

**A propósito del artículo 7 de la Ley Andaluza 7/2021:
invalidez de planes territoriales y urbanísticos**

**On article 7 of law 7/2021 of the Andalusian Parliament:
invalidity of territorial and urban plans**

Manuel Rebollo Puig¹

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Córdoba

SUMARIO: I. OBJETO Y PRETENSIONES DEL ESTUDIO. II. LA JURISPRUDENCIA SOBRE LA INVALIDEZ DE LOS PLANES. III. LOS NEFASTOS EFECTOS DE ESTA JURISPRUDENCIA Y LOS INTENTOS LEGISLATIVOS DE CORREGIRLA. 1. El reconocimiento de las consecuencias desproporcionadamente lesivas de esta jurisprudencia. 2. La tentativa estatal de corregir esta jurisprudencia. 3. Intentos autonómicos de paliar o moderar esta jurisprudencia. La posición de la LISTA. 4. Los límites competenciales de las Comunidades Autónomas. IV. ELEMENTOS PARA RECONSIDERAR LA JURISPRUDENCIA DESCRITA. LAS APORTACIONES DE LA LISTA. 1. Premisa: es una jurisprudencia con base mayoritariamente doctrinal; por eso abierta a su reconsideración, incluso sin modificaciones legislativas. 2. Sobre la naturaleza reglamentaria de los planes y el silencio de la LISTA. 3. Sobre si los vicios de procedimiento son determinantes de nulidad. El artículo 7.1 LISTA. 4. Sobre la convalidación y conservación de trámites. 5. Sobre el estrecho juego de la nulidad parcial y el artículo 7.2 LISTA. 6. Sobre las consecuencias de los hechos producidos al socaire de la aparente vigencia del plan declarado nulo. 7. Actos y planes dictados en el marco del plan nulo que pueden encontrar fundamento al margen de ese plan. El artículo 7.3 LISTA. 8. Sobre la facultad de los tribunales para moldear los efectos de sus sentencias anulatorias. A) Planteamiento. B) Previsiones legales sobre moderación de los efectos.

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

Recibido: 29-10-2022

Aceptado: 10-11-2022

C) ¿Cabe esa moderación sin reforma legal? V. BASES PARA UNA RELATIVIZACIÓN DE LA NULIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL.VI. CONCLUSIÓN

RESUMEN: Se sintetiza la jurisprudencia sobre la invalidez de los planes y se ponen de relieve sus consecuencias desproporcionadamente perjudiciales y la debilidad de sus fundamentos. En ese contexto se señalan las aportaciones del artículo 7 de la nueva ley andaluza y se expone que, aunque obligadamente modestas, están en la dirección correcta. Asimismo se hacen reflexiones más generales sobre la necesaria reconsideración del régimen de la nulidad en el Derecho Administrativo español.

PALABRAS CLAVE: Planes urbanísticos. Invalidez. Legislación autonómica.

ABSTRACT: This article synthesizes the case law on the invalidity of urban plans and highlights its disproportionately harmful consequences and the weakness of its foundations. In this context, the contributions of article 7 of the new Andalusian law of impulse for the sustainability of the territory of Andalusia makes contributions that, although necessarily modest, are in the right direction. This paper also makes more general reflections on the need to reconsider the regime of nullity in Spanish Administrative Law.

KEYWORDS: Urban plans. Invalidity. Autonomous Community legislation.

I. OBJETO Y PRETENSIONES DEL ESTUDIO

De entre las muchas novedades de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (en adelante, LISTA) ha llamado la atención la de su art. 7 que tiene la siguiente redacción:

Invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística

1. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística estarán sujetos al régimen de la invalidez según lo que establezca la legislación estatal. Serán en todo caso nulas de pleno derecho las determinaciones de los instrumentos de ordenación que vulneren las normas sustantivas de las leyes.
2. 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, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella no se hubiera aprobado el instrumento de ordenación o quedara desvirtuado el modelo de ordenación propuesto por el instrumento de ordenación urbanística.

3. La invalidez de un instrumento de ordenación 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 tengan independencia funcional respecto a lo anulado. Se entiende que un instrumento de ordenación o de gestión posee independencia funcional, a los efectos de este artículo, cuando su desarrollo y ejecución sea posible en sus propios términos, aun con la desaparición del texto anulado.

