

## **La nulidad de pleno derecho en los planes territoriales**

### **The nullity of full law in territorial plans**

*Esther Rando Burgos*

Profesora Ayudante Doctora

Universidad de Málaga

SUMARIO. I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. II. PUNTO DE PARTIDA. LA CONSIDERACIÓN DE LOS PLANES TERRITORIALES COMO DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL. 1. Contexto de referencia. 2. La nulidad de pleno derecho en las disposiciones generales y su precisa distinción de los actos administrativos. 3. Aproximación a la posición doctrinal en torno a la nulidad reglamentaria. 4. El foco del debate: la doctrina jurisprudencial sobre la nulidad de los reglamentos. III. LA NULIDAD COMO EJE DE ATENCIÓN EN LOS PLANES TERRITORIALES. 1. Precisando cuestiones: algunos aspectos de partida. 2. La reciente doctrina jurisprudencial en torno a la nulidad de los planes territoriales. A. El estrecho límite entre ordenación del territorio y urbanismo y sus consecuencias jurídicas. B. Doctrina jurisprudencial en torno a los planes territoriales: la exigibilidad del estudio económico financiero. C. Doctrina jurisprudencial en torno a los planes territoriales: ¿la exigencia de informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia “neutros” equivalen a su inexistencia? D. Doctrina jurisprudencial en torno a los planes territoriales: alcance exigible al estudio de alternativas que debe contener la evaluación ambiental estratégica. IV. INTENTOS DE RESPUESTA LEGISLATIVA A LA CONTROVERSIA EN TORNO A LA NATURALEZA DE LOS PLANES TERRITORIALES Y URBANÍSTICOS. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El trabajo aborda la nulidad en el planeamiento territorial. Frente al nutrido debate en torno a la nulidad en el planeamiento urbanístico, poco se ha señalado sobre un fenómeno que, desde hace años, también viene teniendo nefastas consecuencias: la nulidad de los planes territoriales. Si bien el punto de partida com-

---

Recibido: 23/05/2022

Aceptado: 13/06/2022

parte el nexo común con el planeamiento urbanístico de su consideración como disposición de carácter general, al igual que las consecuencias jurídicas previstas frente a cualquier vulneración, de fondo o forma, por nuestro ordenamiento jurídico: la declaración de nulidad de pleno derecho, la propia naturaleza y las particularidades de estos instrumentos bien hacen necesario analizar y valorar este fenómeno singularizado en los instrumentos de planificación territorial. Un buen número de planes territoriales han sido declarados nulos por nuestros Tribunales, Andalucía no ha sido ajena a ello, como tampoco otras comunidades autónomas, y se mantiene una doctrina jurisprudencial que, por el momento, hace indicar su continuidad y con ella, las nefastas consecuencias que de la misma se derivan.

**PALABRAS CLAVE:** nulidad de pleno derecho; planes territoriales; reglamentos; invalidez; control judicial.

**ABSTRACT:** The work deals with nullity in territorial planning. In the face of the intense debate about nullity in urban planning, little has been pointed out about a phenomenon that, for years, has also had disastrous consequences: the nullity of territorial plans. Although the starting point shares the common link with the urban planning of its consideration as a general provision, as well as the legal consequences foreseen in the face of any violation, of substance or form, by our legal system: the declaration of nullity of By right, the very nature and particularities of these instruments make it necessary to analyze and assess this phenomenon that is singled out in territorial planning instruments. A good number of territorial plans have been declared invalid by our Courts, Andalusia has not been immune to this, nor have other autonomous communities, and a jurisprudential doctrine is maintained that, for the moment, indicates its continuity and with it, the disastrous consequences that derive from it.

**KEY WORDS:** full nullity; territorial plans; regulations; disability; court review.

## I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La nulidad de los instrumentos de planificación, principalmente urbanísticos, pero también territoriales, es una problemática candente a la que nos enfrentamos desde hace años y que continúa teniendo desafortunadas consecuencias, sin que se aviste, al menos por el momento, solución.

Cierto es que mucho se ha hablado de la nulidad en el contexto de los planes urbanísticos, lo que tiene toda su lógica en el elevado número que han padecido esta consecuencia jurídica prevista por nuestro ordenamiento jurídico y que, en lo esencial, deriva de su entendimiento como disposición de carácter general. Frente a ello,

se observa que poca atención ha recibido este mismo fenómeno de la nulidad en el ámbito del planeamiento territorial, cuando de igual forma es una cuestión abierta desde el punto de vista del debate jurídico. Su razón es sencilla, por su propio ámbito, son tantos más los planes urbanísticos que territoriales presentes en el panorama español. En consecuencia, es tanto mayor elevado el número de los primeros –cuyo ámbito es el municipal– que de los segundos –centrados en el ámbito autonómico o subregional–. Ahora bien, también los planes territoriales se vienen enfrentando a ello y aunque es cierto que se parte de idéntica consideración: su carácter reglamentario, así como la misma consecuencia jurídica frente a cualquier defecto de fondo o forma en los mismos: la declaración de invalidez en el grado más grave previsto por nuestro ordenamiento jurídico, también lo es que no puede hablarse de una simbiosis total entre los mismos, en la medida en que cada uno de estos instrumentos cuenta con sus propias singularidades.

Lo anterior parece explicar la importante atención prestada a la problemática que representa la nulidad en el planeamiento urbanístico, tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial, frente, como se apuntaba, a las muy escasas referencias centradas en la misma problemática que ello conlleva en el plano de la ordenación territorial.

Ello justifica, por necesario, mantener el debate abierto y hacerlo desde las diferentes posiciones en las que este fenómeno se manifiesta, de forma que desde nuestro ordenamiento jurídico se prevean las precisas soluciones que pongan fin a la controversia existente. Y se dice necesario pues no se puede seguir obviando, a la espera de concretar a quién y cómo corresponda adoptar la solución o, al menos, articular los mecanismos que nuestro propio ordenamiento jurídico prevé, tendentes a mitigar las irreversibles consecuencias que de la declaración de nulidad de un plan se derivan. No sólo son años de trabajo o recursos públicos que de “un plumazo” desaparecen, es la subsiguiente inseguridad jurídica que ello conlleva, tanto para la Administración que se enfrenta a la nulidad del plan, como para la propia ciudadanía. Una de las máximas del Derecho es garantizar la seguridad jurídica y en lo que aquí ocupa, no parece que venga desplegando su plena eficacia a tal fin.

A lo anterior, se suman otras tantas cuestiones que inciden en la idea expuesta. Las habituales dilaciones, que no por indebidas, tienen lugar en la jurisdicción contenciosa-administrativa, son otro de los exponentes que, si cabe, agravan la situación expuesta. La definitiva resolución judicial puede tardar años en producirse y mientras el plan despliega sus efectos en el ámbito llamado a ordenar. Andalucía, puede dar cuenta buena cuenta de ello. El Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga fue aprobado definitivamente en 2006 y durante casi una década mantuvo su vigencia para un ámbito tan esencial

en el contexto autonómico como lo es el que conforman los municipios integrados en el mismo –Fuengirola, Mijas, Marbella, Estepona, Casares, Manilva, Ojén, Istán y Benahavís–, casi una década después, en octubre de 2015, el Tribunal Supremo declarararía la nulidad del mismo. No ya sólo surge el interrogante, que sin duda excede con creces el objeto del presente trabajo, en torno a qué ocurre con los municipios que durante una década estuvieron bajo la cobertura de un plan territorial al que jurídicamente quedaba vinculado su planeamiento urbanístico, incluso la redacción de planes urbanísticos al albor del citado plan territorial, la cuestión va más allá. Transcurrido más de un lustro, este ámbito esencial en el contexto autonómico pero también nacional e internacional, continúa sin un instrumento que, desde la planificación territorial de ámbito subregional, le dote de la necesaria seguridad jurídica<sup>1</sup>.

En síntesis, y a lo que es el objeto del presente trabajo, parece muy necesario analizar y valorar las numerosas cuestiones que, en torno a la nulidad de planes territoriales y urbanísticos, vienen teniendo lugar, precisando de dónde se viene, dónde nos encontramos y hacia donde parece, o pudiera, reconducirse la cuestión.

## II. PUNTO DE PARTIDA: LA CONSIDERACIÓN DE LOS PLANES TERRITORIALES COMO DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

### 1. Contexto de referencia

Con la promulgación de la Constitución Española (CE) nos encontramos ante un nuevo escenario organizativo territorial, al que se incorporan las comunidades autónomas. El texto constitucional las dota de competencias propias para el desarrollo de las funciones que les encomienda, entre otras, le atribuye la posibilidad de asumir como competencia exclusiva la relativa a la ordenación del territorio y

<sup>1</sup> Si bien, en septiembre de 2017 era publicado el Decreto 143/2017, de 29 de agosto, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol de la provincia de Málaga, y apenas unos meses después, tendrían lugar diferentes reuniones informales en las que se daba cuenta del borrador del modelo territorial previsto para el ámbito en el nuevo plan territorial que se viene redactando, a fecha de cierre del presente trabajo, abril de 2022, el instrumento continúa en tramitación. Como últimos datos, y nuevamente a efectos ejemplificativos, entre los meses de marzo y mayo de 2021, fue sometido a consultas el documento de alcance del plan. En la actualidad, continúa la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental del mismo que, conforme a información disponible en la web de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía, se encuentra en la tercera de las seis fases del citado procedimiento, concretamente en la elaboración del estudio ambiental estratégico, restando aún: fase 4 (información pública y consultas); fase 5 (versiones finales del plan y del estudio ambiental estratégico); fase 6 (declaración ambiental estratégica). Información disponible [https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/landing-page/-/asset\\_publisher/4V1kD5gLijKq/content/plan-de-ordenaci-c3-b3n-del-territorio-de-la-costa-del-sol-occidental-de-la-provincia-de-m-c3-a-11a-ga-1/20151](https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/landing-page/-/asset_publisher/4V1kD5gLijKq/content/plan-de-ordenaci-c3-b3n-del-territorio-de-la-costa-del-sol-occidental-de-la-provincia-de-m-c3-a-11a-ga-1/20151) (última consulta 15/04/2022).

el urbanismo. Es el artículo 148.1.3. de la CE, el encargado de tal previsión: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en ... Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

El devenir posterior vino dado, en primer lugar, por la consiguiente asunción de la misma por las comunidades autónomas, a través de sus Estatutos de Autonomía, y la posterior promulgación de sus correspondientes cuerpos normativos en la materia. Ahora bien, la particularidad que presenta la ordenación del territorio, hace de la técnica planificadora uno de sus elementos vertebradores, como medio para su propio desarrollo y la plasmación de los objetivos, modelos territoriales y determinaciones previstas a nivel legislativo. Poca o ninguna utilidad tendría las leyes en ordenación del territorio sin la ulterior elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación territorial contemplados en las mismas. Planes territoriales que se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico en tanto tienen reconocido carácter normativo. Y es aquí, donde se localiza el germen de la controversia objeto del presente: el carácter reglamentario de los planes territoriales y las consecuencias jurídicas que, en tanto tales, nuestro ordenamiento jurídico les atribuye.

