea. Más concretamente son reiteradas sus alusiones al cambio climático. Desde la Exposición de Motivos se habla de la planificación territorial y urbanística como medio para la “mitigación y adaptación al cambio climático”. Y en el articulado se viene arriba y, con gran optimismo, le atribuye incluso la finalidad de “la reversión del cambio climático”. Lo cierto es que son numerosas las referencias a la sostenibilidad y al cambio climático. Incluso se prevén planes especiales justamente para “implementar medidas contra el cambio climático en ámbitos definidos sobre cualquier clase de suelo”. Conste que la conexión legal de la ordenación territorial y urbanística con el cambio climático no es enteramente novedosa. En la ley andaluza 8/2018 de medidas frente al cambio climático ya estaba presente. Por ejemplo, entre las áreas estratégicas para la adaptación al cambio climático se incluye “urbanismo y ordenación del territorio” [art. 11.1.f); igualmente, art. 11.2.e)]. En la Ley estatal 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética su art. 21 ordena que la planificación y gestión territorial y urbanística persigan “principalmente” los objetivos de considerar “los riesgos derivados del cambio climático” e integrar en los instrumentos de planificación y gestión “las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático”. Además, esta misma Ley ha modificado el TRLS/2015 que ahora ordena a las Administraciones públicas, como criterio básico de utilización del suelo, que en su finalidad de prever riesgos naturales y accidentes graves, tengan específicamente en cuenta los riesgos derivados del cambio climático, entre los que señala algunos destacados como los derivados de “embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar”, los de “eventos meteorológicos extremos”, o los “derivados de las altas temperaturas” [art. 20.1.c)]. Pero aunque la LISTA no sea a este respecto novedosa, sí que interioriza y entroniza esta perspectiva del cambio climático. También en la línea de enfatizar la sostenibilidad, la LISTA contiene alusión a la economía circular. Ya advierte la Exposición de Motivos que “el desarrollo sostenible exige la incorporación de la economía circular en el ejercicio de las competencias de ordenación del territorio y urbanismo, en la fase de ordenación y en la ejecución”. Poco es después lo que en lo atinente a esto se refleja en el articulado: solo una vaga mención entre los criterios para la ordenación urbanística que, dice el art. 61.1, debe favorecer la economía circular. La que parece inminente Ley autonómica de economía circular quizá profundice y concrete esta imprecisa alusión.

II. REFERENCIA A ALGUNAS DE SUS NOVEDADES SOBRESALIENTES. LA LISTA EN EL CONTEXTO HISTÓRICO Y EN EL DE LAS PROPUESTAS RECIENTES

Muchas son las novedades de la LISTA. Imposible es dar cuenta aquí de todas. Al menos quiero aludir, por estar relacionada con el reto general de la simplificación administrativa, a su reducción del sometimiento a licencia urbanística y de la correlativa utilización de la técnica de las declaraciones responsables. Ciertamente que en esa dirección ya dio un paso importante el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva en Andalucía que, entre otras muchas reformas en diversas leyes, modificó la LOUA en su art. 169 (para reducir la exigencia de licencia) y le añadió un art. 169 bis, en el que establecían los actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa. Pero la LISTA, aunque en la misma dirección, no se ha limitado a reproducir aquella norma, sino que ha avanzado algo más y sobre todo ha retocado algunos aspectos para concretar mejor el ámbito de una y otra técnica de intervención.

Puesto que de retos de la Administración andaluza hablamos, se estará de acuerdo en que uno de ellos es el de la efectividad de la disciplina urbanística y, más todavía, el de abordar los restos de la indisciplina que reinó en algunos ámbitos y que hoy, cuando ya no cabe reaccionar frontalmente contra ellos, hay que resolver de manera realista. Por lo pronto la LISTA tiene una regulación de las medidas de restablecimiento de la legalidad que da armas suficientes para combatir las nuevas transgresiones a la legalidad, si bien es cierto que no era la falta de instrumentos para esa lucha lo que hizo que en alguna medida se fracasara sino su escasa utilización por falta de voluntad política. La situación actual, quiero creer, es en general bastante distinta y las Administraciones andaluzas encontrarán en la LISTA medios suficientes para reaccionar adecuadamente contra las ilegalidades. Esas ilegalidades presentan ahora una nueva modalidad: casi todo en la anterior legislación estaba basado en la idea de actuaciones que, necesitando licencia, se hacían sin ella o contraviniendo sus términos o en actuaciones con licencia ilegal; pero ahora, cuando la declaración responsable ha sustituido en parte a las licencias, es necesario establecer previsiones para luchar contra la falta de esas declaraciones o su irregular formulación. Y la LISTA lo afronta. Pero más allá de ello, el problema realmente espinoso es el de las situaciones ilegales consolidadas, esto es, el del régimen de las edificaciones ilegales cuando se han superado los plazos para ordenar el restablecimiento de la legalidad. En cuanto a esto la LISTA es heredera directa del Decreto-ley 3/2019. Sin negar los aciertos de esa norma y la conveniencia de dar continuidad a una norma reciente que impone procesos de larga duración ya iniciados en muchos casos, sostengo que la LISTA debería haber introducido aquí más cambios que, sobre todo, sistematizaran mejor las situaciones y soluciones y, en algunos casos, simplificaran los procedimientos. No es pertinente detenerse en ello sino sólo dejar constancia de

este intento de dar vías de solución a situaciones ilegales con el menor daño posible –aunque siempre notable– para los valores en juego.

Ante la imposibilidad de ni siquiera pasar revista a los distintos aspectos de la ley con cambios relevantes, me parece justificado centrarse en sus sobresalientes novedades en lo atinente a la clasificación del suelo y al sistema general de planeamiento urbanístico, dos frentes estrechamente vinculados. Son cambios de calado. Para valorarlos es oportuno echar la vista atrás y comprobar en qué medida se trata de desandar el camino que antes se recorrió o en qué medida se profundiza en lo que ya se ha venido intentando más recientemente.