Algunos han recibido este art. 7 con satisfacción como si diera solución a los problemas que se están planteando ante la frecuente anulación de planes. Otros lo han visto con recelo: como si disminuyera el valor de las prescripciones legales sobre la elaboración de los planes; como si supusiera merma de su pleno control por los Tribunales y, por tanto, de la tutela judicial efectiva; y, sobre todo, desde otra perspectiva, como si entrañara una invasión del legislador andaluz en las competencias estatales. Creo que no hay motivos ni para aquel optimismo ni para estos recelos. Y es que, aunque el art. 7 LISTA está en la dirección correcta, poco hace porque poco más podía hacer una ley autonómica.

Para comprender y valorar cabalmente lo que la LISTA ha hecho y lo que no ha hecho en relación con la invalidez de los planes es necesario ofrecer el panorama de la situación actual, de su origen y de sus razones o sinrazones. A eso dedicaré las siguientes páginas con análisis de los distintos aspectos de ese régimen de invalidez y de las precisiones que respeto a alguno de ellos añade la LISTA. No detendré ahí, sin embargo, el estudio. Trataré también de exponer las líneas de solución que entiendo pertinentes, en esencia coincidentes con las que ha propuesto la doctrina que ha hecho un examen certero de la cuestión y contribuciones muy valiosas de las que aquí me serviré con las referencias imprescindibles. Pero, en mi opinión, la verdadera solución no debe limitarse al problema concreto de la invalidez de los planes sino llevar a una reconsideración general de la invalidez en el Derecho Administrativo. Algunos apuntes sobre ello haré finalmente.

II. LA JURISPRUDENCIA SOBRE LA INVALIDEZ DE LOS PLANES

La jurisprudencia sobre la invalidez de los planes de urbanismo está consolidada y es coherente en casi todos sus elementos. Aunque haya algunas sentencias que la matizan, puede sintetizarse así²:

² Una exposición más completa de esta jurisprudencia con cita de las sentencias más relevantes realicé en “Efectos de las sentencias anulatorias de reglamentos; en especial, su retroactividad”, publicado en el n° 100 (2018), pp. 469 y ss., de esta misma Revista.

1º) Los planes de urbanismo son reglamentos. O, al menos, son asimilables a los reglamentos en cuanto a su régimen de impugnación y de invalidez³.

2º) Los reglamentos -y, por tanto, los planes de urbanismo- solo conocen un grado de invalidez, el más severo, el de la nulidad de pleno derecho. Todos los vicios invalidantes son de nulidad. También es así cuando se trata de vicios de procedimiento, vicios estos que se aprecian con frecuencia⁴ y que, además, originan una nulidad total del plan sin analizar la incidencia que hubiera podido llegar a tener el trámite omitido.

3º) Las consecuencias de la declaración de nulidad de pleno derecho de los planes son drásticas. Pueden exponerse así:

a) Los efectos de la declaración de nulidad se proyectan, desde luego, sobre el futuro con la imposibilidad de aplicar el plan desde la declaración de nulidad y de que, por tanto, ofrezca fundamento a nuevos planes de desarrollo o a actos de ejecución del plan viciado.

b) Los efectos de la declaración de nulidad se proyectan también sobre el pasado. Es la eficacia *ex tunc* o retroactiva de la declaración de nulidad. En su virtud, también son nulos los planes de desarrollo y los actos de ejecución del plan nulo que se hayan aprobado antes de pronunciarse tal nulidad⁵. Además, tiene otras consecuencias como las civiles⁶, las tributarias⁷ y la de eventual responsabilidad patrimonial de la Administración⁸.

³ Hace repaso de esa asimilación jurisprudencial CALVO ROJAS, E., “Los planes urbanísticos como disposiciones de carácter general. Problemas que suscita la declaración de nulidad de los instrumentos de planeamiento. Suspensión cautelar de la efectividad de los planes impugnados en vía jurisdiccional”, en GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., ALONSO GARCÍA, R. (Coord.) *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Civitas, 2012, I, pp. 822 a 825.

⁴ Una visión pormenorizada de los vicios formales de los planes apreciados por los tribunales ofrecen ALONSO MAS, M. J., *La nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico por vicios ajenos a su contenido*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 34 a 94; y VALENZUELA RODRÍGUEZ, M. J., *La anulaciones de instrumentos de planeamiento*, RDU editores, 2019, pp. 89 a 183.

⁵ No se trataría propiamente de un supuesto de invalidez sobrevenida sino originaria. Así lo explica certeramente CANO CAMPOS, T., *La invalidez sobrevenida de los actos administrativos*, Civitas, 2004, pp. 277-278, que, no obstante, apunta algunas excepciones que no afectan a lo que aquí analizamos.