Precisamente el carácter reglamentario de los planes, asumido con plenitud por la doctrina y la jurisprudencia, ha dado lugar a la masiva nulidad de planes, tanto territoriales como urbanísticos, con las nefastas consecuencias derivadas de ello. Frente a esta mayoritaria asunción en torno a la naturaleza reglamentaria de los planes, cada vez más opiniones se muestran favorables a una reformulación de dicha concepción y de las posturas adoptadas de declarar la nulidad de pleno derecho de los mismos con independencia del vicio que se aprecie, y ello porque pese a reunir las características de las normas reglamentarias, puede considerarse que los instrumentos de la planificación territorial reúnen unas características propias y persiguen fines claramente orientadas a satisfacer el interés general mediante, valga la redundancia, la “ordenación” del territorio, entendido el mismo como espacio físico, en un ámbito superior al municipal, lo que de entrada parece aconseja modular estas consideraciones.

Origen que de manera temprana fue advertida por el profesor LÓPEZ RAMÓN quien, a propósito de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planificación territorial, enfatizaba en su carácter primario de procedimiento administrativo y, en concreto, tomando algunos referentes legislativos autonómicos, subrayaba su carácter de procedimientos administrativos meticulosamente regulados en sus distintas fases, con trámites lentos y complejos; lo que no debía ser objeto de asombro, en palabras del propio autor, al tratarse la elaboración de un instrumento de tan gran trascendencia y, destacando, a su vez, cómo en estos procedimientos administrativos especiales, la no observancia de sus trámites resulta determinante

de la nulidad de pleno derecho del instrumento, por la concepción del mismo como disposición reglamentaria<sup>2</sup>.

Otro de los autores de nuestra doctrina administrativa que ha dedicado gran atención a la ordenación del territorio, el profesor PÉREZ ANDRÉS, señalaba ya en la década de los noventa, los diferentes medios empleados por las distintas comunidades autónomas para la aprobación de sus planes territoriales. Destaca, de esta forma, como:

“La aprobación de los Planes autonómicos de Ordenación del Territorio de carácter regional se realizará por alguno de estos cuatro medios: a) Por Decreto. B) Por Decreto con intervención del Parlamento autonómico, siendo así que nunca el pronunciamiento de la Asamblea Regional es del todo inocuo, pues a veces tiene únicamente fuerza política y otras veces adquiere efectos añadidos por la Legislación autonómica al convertirse en requisito para la validez del Plan, pero siempre, sea como fuera la intervención parlamentaria, el Plan seguirá teniendo naturaleza reglamentaria. c) Por Ley autonómica (Ley-Plan), que puede acarrear importantes problemas, los propios de las Leyes de Medidas o Leyes-Decreto, es decir, leyes de contenido materialmente administrativo ... d) Como último medio de aprobación ha de tenerse en cuenta el que la Ley 9/1995 de la Comunidad de Madrid, de manera pionera, ha regulado para la aprobación de su Plan Regional de Estrategia Territorial. Se trata de una fórmula de aprobación mixta sucesiva. El Plan se aprueba en dos normas, una Ley más un Decreto, recogiendo en la Ley aquellas determinaciones que son básicas o esenciales, de ordenación sustancial y de aplicación directa, y el resto en el Decreto”<sup>3</sup>.

Estos medios, por un lado, siguen manteniendo, en lo esencial, su vigencia ya que los mismos se continúan contemplando en las diferentes legislaciones autonómicas pese a las modificaciones surtidas en las mismas -incluso en los nuevos cuerpos legales promulgados-, por otro, la prevalencia del decreto como medio más habitual en la aprobación de los planes territorial desde los primeros planes territoriales, hecho que continúa en la actualidad y centro principal del debate.

Ahora bien, desde el punto y hora, en que el plan es aprobado vía decreto, ninguna duda pareciera deba existir en torno a su carácter reglamentario, a diferencia de los planes urbanísticos en los que, formalmente, no es el decreto el que se encarga de acoger la aprobación del mismo. Ello, sin perjuicio, como se verá, de la puntualización que el genérico término “decreto” o “reglamento”, parece adecuado debiera

<sup>2</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., “Planificación territorial”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 114, (1987), pp. 127-179.

<sup>3</sup> PÉREZ ANDRÉS, A.A., “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 147, (1998), p. 125.

tener por las singularidades presentes en los mismos. Sobre la cuestión se volverá más adelante.

Pues bien, el encontrarnos ante una competencia autonómica, conlleva que sean las comunidades autónomas las encargadas de establecer los procedimientos específicos dirigidos a tramitar y aprobar los correspondientes instrumentos de planificación urbanística. Y en este contexto, como en otros tantos del marco jurídico de la ordenación territorial, se encuentran 17 marcos que no es infrecuente presenten sustanciales diferencias. La propia denominación dada a los instrumentos de planificación territorial, desde planes, a directrices o estrategias, ya dan buen ejemplo de ello.

## **2. La nulidad de pleno derecho en las disposiciones generales y su precisa distinción de los actos administrativos**

El reconocimiento de la potestad de la Administración para aprobar reglamentos encuentra su amparo constitucional en el artículo 97 de la CE, cuando predica “El Gobierno ... ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo a la Constitución y las leyes”. Precepto que ha de ponerse en relación con el artículo 153 de la CE, que, si bien no lo hace de manera explícita, reconoce de igual forma la indicada potestad a las Administraciones autonómicas, con ocasión de la regulación del control de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas y la atribución de su ejercicio a la jurisdicción contencioso-administrativa, entre otras, en lo referido a sus normas reglamentarias. En el caso de la Administración local es preciso acudir a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), cuyo artículo 4.1.a) le atribuye la potestad reglamentaria junto a la potestad de autoorganización.

Por su parte, la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común en su artículo 149.1.18, sin perjuicio, como expresamente señala, de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. Fruto de este mandato constitucional, las vigentes Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). En particular, y soslayando otros aspectos fundamentales, pero a lo que al presente trabajo interesa, el artículo 128 de la LPAC regula la potestad reglamentaria. En primer término, atribuye su ejercicio al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las comunidades autónomas y a los órganos de Gobierno locales. En segundo lugar, recoge su sometimiento a la CE y a las leyes, y reconoce su función de desarrollo o colaboración con las leyes, con determinadas limitaciones como la no tipificación de delitos, faltas o infracciones administrativas, ni penas o sanciones,

entre otras. Por último, recuerda el orden de jerarquía al que quedan sujetas las disposiciones administrativas, en particular conforme a lo dispuesto en las leyes<sup>4</sup>.

Queda, por tanto, en la LPAC de manera expresa y clara reconocida la potestad reglamentaria a las diferentes Administraciones territoriales, tanto estatal, como autonómica y local.

Ahora bien, también se ocupa la LPAC de regular el régimen de la invalidez, tanto de los actos administrativos como de las disposiciones de carácter general. De esta forma, es el artículo 47.2. de la LPAC el encargado de regular la segunda, previendo que:

“También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos fundamentales”.

Mientras que el artículo 47.1. de la LPAC se ocupa de regular los supuestos tasados en los que un acto administrativo puede ser determinante de nulidad de pleno derecho, lo que se completa con la previsión del artículo 48 de la LPAC, dedicado a la anulabilidad de los actos. De esta forma, mientras que los actos administrativos pueden incurrir en nulidad o anulabilidad, para las disposiciones generales, la LPAC únicamente prevé la invalidez de las mismas en su grado de nulidad de pleno derecho<sup>5</sup>. Esta cuestión tiene su fundamento, como se ha reiterado por la jurisprudencia,

<sup>4</sup> El artículo 128 de la LPAC, establece:

“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior”.

<sup>5</sup> Sobre la distinción entre nulidad y anulabilidad, véase, entre otros, BELADÍEZ ROJO, M., “La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 133, (1994), pp. 155-188; CANO CAMPOS, T.R., “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo”, en *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 5, (2018), pp. 7-27; CANO CAMPOS, T.R., “La invalidez como fundamento de la revisión de oficio: la distinción entre nulidad y anulabilidad en Derecho Administrativo”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 30-31, (2019), pp. 159-178; MARTÍN REBOLLO, L., “De nuevo sobre la invalidez en el derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos. (Una reflexión y algunas propuestas)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 210,

en su condición de norma jurídica que emana de la potestad normativa y, precisamente, al tratarse de una norma, cuando en ella concurre algún vicio, la consecuencia jurídica es su expulsión del ordenamiento jurídico. Doctrina jurisprudencial en la que como recuerda TESO GAMELLA “La nulidad de pleno derecho, que prevé el citado artículo 47.2 de la LPAC, responde a la doctrina clásica que venía entendiendo que toda infracción de derecho en que incurriera un reglamento era causante de su nulidad de pleno derecho. La razón era que si la ilegalidad de un reglamento determinaba su anulabilidad, que solo podría hacerse valer a través de su impugnación en un determinado plazo, quedaría al albur de las personas legitimadas para la impugnación todo el sistema de producción normativa”<sup>6</sup>.

Puede, de esta forma, señalarse como una de las principales diferencias entre disposición administrativa y acto administrativo que mientras con la primera se está ante una norma jurídica integrada en el ordenamiento jurídico y dispuesta para un número indeterminado de supuestos, en el caso del acto administrativo nos encontramos ante el resultado de la aplicación de dicha disposición general a un supuesto particular. Con el resultado consiguiente de que cualquiera que sea el vicio de que adolezca el reglamento, sea el mismo de fondo o de forma, su consecuencia jurídica es idéntica: su nulidad de pleno derecho. De esta forma, no es posible aplicar en el caso de las disposiciones generales, ni la conservación (artículo 51 de la LPAC), ni la convalidación (artículo 52 de la LPAC), quedando dichas figuras circunscritas al acto administrativo declarado nulo o anulable.

Sobre la cuestión, el profesor LÓPEZ RAMÓN, atendiendo a la doctrina jurisprudencial que mantiene la imposibilidad de aplicar a los reglamentos las normas relativas a la conservación de actos y trámites o la convalidación, y recordando lo expuesto por la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 7 de septiembre de 2016, conforme a la cual “... la misma naturaleza normativa hace inviable la aplicación de los principios de conservación y de convalidación, siendo incluso inviable la aplicación analógica de tales instrumentos debido a las diferencias sustanciales entre el acto y la norma”, destaca “... una continuidad normativa en las sucesivas regulaciones legales de los vicios de los reglamentos”, y enfatiza en lo sorpresivo de la diversidad de interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales producidas sobre tales regulaciones, en las que pese a que “inicialmente dominaron las tesis graduales que admitían la misma escala de vicios en los reglamentos que en los actos administrativos (vicios no

---

(2019), pp. 91-122. De manera más precisa, en torno a la invalidez de los reglamentos, véase, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo I*, 17ª ed., Civitas - Thomson Reuters, Madrid, 2015; DOMENECH PASCUAL, G., *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002; y LÓPEZ RAMÓN, F. “La invalidez de reglamentos y planes entre la interpretación y la reforma”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 214, (2021), pp. 57-98.

<sup>6</sup> TESO GAMELLA, M.P. “La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 210, (2019), p. 75.

invalidantes, de anulabilidad y de nulidad de pleno derecho), finalmente han terminado por prevalecer las tesis unitarias que consideran todo vicio de un reglamento determinante de su nulidad de pleno derecho”<sup>7</sup>.