Originariamente nuestro Derecho urbanístico no conocía planes generales: salvo ordenanzas municipales y fijación de alineaciones, lo que había eran planes de ensanche y planes de reforma interior para afrontar esas concretas operaciones. No había una planificación que ofreciera una visión unitaria y de conjunto de la ciudad. Y, claro está, no se conocía nada similar al suelo urbanizable. Fue la Ley del Suelo de 1956 la que consagró el plan general que convirtió en pieza clave pues todos los demás aparecían como desarrollo de éste y jerárquicamente inferiores, cada uno de estos, a su vez, presupuesto necesario de toda actuación. Además, aquel plan general era relativamente concreto (detallado, determinista) y rígido (solo modificable con procedimientos complicados, difíciles). El plan general debía clasificar todo el término municipal como suelo urbano, urbanizable (de “reserva urbana”) y no urbanizable (“rústico”). Y se perseguía que el urbanizable, concretamente predeterminado en su destino (residencial, industrial...), fuese el efectivamente urbanizado durante la vigencia del plan. Así, la LS/56 aspiraba, según se ha repetido, a que el plan general fuese algo así como la fotografía anticipada de la ciudad. La Ley de Reforma de 1975, que imputaba a la rigidez de los planes generales la subida de los precios del suelo, los flexibilizó en parte. Para ello estableció que los planes generales previeran más suelo urbanizable del que en principio se considerase necesario: el suelo urbanizable no programado, de urbanización meramente posible si la evolución de las circunstancias lo aconsejaba. Así se hizo al plan general algo menos determinista. Pero al mismo tiempo se le hizo más rígido en cuanto a los plazos para urbanizar y edificar. La Ley de Reforma de 1990, dado que los precios seguían siendo excesivos, introdujo un reforzamiento de la programación temporal y estableció mecanismos para su efectividad. La LS/98 optó por una “liberalización” que, en lo que ahora me interesa, intentó otra vez avanzar en la flexibilización de los planes generales. De nuevo el problema que se combatía era el de los excesivos precios del suelo que ahora se achacaba a que el planeamiento general, al calificar solo una parte como suelo urbanizable, restringía artificialmente la oferta. La solución se buscó en imponer que los planes generales calificasen como urbanizable todo el suelo rústico salvo excepciones justificadas. Así, el plan general perdía en gran parte su capacidad de ordenar el crecimiento urbano. Incluso así, esa LS/98 tenía

implícita la distinción entre suelo urbanizable “comprendido en sectores o ámbitos ya delimitados con vista a su desarrollo inmediato” y el resto del suelo urbanizable; distinción que permitió a las leyes autonómicas (como la LOUA) consagrar la diferenciación entre suelo urbanizable sectorizado y no sectorizado. Así, a la postre, la pretendida flexibilización quedó en parte frustrada. Lo que sí hicieron muchas leyes autonómicas (entre ellas la LOUA) fue, ya al margen de las previsiones de las leyes estatales, instaurar cauces más ágiles y fáciles para modificar algunos aspectos de los planes generales. A ese objetivo respondió la distinción, dentro de los planes generales, entre ordenación estructural y pormenorizada y la posibilidad de modificar esta última por planes de desarrollo. Súmese a ello la diferenciación entre el suelo urbano consolidado y no consolidado que también debe venir concretada en el plan general. Ésta, en elemental síntesis, es la situación plasmada en la LOUA, la de planes generales detallados y complejos, con una determinación de lo urbanizable y lo reurbanizable, aunque con ciertos elementos de flexibilización por la existencia de suelos urbanizables no sectorizados y por la posibilidad de modificar con relativa facilidad sus determinaciones no estructurales.

La LISTA introduce cambios más radicales. Están en la dirección preconizada por un sector doctrinal. Señeras y representativas son las propuestas del Prof. Baño León y, en concreto, las plasmadas en su estudio expresivamente denominado “La obsolescencia de la idea de plan general” (*Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 13, abril 2020, pp. 6 a 21). Su lectura es muy ilustrativa para poner a la LISTA en el contexto de estas orientaciones. Y aquí resulta oportuno sintetizarlo, aunque sea mínima y pobremente. Critica Baño la rigidez de los planes generales, la estructuración jerárquica de los planes, la asignación en el mismo plan general de derechos edificatorios y la exacerbación de la igualdad mediante el aprovechamiento medio. Explica que han desaparecido los presupuestos fácticos y normativos sobre los que se asentaba tal sistema y que han aparecido otros que reclaman un cambio sustancial (la ordenación territorial, los instrumentos excepcionales para grandes proyectos, la prevalencia de la planificación sectorial estatal y autonómica, la irrupción de la evaluación ambiental estratégica). Sobre todo, destaca que la legislación estatal desde 2007 permite fácilmente (y hasta orienta) una concepción distinta del planeamiento. Sobre todo porque prescindió, con la intención de eliminar *a radice* el valor especulativo del suelo, de la clasificación del suelo y porque, en este aspecto con el precedente de la LS/98 y el aval de la STC 164/2001, predicó la equidistribución de la actuación urbanística y no del plan. Con estos cambios confirió a las Comunidades Autónomas un amplio margen “incluso para dar un giro copernicano a la planificación”, que hasta el momento, no han utilizado. Un giro que, según esta corriente que expongo siguiendo a Baño León, debe tener una planificación general pero fundamentalmente orientativa, no prescriptiva salvo en algunos aspectos (como los relativos a suelos protegidos). Un plan general, por tanto, estratégico que tendrá sobre todo directrices, no normas jurídicas vinculantes;

tendrá indicaciones no estrictamente vinculantes sino susceptibles de adaptación y corrección; un plan que no asigne derechos (pues esa asignación por el plan general es un obstáculo insalvable a su flexibilidad) y en el que, consecuentemente, desaparece la clasificación del suelo salvo la del no urbanizable. El resto podrá ser urbanizado o reurbanizado según decisiones posteriores solo enmarcadas flexiblemente por la estrategia del plan general. Habrá, por otra parte, planes operativos, estos sí vinculantes y atributivos de derechos de contenido patrimonial. Ese mayor margen que da la actual legislación estatal es más explotado por la LISTA y, aunque no exactamente en los términos propuestos por Baño, sí en esa dirección.