⁶ Vid. SORIA MARTÍNEZ, G., GARBAYO BLANCH, J. “Consecuencias de la nulidad del plan sobre los contratos civiles de transmisión”, en SORIA MARTÍNEZ, G., BASSOLS COMA, M. (Coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 263 y ss.

⁷ ARIÑO SÁNCHEZ, R., “Efectos fiscales de la nulidad de los planes”, en SORIA MARTÍNEZ, G. y M. BASSOLS COMA (Coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

⁸ Vid. ALONSO MAS, M. J., “La responsabilidad patrimonial derivada de la nulidad del planeamiento”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 52 (2019); e IGLESIAS GONZÁLEZ, F., “Responsa-

c) No cabe la subsanación del plan nulo ni, en consecuencia, según dicen los tribunales, la conservación de trámites del procedimiento seguido para su tramitación. En consecuencia, si se pretende elaborar un nuevo plan en sustitución del declarado nulo habrá que tramitar el nuevo plan desde el principio.

d) Se produce la reviviscencia del plan derogado que hay que entender que estuvo vigente en todo momento, también en el periodo que medió entre la aprobación del plan nulo y el de su declaración de nulidad. No es, pues, que resucite; es que realmente, aunque otra cosa pareciera, nunca estuvo muerto.

4º) No se admiten más excepción a esas severas consecuencias que la plasmada en los arts. 73 LJCA y 106.4 *in fine* LPAC que salvan de la aniquilación a los actos de aplicación devenidos firmes antes de la declaración de nulidad. La excepción se aplica con muchos límites. Por lo pronto, solo beneficia a actos, no a reglamentos; por tanto, no a los planes de desarrollo del nulo aunque haya pasado el plazo para su impugnación directa. Los tribunales excluyen también a las expropiaciones y ocasionalmente a ciertos actos de gestión urbanística⁹. Asimismo quedan fuera las autoliquidaciones tributarias¹⁰ y, por las mismas razones, cabrá entender que tampoco se benefician del art. 73 LJCA las comunicaciones y declaraciones responsables urbanísticas¹¹. Sobre todo erosiona la virtualidad de esta excepción la admisión de revisión de oficio de los actos salvados por esta vía: la declaración de nulidad del plan “no

bilidad patrimonial por nulidad del planeamiento”, en SORIA MARTÍNEZ, G. y BASSOLS COMA, M. (Coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

⁹ Da cuenta críticamente de ello SUAY RINCÓN, J., “La «afectación» de la anulación de los planes de urbanismo a sus actos de ejecución: la perspectiva de la ley jurisdiccional”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n° 324 (2018), pp. 49 a 51 y 59; y después en *Urbanismo y justicia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 165 a 168 y 210-211.

¹⁰ TESO GAMELLA, M. P., “La impugnación de reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad”, *Revista de Administración Pública*, n° 210 (2019), p. 86: “cuando el tributo se autoliquidado no hay propiamente un acto administrativo y no puede aplicarse, en consecuencia, la limitación de efectos que, con carácter general, establece el art. 73 LJCA”. Aunque luego apunta la posibilidad de introducir matizaciones porque “no son actos administrativos, pero se parecen”.

¹¹ Lo sostiene en “Disciplina urbanística y declaraciones responsables”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 198 (2019), p. 70: “Tampoco es de aplicación el art. 73 LJCA: ante la anulación de un plan, salva las licencias que hubieran devenido firmes; pero si solo hubo comunicación o declaración nada hay que preservar porque no hubo ningún acto administrativo que haya podido ganar firmeza de modo que la Administración podrá ordenar ahora la reposición de la realidad alterada si es disconforme con el plan revivido que era el realmente aplicable”. En principio, VILLAR ROJAS, F. J., “El régimen jurídico del acto firme dictado en aplicación de un reglamento posteriormente anulado”, *Revista de Administración Pública*, n° 215 (2021), pp. 53-54, expone la misma tesis. Pero finalmente afirma que “las actuaciones amparadas por declaraciones responsables o comunicaciones previas merecen la condición de actos firmes, cuya validez no resulta afectada por la nulidad de la disposición general, en tanto que situaciones jurídicas subjetivas consolidadas...”. Es razonable. Pero no encuentra apoyo en la jurisprudencia, que es lo que ahora nos interesa, pues choca con lo que los tribunales declaran ante autoliquidaciones tributarias.

afectará por sí misma” a los actos firmes, como dice el art. 73 LJCA; pero, aunque no “por sí misma”, esa declaración de nulidad permitirá, según cierta jurisprudencia, revisar de oficio esos actos firmes y, a la postre, declarar su nulidad¹².