En este contexto parece que el foco de atención debiera ponerse en la articulación del mecanismo capaz de garantizar el necesario y adecuado equilibrio entre dos principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico: legalidad y seguridad jurídica. Y no sólo por su necesaria presencia, lo que es una cuestión de facto, es que, a mayor abundamiento, en la controvertida cuestión que nos encontramos tiene, si cabe, máximo protagonismo, pues no puede obviarse la directa incidencia que tanto el planeamiento territorial como también el planeamiento urbanístico tiene para la ciudadanía, es el marco jurídico de referencia del lugar donde se vive, se trabaja, se disfruta y la falta del soporte jurídico conlleva de entrada, y sin entrar en otras tantas cuestiones en las que también tiene una directa repercusión, la consiguiente falta de seguridad jurídica para la ciudadanía lo que se extiende a la propia Administración competente pero también incluso a otras Administraciones ya que, dado el carácter transversal de estas materias, en no pocas ocasiones y en la medida en que sus competencias pueden incidir, de manera más o menos directa o indirecta, en dicho ámbito, pueden resultar afectadas. En síntesis, la carencia de instrumento que conlleva la declaración de nulidad del mismo, deja al ámbito territorial inmerso en la más absoluta inseguridad jurídica con las consiguientes consecuencias que lo anterior conlleva. Se carece, por inexistente, del referente que ha de marcar el modelo a seguir para el logro del correspondiente modelo territorial que es, en síntesis, la esencia de los planes.

### **3. Aproximación a la posición doctrinal en torno a la nulidad reglamentaria**

Si bien, como se ha indicado, el carácter reglamentario de los planes, territoriales y urbanísticos, ya de por sí es una cuestión que desde hace años se encuentra en el centro del debate doctrinal, las nefastas consecuencias que tienen lugar cuando se declara la nulidad de los mismos, no ha hecho sino “avivarlo”.

Pero para un mejor entendimiento de la cuestión parece preciso remontarse a los orígenes del mismo. Siguiendo al profesor SANTAMARÍA PASTOR, y al hilo de lo que en sus propias palabras supone una “acusada severidad en la anulación por motivos formales y por desviación de poder de los planes urbanísticos” en relación a la jurisprudencia mantenida por los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo y los desproporcionados efectos jurídicos que de la misma se derivan, el autor alude a que ello no debiera suscitar mayor sorpresa ya que se está ante los lógicos efectos de

<sup>7</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., “La calificación de los vicios de los reglamentos”, en *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 5, (2018), pp. 27-45.

la declaración de nulidad de pleno derecho de una disposición reglamentaria, ahora bien, en este contexto y sabedores del mismo, lo que el autor plantea es la necesidad de, a la luz de las devastadoras consecuencias prácticas que de las mismas se derivan, lo que habría que detenerse a pensar es sobre si resultan lógicas y proporcionadas<sup>8</sup>.

Por su parte, el gran debate se centra en la imposibilidad de convalidar los vicios de forma cometidos en la elaboración del plan y la consiguiente necesidad de volver a iniciar el procedimiento en su totalidad. Sobre el particular, entiende que resulta tanto menos defendible por diversas razones como la propia previsión del artículo 52 que considera se basa en una interpretación *a contrario sensu* de la norma, esto es, sólo se refiere a que puedan convalidarse los actos anulables, pero nada señala de manera expresa en relación con la convalidación de los nulos, lo que entiende contraviene la previsión del artículo 51 que establece “dispondrá siempre” esto es, conservar todos los actos del procedimiento “cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción”, y ello debido a las drásticas consecuencias que conlleva esta nulidad de pleno derecho que obliga a plantearse y replantearse si, en efecto, son proporcionadas las consecuencias previstas<sup>9</sup>.

El candente debate en torno a si todo vicio en un reglamento debe ser o no determinante de nulidad de pleno derecho y las diferentes posturas mantenidas por la doctrina, las sintetiza de manera magistral el profesor LÓPEZ RAMÓN, en un reciente trabajo. Señala, por un lado, como para la tesis unitaria, todo vicio en un reglamento es determinante siempre de nulidad de pleno derecho, con el apoyo en la posición del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA quien, como recuerda, mantenía

---

<sup>8</sup> A la luz de lo cual, el autor trae a colación el germen del debate y lo sintetiza en tres cuestiones. Por un lado, recuerda como “calificar los instrumentos de planeamiento como normas reglamentarias es una cuestión que no fue pacífica en sus orígenes, pero en la que pronto se asentó, doctrinalmente, una respuesta aparentemente positiva inmediatamente generalizada que terminó siendo acogida por la jurisprudencia”, el plan es entendiendo como un totum cuando no puede atribuirse el carácter normativo a toda la documentación integrante de un plan, señalando la necesidad de concretar qué documentación de un plan tiene carácter reglamentario y de cuál no. Por otro, establece que “la decisión anulatoria de un plan urbanístico, en su integridad, cuando se alegan vicios en el procedimiento de su elaboración y aprobación, pero el demandante centra exclusivamente su impugnación en el tratamiento que el plan da a una pequeña parte del mismo, es una solución maximalista que carece de justificación técnica”. En efecto, se acude en los últimos tiempos a la recurrente estrategia procesal de la impugnación en su totalidad del instrumento de planeamiento cuando, en no pocas ocasiones, la pretensión suele estar centrada en una parte, y, además, muy concreta del mismo. Ante lo que parece entenderse que puede contar con escasas posibilidades de éxito –recurir la parte del plan que pudiera afectar al que la impugna–, lo “micro”, se acude, sin mayores reparos, a lo que parece puede aportar mayor probabilidad de éxito en el recurso frente al instrumento, su impugnación completa, lo “macro”, y en este contexto coincidimos plenamente con el autor en que esta recurrente y frecuente técnica dirigida a la impugnación íntegra del plan, resulta cuando poco discutible. En SANTAMARÍA PASTOR, J.A. “Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 195, (2014), p. 214.

<sup>9</sup> SANTAMARÍA PASTOR, (2014:215).

la tesis de que “la sanción de la ilegalidad de un reglamento es siempre la nulidad de pleno derecho”, mientras que la simple anulabilidad constituía la regla de las ilegalidades del acto administrativo, lo que argumentaba en que mientras en el primer caso se defiende la forma de constitución del ordenamiento y la pureza del mismo, en la segunda se intenta proteger la seguridad de las concretas relaciones constituidas<sup>10</sup>. Como también señala el profesor LÓPEZ RAMÓN, la tesis unitaria, que encontró su principal valedor en el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, pronto accedió al tratamiento general de la materia. De esta forma, el propio GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, consideraban que “la cuestión no ofrece, pues, la más mínima duda”, abundando de manera determinante en que “Todo reglamento que rebasa los límites formales y sustanciales que acantonan el ámbito de ejercicio lícito de la potestad reglamentaria incurre en un vicio determinante de su nulidad de pleno derecho”<sup>11</sup>.

Por su parte, el profesor LÓPEZ RAMÓN también expone los fundamentos de lo que viene a llamar segunda tesis, denominada tesis gradual, recordando cómo surge ante la necesidad de respuesta a la necesidad de ponderación entre bienes jurídicos que se venían planteando frente a los Tribunales, forjándose tras la Ley de Procedimiento del año 1958, y que en esencia sostiene la misma escala de vicios en los reglamentos que en los actos administrativos (vicios no invalidantes, anulabilidad y nulidad). Para el autor, tras una interesante exposición de las líneas en que se sustenta cada una de las dos tesis señaladas y con un exhaustivo análisis, defiende que bien debiera primar la tesis gradual frente a la unitaria<sup>12</sup>.

Sobre los devastadores efectos y su incidencia en situaciones jurídicas creadas, coincidimos con autores como AGOUÉS MENDIZÁBAL al destacar las diferencias entre vicios determinantes de nulidad o la mera anulabilidad de los reglamentos, en relación tanto a planes urbanísticos como territoriales: la relevancia del vicio procedimental, su incidencia en las situaciones jurídicas creadas y el tiempo transcurrido desde la aprobación de la disposición general hasta la anulación, en tanto criterios

<sup>10</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 29, (1959), pp. 161-185.

<sup>11</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1974, p. 147.

<sup>12</sup> LÓPEZ RAMÓN, F. (2018:31-32). Precisamente entre los autores defensores de la tesis gradual destaca al profesor GÓMEZ-FERRER MORANT si bien, tras exponer de manera detallada los argumentos en que sustenta dicha tesis, el profesor LÓPEZ RAMÓN concluye que “el autor trata de relajar las consecuencias de la tesis unitaria al afirmar que «la nulidad de pleno derecho (del reglamento) no conduce tampoco necesariamente a unas consecuencias de extraordinaria gravedad”, dado que, como es conocido en nuestro ordenamiento “tal nulidad no se comunica de forma automática e inevitable a los actos dictados a su amparo”. Cita LÓPEZ RAMÓN, F. (2018:33-34) a GÓMEZ-FERRER MORANT, R. “Nulidad de reglamentos y actos dictados durante su vigencia”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 14, (1977), pp. 387-393.

muy relevantes a tener en cuenta para clasificar los vicios formales de un reglamento, considerando que "... no parece razonable obligar a la Administración a repetir la integridad de los trámites en la elaboración del reglamento declarado nulo por razones de forma, salvo cuando el trámite omitido o irregularmente realizado tenga como efecto la alteración del contenido del reglamento o impida su aprobación. Reiniciar el procedimiento en su integridad no tendría sentido porque afectará tanto al interés público como a situaciones consolidadas al amparo de la norma"<sup>13</sup>. Y en este punto se encuentra una de las cuestiones esenciales del debate: qué o dónde queda el interés general.

Parece una obviedad, que la declaración de nulidad de un plan territorial por adolecer de vicios formales cuando pueden ser subsanados es una solución extrema que, a su vez, incide en múltiples aspectos y afecta de manera directa a la ciudadanía, sin olvidar su incidencia en el planeamiento urbanístico. Precisamente la modulación de los efectos debiera convertirse en una máxima tanto del legislador como de la jurisprudencia, posibilitando mecanismos que garanticen el equilibrio y la seguridad jurídica en aras al interés general que queda, por el momento, inmerso en una laguna jurídica.

#### **4. El foco del debate: la doctrina jurisprudencial sobre la nulidad de los reglamentos**

Nuevamente, sin carácter exhaustivo, y a los meros efectos de contar con una aproximación en torno a la doctrina jurisprudencial mantenida sobre la nulidad reglamentaria y sus efectos, que facilite contar con el adecuado soporte al que constituye el objeto del presente trabajo, la nulidad de los planes territoriales, se enuncian a continuación algunos pronunciamientos en los se recogen la evolución sobre la cuestión.

Se está, como se indicaba, ante un debate de largo recorrido que se mantiene en el tiempo. Son múltiples y reiteradas en el tiempo las Sentencias que se pronuncian en este sentido. Por todas, la STS de 28 de septiembre de 2012<sup>14</sup>, cuyo FD Sexto, recogiendo buena parte de la tesis mantenida, sostiene:

“De modo que se ha declarado la nulidad de una disposición de carácter general, de una norma de rango reglamentario, pues tal es la naturaleza de los planes de urbanismo, según venimos declarando desde antiguo, pues "el Plan, que tiene una clara naturaleza normativa - sentencias de 7 de febrero de 1987, 17 de octubre de

<sup>13</sup> AGOUÉS MENDIZABAL, C., “La modulación de los efectos de la invalidez de los reglamentos”, en *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, (2017), p. 368.