III. CLASES Y RÉGIMEN DEL SUELO

Por lo que hace a la clasificación del suelo, la LISTA sí que la establece, aunque distinta de la anterior y tradicional. Su art. 12, por cierto, el más corto de la ley, lo que se agradece, dice que “a los efectos de la presente ley, el suelo se clasifica en suelo urbano y suelo rústico”. No aparece, pues, el suelo urbanizable. Y dentro del urbano no se distingue entre el consolidado y no consolidado. Ya lo anuncia claramente la E. de M. que explica que se establece “una nueva regulación mucho más sencilla y ajustada a la realidad sobre las distintas clases, categorías y situaciones en la que pueden encontrarse los terrenos. Se distinguen dos clases de suelo, suelo rústico y suelo urbano, desapareciendo el suelo urbanizable y la categorización del suelo urbano como consolidado y no consolidado...”. Lo que era suelo urbanizable será simplemente una parte del suelo rústico (suelo rústico común). Cuando la ley andaluza enuncia las “categorías” del suelo rústico ni siquiera se refiere a lo que el TRLS/15 incluye en el suelo rural [art. 21.2.b)], esto es, “el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a una situación de urbanizado...”. Hay que entender que para la LISTA eso no es más que “suelo rústico común” [art. 14.1.d)]. Lo que era suelo urbano consolidado y no consolidado será simplemente suelo urbano. Las diferencias con la LOUA son claras y sustanciales. Aparentemente se aproxima más a la distinción del TRLS/15 de las situaciones básicas de suelo. Lo que este llama suelo rural es en sustancia el suelo rústico de la LISTA; y lo que la norma estatal llama urbanizado es sustancialmente el urbano de la LISTA. Hay algunas diferencias. Por ejemplo, el TRLS/15 considera en situación de suelo urbanizado el que “estando legalmente integrado...” (art. 21.3), mientras que la LISTA (art. 13) suprime el adverbio “legalmente”, lo que quizá sea un desliz intrascendente o quizá una puerta abierta peligrosa. Por otra parte, a fuer de exactos, la LISTA no define ni delimita en abstracto el suelo rústico, sino que directamente acomete sus categorías. Ni siquiera tiene una coetilla como la del art. 21.2.b) in fine del TRLS/15 en cuya virtud es suelo rural “cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente”, esto es, el que determina

lo que es suelo urbanizado. Aun así, hay que entender que también para la LISTA todo aquél que no reúne las condiciones para ser urbano es rústico y que es, pues, en este sentido, un concepto residual.

En esa *summa divisio* que establece la LISTA entre suelo urbano y rústico hay que incluir los “núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural”. De ellos habla el TRLS/15 y, tras otras alusiones (art. 7.3 y 18.5), dice en su art. 21.4 que se encuentran “en la situación de suelo urbanizado (...) siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto”. En la LISTA, de una parte, su art. 13.2 dice que “forman parte del suelo urbano los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado, siempre que cuenten con acceso rodado y con las infraestructuras y servicios básicos que se determinen reglamentariamente”. Y, de otra parte, habla de los hábitats rurales diseminados en el art. 14, dedicado al suelo rústico. Ni la delimitación de uno y otro tipo de asentamiento es nítida ni es muy claro lo que se dispone para el segundo. Parece que se incluye en el suelo rústico, aunque en la LISTA hay reiteradas alusiones al suelo rústico y a estos hábitats como si no fuesen exactamente lo mismo. Además, a diferencia de lo que hacía la LOUA, en el que estos hábitats aparecían como una de las categorías del suelo no urbanizable, aquí se presentan al margen de su categorización de los suelos rústicos. Desde luego, en ningún caso son un *tertium genus*, pero sí unos suelos peculiares cuyo régimen presenta muchas singularidades.

Aunque no haya suelo urbanizable, puede haber suelo rústico que se somete a actuaciones de transformación urbanística; en concreto, a las que la LISTA llama “actuaciones de nueva urbanización”. Y, aunque no haya suelo urbano no consolidado, puede haber suelo urbano sometido a actuaciones de transformación urbanística que la LISTA llama bien de “mejora urbana”, bien de “reforma interior” (éstas de más envergadura que las anteriores). Los derechos y deberes de los propietarios, no están solo en función de que el suelo sea urbano o rústico sino de que se decida hacerlos objeto de alguna de las actuaciones de transformación urbanística, en cuyo caso han de participar en la ejecución urbanística (arts. 18 y 19), costear las obras de urbanización y ceder a la Administración bienes (arts. 28, 30 y 32). Ahora bien, los suelos (rústicos o urbanos) sometidos a transformaciones urbanísticas (sean de nueva urbanización, de mejora urbana o de reforma interior) no tienen que estar predeterminados en el planeamiento general que a este respecto lo que ha de tener son directrices (art. 63 LISTA, aunque el art. 25.1 resulta algo contradictorio). En la E. de M. queda claro: “Como novedad, se establece el procedimiento para la delimitación de estas actuaciones conforme a los criterios y directrices que se establezcan en el Plan General de Ordenación Municipal o en el Plan General de

Ordenación Urbana sin necesidad de proceder a la modificación del planeamiento general”. Junto a estas actuaciones de transformación urbanística la LISTA habla de “actuaciones urbanísticas” (art. 24.2). Estas meras actuaciones urbanísticas incluyen algunas, como las de simple edificación, perfectamente diferenciables de las de transformación urbanística, pero también otras en las que el deslinde no es tan claro, pese a que su régimen es diverso.