5º) A lo anterior hay que sumar un régimen procesal en el que hay elementos que tienden a posibilitar estas declaraciones de nulidad, como la acción pública (*rectius*: acción popular); y que potencian sus efectos a través de una muy amplia ejecución de las sentencias anulatorias de planes en la que se permiten concretar múltiples consecuencias de la declaración de nulidad, incluido un extenso juego del art. 103.5 LJCA¹³. Hay otros elementos en sentido contrario que estrechan las vías para conseguir la nulidad del plan. Sobre todo juega en esta dirección la regla según la cual no cabe alegar vicios de procedimiento en los recursos indirectos contra reglamentos y planes.

Aunque es mucho más reducida la jurisprudencia sobre la invalidez de los planes de ordenación territorial, lo mismo que acaba de exponerse para los planes urbanísticos se extiende *mutatis mutandis* a esos otros planes, al menos cuando, como es lo más frecuente, son aprobados por la Administración autonómica y no por ley¹⁴.

III. LOS NEFASTOS EFECTOS DE ESTA JURISPRUDENCIA Y LOS INTENTOS LEGISLATIVOS DE CORREGIRLA

1. El reconocimiento de las consecuencias desproporcionadamente lesivas de esta jurisprudencia

Nadie duda de que, con la jurisprudencia expuesta, la declaración de nulidad de los planes urbanísticos, especialmente de los planes generales, origina consecuencias desastrosas. Máxime cuando esa declaración de nulidad llega, como es frecuente, muchos años después de su aprobación. Se proyecta, salvo que hayan devenido firmes, sobre los numerosos actos (licencias, legalizaciones, órdenes de ejecución, proyectos

¹² En esa línea, STS 440/2019, de 1 de abril. Ante la declaración de nulidad del reglamento que organizó la Agencia Tributaria de Andalucía y un acto administrativo, ya devenido firme, que había dictado tal Agencia, dice: “... se infiere de su contenido (del contenido del art. 73 LJCA), al emplear la expresión «por sí misma», que caben otras vías para impugnar aquellos actos firmes nulos de pleno derecho dictados al amparo de reglamentos declarados nulos, como sin duda es el procedimiento de revisión dispuesto al efecto”. Asume esa tesis, que considero errónea, la Ley gallega 2/2017, de 8 de febrero, a la que luego me referiré, pues en su art. 85.2, dando por hecha la posibilidad de revisar de oficio los actos firmes dictados en ejecución de un plan anulado, simplemente ordena que se apliquen los límites a la revisión de oficio ponderando el desarrollo urbanístico alcanzado al amparo del plan anulado. En contra, REBOLLO PUIG, M. (2018: 517).

¹³ Vid. REBOLLO PUIG, M., “Nulidad de actos y reglamentos por contrariar sentencias”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 104 (2019), pp. 45 y ss., en especial pp. 67 a 72.

¹⁴ Vid. RANDO BURGOS, E., “La nulidad de pleno derecho en los planes territoriales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 112 (2022), pp. 53 a 89.

de urbanización, etc.), los contratos y convenios, así como sobre los planes inferiores que se habrán producido durante el largo periodo que medía entre la aprobación del plan y la firmeza de su declaración de nulidad; también sobre los efectos directos del plan y sobre las actuaciones materiales o pagos realizados, que se convertirán en pagos sin causa. Por decirlo en términos coloquiales, lo pone todo patas arriba creando un desorden con consecuencias económicas, sociales y jurídicas funestas con notable incertidumbre para los particulares y para la propia Administración que genera parálisis o ralentización de las inversiones y de la satisfacción de las necesidades colectivas. La reviviscencia del plan anterior -esto es, de aquél que el nulo pretendió pero no logró derogar- conseguirá en algunas ocasiones mitigar estas consecuencias, pero otras muchas veces la aplicación de ese antiguo plan, que se concibió para una situación distinta y superada, será más semillero de nuevos problemas que de soluciones.