<sup>14</sup> ECLI:ES:TS: 2012:6509

1988, 9 de mayo de 1989, 6 de noviembre de 1990, 22 de mayo de 1991, etc.", por todas, STS de 9 de julio de 1991 (recurso de apelación nº 478 / 1989).

Pues bien, nuestro ordenamiento jurídico reserva para las disposiciones generales que hayan vulnerado la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de superior rango, la consecuencia más severa: la nulidad plena, ex artículo 62.2 de la Ley 30/1992. Y en el caso examinado basta la lectura de la Sentencia del Tribunal Superior y luego de este Tribunal Supremo para constatar que la nulidad se deriva de una flagrante infracción legal.

Este grado máximo de invalidez al que se somete a las disposiciones generales comporta que los efectos de la nulidad se producen " ex tunc ", desde el momento inicial y, por ello, no pueden ser posteriormente enmendados...".

Argumentos que se reiteran en otras tantas, entre ellas en la STS de 1 de marzo de 2013<sup>15</sup> que reproduce lo expuesto en lo anterior y, además, señala la imposibilidad de conservación ni convalidación de trámites, consecuencia de la consideración de los planes como disposiciones de carácter general. Lo anterior, recoge en lo esencial, la postura jurisprudencial que, como señala la doctrina sostiene nuestro Tribunal Supremo sustentada en la tesis unitaria, tanto para los planes urbanísticos como territoriales, y todo ello a partir del entendimiento del carácter reglamentario de los mismos.

En este punto, por su carácter reciente y, en cierto modo novedoso, ya que, si bien no resuelve, como hubiera sido deseable, la controvertida naturaleza jurídica de los planes, sí supone un pequeño avance que, pese a ello, supone un gran paso frente a una doctrina jurisprudencial mantenida de manera prácticamente inamovible durante décadas. Nos referimos a las STS de 4 de marzo<sup>16</sup> y de 25 de mayo de 2020<sup>17</sup>.

En la primera, la cuestión objeto de interés casacional objetivo consiste en "Determinar el alcance de la nulidad de los instrumentos de planeamiento, singularmente cuando es consecuencia de la impugnación indirecta de los mismos [...] y cuando la declaración de nulidad afecta realmente a una concreta determinación de dicho plan o instrumento, considerando que la anulación in totum de tales instrumentos de planeamiento puede entrar en conflicto con el principio de seguridad jurídica – art. 9.3 CE – que exige que la anulación se circunscriba a las concretas determinaciones vinculadas con el acto de aplicación que sean consideradas contrarias a la legalidad".

<sup>15</sup> ECLI:ES:TS: 2013:948

<sup>16</sup> ECLI:ES:TS:2020:744

<sup>17</sup> ECLI:ES:TS:2020:1300

Cuestión que, como establece la STS está precedida de unas consecuencias jurídicas, esto es, “Justifica, asimismo el juicio de relevancia, en razón de que los instrumentos de planeamiento son normas jurídicas –disposiciones generales- de naturaleza reglamentaria. En consecuencia, la nulidad de los planes es siempre en grado de absoluto o de pleno derecho, y la nulidad de los planes de rango superior determina, a su vez, la de los planes de desarrollo y la de los actos administrativos dictados en aplicación de aquéllos, dándose una suerte de nulidad sobrevenida de estos últimos al quedarse sin la correspondiente cobertura jurídica. Así las cosas, la nulidad del plan, al ser absoluta –art. 62.2 Ley 30/92 y actualmente art. 47.2 Ley 39/2015 -, no permite aplicar las técnicas de la convalidación ni la conservación de actos y trámites, por considerar que al ser estas figuras propias de los actos administrativos no pueden trasladarse al régimen de las disposiciones generales”.

En síntesis, el Tribunal Supremo, no hace sino recoger la jurisprudencia mantenida sobre el objeto de la *litis*. Pero, el interés de la STS de 4 de marzo de 2020 (rec. núm. 2560/2017), también reside en que recoge buena parte de las Sentencias en las que, a lo largo de los años, ha mantenido el citado criterio jurisprudencial. De esta forma, recuerda como:

“La sentencia de esta Sala de 25 mayo que en ella se citan y otras, declaran: "en efecto, no cabe en el caso de disposiciones de carácter general (como son los planes urbanísticos) sino su nulidad de pleno derecho, de apreciarse la existencia de alguna infracción, determinante de la invalidez de tales disposiciones (artículo 62.2 Ley 30/92, LRJAP-PAC)". Hoy, artículo 47.2 Ley 39/2015.

Y para concluir en la nulidad, la infracción ha de ser determinante de un vicio tal que produzca esa nulidad.

Desde 1995, sentencias de 26 de abril y 16 de septiembre, este criterio se ha mantenido y se mantiene, (sentencias de 5 de noviembre de 1998; 13 de noviembre de 2000 y 23 de mayo de 2017 (rec. 853/2017), entre otras) ...”.

En tercer lugar, su importancia radica en que, por primera vez, y aunque de forma muy tímida, se abre la puerta a lo que se ha venido a denominar “nulidad parcial” de los instrumentos de planificación<sup>18</sup>. Así, en su FD Cuarto, señala que:

“Nada impide, atendida la vigente normativa y la jurisprudencia de esta Sala, concretar la nulidad de pleno derecho del artículo 62.2 Ley 30/92, (hoy 47.2 ley

<sup>18</sup> Sobre este pequeño giro dado por el Tribunal Supremo en relación a la nulidad de los planes, véase, entre otros, PAREJO ALFONSO, L., “El giro jurisprudencial, con autoimposición de límites, en materia de nulidad de los planes urbanísticos”, en *Práctica Urbanística*, núm. 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?”, en *Práctica Urbanística*, núm. 165, (2021).

39/2015), en relación a un procedimiento de actuación de actuación urbanística, a las precisas determinaciones afectadas del vicio de nulidad de pleno derecho, y quedando a salvo aquellas determinaciones concretas del planeamiento que carezcan de las características de infracción relevante de nulidad, y sea posible su existencia escindida de las determinaciones nulas de pleno derecho”.

Apenas dos meses después, es publicada la STS de 27 de mayo de 2020 (rec. núm. 6731/2018) y, precisamente, aplicando la doctrina ya fijada en la precedente, va un paso más allá precisando qué ha de entenderse por la posibilidad de que dicha declaración de nulidad del plan se limite a algunas determinaciones del mismo y no a la totalidad. En concreto, la cuestión por la que el Tribunal Supremo admite a trámite el recurso es por entender que concurre el necesario interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar si “atendidas las circunstancias del caso y la normativa que se predica infringida, resulta ajustada a Derecho la anulación de la disposición de carácter general objeto de litis” (en el caso concreto del instrumento objeto de impugnación, el Plan General de Ordenación Supletorio de Yaiza, Lanzarote). En síntesis, considera que los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los planes comportan la nulidad de pleno derecho de todo el instrumento impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del plan con una ulterior subsanación. Ahora bien, reconoce expresamente que en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto del referido ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento.

Esta doctrina jurisprudencial ha sido con posterioridad reiterada en la STS de 22 de julio de 2021<sup>19</sup> (rec. núm. 3920/2020), con ocasión del recurso de casación planteado frente a la anulación por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana.

Con anterioridad a las indicadas, tiene particular relevancia la STS de 6 de octubre de 2015<sup>20</sup> (rec. núm. 2676/2012), y de manera muy singular, el voto particular formulado por el Magistrado Excmo. Sr. D. José Suay Rincón, al que se adhiere el Magistrado Excmo. Sr. Mariano de Oro Pulido y López. Esta resolución judicial vino a anular uno de los instrumentos de planificación territorial de escala subregional andaluces, el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga. Entre sus argumentos y

<sup>19</sup> ECLI:ES:TS:2021:3185

<sup>20</sup> ECLI:ES:TS:2015:4382

partiendo del reconocimiento expreso de los planes de ordenación territorial, al igual que los urbanísticos, como disposiciones de carácter general, lo que hace que le sean de aplicación sus mismas previsiones normativas, recuerda que “una jurisprudencia algo más alejada en el tiempo, venía a considerar que los planes urbanísticos tenían una naturaleza jurídica asimilada a la de las disposiciones de carácter general”, lo que le lleva a afirmar, aun reconociendo que no es objeto de controversia su sustancia normativa, la peculiaridad que es propia tanto de los planes urbanísticos como territoriales. Destacan, en coherencia con lo anterior, que no sólo disponen dichos instrumentos de ordenación de una regulación específica y completa en el correspondiente sector del ordenamiento jurídico en el que se integran, peculiaridad que tiene su sustento y reconocimiento en la propia normativa general. Y pone como ejemplo, la normativa reguladora de régimen local, la LRBRL, en concreto cuando recoge en su artículo 4 las distintas potestades de que disponen las corporaciones locales en el ejercicio de sus competencias, contemplando en apartados separados, por un lado, la potestad reglamentaria y de autoorganización (artículo 4.1.a) y, por otro, la potestad de programación de planificación (artículo 4.1.c).

Concluyen la inexistencia de una identidad completa en la sujeción de los reglamentos a las mismas normas procedimentales pues, como señala, en todo caso, que se convenga en la consideración de los planes territoriales y urbanísticos como disposiciones de carácter general no quiere decir que les resulte de aplicación, sin más, las mismas previsiones normativas sin excepción de ningún género. A mayor abundamiento, establece que “en rigor, habría que comenzar por indicar que ni siquiera la propia potestad reglamentaria en sentido estricto está sujeta exactamente a las mismas reglas”.

Sobre la jurisprudencia sostenida por el Alto Tribunal, y en el plano doctrinal, en muy análogos términos ya se habían pronunciado con anterioridad autores como MUÑOZ MACHADO y LÓPEZ BENÍTEZ, al apuntar que “Es cierto que la naturaleza del plan hay que explicarla manejando con flexibilidad las categorías tradicionales de normas que conocemos, pero no es correcto desechar la naturaleza normativa del plan (mayoritariamente justificado por la doctrina y la jurisprudencia) sólo porque no se ajusta estrictamente a las características de las normas escritas tradicionales, articuladas y expresada en un texto unitario y único”<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M., *El planeamiento urbanístico*, Iustel, Madrid 2009, p. 65.

### III. LA NULIDAD COMO EJE DE ATENCIÓN EN LOS PLANES TERRITORIALES

#### 1. Precisando cuestiones: algunos aspectos de partida

La aplicación de la doctrina jurisprudencial sostenida por el Tribunal Supremo, ha tenido como consecuencia la declaración de nulidad de pleno derecho de cientos de planes urbanísticos<sup>22</sup>. Ahora bien, esta doctrina, ha incidido de análoga forma en los instrumentos de planificación territorial. Un nutrido número de planes territoriales han tenido idéntico devenir, habiendo sido declarados nulos de pleno derecho.

Entre estos últimos, fue lo acaecido con el ya citado Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la Costa del Sol de la provincia de Málaga, en 2015; el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, en 2017; la Revisión Parcial del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote, en 2009; o el Plan Territorial Especial Supramunicipal “Parque Periurbano del Naranco”, en 2013, por citar algunos ejemplos.

Entre los últimos planes territoriales declarados nulos, se encuentra el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana (PATI-VEL) y el Catálogo de Playas. Sobre este último, nos referiremos, por su interés y la doctrina jurisprudencial que contiene, más adelante.