También hay novedades notables en cuanto al suelo rústico. Además del suelo rústico común (incluido aquél que puede ser objeto de actuaciones de nueva urbanización), establece en su art. 14 otras tres categorías: suelo rústico especialmente protegido por la legislación sectorial; suelo rústico preservado por la existencia de riesgos mientras subsistan esos riesgos; y suelo rústico preservado por la ordenación territorial y urbanística. Como se ve, habla de suelo “protegido” y “preservado”. La expresión “preservado” está ya en la legislación estatal. Pero la LISTA lo utiliza con una concreta intención que desvela su E. de M.: “En el suelo rústico se establece la categoría del especialmente protegido para aquellos terrenos que requieren tal condición por aplicación de la legislación y planificación sectorial. En general, la cláusula de <<práctica irreversible>> que establece la legislación estatal debe quedar reducida en su aplicación a aquellos terrenos cuyos valores aconsejan una protección permanente. Por eso la ley incluye como suelos preservados, y no como protegidos, aquellos que el propio planeamiento territorial y urbanístico, atendiendo a sus valores y circunstancias, considera necesario preservar temporalmente de su transformación y los que presentan ciertos riesgos mientras estos subsistan”. Cabe dudar si esta distinción legal conseguirá superar los límites sobre la no regresión del suelo no urbanizable protegido que se han asentado en una jurisprudencia de la que son representativas las SSTS de 30 de septiembre de 2011 (rec. 1294/2008), 23 de febrero de 2012 (rec. 3774/2009) y 16 de abril de 2015 (rec. 3068/2012). Pero ése es justamente su propósito.

Por lo que se refiere a los usos y actividades en suelo rústico, al margen de que se prevean actuaciones de nueva urbanización, hay también cambios destacables. Se distingue entre actuaciones ordinarias y extraordinarias. Las actuaciones ordinarias son, digamos, las tradicionales agrarias, ganaderas y similares. Pero además se han incluido referencias específicas a otras, como los aprovechamientos hidráulicos, energías renovables o actividades mineras, que son razonables y adecuadas a las necesidades actuales. También son reseñables las inclusiones expresas de las obras, construcciones e instalaciones que demanden las actividades complementarias de primera transformación y comercialización de las materias primas generadas en la explotación que contribuyan al sostenimiento de la actividad principal, así como las edificaciones destinadas a uso residencial de los temporeros, todo lo cual responde, según creo, a un entendimiento actualizado de esas explotaciones agrarias y ganaderas. Todas estas actuaciones ordinarias éstas sometidas solo a licencia

municipal (art. 21 LISTA). Los usos y actuaciones extraordinarios son los de “interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo del medio rural o que hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano”. Pueden ser industriales, terciarios o turísticos. Vinculadas a estas actuaciones podrán autorizarse conjuntamente edificaciones para uso residencial. Sobre todo hay que subrayar que tras todo esto se añade en el art. 22.2, pero en un párrafo separado, lo siguiente:

“En los términos que se establezcan reglamentariamente podrán autorizarse viviendas unifamiliares aisladas, siempre que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos (...) ni impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico”.

Es una decisión controvertida. Tal vez sea censurable tan amplia remisión al reglamento. Tampoco acabo de ver clara su inclusión entre las actuaciones extraordinarias que han de estar justificadas por razones de interés público o social que en este caso serán vacuas o artificiosas. Pero, dejando al margen esas objeciones, si el reglamento limita esta posibilidad para que ni remotamente se ponga en peligro el carácter rústico de los terrenos (limitando drásticamente su volumen, su altura, su proximidad...), parece una opción razonable que puede dar satisfacción a aspiraciones legítimas y canalizar una demanda que, de lo contrario, abocará a ilegalidades que en nada benefician a los valores que trata de preservarse. Por lo demás, todas las actuaciones extraordinarias, antes de obtener licencia municipal, requieren una autorización previa también municipal que “cualifique los terrenos” y en la que habrá de practicarse información pública, audiencia a los colindantes y a las Administraciones titulares de intereses públicos afectos. Además, si la actuación tiene incidencia supralocal es preceptivo y vinculante informe de la Consejería competente en ordenación del territorio. Y todas estas actuaciones extraordinarias quedan gravadas con una prestación del 10% de su presupuesto que en el caso de viviendas unifamiliares aisladas se eleva al 15%.

Todos estos cambios sobre clases de suelo y su régimen hay que completarlos con el régimen transitorio que para la situación actual y la de bastantes años venideros va a ser capital. Porque los municipios andaluces, claro está, se encuentran con planes aprobados conforme a la LOUA que, por tanto, parten de la clasificación anterior y, en concreto, de la existencia de suelo urbanizable y de suelo urbano no consolidado. Pero la LISTA es de “aplicación íntegra, inmediata y directa desde su entrada en vigor” (DT 1ª) sin necesidad de esperar a que los planes se adapten a ella, lo que ni siquiera se impone (DT 2ª). Así que hay que establecer una equivalencia entre las clases anteriores y las nuevas. Y es eso lo que afronta la DT 1ª en su letra a) sobre “clasificación del suelo y régimen de las actuaciones urbanísticas”. Tiene cuatro reglas. En la 1ª dice lo que será considerado suelo urbano y lo que será

considerado suelo rústico. Son suelo urbano todos los terrenos que el planeamiento general vigente hubiera clasificado como urbano. Por tanto, incluso el que allí aparezca como no consolidado es suelo urbano. Y también lo es cualquier otro que reúna las condiciones del art. 13 LISTA. El restante es suelo rústico. Además de que, según creo, la aplicación de esta regla puede ser dudosa en algunos casos, resulta un concepto amplio de suelo urbano. Con esa base, ya partiendo, pues, de lo que es suelo urbano, la regla 2ª acota dentro de él el régimen que tendrán los que hasta ahora eran suelo urbano no consolidado: tendrán el régimen del suelo urbano sometido a transformaciones urbanísticas (no se precisa si el propio de las mejoras urbanas o el de las de reforma interior) o el de las meras actuaciones urbanísticas. También me parece que esta indefinición –sobre si su asimilación es al suelo urbano sujeto a mejoras urbanas o a reforma interior o a meras actuaciones urbanísticas– puede ser problemática y conflictiva. Más claras son las reglas 3ª y 4ª relativas a lo que hasta ahora era suelo urbanizable: el sectorizado podrá desarrollarse conforme a las previsiones del planeamiento vigente y, dentro del régimen de la nueva ley, se asimila al rústico sujeto a actuaciones de nueva urbanización ya delimitadas; por el contrario, el no sectorizado necesitará para ser desarrollado una delimitación acordada de acuerdo a lo dispuesto en la LISTA. Nada se dice sobre el suelo hasta ahora clasificado como no urbanizable: en principio, es suelo rústico y sometido, por tanto, al régimen que para él establece la LISTA. Pero, de un lado, no descarto por completo que conforme a la regla 1ª pudiera merecer en algún caso la clasificación de urbano; y, de otro, puede ser a veces discutible su inclusión en alguna de las categorías del suelo rústico del art. 14 LISTA. En su régimen transitorio se juega mucho el éxito de la LISTA y tengo la impresión de que en algunos aspectos va a ser controvertido y originar notables dificultades y conflictos.