La doctrina lo pone de relieve¹⁵, como lo hacen los ayuntamientos y los sectores sociales y económicos más directamente afectados. Pero lo interesante es destacar que nuestros jueces y tribunales también son conocedores de estas secuelas y derivaciones tan perjudiciales. No solo lo han reconocido en artículos y a título individual¹⁶. Ocasionalmente el TS lo ha reconocido en alguna sentencia. Es el caso de la importante STS 569/2020, de 27 de mayo. En ella, por muchas razones jugosa y que citaremos varias veces, se lee: "... es lo cierto que la mencionada jurisprudencia (o sea, la que hemos sintetizado más arriba) es cuestionada tanto por la doctrina como por los propios agentes que intervienen en el ámbito urbanístico, por el rigor de esa declaración, con el añadido de que se pueda decretar tras varios años de vigencia del Plan, a veces lustros... Ello genera, casi la totalidad de las veces, graves problemas de toda índole (...) con supuestos que trascienden, y no para bien, del ámbito jurídico, con merma de la credibilidad que ha de rodear la actuación del Poder Judicial y, lo que es más relevante, con quiebra del principio de seguridad jurídica...". Al reconocimiento de su "rigor", de "graves problemas de toda índole" y de la "quiebra del principio de seguridad jurídica", suma el TS la confesión de que esa jurisprudencia "merma la credibilidad del Poder Judicial". Confiesa, pues, las consecuencias perturbadoras de su propia jurisprudencia.

¹⁵ Es ya lugar común. Pero merece cita el trabajo de J. A. SANTAMARÍA PASTOR, "Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes", *Práctica Urbanística*, nº 141 (2016), que dio la voz de alarma sobre el fenómeno, sus causas y sus consecuencias.

¹⁶ Por ejemplo, el magistrado del Tribunal Supremo R. FERNÁNDEZ VALVERDE, en "La modificación del planeamiento urbanístico como vía para convalidar la nulidad del planeamiento. Evolución jurisprudencial y supuestos de imposibilidad de ejecución de sentencias", en J. AGUDO GONZÁLEZ (Coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Bosch, Barcelona, 2018, p. 92, dice: "Posiblemente las consecuencias jurídicas de tales sentencias -nulidad de pleno derecho derivada de la naturaleza de disposición de carácter general del planeamiento- resulte excesiva, y sus consecuencias, en muchos casos, absolutamente demolidoras, desproporcionadas y absurdas".

2. La tentativa estatal de corregir esta jurisprudencia

Es consciente también el legislador estatal. No hay una ley que haga un reconocimiento similar. Pero sí hay una célebre Proposición de Ley muy expresiva. Me refiero a la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística que presentó el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso publicada en el Boletín Oficial del Congreso de 15 de octubre de 2018¹⁷. Quedó abortada por la disolución anticipada de las Cortes en la azarosa y efímera XII legislatura¹⁸. Pero no parece aventurado detectar en ella un sentir generalizado sobre las indeseables consecuencias que estaban arrastrando las anulaciones de planes. Tal Proposición, tras enfatizar el valor de la seguridad jurídica, partía, y así lo explicitaba su Exposición de Motivos, de que la jurisprudencia descrita era muy lesiva de tal seguridad. Por ejemplo, decía: “El dilatado transcurso de tiempo que medida ente la entrada en vigor de dichos planes y las sentencias que los anulan, así como la reviviscencia de los planes anteriores, provoca una crisis en el sistema que pone en peligro la propia credibilidad del ordenamiento jurídico”. Después hablaba de “un perjuicio desproporcionado”, de “consecuencias anulatorias desproporcionadas”... Aceptemos, por tanto, que también el legislador estatal es consciente de que la jurisprudencia antes reseñada origina efectos excesivamente perjudiciales. Eso es lo que ahora quería destacar. Dejemos para después la alusión a algunas de sus soluciones que, con razón, merecieron inmediata atención¹⁹. Diré ahora solo que, además de incidir en todo el régimen de invalidez de los planes (solo de los planes, no de los actos y reglamentos en general; por eso modificaba el TRLSRU, pero no la LPAC), también pretendía alterar la regulación procesal (con reforma de la LJCA), sobre todo limitando el contenido de las sentencias anulatorias de planes, imponiendo un plazo para los recurso indirecto y reduciendo la acción pública (reduciendo, por no decir sustituyendo la acción pública por una legitimación basada en intereses legítimos colectivos, lo que propiamente es distinto).

¹⁷ Esta Proposición de Ley tiene su origen en un Anteproyecto de Ley del que el Ministerio de Fomento dio noticias el 23 de abril de 2018, presentándolo incluso a la correspondiente Conferencia Sectorial el siguiente 30 de mayo. Al producirse el cambio de Gobierno en junio de 2018, parece que el Grupo Parlamentario Popular hizo suyo mediante la Proposición el contenido de aquel Anteproyecto. Vid. VALENZUELA RODRÍGUEZ, M. J. (2019): 355).

¹⁸ PASCUAL MARTÍN, J. I., “Réquiem por la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”, *Práctica urbanística*, n.º 160 (2019).