---

<sup>22</sup> En torno a la nulidad de los planes urbanísticos, son numerosos los autores que se han ocupado de la misma. Entre otros tantos, y nuevamente sin carácter exhaustivo, pueden verse los trabajos de SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes”, en *Práctica Urbanística*, núm. 141, (2016); GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., “Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto”, en *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 5, (2018), pp. 46-68; GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., “Límites a la declaración de nulidad del planeamiento”, en LÓPEZ RAMÓN, F. y VILLAR ROJAS, F.J. (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2017, pp. 411-459; BASSOLS COMA, M., “La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación”, en SORIA MARTÍNEZ, G., BASSOLS COMA, M. y GARBAYO BLANCH, J., *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 27-102; BAÑO LEÓN, J.M., “Reconsideración sobre el régimen de impugnación del plan urbanístico”, en GIFREU i FONT, J., BASSOLS COMA, M., MENÉNDEZ REXACH, Á. (dirs.) y BALLBÉ PRUNÉS, M. (hom.): *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, pp. 859-871; BAÑO LEÓN, J.M., “El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción”, en *Práctica Urbanística*, núm. 144, (2017); BAÑO LEÓN, J.M., “Un plan jurídico de reforma para los planes urbanísticos”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, (2017), pp. 43-56; GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “Los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos en Andalucía y su repercusión en las edificaciones ilegales”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96, (2016), pp. 47-84.

Un matiz relevante es que, en el caso de los planes territoriales, pese a la jerarquía existente entre los mismos, no tiene lugar la llamada “nulidad en cascada” propia de los planes urbanísticos, en tanto, por lo general, no tiene lugar la diferenciación generalizada en los instrumentos urbanísticos entre planeamiento general y planeamiento de desarrollo. El grado de detalle que es preciso para desarrollar el modelo de ciudad hace necesario completar las previsiones del planeamiento general a través del planeamiento de desarrollo, encargado de establecer la ordenación detallada en sectores completos atendiendo a la clasificación y categoría de suelo. Tiene lugar de esta forma, una indisoluble complementariedad entre ambas categorías de instrumentos, sin la cual no podrá ejecutarse las previsiones del planeamiento urbanístico.

Por su parte, en los planes territoriales, la tendencia generalizada seguida por las legislaciones autonómicas, es fijar categorías de instrumentos, habitualmente dos: planes territoriales de ámbito regional (centrados en el conjunto autonómico) y planes territoriales de ámbito subregional (centrados en un ámbito inferior al autonómico, conformado por un conjunto, de mayor o menor amplitud, de municipios). Los primeros suelen vincular a los segundos, en la medida en que, entre otras, fijan el modelo territorial para el conjunto autonómico, si bien, por lo general, desde una perspectiva más estratégica que normativa. Ahora bien, el propio carácter de las determinaciones de los planes territoriales; normativas, directrices y recomendaciones, lleva a que sean las primeras las que resultan vinculantes y de aplicación directa e inmediata sobre los terrenos en los que incide, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación urbanística. De hecho, entre las diferentes categorías de planes territoriales, y pese a la jerarquía existente entre los mismos, los efectos vinculantes que conllevan dependen del carácter de las citadas determinaciones. Esta jerarquía es consecuencia de la necesaria coherencia que debe tener lugar entre los planes territoriales, ahora bien, no tiene lugar la nulidad en cascada propia de los planes urbanísticos, desde el punto y hora en que no se está ante planes de desarrollo que necesariamente han de completar las previsiones del plan superior. Sí podría producirse, como se ha señalado, que queden sin efecto concretas determinaciones por su carácter normativo y de vinculación directa pero no del plan íntegro. Se está ante una de las principales diferencias entre los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos y los planes territoriales. De manera ilustrativa, un plan parcial que desarrolla un plan general, de declararse la nulidad del segundo, dejará sin efecto el primero, al carecer de la necesaria cobertura jurídica. Este hecho no tiene lugar en los planes territoriales, en la medida en que cuentan con su propia sustantividad y no precisan del preceptivo desarrollo para completar la ordenación del ámbito llamado a planificar.

A mayor abundamiento, y siguiendo con las dos categorías claves en los planes territoriales, el interrogante, en cualquier caso, podría reducirse a la relación entre

el instrumento de planificación territorial de ámbito regional y los de ámbito subregional, cuestión que se solventa por las diferentes legislaciones atendiendo al carácter de las determinaciones que contiene. Y, en cualquier caso, la nulidad de un plan territorial de ámbito subregional, los que a la postre resultan más numerosos ya que se centran en diferentes ámbitos autonómicos, no va a afectar a otros de la misma categoría pues, ha de insistirse, planifican ámbitos diferentes.

Una cuestión clave que facilita un mejor entendimiento de lo anterior, es la propia atribución que cada una de estas competencias tiene. Frente al carácter supralocal o autonómico propio de la ordenación del territorio, centrado en las grandes magnitudes presentes en el ámbito que ordena, tales como la estructura, composición o disposición de las actividades en el territorio, mediante el empleo de los usos y la preservación de espacios, el urbanismo se centra en un ámbito mucho más concreto y que precisa una ordenación detallada en aras a su ejecución, se está ante una magnitud local que regula la ciudad como espacio de convivencia, lo que requiere una regulación directa y concreta del uso del suelo mediante su clasificación y calificación urbanística.

En síntesis, pese a las múltiples similitudes ya expuestas, en particular en su consideración como disposiciones de carácter general, tanto de los planes urbanísticos como territoriales, también son significativas las diferencias y ello parece justificar la necesidad de distinguir los efectos que la declaración de nulidad de un plan territorial deba producir. Y es que los planes territoriales se caracterizan por su carácter estratégico, estableciendo las grandes directrices del territorio, desde una perspectiva coherente y de conjunto, pero a su vez, general, lo que en un momento posterior posibilitará, en una secuencia lógica, la adecuación y coordinación del planeamiento urbanístico en ámbitos territoriales precisos y concretos, como lo es el espacio local.

Todo ello lleva a la conclusión de la necesaria y fundamental diferenciación conceptual, desde el punto de vista jurídico, lo que justifica que el régimen jurídico aplicable a los planes territoriales no deba ser idéntico al previsto para los planes urbanísticos.

## **2. La reciente doctrina jurisprudencial en torno a la nulidad de los planes territoriales**

De manera muy reciente se ha tenido ocasión de avanzar en la doctrina jurisprudencial sostenida por el Tribunal Supremo, centrada en la nulidad de los planes territoriales, y que va en coherencia con lo expuesto en líneas anteriores. La misma se contiene con ocasión del recurso de casación interpuesto frente a declaración de

nulidad del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas.

El citado instrumento, aprobado por Decreto 58/2018, de 4 de mayo, fue objeto de recurso por una mercantil frente al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, pronunciándose el mismo en Sentencia de 15 de marzo de 2021<sup>23</sup> (rec. núm. 119/2018)<sup>24</sup>, que venía a declarar la nulidad de pleno derecho del citado instrumento.

Recurrido en casación, el mismo fue admitido a trámite por la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo<sup>25</sup>. De manera muy reciente, ha sido publicada la STS de 27 de abril de 2022<sup>26</sup>, cuyo fallo estima el recurso de casación interpuesto por la Generalitat Valenciana frente a la Sentencia de instancia y, en consecuencia, casa y anula la misma por no ser conforme a derecho<sup>27</sup>. Además, en su fallo tercero impone a la Sala de instancia a “retrotraer las actuaciones a fin de

<sup>23</sup> ECLI:ES:TSJCV:2021:1024

<sup>24</sup> Sobre la señalada Sentencia, véase el trabajo de VIDAL VERA, R., “La declaración de nulidad de los planes de acción territorial, en especial, del PATIVEL: comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 11 de febrero de 2021”, en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 46, (2021), pp. 245-262.

<sup>25</sup> Auto de la Sección Primera, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Tribunal Supremo, de 7 de octubre, de 2021 (rec. núm. 4034/2021). En su Razonamiento Jurídico Segundo, precisa las cuestiones que entiendo tienen interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, en concreto, determinar:

“A) Si la exigibilidad de estudio económico financiero establecida por la jurisprudencia (entre otras, STS de 31 de marzo de 2016, RC 3376/14 ) en todo tipo de instrumentos de ordenación urbanística es trasladable a instrumentos de ordenación territorial como el concernido (donde se protege el suelo, pero no se transforma).

B) Si los informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia “neutros” (en los que se indica la no afectación a tales cuestiones) equivalen a su inexistencia.

C) Qué alcance puede exigirse al estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica.

Las normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación en sentencia son: el artículo 37.5 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la D.A. 10<sup>a</sup> de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, los artículos 1.1.b), 5.2. c), 18.1. b) y 26 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, y los artículos 47 a 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras, sí así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso”.

<sup>26</sup> ECLI:ES:TS:2022:1751

<sup>27</sup> De idéntica fecha y con el mismo objeto, la STS de 27 de abril de 2022 (rec. núm. 4034/2021), ECLI:ES:TS:2022:1754, que estima el recurso de casación planteado también por la Generalitat Valenciana frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha 11 de febrero de 2021 (rec. núm. 102/2018), ECLI:ES:TSJCV:2021:36, que estimó el recurso planteado por una mercantil frente al PATIVEL, fallando la nulidad del mismo.

que la Sala de instancia, con observancia de lo razonado y decidido en esta sentencia dicte nueva sentencia resolviendo *‘los demás motivos impugnatorios –formales o materiales– esgrimidos por la parte actora en apoyo de sus pretensiones’...*”.

Particular interés tiene la doctrina que la STS de 27 de abril de 2022 contiene, de manera significativa en sus FD Séptimo, apartado V; Noveno, apartado V; y Decimoprimer, ya que, entre otras cuestiones, fija el estrecho límite entre los motivos que pueden dar lugar a un diferente tratamiento entre la declaración de nulidad de planes urbanísticos y territoriales, precisamente la finalidad del presente trabajo. Pues bien, aunque como ya se ha reiterado se está ante un debate jurídico vivo. Esta Sentencia perfila algunas líneas fundamentales para el propósito anterior.

A) El estrecho límite entre ordenación del territorio y urbanismo y sus consecuencias jurídicas

Con carácter general, y antes de entrar en las cuestiones concretas objeto de controversia, la STS de 27 de abril de 2022, establece una interesante interpretación de lo que constituye ya una dilatada controversia, en torno a cuál es el límite dónde comienza la ordenación del territorio y dónde el urbanismo, o viceversa. Y es que, como reconoce expresamente estamos ante dos competencias, ordenación del territorio y urbanismo, próximas e íntimamente relacionadas, pero, a su vez, diferenciables, basta acudir a su referente constitucional contenido en el artículo 148.1.3., que ya, de entrada, les atribuye la citada autonomía, junto a otros tantos títulos competenciales.

Como señala la STS de 27 de abril de 2022, en su FD Sexto “el Diccionario panhispánico del español jurídico se refiere a la ‘ordenación del territorio’ como la ordenación de los usos del suelo o del subsuelo y la programación de las grandes actuaciones públicas vertebradoras del mismo, mientras la RAE define el ‘urbanismo’ -en la segunda de sus acepciones- como la organización u ordenación de los edificios y espacios de una ciudad”.