IV. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

En la dirección propuesta por parte de la doctrina y que ya he recordado, la LISTA, como dice su E. de M., “pretende simplificar la visión del planeamiento general como un acumulador de contenidos y determinaciones que venían a complicar su tramitación incluso para los casos más simples”. Se pretende y se consigue, en efecto, simplificar el planeamiento general. También flexibilizarlo. Pero que eso sea así respecto al planeamiento general no quiere decir que lo sea en cuanto al sistema de planeamiento en su conjunto que más bien se complica con nuevos tipos de planes, quizá excesivos, cuyos respectivos cometidos y relaciones entre sí no siempre son diáfanos.

Para empezar, merece atención el art. 5 LISTA y su distinción entre normas, directrices y recomendaciones. Ya estaba esa triada de conceptos en la LOTA para los planes

de ordenación territorial. Lo nuevo es su traslación a los planes urbanísticos. Y para los de ordenación urbanística general eso está llamado a tener relevancia. Aun así, el art. 62.1.b) dispone para todos los instrumentos de ordenación urbanística que “el carácter de sus determinaciones será preferentemente el de Norma, pudiendo contener Directrices y Recomendaciones...”.

El art. 60 distingue entre instrumentos de ordenación urbanística general e instrumentos de ordenación urbanística detallada. Nótese que, a diferencia de la LOUA, no se habla de planes de desarrollo sino de ordenación detallada, y en ese cambio de términos hay seguramente la intención de no convertirlos necesariamente en la pormenorización de lo ya establecido en la planificación general y ni siquiera hacer de ésta un presupuesto imprescindible. La figura capital de la ordenación general es el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM). También lo son el Plan de Ordenación Intermunicipal (para terrenos situados en dos o más términos municipales) y el Plan Básico de Ordenación Municipal (para muchos municipios de menos de 10.000 habitantes y que es, cabe decir, un PGOM más simple). Desaparecen por razones obvias, de entre los generales, los planes de sectorización. Los planes de ordenación detallada son de cinco tipos: 1º) los Planes de Ordenación Urbana; 2º) los planes parciales de ordenación; 3º) Los Planes de Reforma Interior; 4º) Los Estudios de Ordenación, y 5º) los Planes Especiales. Junto a todo ello, como género distinto de los planes generales y los detallados, aparecen los “instrumentos complementarios” entre los que se han incluido –además de los catálogos, las Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización y las Normas Directoras de Ordenación Urbanística– los Estudios de Detalle.

El PGOM, que es el que sobre todo nos interesa, es, en principio, el equivalente al PGOU de la LOUA. Pero presenta muchas y trascendentales diferencias. Se descarga de contenido al PGOM y se atribuyen más funciones a los instrumentos de ordenación detallada, sobre todo al Plan de Ordenación Urbana (POU). El PGOM tiene por objeto establecer “el modelo general de ordenación del municipio” y para ello ha de tener el siguiente contenido: a) delimitación del suelo urbano y rústico; b) delimitación de las categorías de suelo rústico y de los hábitats rurales diseminados, así como su respectiva normativa; c) esquema de los elementos estructurantes y del futuro desarrollo urbano (sistemas generales y redes de infraestructuras y servicios); d) delimitación de bienes y espacios con singular protección por su valor cultural; y e) criterios y directrices para las actuaciones de nueva urbanización, incluyendo en su caso propuestas de delimitación de algunas concretas. Según el art. 63.3 debe contener directrices para la delimitación de actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización que no estén previstas en el instrumento de ordenación, así como para la ordenación detallada de las ya delimitadas”. Por tanto, aunque el PGOM puede ya prever y delimitar concretas actuaciones de nueva urbanización, en general puede circunscribirse a la fijación de meros criterios. Esto no concuerda del todo con el art. 25.1 LISTA a cuyo tenor “la

delimitación de las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización corresponde al PGOM”. Tan significativo como ese contenido que se le impone es lo que se omite. Por lo pronto, frente a lo que establecía la LOUA [art. 10.2.a)] y era tradicional, el PGOM no tiene que contar con la ordenación pormenorizada del suelo urbano. Para éste tampoco delimita el PGOM las zonas sujetas a reforma interior o mejora urbana para las que solo puede contener directrices (art. 63.3 *in fine*); esto sí concuerda bien con el art. 25.1 que atribuye tal tarea al POU. Tampoco hay nada similar al art. 10.A).f) LOUA según el cual el plan general debía delimitar las áreas de reparto y fijar su aprovechamiento medio. Lo parecido a esto está en el art. 26 LISTA, pero no se confía al PGOM. Como se ve, en suma, se ha aligerado mucho el contenido del PGOM y, en alguna medida, se aproxima al simple plan estratégico del que, como vimos, hablaba Baño. Pero no ha llevado hasta sus últimas consecuencias esa concepción. Se conserva, desde luego, una visión unitaria y de conjunto de la ciudad, aunque el PGOM deja muchos aspectos abiertos. Sobre todo porque, además de no haber, claro está, delimitación de suelo urbanizable, tampoco están prefijados completa y definitivamente los terrenos que podrán ser objeto de nueva urbanización. Esto indudablemente tiene ventajas por ofrecer mayor facilidad para adecuarse a los cambios de circunstancias, pero también algunos inconvenientes y peligros al dejar más margen a decisiones discrecionales concretas. Las directrices del PGOM restringirán esa discrecionalidad, pero, incluso así, pueden ser laxas y entonces será amplio el campo para las opciones posteriores con riesgos inevitables.