¹⁹ Vid. TOLOSA TRIBIÑO, C., “Reflexiones sobre la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 328 (2019), pp. 19 y ss.; y GARCÍA MORAGO, H., “Observaciones sobre la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”, *Revista de Derecho urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 326 (2018), pp. 59 y ss.

3. Intentos autonómicos de paliar o moderar esta jurisprudencia. La posición de la LISTA

También los legisladores autonómicos han expresado alguna vez su preocupación por las situaciones indeseables a que conducen las anulaciones de planes. Muestra de ello es la Exposición de Motivos de la Ley gallega 2/2017, de 8 de febrero: “Es preciso dotar de certeza y seguridad jurídica a la ciudadanía y a los distintos operadores en el campo urbanístico, sin perjuicio del más absoluto respeto a las resoluciones judiciales. Ante el vacío legal existente, procede acometer la regulación de la forma de actuar en los casos en que, tras la declaración de nulidad del planeamiento urbanístico, <<reviva>> un planeamiento anterior que no responde ni al actual modelo de ciudad ni a las necesidades urbanísticas existentes y cuya aplicación resulta incompatible con el logro de los objetivos de bienestar socioeconómico...”. Y no se han quedado en el lamento sino que algunas Comunidades Autónomas han intentado aportar vías de solución.

Entre las que han aspirado a ofrecer solución, lo normal ha sido, sin pretender matizar de ningún modo la jurisprudencia, prever un remedio que aminore los daños. Consiste en permitir, junto con la suspensión de la eficacia del plan revivido, la aprobación de una ordenación urbanística provisional que rija hasta que entre en vigor el plan que definitivamente sustituya a aquél. En realidad, este remedio ya era posible en virtud de los arts. 51.1 y 70.3 TRLS/1976 y 163 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978. Allí la suspensión del plan vigente y correlativa aprobación de una ordenación urbanística provisional estaba prevista con carácter general, sin ninguna referencia específica al caso de la anulación de planes ni a la suspensión del plan redivivo. Pero, entre otros supuestos, cabía aplicarlo en el caso de la anulación de planes y así se ha hecho ocasionalmente. Como las leyes autonómicas mayoritariamente incluyeron preceptos similares a esos estatales preconstitucionales, en aplicación de aquellos se ha intentado afrontar la situación generada por la anulación de planes²⁰. Pero es que, además, algunas Comunidades Autónomas han incluido normas que específicamente establecen este mecanismo para el supuesto de la anulación de planes. Ejemplo claro ofrece la Ley urbanística de Castilla y León que, tras su reforma en 2014, dice en su art. 56.2: “En casos excepcionales, la Consejería (...) podrá suspender (...) la vigencia de los instrumentos de planeamiento (...) para su revisión o modificación en los plazos que se señalen al efecto, indicando la normativa que haya de aplicarse transitoriamente. Asimismo, en caso de anulación de los instrumentos que establezcan la ordenación urbanística, la Consejería podrá señalar los plazos y el procedimiento para la tramitación de la nueva ordenación, indicando

²⁰ Sobre ello y con referencia a supuestos concretos, vid. VALENZUELA RODRÍGUEZ, M. J. (2019: 281).

la normativa que haya de aplicarse transitoriamente²¹. Quienes han estudiado este mecanismo y sus frutos prácticos concluyen que no ha resultado efectivo y que, por el contrario, ha sido fuente de más dudas, de aumento de la litigiosidad y, a la postre, de mayor inseguridad²². Probablemente por coincidir con ese juicio negativo, la LISTA no ha explorado esta vía que más bien ha cerrado²³. Acaso, pese a los problemas que genera, hubiera sido oportuno que el legislador andaluz la previera. Lo cierto es que no lo ha hecho y que, por así decirlo, ha puesto todas sus esperanzas en una rectificación de la jurisprudencia actual, rectificación, eso sí, a la que trata de dar un impulso. Es lo que hace el art. 7 LISTA que se sitúa así en la misma dirección emprendida por el legislador canario que, como luego se verá, introdujo en su Ley 4/2017 del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos un precepto que trata de limitar la nulidad en cascada y, por tanto, de incidir en la jurisprudencia expuesta. Pero, ¿es que cabe rectificar esa jurisprudencia sin que el Estado modifique el marco legal en que se desenvuelve? Ante de buscar respuesta a esta pregunta crucial y ya que se han expuesto las soluciones que han ensayado las Comunidades Autónomas y que nuestro objeto directo es el art. 7 LISTA, conviene hacer alguna aclaración sobre sus competencias.