A partir de lo anterior, precisa el carácter más amplio de la ordenación del territorio frente al urbanismo. Una de las principales características, el carácter local-municipal del urbanismo frente al carácter supralocal y autonómico de la ordenación del territorio, precisando con acierto que “la ordenación del territorio hace referencia a las grandes magnitudes, a las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, dirigida a evaluar las características de un determinado territorio, así como su posición y función en la economía del conjunto; mientras que el urbanismo tiene, por el contrario una magnitud local, referida al espacio de convivencia humana y, por tanto, a una acción pública de regulación directa y precisa del uso del suelo”.

En esta línea, desde hace años se ha venido pronunciado nuestra doctrina administrativista. Para autores como MENÉNDEZ REXACH, trayendo a colación la interconexión entre los conceptos de ordenación del territorio y el urbanismo, a partir de la STC 57/2015, de 18 de marzo<sup>28</sup> en torno a una cuestión recurrentemente esgrimida por los municipios con es la vulneración del principio de autonomía local en materia urbanística. Particular interés cuando señala:

“Tras reiterar su doctrina (en relación al TC) sobre el significado de la ordenación del territorio y el urbanismo, el Tribunal afirma que existe siempre un interés supramunicipal en las decisiones sobre el ‘cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos (STC 57/2015). Añade que ese interés supramunicipal está presente en la consideración de la ‘capacidad de acogida’ como factor determinante del ‘umbral de crecimiento de cada núcleo de población, y que ‘el agotamiento de la capacidad territorial marca los límites del crecimiento, en este caso urbanístico, de un núcleo de población, razón por la cual su determinación no podrá considerarse ayuna de interés supramunicipal, como de contrario sostienen los recurrentes en el proceso constitucional”.

Y es precisamente, a raíz de la afirmación anterior, que el autor se plantea, ¿dónde queda, entonces, la divisoria entre la ordenación del territorio y el urbanismo? Concluyendo lo que ya se adelantaba y que continúa constituyendo uno de los grandes debates candentes:

“No existe o, al menos no es nítida, pues es evidente que también se ordena la ciudad con actuación de ordenación del territorio y no meramente urbanísticas [...], como la construcción de nuevos ejes viarios o de carreteras de circunvalación, la ampliación de puertos o aeropuertos y otras actuaciones con incidencia territorial, cualquiera que sea su promotor [...] Sustantivamente, es muy difícil trazar una distinción nítida entre ordenación del territorio y urbanismo y eso explica, seguramente, que se haya impuesto el criterio formal del carácter municipal o supramunicipal de la actuación”<sup>29</sup>.

Este criterio del carácter supramunicipal o municipal viene siendo una de las principales notas distintivas entre ordenación del territorio y urbanismo. Ahora bien, no puede dejarse de reconocer, y coincidimos plenamente con el autor, en la dificultad que implica trazar una nítida línea entre dos materias con tantas analogías, pero, también, sustanciales diferencias. Todo ello, sin perjuicio, de una cuestión esencial: la necesaria coherencia y complementariedad que entre planes urbanísticos y terri-

<sup>28</sup> BOE núm. 8, de 24/04/2015.

<sup>29</sup> MENÉNDEZ REXACH, Á., “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: el control de las actuaciones de interés regional”, en *Encuentros multidisciplinares*, núm. 50, (2015), p. 43-44.

toriales debe tener lugar, como medio para lograr modelos territoriales y urbanos coherentes y eficaces sobre el territorio.

Y en este sentido, la meritada STS de 27 de abril de 2022, va un paso más allá y destaca con acierto como:

“En definitiva, los planes de ordenación del territorio establecen las directrices generales, el marco de referencia en el ámbito supralocal para que, posteriormente, puedan aprobarse de manera coherente y con la debida coordinación los planes urbanísticos de ámbitos territoriales más reducidos. Pero, es importante precisar a este respecto que los planes de acción territorial se limitan a establecer criterios generales de ordenación, sin que ello comporte de modo directo e inmediato la transformación del suelo, pues la transformación urbanística se producirá después, al tiempo de desarrollarse y concretarse esa planificación general mediante la aprobación de los correspondientes instrumentos urbanísticos de ámbito local o municipal”.

Sin obviar, la distinción jurídica en tanto fundamental, entre planes territoriales y planes urbanísticos. Fija de esta forma que:

“Esta distinción conceptual resulta fundamental para comprender que, desde una perspectiva estrictamente jurídica, está justificado que el régimen jurídico aplicable a los planes de ordenación territorial (autonómico o, en todo caso, supralocal) no sea exactamente coincidente con el de los planes urbanísticos (de ámbito local o municipal) o que, incluso, el cumplimiento de un mismo requisito pueda ser exigido en ambos casos con diferentes niveles de intensidad”.

Concluyendo, por un lado, que la aplicación de régimen jurídico que corresponda no pueda efectuarse entendiéndolo, simplemente, a la denominación formal que se asigne a los planes como de ordenación territorial o urbanísticos, sino que debe tener en cuenta el contenido material de dichos planes, por otro, que, en todo caso, en la exigencia de los requisitos formales que deban observarse en la tramitación de los planes, sean de ordenación territorial o urbanística, y, por ende, en la concreción de las consecuencias que quepa deducir de su incumplimiento, debe procederse siempre con absoluto respeto al principio de proporcionalidad, valorando el carácter esencial o sustancial que en el caso examinado pudiera tener lugar el requisito incumplido y huyendo de rigorismos formales excesivos.

B) Doctrina jurisprudencial en torno a los planes territoriales: la exigibilidad del estudio económico financiero

En primer lugar, particular relevancia tiene el pronunciamiento en relación a “si la exigibilidad de estudio económico financiero establecida por la jurisprudencia (entre otras, STS de 31 de marzo de 2016, RC 3376/14) en todo tipo de instrumentos

de ordenación urbanística es trasladable a instrumentos de ordenación territorial como el concernido donde se protege el suelo, pero no se transforma”.

Parte la Sentencia, en el FD Séptimo, de una distinción fundamental para la conclusión que alcanza: el instrumento de ordenación territorial protege el suelo, pero no lo transforma. Diferencia, de igual forma, entre el estudio económico financiero (propio de los planes urbanísticos) del informe de sostenibilidad económica (de los planes territoriales). Precisa la diferencia entre el concepto de sostenibilidad económica, contenido en el artículo 22.4. del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU)<sup>30</sup>, concretando que:

“El Estudio Económico debe demostrar la viabilidad económica de la intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto y el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ese sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente”.

Fija como doctrina jurisprudencial la no exigencia de estudio económico financiero (o denominaciones análogas, que como reconoce el Alto Tribunal en nada alteran su esencial, sea memoria económica o estudio económico u otra análoga) para los planes territoriales, a diferencia de su doctrina mantenida en la STS de 31 de marzo de 2016<sup>31</sup> (rec. núm. 3376/2014) en la que sostiene la exigencia de que el planeamiento general cuente con un estudio económico financiero, que debe avalar y justificar la viabilidad de la ordenación establecida en el planeamiento. Concluye de esta forma, en su FD Séptimo, apartado V, estableciendo que:

“La doctrina sentada en la sentencia nº 725/2016, de 31 de mayo, no es aplicable a supuestos como el que ahora examinamos, precisamente porque no estamos ante un instrumento de ordenación urbanística, categoría a la que se refiere dicha sentencia, sino ante un instrumento de ordenación territorial, conceptualmente diferenciable de aquél”.

A mayor abundamiento, la STS en el FD Octavo, en la que nuevamente esgrime los argumentos que le llevan a mantener dicha postura jurisprudencial y estimar

<sup>30</sup> Dispone el artículo 22.4. del TRLSRU, que:

“La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos”.

<sup>31</sup> ECLI:ES:TS:2016:1405

la concreta pretensión de la demandante sobre la cuestión, clarifica la importancia de la diferencia conceptual entre un plan de ordenación territorial y un plan urbanístico, lo que no se tuvo en cuenta por la Sala de instancia, aplicando, sin proceder, el régimen jurídico propio de un plan urbanístico a un plan territorial, “sin atender al verdadero contenido material de sus determinaciones que, lejos de comportar una transformación urbanística directa e inmediata, se limitan a establecer unas líneas generales a modo de marco de referencia al que deberán ajustarse después los instrumentos de planificación urbanística de ámbito territorial inferior”.

En conclusión, el Tribunal Supremo entiende que no es estrictamente exigible la memoria de sostenibilidad económica, en el caso del PATIVEL, pero extensible a los planes territoriales, en la medida en que los mismos no comporta actuaciones de transformación urbanística.

C) Doctrina jurisprudencial en torno a los planes territoriales: ¿la exigencia de informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia “neutros” equivalen a su inexistencia?

Nuevamente la STS de 27 de abril de 2022, establece una importante distinción entre los motivos de nulidad formales determinantes de nulidad en los planes urbanísticos y en los planes territoriales. En concreto, se pronuncia sobre si los informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia “neutros”, en los que no se indica la no afectación a tales cuestiones, equivalen a su inexistencia.

En esta ocasión, la aplicación por la Sala de instancia de la doctrina jurisprudencial, contenida, entre otras tantas, en la STS de 11 de febrero de 2022<sup>32</sup> (rec. núm. 1070/2020), referente al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los planes urbanísticos, así como su exigibilidad en la tramitación de dichos planes. Pues bien, la Sala considera que dicha doctrina está referida a “los planes urbanísticos, pero ello no quiere decir que no pueda considerarse de aplicación, conceptualmente, a los planes de ordenación territorial; esto es, también en estos planes, y por las mismas razones, el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres debe considerarse un principio inspirador de la ordenación territorial”.

Ahora bien, expuesto lo anterior matiza que las características propias de los planes territoriales, caracterizados por una mayor generalidad en sus determinaciones, en tanto limitados a establecer un marco de referencia, unas líneas maestras o directrices generales a las que deben ajustarse los planes urbanísticos en un futuro, hace que sea en estos últimos en los que el citado informe de impacto de género haya de ser más detallado que en los planes territoriales.

<sup>32</sup> ECLI:ES:TS:2022:504

En relación a la posible inexistencia de los denominados informes “neutros”, la STS en su FD Noveno, párrafo V, establece su doctrina jurisprudencial sobre el particular, fijando que:

“Si en el caso enjuiciado cabe deducir que realmente se llevó a cabo el análisis del impacto que las determinaciones de plan de ordenación territorial podrían tener sobre el género, familia, infancia y adolescencia, los informes ‘neutros’ no serán equivalentes a inexistentes; por el contrario, cuando pueda inferirse que sea utilizado una fórmula rituarial para afirmar la neutralidad de la norma a esos efectos, pero que no ha existido realmente un análisis sobre el particular, esos informes deben reputarse inexistentes”.

En síntesis, a tenor de la doctrina expuesta habrá que estar al caso concreto. Es aquí importante recordar que precisamente este fue uno de los motivos, como se indicó con anterioridad, que llevó al Tribunal Supremo a declarar la nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga. Decisión que fue objeto del ya comentado voto particular.

D) Doctrina jurisprudencial en torno a los planes territoriales: alcance exigible al estudio de alternativas que debe contener la evaluación ambiental estratégica

La tercera cuestión objeto de interés casacional reconocida por el Auto de Admisión, está referida al alcance que puede exigirse al estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica.