Los Planes de Ordenación Urbana (POU) son una de las novedades de bulto de la LISTA. Les dedica su art. 66. “Tienen por objeto establecer la ordenación detallada del suelo urbano”, lo que hasta ahora era misión del PGOU. Aunque estos planes deben cubrir todo el suelo urbano municipal, cabe, aunque me resulte sorprendente, que se opte por hacer varios, cada uno para una zona sin que estas zonas vengan predeterminadas por el PGOM ni por ningún otro instrumento previo. Es más, al parecer los POU no exigen que haya previamente PGOM (art. 66.3 LISTA). Su contenido es el propio de una ordenación detallada completa (usos globales y pormenorizados, sistemas generales y locales, alineaciones y rasantes, normativa de edificación, bienes con protección...). Pero también se dispone que contenga “directrices para la intervención de la ciudad existente”, directrices que casan mal con su carácter de plan de ordenación detallada y, en principio, completa. Lo que más interesa aquí es señalar qué es lo que deben hacer respecto a las previsiones de actuaciones de transformación urbanística o meras actuaciones urbanísticas. Y a este respecto deben preverlas y delimitarlas, ya se trate de las de mejora urbana o de las de reforma interior. Esto hay que ponerlo en relación con el art. 25.1 LISTA según el cual la delimitación de las actuaciones de mejora urbana y de reforma interior corresponde al POU. Para las zonas en las que prevea tales actuaciones el POU no contendrá una ordenación detallada que se remitirá a un instrumento posterior, instrumento que será, según los casos, un plan de reforma interior o un estudio de ordenación.

Aunque no procede aquí entrar a exponer todos los tipos de instrumentos de planeamiento previstos en la LISTA, al menos son oportunas algunas observaciones. Naturalmente, el plan parcial deja de ser el propio del suelo urbanizable para ser el que delimita y establece la ordenación detallada de una nueva urbanización en suelo rústico. De otro lado, como se ha visto, el plan de reforma interior ya no es uno de los planes especiales aunque la propia ley en su E. de M. se deja llevar por la inercia y literalmente dice que se mantiene “el Plan Especial para actuaciones de reforma interior en suelo urbano”. Lo cierto es que están previstos precisamente para las actuaciones de reforma interior (art. 68), mientras que si se trata de las llamadas actuaciones de mejora urbana el instrumento pertinente será el del estudio de ordenación (art. 69). Quizá una diversidad innecesaria y engorrosa. Ello, además, sin que deje de haber planes especiales con el objetivo de “regenerar ámbitos urbanos consolidados y degradados” (art. 70.3.f)] ni estudios de detalle (art. 71). Todo lo cual arroja un panorama abigarrado que añade complejidad, sobre todo en cuanto al tránsito del sistema actual al que prevé la LISTA.

En conjunto, no puede decirse, desde luego, que pierda importancia la planificación urbanística, que haya propiamente una desregulación o que se disminuyan las potestades administrativas de ordenación. Pero sí que la planificación general, para ganar en simplicidad y flexibilidad, pierde parte de su valor: sin llegar a ser un documento puramente estratégico sin valor vinculante alguno y solo meramente indicativo, como se propugna en algunas tesis, según hemos visto, sí que se orienta en esa línea. No se trata, claro está, de volver al sistema antiguo de decidir únicamente a base de planes de ensanche y de reforma interior; tampoco de volver puramente a la LS/98 y su amplia posibilidad de urbanizar todo lo no protegido; no desaparece del todo una concepción unitaria de la ciudad. Pero el aligeramiento y flexibilización del PGOM sí que merma su capacidad para predeterminar armoniosa y equilibradamente el conjunto. De otro lado, la indeterminación previa de los suelos rústicos y urbanos sometidos a transformaciones urbanísticas y su sustitución por decisiones concretas, aunque no haga nada más que dividir y posponer el ejercicio de la discrecionalidad, arrastra también ciertas dosis de inseguridad para los propietarios que con esas decisiones verán alterados sus derechos y deberes. Tengo dudas, además, de que cambios tan relevantes en la clasificación del suelo y en el sistema de planeamiento se hayan armonizado plenamente con el resto de la ley, como los atinentes a los efectos de los planes urbanísticos y a su ejecución. Como las medicinas, también estas reformas, aunque con aspectos positivos, puede tener efectos secundarios, y está por ver que estos no superen a aquellos.

Precisamente por los relevantes cambios introducidos en lo concerniente a los tipos de planes de ordenación urbanística son importantes las normas transitorias que a este respecto establece la ley. Se contienen en la DT 2ª sobre “vigencia, innovación y adaptación de los planes e instrumentos vigentes” y en la DT 3ª sobre “planes e