²¹ A la misma idea responde, por ejemplo, el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de Baleares (Decreto Legislativo 1/2021): “1. Cuando un municipio carezca de planeamiento general o este haya sido suspendido o anulado en su eficacia, y si su situación urbanística lo requiere, la Conselleria (...) podrá (...) elaborar directamente su plan general estructural y tramitarlo con carácter urgente en el plazo máximo de dos años. 2. Esos planes limitarán su contenido a los sectores y determinaciones indispensables para posibilitar un ordenado desarrollo urbanístico a corto plazo, y deberán ser sustituidos, a la mayor brevedad posible, por un nuevo plan de elaboración municipal. 3. Para el periodo que se extienda hasta la aprobación del plan, se podrán dictar normas transitorias de urgencia, por plazo determinado...”. El mismo remedio es el que, con una regulación mucho más detallada y compleja, introdujo la ya aludida Ley gallega 2/2017 en sus arts. 84 a 93. Sobre esta norma y su aplicación, VALENZUELA RODRÍGUEZ, M. J. (2019: 289).

²² Tras un minucioso análisis de esta regulación, es la conclusión a la que llega GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., “Normas provisionales o transitorias tras la anulación del planeamiento”, publicado en *Anuario de Derecho Local*, n° 12 (2019), pp. 166 a 194, y después en la obra con VILLAR ROJAS, F., y HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L., *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 145 a 175: explica que también la tramitación de estas normas es inevitablemente compleja, que tienen asimismo notables peligros de ser anuladas y que, en suma, “no resuelven el problema de fondo”. Igualmente, VALENZUELA RODRÍGUEZ, M. J. (2019: 286), concluye que la aprobación de una ordenación transitoria o provisional no ofrece la solución al problema que suscita la anulación de planes.

²³ No solo es que no haya previsto específicamente esa vía para el supuesto de anulación de planes al modo en que lo han hecho Castilla y León, Baleares o Galicia. Es que ni siquiera hay una previsión genérica. La posibilidad genérica de suspender planes y aprobar normas provisionales, que ya recogía muy restringidamente en la Ley precedente (art. 35.2 LOUA), desaparece en la LISTA pues la suspensión de planes y aprobación autonómica de normas urbanísticas transitorias solo está prevista para los casos en que los municipios incumplan las obligaciones impuestas por la ley con perjuicio de las competencias autonómicas (art. 85.3), lo que poco tiene que ver con la situación que origina la anulación de los planes.

4. Los límites competenciales de las Comunidades Autónomas

Es seguro que una legislación que imponga una rectificación completa de la situación descrita solo la puede aprobar el Estado. Y, desde luego, una Ley como la que en su momento propuso el Grupo Parlamentario Popular o similar podría ser aprobada por el Estado y solo por él. En buena parte, comporta entrar en la legislación procesal reservada al Estado por el art. 149.1.6^a CE y, de otro lado, en la competencia del art. 149.1.18^a CE²⁴. Pero reconociéndolo así sin ambages, eso no quiere decir que las Comunidades Autónomas no puedan incidir de alguna forma en la situación descrita ni, por lo que aquí directamente nos incumbe, que el art. 7 LISTA haya invadido las competencias estatales o haya contradicho algún precepto aprobado por el Estado en ejercicio de tales competencias. Nadie ha dudado, por ejemplo, de que las aludidas previsiones de algunas leyes autonómicas sobre la suspensión del plan redivivo y la aprobación de una ordenación provisional que la sustituya entran en las competencias autonómicas sobre urbanismo pese a que de alguna forma inciden en la ejecución de las sentencias anulatorias de planes. Tampoco me consta que se haya cuestionado el art. 9 de la Ley Canaria 4/2017 del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos aunque pretende restringir la nulidad en cascada de planes y, con ello, los efectos de las sentencias anulatorias de planes. Así que no se trata de afirmar o de negar en abstracto la competencia autonómica para terciar en alguna medida en el régimen de invalidez de los planes sino de calibrar lo que está a su alcance y lo que queda fuera.

Así las cosas, no me cabe duda de que el art. 7 LISTA está dentro de la competencia de la Comunidad Autónoma andaluza. Sobre todo, dentro de la que le confiere el art. 56 del Estatuto sobre urbanismo y ordenación del territorio; pero también en las que atribuye el art. 47 sobre procedimiento y régimen jurídico de las Administraciones. Y no solo está dentro de sus competencias sino que al ejercerlas en ese art. 7 no ha vulnerado ninguna norma estatal: ni la LJCA ni la LPAC ni el TRLSRU ni ninguna otra. Demostrar esto último exige analizar qué es lo que concretamente dice la legislación estatal sobre los distintos extremos que aborda el art. 7 LISTA. Lo haremos después al exponer los diversos elementos del régimen de invalidez de los planes y lo que respecto a cada uno de ellos aporta el art. 7 LISTA.