En su enjuiciamiento, la Sala parte de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y, de manera particular, al artículo 5.1., que, referido al informe medioambiental, señalando que cuando se requiera una evaluación ambiental “se elaborará un informe medioambiental en el se que identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográficos del plan o programa”, remitiendo en cuanto a la información que habrá de contener al anexo I, el cual, por su parte, aludía a “un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades (como deficiencias técnicas o falta de conocimientos o experiencia) que pudiera haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida”.

Se sustenta también en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que transpone al ordenamiento interno la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y

privados sobre el medio ambiente, en sintonía con los principios que animan la revisión de la normativa comunitaria sobre la evaluación ambiental de proyectos y, en particular, en sus artículos 1.1.b); 5.1.a), evaluación ambiental); 5.1.c) “documento de alcance”; 5.2.c) “estudio ambiental estratégico”; 18 “solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria”; 26 “publicidad”.

Todo ello, sin obviar de partida que la resolución de la cuestión debe ser puesta en relación con las circunstancias del caso enjuiciado, pero fijando, en relación al alcance que puede exigirse al estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica en un plan territorial, la siguiente doctrina jurisprudencial en su FD Decimoprimerero:

“El estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica de un plan de ordenación territorial, debe incluir, además de la referencia al alcance y contenido del plan propuesto, aquellas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, con el fin de prevenir o corregir los efectos adversos sobre el medio ambiente de la aplicación del plan o programa”.

La amplitud de la cuestión y la propia diversidad presente en cada territorio particular, llevan, como con acierto señala la STS, a tener que acudir al caso concreto para poder valorar si, en efecto, se da cumplimiento a lo anterior. Cuestión que, por otra parte, de encarga de analizar la Sentencia en relación al plan territorial objeto de controversia, el PATIVEL.

#### IV. INTENTOS DE RESPUESTA LEGISLATIVA A LA CONTROVERSIDAD EN TORNO A LA NATURALEZA DE LOS PLANES TERRITORIALES Y URBANÍSTICOS

El escenario expuesto y las dilatadas controversias y persistentes consecuencias jurídicas durante décadas, acentuadas en los últimos años, llevaron a que en el año 2018 por parte del Partido Popular fuese presentada una proposición de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística<sup>33</sup>. Pese a las expectativas que la misma creaba en aquel momento, la misma no llegó a culminarse en su tramitación.

En lo esencial, es la propia exposición de motivos de la proposición de ley la que justifica la necesidad de la reforma y la argumentación que lleva a la misma. Aspectos como la seguridad jurídica, consagrada por el artículo 9.3 de la Constitución Española y principio esencial del Estado de Derecho; la denominada “nulidad en

<sup>33</sup> Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII legislatura, serie B, núm. 319-1, de 15 de octubre de 2018.

cascada” que conlleva la nulidad de los planes, esencialmente en el planeamiento urbanístico de desarrollo, consecuencia de la naturaleza reglamentaria o de disposición de carácter general atribuida a los planes; o la propia necesidad de “una reflexión más profunda” acerca de la determinación de la naturaleza jurídica de los planes territoriales y urbanísticos “a la vista de las opiniones doctrinales más autorizadas emitidas en los últimos años, que abogan por la reconsideración de la naturaleza exclusivamente normativa de dichos instrumentos de ordenación”, son sólo algunos de los argumentos en que el texto justifica la necesidad de la reforma.

Una de las cuestiones esenciales en la que incide es que sin perjuicio de que los planes incluyan normas, entiende que también contienen actos administrativos, el ejemplo al que remite, el acuerdo de aprobación y buena parte de sus determinaciones normativas. A partir de lo cual, apuesta, atendiendo, a su vez, a la heterogeneidad del contenido de los planes, por diferenciar sus consecuencias jurídicas, no debiendo ser las mismas en el caso de que se anulen determinaciones normativas que cuando afecta a otras de las que no puede predicarse dicho carácter. Lo anterior, lo sintetiza al indicar que “la nulidad absoluta y la imposibilidad de subsanación que se predica de la invalidez de las disposiciones generales no deberían aplicarse, sin más, a la anulación de determinaciones que son resoluciones administrativas de carácter general o particular, o a los vicios formales en que se haya incurrido en la tramitación”.

La proposición de ley planteaba, en base a las previsiones normativas de los artículos 9.1, 24, 103.1 y 106.1 de la Constitución, y aun a muy grandes rasgos, diferentes tipos de medidas, centradas en dos textos legales. Por un lado, en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) y, por otro, en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). Entre las previstas, destacar las relativas a la verdadera naturaleza de los instrumentos de ordenación y de los efectos que tiene su anulación, proyectadas fundamentalmente en el TRLSRU o las de carácter procesal, introduciendo algunas modificaciones en la LJCA, todo ello con la finalidad, como el texto reconoce expresamente, “de evitar consecuencias anulatorias desproporcionadas”, y sustentado, además, en diversos títulos competenciales estatales de los enumerados en el artículo 149 de la Constitución.

Algunas de las cuestiones principales que recogía esta proposición de ley, en relación al TRLSRU, eran, por un lado, la distinción entre las normas del plan, en tanto disposiciones administrativas de carácter general, y las determinaciones sin carácter normativo. Consecuencia de lo cual, las segundas, no podrán ser objeto de nulidad de pleno derecho, sino que habrá de reconocérsele el vicio de la anulabili-

dad<sup>34</sup> y por otro, la reformulación de la acción pública en materia de urbanismo, mediante la modificación de la actual regulación contenida en el TRLSRU y, en síntesis, mediante “la restricción de la legitimación para ejercer la acción pública, como ocurre en el ámbito medioambiental, a las asociaciones sin ánimo de lucro que representen y defiendan la protección de los intereses generales y la función pública de la ordenación territorial y el urbanismo ofrece garantías más adecuadas y permite equilibrar en mejor y mayor medida, los intereses públicos y privados”.

Por su parte, entre las modificaciones que planteaba introducir en la LJCA, recogía, entre otras, la limitación del plazo para la impugnación indirecta; la concreción de las reglas para los diferentes supuestos de anulación de los planes; o la no afectación de la nulidad de un instrumento general a los instrumentos de desarrollo. Como se indica, en primer lugar, se limitaba, con carácter general, el plazo para la impugnación indirecta de las normas de los planes territoriales y urbanísticos, no pudiendo superar los cuatro años desde su publicación. En segundo lugar, se precisaban las reglas establecidas con carácter general por el artículo 71 de la LJCA para los distintos supuestos de anulación de los planes. En particular, que la causa de nulidad o anulabilidad que afecte a un solo ámbito material concreto o a un área territorial específica, sólo pueda tener efectos respecto de dichos ámbitos, o que, frente a la declaración por omisión de un trámite formal o procedimental, puedan conservarse las

<sup>34</sup> En la redacción dada por el anteproyecto al artículo 4.2. del TRLSRU, con carácter general los instrumentos de ordenación territorial y urbanística tendrían el carácter de actos administrativos generales que ordenan un ámbito territorial determinado, conteniendo las estrategias y decisiones que procedan sobre las infraestructuras, la programación temporal y la asignación de usos y aprovechamientos diferenciados. Con carácter particular, se prevé que puedan contener normas “que establezca, de acuerdo con la legislación aplicable, derechos y deberes, condiciones de los usos y de las actuaciones de transformación urbanística y edificatoria, parámetros para la implantación de usos, regímenes de protección del patrimonio histórico y natural y otros aspectos propios de su contenido”. Además, en el apartado 3, del artículo 4, se precisaba que “Las normas que incorporen los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán aprobarse conjunta o separadamente del resto de la documentación del instrumento de ordenación y tendrán la consideración de disposiciones administrativas de carácter general”. Por su parte, el artículo 55 del TRLSRU, encargado de regular los “actos nulos de pleno derecho”, pasaba a rubricarse “nulidad y anulabilidad”, precisando y distinguiendo dichos vicios para los instrumentos de planificación territorial y urbanística. Cabe destacar de la modificación prevista para dicho precepto, algunos aspectos: se reconocen como nulas de pleno derecho las normas incorporadas por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuando incurran en los vicios del artículo 47.2. de la LPAC. Pero junto a la misma, recoge la figura de la “nulidad parcial” (acogida, como hemos visto, con posterioridad, por la doctrina jurisprudencial), prevista para los supuestos en que el vicio afecte solo a determinados preceptos de la disposición o a una parte de su ámbito de aplicación o a un área territorial específica; la posibilidad de que las determinaciones no normativas de los planes sean nulas o anulables, conforme a la LPAC y la legislación específica; concreta los supuestos de nulidad de pleno derecho que afectará, en todo caso, a los acuerdos de aprobación definitiva que incurran en algunos de los casos tasados por el artículo 47.1. de la LPAC, pero, además, contempla que se produzca alguna de las circunstancias que el propio texto enumeraba de manera tasada, entre otros, para los casos de ausencia total y absoluta del procedimiento de evaluación ambiental estratégica o la omisión del trámite de información pública.

actuaciones y trámites procedimentales no afectados por el vicio, permitiéndose retrotraer las actuaciones al momento oportuno para permitir su subsanación. Incluso, se preveía que el órgano jurisdiccional determinase en Sentencia el plazo para que la Administración procediese a dicha subsanación, plazo que, en todo caso, se limitaba a un año, pudiendo la Sentencia, con carácter excepcional, ampliarlo hasta un máximo de seis meses más. En tercer lugar, se añadía un nuevo apartado al artículo 73 de la LJCA para precisar que la anulación de un instrumento de ordenación no debía afectar a los planes que lo desarrollan, salvo previsión contraria de la Sentencia.

No obstante, y como ya se ha adelantado, dicho intento de modificación legislativa, finalmente no llegó a tramitarse. Razón que parece justificar que por parte del actual ejecutivo se haya retomado, siendo publicada en junio de 2021, una consulta pública sobre el Anteproyecto de Ley para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística, impulsado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana<sup>35</sup> y que, como se apuntaba, sigue en lo esencial el proyecto presentado en el año 2018, esto es, centrarse en la modificación del TRLSRU y de la LJCA. La consulta pública, realizada con carácter previo a la elaboración del propio borrador de la norma, se proponía conocer la opinión de los sujetos y organizaciones más representativos y potencialmente afectados por la misma, en aspectos muy concretos: los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; la necesidad y oportunidad de su aprobación; los objetivos de la norma; y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En otro orden de cosas, y desde una perspectiva autonómica, cabe siquiera citar algunos avances autonómicos, aunque, hasta el momento limitados para la entidad del problema. Cabe señalar la legislación canaria que, con ocasión de la regulación de las “relaciones entre planes y criterios de interpretación”, se refiere expresamente a las consecuencias de la declaración de invalidez tanto de los instrumentos de gestión como de los planes de desarrollo, tratando de resolver la cuestión, mediante la previsión contenida en su artículo 9.3. que predica “La invalidez de un plan jerárquicamente superior no afectará por sí sola a los planes de desarrollo e instrumentos de gestión que por razón de especialidad y autonomía en el modelo territorial y urbanístico mantengan una autonomía funcional respecto de aquel”. Precisamente, la previsión de extender la no afectación de la invalidez del plan urbanístico general al plan de desarrollo, resulta una cuestión más polémica en la medida en que entra en juego las previsiones contenidas en la legislación básica estatal relativas a la invalidez de los actos y disposiciones generales.