instrumentos en tramitación”. Nos interesa aquí sobre todo aquélla. En cuanto a los planes anteriores todos conservan su vigencia hasta su sustitución por los previstos en la LISTA. No se impone ningún acto formal de adaptación ni ningún plazo para sustituirlos por los nuevos, lo que parece muy acertado. Así que, en principio, nada hay que hacer perentoriamente. Los PGOU de los municipios andaluces, los de sectorización, los planes parciales, etc., existentes continúan vigentes y ejecutivos de modo que deben observarse y desarrollarse. Por lo demás, es claro y razonable que los PGOU ya no podrán ser objeto de revisión y que lo que procederá si se quieren introducir los cambios sustanciales de aquellas revisiones será aprobar un nuevo PGOM y los instrumentos de ordenación detallada o complementaria que procedan conforme a la LISTA (DT 2ª.2). Pero, entretanto ¿cómo habrán de ser los planes para desarrollar uno de esos PGOU o cómo puede modificarse éstos o cualquier otro? La DT 2ª.3 contesta que “las modificaciones de los instrumentos de planeamiento deberán ajustarse a los contenidos, disposiciones y procedimientos de esta ley” ¿Comporta eso, por ejemplo, que todas las determinaciones de un PGOU vigente pueden ser modificadas con la tramitación prevista en la LISTA para el POU? La respuesta implícita parece positiva. Incluso se acepta expresamente que pueden “delimitarse actuaciones de transformación urbanística o actuaciones urbanísticas en suelo urbano, aunque no se encuentre aprobado el POU”. Y si lo que establecía un PGOU era un suelo urbanizable sectorizado pero no ordenado, lo que ahora procederá será sin más entender que ese mismo suelo es rústico y sujeto a transformación de nueva urbanización para lo que procederá la aprobación de un plan parcial con el contenido y procedimiento de la LISTA. Ahora bien, para el suelo no urbanizable de un PGOU no cabrá sin más delimitar una zona para su transformación urbanística ni tampoco hacer una modificación del PGOU, sino que, conforme a la DT 2ª.3, será necesario sustituir aquel PGOU por un PGOM. Aunque estas reglas resuelven las cuestiones más relevantes, creo que quedan muchas cuestiones sin solución. Por ejemplo, supóngase que se trata de modificar uno de los antiguos PERI: no sé a ciencia cierta si habría que tramitarlo como uno de los nuevos planes de reforma interior o como un estudio de ordenación o si habrá que estar a la naturaleza de la operación que previese para asimilarla, según el caso, a una actuación de reforma interior o de mejora urbana. Más allá de este supuesto, se pueden suscitar otros que resultarán de respuesta incierta y controvertida.

Aunque no entre en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos, al menos sí debo aludir a la competencia para su aprobación. De acuerdo con la LOUA, aunque la aprobación de muchos planes urbanísticos era exclusivamente municipal, eso tenía excepciones significativas: correspondía a la Consejería del ramo la aprobación definitiva del PGOU y de los planes de sectorización, así como las innovaciones de ambos si afectaban a su ordenación estructural. En estos casos la aprobación inicial y la provisional eran municipales pero la definitiva era autonómica. En los demás casos, todas las aprobaciones eran municipales y en tales

casos solo había aprobación inicial y definitiva. La sempiterna cuestión espinosa era dilucidar hasta qué punto podía la Consejería controlar el plan aprobado por el ayuntamiento y, por tanto, denegar la aprobación definitiva. La LISTA cambia esta regulación. Confiere a los ayuntamientos toda la competencia para la aprobación de cualquier plan urbanístico (aprobación inicial y definitiva sin que haya ya aprobación provisional), salvo, por razones obvias, los planes intermunicipales y los especiales de incidencia supralocal. Ahora bien, a cambio establece un informe preceptivo para todos los instrumentos de ordenación urbanística que, además, es vinculante si se trata de los generales o de los que delimiten actuaciones de nueva urbanización o ámbitos de hábitats rural diseminado sin que estén previstos en los generales. Tal informe debe emitirse en tres meses. No dice la ley qué sucede si no se emite en ese plazo. Lo razonable es entender que el ayuntamiento podrá continuar la tramitación y aprobar definitivamente el plan. Acaso el informe puede adentrarse en otros terrenos pero solo será vinculante en cuanto se trate del control de la legalidad, incluido especialmente el cumplimiento de los planes de ordenación territorial. Más allá de esto, acaso y solo excepcionalmente podrían justificarse objeciones vinculantes justificadas en el art. 2.1 de la propia LISTA, esto es, cuando la previsión municipal “trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio”. Con esta reforma Andalucía se sitúa en la línea antes emprendida por otras Comunidades Autónomas (como Canarias o Galicia) que ya habían sustituido la aprobación definitiva autonómica por informes vinculantes. Al cambiar la técnica de control –de aprobación definitiva a informe vinculante– cambian otros aspectos formales. Sobre todo, claro es, supondrá que la Administración autonómica tendrá que impugnar por las vías previstas en la legislación de régimen local los planes que los ayuntamientos aprueben sin o en contra de sus informes. Pero, por lo demás, el control de legalidad canalizado por esos informes vinculantes puede ser intenso sobre todo en cuanto se sirva de los principios generales plasmados en el art. 4 LISTA para oponerse a las soluciones municipales. Piénsese, por ejemplo, en el plasmado en su apartado 2.c) sobre “ocupación sostenible del suelo” que, recogiendo ideas ya latentes en la legislación estatal, establece que “se deberá promover la ocupación racional del suelo (...) fomentando el modelo de ciudad compacta mediante las actuaciones de rehabilitación de la edificación, así como la regeneración y renovación urbana y la preferente culminación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística ya iniciadas frente a los nuevos desarrollos”; principio que se conecta con este mandato del art. 31.1: “Podrán ser objeto de actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico común los terrenos que resulten necesarios para atender y garantizar las necesidades de crecimiento urbano, la actividad económica o para completar la estructura urbana”, todo lo cual “deberá justificarse por su interés público o social, en función de parámetros objetivos de crecimiento y demanda o por la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible”. Un control autonómico de estos mandatos sigue siendo un control jurídico de legalidad

y puede dar a las competencias autonómicas y a sus informes vinculantes un alcance incisivo. Súmese a ello que a través de la evaluación ambiental estratégica la Administración autonómica encuentra otro medio de interferencia en la potestad municipal de planeamiento. Y nótese que la misma LISTA (DF 5ª) ha modificado la regulación de esta evaluación y ha precisado que, además de los planes generales, quedan sometidos a ella, ya sea en su modalidad ordinaria o simplificada, los PGOM, los POU, los planes parciales, los planes de reforma interior, los estudios de ordenación y la mayoría de los planes especiales, así como sus modificaciones. Solo escapan los estudios de detalle, las ordenanzas y los catálogos. También por esta vía la Administración autonómica encuentra medios para frenar las iniciativas municipales que se consideren más lesivas.