---

<sup>35</sup> Disponible en <https://www.aue.gob.es/noticias/mitma-anteproyecto-de-ley-para-reforzar-la-seguridad-juridica-en-el-ambito-de-la-planificacion-territorial-y-urbanistica> (última consulta 23/04/2022).

Por su parte, Navarra establece la conservación de actos y trámites válidamente realizados en el procedimiento de tramitación el plan, previendo que las mismas sean susceptibles de preservarse para el caso de anulación de los planes<sup>36</sup>.

De manera muy reciente, el nuevo marco andaluz en materia de ordenación del territorio y urbanismo, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), también se pronuncia al respecto. De esta forma, el artículo 7, está dedicado, como su propia denominación señala, a la “Invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística”.

El precepto parte del reconocimiento expreso, en el apartado 1, de que tanto los instrumentos de ordenación territorial como urbanística están sujetos al régimen de invalidez previsto en la legislación estatal, así como la nulidad de pleno derecho, en todo caso, de las determinaciones de los instrumentos que vulneren las normas sustantivas de las leyes. No obstante, contiene importantes matices. En primer lugar, en el apartado 2, establece que la invalidez de parte de un instrumento de ordenación no implicará la de las partes de este independientes de aquella y las que sean susceptibles de gestión y ejecución autónomas, con una salvedad: cuando la parte viciada sea de tal importancia que sin ella no se hubiera aprobado el instrumento de ordenación o quedará desvirtuado el modelo de ordenación propuesto por el instrumento de ordenación urbanística. En segundo lugar, el apartado 3 del señalado artículo 7, contiene otra excepción al régimen de invalidez de los instrumentos de ordenación, previendo que, la misma no implicará, necesariamente, la de otros o la de instrumentos de gestión cuyas determinaciones se puedan sustentar directamente en leyes, reglamentos u otros planes o bien tengan independencia funcional respecto de lo anulado, precisando que los instrumentos de ordenación o de gestión tienen independencia funcional, a los efectos del precepto, cuando su desarrollo y ejecución sea posible en sus propios términos, incluso en el caso de desaparición del texto anulado.

Aunque el precepto recoge en parte ya la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo en torno a la posibilidad de nulidad parcial, incorpora aspectos como la ya señalada posibilidad de no afección de la nulidad de un instrumento de ordenación

<sup>36</sup> En este sentido, la disposición adicional octava “Instrumentos declarados nulos” del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, dispone que: “Un instrumento de ordenación del territorio o un instrumento de planeamiento municipal que hubiera sido declarado nulo por sentencia judicial podrá tramitarse de conformidad con el procedimiento vigente al tiempo de la aprobación definitiva de aquel.

Lo previsto en el párrafo anterior solo será de aplicación en los casos en los que la declaración de nulidad se haya efectuado por defectos formales.

Todos los informes sectoriales que se hubieran emitido cuando se tramitó el proyecto que ha quedado anulado y que hubieran resultado positivos se incorporarán automáticamente a la nueva tramitación, sin que sea necesario volver a solicitarlos o emitirlos, siempre y cuando no haya cambiado la normativa aplicable”.

“a otros”, entendiéndose por tales los instrumentos de desarrollo, cuestión que como se señalaba con anterioridad resulta más polémica por el posible conflicto que podría producirse con la legislación estatal básica, en análogos términos a lo indicado con la previsión de la legislación canaria, si bien lo acota a los supuestos en que su desarrollo y ejecución sea posible en sus propios términos, lo que no siempre concurrirá, en particular, en los planes urbanísticos máxime cuando se dicten en desarrollo y como necesario complemento de los mismos.

En síntesis, desde diferentes ámbitos y centrado en el marco legislativo, se observa cómo se trata de poner solución a la problemática que representa la masiva nulidad de instrumentos. Sin embargo, continuamos ante un debate abierto y una problemática que persiste en el tiempo.

## V. CONCLUSIONES

La entidad de las consecuencias que viene originando el importante número de planes territoriales, pero también urbanísticos (incluso en mayor medida estos últimos, dado su mayor número), declarados nulos de pleno derecho por los tribunales de lo contencioso-administrativo, en tanto competentes, es una problemática que no ha pasado desapercibida. Lejos de ello, se encuentra en el candelero del debate doctrinal desde hace años, si bien este debate se incrementa día a día fruto de las graves consecuencias que esta cuestión jurídica viene dando lugar y de la masiva nulidad de instrumentos que se sucede.

Además, en la mayoría de ocasiones, la temida declaración de nulidad del plan tiene lugar por defectos formales en la tramitación o aprobación del mismo, lo que genera, si cabe, más incertidumbre, dada la amplitud de trámites procedimentales e informes sectoriales que los mismos requieren. Consecuencia de lo anterior es que en un instrumento de planificación territorial declarado nulo por defectos formales, los tribunales no entran al fondo del mismo, no teniéndose por tanto la oportunidad de conocer el acierto o no de los modelos territoriales o urbanísticos previstos en los mismos, lo que en esencia representa el fondo de la cuestión.

No se puede obviar los importantes recursos públicos, tanto materiales como humanos, que son precisos para poner en marcha la maquinaria dirigida a aprobar un instrumento, así como los años que son precisos, insistimos, por la complejidad que dichos procedimientos administrativos conllevan conforme a nuestro ordenamiento jurídico y en el que incide no sólo la normativa territorial o urbanística de referencia, sino también un importante número de normativa sectorial por su incidencia en los mismos y que debe ser acatada. Por contra, frente a ello, y para el ya complejo caso de lograr la aprobación definitiva en vía administrativa de un plan,

queda expedita su revisión por los órganos jurisdiccionales, con el resultado en no pocas ocasiones indicado, de su declaración de nulidad de pleno derecho, máximo reproche que nuestro ordenamiento jurídico prevé para los actos y disposiciones administrativas que adolecen de algún tipo de vicio o infracción del ordenamiento jurídico, con su consiguiente expulsión del mismo.

La controvertida naturaleza jurídica de los planes territoriales en tanto reglamentos constituye, en síntesis, el objeto del debate. Precisamente por ello, y con el sustento de un amplio sector doctrinal, e incluso se atisba, aun tímidamente, pero en lo que no deja de ser un gran paso, un cierto giro en nuestra doctrina jurisprudencial que comienza a reconocer la posibilidad de la nulidad parcial en los planes. Tienen carácter reglamentario, parece indudable, pero también lo es, su particularidad y singularidad, lo que viene a justificar que cuenten con la consiguiente regulación jurídica capaz de dar una respuesta adecuada a una realidad que, hasta el momento, y pese a las múltiples voces que se alzan en este sentido, no cuenta con solución. Además, y pese a los escasos hasta el momento, pronunciamientos judiciales, también se comienza a diferenciar entre los presupuestos requeridos a un plan territorial frente a un plan urbanístico, en aras a la determinación de la nulidad de los mismos, observándose una mayor flexibilidad en los primeros precisamente sustentado en su ámbito y objeto. La casi completa analogía que hasta el momento se predicaba para ambos instrumentos queda resuelta en una muy reciente STS que precisamente se encarga de perfilar y aclarar que no todo vicio que pueda ser determinante de nulidad en un plan urbanístico ha de serlo, por simple analogía, en un plan territorial. Y es que, como ya se venía señalando, no puede entenderse una analogía completa entre los mismos y, por ende, en su consideración y régimen jurídico. Los planes territoriales están llamados a establecer las directrices generales del ámbito que planifican sin que ello implique una transformación directa e inmediata del suelo, su función es más estratégica y de coordinación, frente al marcado carácter transformador del planeamiento urbanístico. Consecuencia de lo cual, la precisa diferenciación en su consideración jurídica y en los efectos que los mismos producen.

Pese a lo anterior, es preciso y fundamental que al debate doctrinal y las voces autorizadas que se alzan en este sentido, le siguiera la adecuada y acertada reforma normativa, según parece y a la luz de los datos, nuevamente en marcha, poniendo de esta forma fin a una problemática que sigue en continuo e incesante crecimiento.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

AGOUÉS MENDIZABAL, C., “La modulación de los efectos de la invalidez de los reglamentos”, en *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, (2017), p. 361-410.

BAÑO LEÓN, J.M., “Reconsideración sobre el régimen de impugnación del plan urbanístico”, en GIFREU i FONT, J., BASSOLS COMA, M., MENÉNDEZ REXACH, Á. (dirs.) y BALLBÉ PRUNÉS, M. (hom.): *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, (2016), pp. 859-871.

BAÑO LEÓN, J.M., “El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción”, en *Práctica Urbanística*, núm. 144, (2017).

BAÑO LEÓN, J.M., “Un plan jurídico de reforma para los planes urbanísticos”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, (2017), pp. 43-56.

BASSOLS COMA, M., “La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación”, en SORIA MARTÍNEZ, G., BASSOLS COMA, M. y GARBAYO BLANCH, J., *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 27-102.

BELADÍEZ ROJO, M., “La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 133, (1994), pp. 155-188.

CANO CAMPOS, T.R., “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo”, en *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 5, (2018), pp. 7-27.

CANO CAMPOS, T.R., “La invalidez como fundamento de la revisión de oficio: la distinción entre nulidad y anulabilidad en Derecho Administrativo”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 30-31, (2019), pp. 159-178.

DOMENECH PASCUAL, G., *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 29, (1959), pp. 161-185.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1974.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo I*, 17ª ed., Civitas - Thomson Reuters, Madrid, 2015.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “Nulidad de reglamentos y actos dictados durante su vigencia”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 14, (1977), pp. 387-393.

GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., “Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto”, en *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 5, (2018), pp. 46-68.

GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., “Límites a la declaración de nulidad del planeamiento”, en LÓPEZ RAMÓN, F. y VILLAR ROJAS, F.J. (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2017, pp. 411-459.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “Los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos en Andalucía y su repercusión en las edificaciones ilegales”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96, (2016), pp. 47-84.

LÓPEZ RAMÓN, F., “Planificación territorial”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 114, (1987), pp. 127-179.

LÓPEZ RAMÓN, F., “La calificación de los vicios de los reglamentos”, en *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 5, (2018), pp. 27-45.

LÓPEZ RAMÓN, F., “La invalidez de reglamentos y planes entre la interpretación y la reforma”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 214, (2021), pp. 57-98.

MARTÍN REBOLLO, L., “De nuevo sobre la invalidez en el derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos. (Una reflexión y algunas propuestas)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 210, (2019), pp. 91-122.

MENÉNDEZ REXACH, Á., “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: el control de las actuaciones de interés regional”, en *Encuentros multidisciplinares*, núm. 50, (2015), pp. 42-49.

MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M., *El planeamiento urbanístico*, Iustel, Madrid, 2009.

PAREJO ALFONSO, L., “El giro jurisprudencial, con autoimposición de límites, en materia de nulidad de los planes urbanísticos”, en *Práctica Urbanística*, núm. 166, (2020).

PÉREZ ANDRÉS, A.A., “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 147, (1998), pp. 97-138.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 195, (2014), pp. 197-215.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes”, en *Práctica Urbanística*, núm. 141, (2016).

TESO GAMELLA, M.P., “La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 210, (2019), pp. 69-90.

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?”, en *Práctica Urbanística*, núm. 165, (2021).

VIDAL VERA, R., “La declaración de nulidad de los planes de acción territorial, en especial, del PATIVEL: comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 11 de febrero de 2021”, en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 46, (2021), pp. 245-262.