V. SOBRE LA INVALIDEZ DE LOS PLANES

A un último aspecto también relacionado con los planes me parece oportuno referirme, al de la invalidez de los planes, sobre todo de los planes generales y el llamado “efecto cascada” sobre otros instrumentos de planificación y gestión que ha hecho estragos en muchos municipios andaluces y de toda España. Se trata de una construcción predominantemente jurisprudencial que puede corregir la legislación estatal. Ha habido algún intento, pero ha quedado frustrado. La LISTA no puede introducir las reformas que impongan ese cambio y no lo ha hecho. Pero sí que, en la medida de sus posibilidades (esto es, de lo que permiten las competencias autonómicas) aporta algunos elementos que, sirviéndose simplemente de lo que ya está en la legislación estatal y proyectándolo sobre su propia legislación territorial y urbanística, hace guiños, si se me permite la expresión, que pueden ayudar a mitigar el rigor de esa jurisprudencia. Se contiene en su art. 7 que, para mi sorpresa, ha resultado polémico.

El TS viene entendiendo, sobre una base doctrinal que ya era discutible y discutida en su momento y que hoy es muy minoritaria, que todos los vicios de los planes, incluidos los de procedimiento, son de nulidad de pleno derecho. Nada establece en contra el art. 7.1 LISTA. Solo dice que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sujetos al régimen de invalidez según lo que establezca la legislación estatal. No puede ser más evidente que ahí ni hay invasión de la competencia estatal ni contradicción con su legislación. Solo añade que “serán en todo caso nulas de pleno derecho las determinaciones (...) que vulneren las normas sustantivas de las leyes”. Con eso no está diciendo que los demás vicios sean de anulabilidad o meras irregularidades no invalidantes. No descarta que esos otros vicios sean también de nulidad. Simplemente no dice nada de ellos y solo hace una proclamación perfectamente lícita y dentro de sus competencias de lo que sí considera nulo: lo

que contradiga las prescripciones materiales de las leyes. Es cierto que deja abierta la posibilidad de que los vicios de procedimiento no sean de nulidad. Pero la LISTA no lo dice. Ese apartado 1 es verdaderamente tímido y modesto. Tal vez haga pensar que, en efecto, no hay ahí nada que se oponga a que los procedimentales no sean vicios de nulidad. Pero no se pronuncia en absoluto sobre ello. La respuesta hay que encontrarla hoy en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común. Estoy persuadido de que en ella no hay nada que conduzca a considerar que los vicios de procedimiento de los planes son causa de nulidad. Pero si alguien o los tribunales sí deducen de ella tal nulidad, no encontrarán en el art. 7.1 LISTA, con su remisión a la legislación estatal, nada en contra. Ni a favor ni en contra.

Otra idea extendida en la jurisprudencia es que los vicios de los planes que afectan directamente a algunas de sus determinaciones repercuten en la validez de las demás porque todas son dependientes entre sí. Pues en la medida que se aprecie tal dependencia, esa jurisprudencia seguirá incólume. Lo que hace el apartado 2 del art. 7 LISTA no es nada más que reflejar la idea de la invalidez parcial que está en el art. 49.2 LPAC: si se detectan partes del plan que sean independientes de la afectada por el vicio, no tienen por qué considerarse inválidas. Igual que también se acepta la invalidez parcial de reglamentos (o de leyes) y que la anulación de algunos de sus preceptos no comporta necesariamente la de los demás. Esto no tiene nada de novedoso ni el art. 7.2 LISTA tiene nada innovador. Solo reitera una regla elemental que, por lo visto, no está de más recordar. Pero en la medida en que los tribunales crean que no se da la independencia de que habla el precepto o aprecien que la parte viciada es de tal importancia que sin ella no se hubiese aprobado el plan, podrán y deberán optar por la nulidad total sin que encuentren el más mínimo impedimento en este art. 7.2 que, al contrario, les servirá de refuerzo.

La última construcción jurisprudencial que nos interesa recordar es la que proclama que la invalidez de un plan arrastra inexorablemente a los planes de desarrollo y hasta a los instrumentos de gestión (salvo que estos últimos hayan devenido firmes) porque han perdido su sustento jurídico. Pero con razón esa misma jurisprudencia no se plantea siquiera que la invalidez de los planes territoriales comporte la de los urbanísticos que ordenan en parte el mismo espacio por la obvia razón de que estos no se basan en aquellos que normalmente solo le aportan un límite negativo. Por lo pronto, esta idea básica e incontestable es la que primeramente encuentra confirmación en el art. 7.3 LISTA. Léase así: la invalidez de un instrumento de ordenación territorial no implicará, necesariamente, la de los instrumentos de ordenación urbanística cuyas determinaciones se puedan sustentar directamente en leyes, reglamentos u otros planes. Nada, pues, que rechine ni que contradiga ninguna jurisprudencia. Ahora bien, no hay razón para que lo mismo no pueda aplicarse eventualmente ante la anulación de un plan de urbanismo, sobre todo de un PGOM, y su incidencia en la validez de los de ordenación detallada (recuérdese,

ordenación detallada, que no ordenación de desarrollo). En la LISTA, ya lo hemos visto, se pueden aprobar planes de ordenación detallada incluso sin PGOM. Y siendo así carece de sentido que la anulación de un plan haya de comportar en todo caso la de otros. Lo que dice el art. 7.3 LISTA es que la anulación de uno no ha de implicar “necesariamente” la de otros y esto parece indiscutible. Si se observa que no hay independencia tendrá sentido que una invalidez provoque la otra. Y ningún impedimento alza a ello este art. 7.3 LISTA que, por tanto, no hace nada más que una aclaración de algo perfectamente lógico y casi axiomático.

En definitiva, también en este extremo la LISTA, ya que de retos hablamos, ha asumido en la medida de sus modestas posibilidades el reto de abrir paso a soluciones, aunque sea solo con recordatorios y aclaraciones ofreciendo así mimbres para romper una inercia injustificada que está resultando perturbadora.