Pese a ello, el art. 7 LISTA ha sido controvertido desde este punto de vista competencial. El informe emitido por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía sobre el anteproyecto de LISTA apuntó la posible inconstitucionalidad del art. 7 por entender que era contrario a la competencia estatal del art. 149.1.18^a CE e, incluso, lo que resulta aun más discutible, a la del art. 149.1.8^a CE. Pese a ello, la Consejería que tramitaba el anteproyecto, discrepando razonadamente de ese informe, mantu-

²⁴ En ese sentido, SUAY RINCÓN, J. (2020: 191) que, por cierto, también invoca como justificación de las competencias estatales el art. 149.1.8^a CE, lo que no creo procedente.

vo con retoques la redacción. Y el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 214/2021, de 8 de abril, en su concienzudo fundamento jurídico III.10, concluyó, aun proponiendo alguna modificación, que el precepto se podía aprobar en ejercicio de la competencia autonómica atribuida por el art. 56 del Estatuto andaluz y que lo hace “sin entrar en colisión con las reglas y principios que informan la regulación estatal en materia de invalidez”. Después, el Estado amagó con la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra, entre otros preceptos de la LISTA, ese art. 7. El recurso finalmente se ha evitado gracias al acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración estatal y la andaluza²⁵. Bien es cierto que en tal acuerdo se logra superar las discrepancias con esta afirmación por completo obvia: “Respecto al artículo 7, ambas partes acuerdan que su interpretación y aplicación conforme al orden competencial debe hacerse de conformidad con lo dispuesto en la normativa básica estatal y, específicamente, entender que el contenido de dicho precepto remite a las reglas de nulidad y anulabilidad establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. No creo que nadie, sin necesidad de esta supuesta aclaración, pudiera dudar de que era así. Máxime cuando en su apartado 1 el art. 7 dice que los planes “estarán sujetos al régimen de la invalidez según lo que establezca la legislación estatal”; nótese que se refiere a toda la legislación estatal, no solo la básica como inexactamente dice el acuerdo de la Comisión Bilateral, pues la LPAC no es propiamente básica (el Estado no tiene sobre el procedimiento administración común solo la competencia básica) y porque también hay que tener en cuenta, como mínimo, la LJCA, aprobada en virtud de la competencia estatal sobre “legislación procesal” (art. 149.1.6ª CE) que tampoco es solo básica.

Dejando al margen esos deslices irrelevantes del Acuerdo de la Comisión Bilateral, lo importante es que el art. 7 LISTA permanece dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma que le confieren los arts. 47 y 56 del Estatuto andaluz; no invade la competencia estatal del art. 149.1.18ª CE (menos todavía la de la legislación procesal del art. 149.1.6ª CE), con la que es completamente respetuoso; concuerda plenamente con la legislación estatal actual; y ni siquiera es una de las cuestionables *leges repetitae*²⁶ porque no reproduce normas estatales sino que, tomándolas como premisa, proyecta lo que establecen éstas con carácter más abstracto sobre los concretos planes que, en ejercicio de su competencia sobre urbanismo y ordenación del territorio, la misma LISTA regula. Es más, como explicaré después, la LISTA podría ha-

²⁵ El acuerdo se ha publicado en el BOE nº 225 de 19 de septiembre de 2022 y en el BOJA nº 180 del mismo 19 de septiembre.

²⁶ Vid. LÓPEZ BENÍTEZ, M., “¿Interdicción de las *leges repetitae*?”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 6 (1991). La doctrina de la que allí se dio cuenta permanece en esencia y se sintetizó bien en el FJ 7 de la STC 62/2017, de 25 de mayo.

ber entrado en otros aspectos (por ejemplo, la naturaleza de los planes) que también habrían contribuido a perfilar el régimen de invalidez de los planes.

IV. ELEMENTOS PARA RECONSIDERAR LA JURISPRUDENCIA DESCRITA. LAS APORTACIONES DE LA LISTA

1. Premisa: es una jurisprudencia con base mayoritariamente doctrinal; por eso abierta a su reconsideración, incluso sin modificaciones legislativas

Llegados a este punto se comprende ya que *hic et nunc* la cuestión fundamental es si la jurisprudencia descrita con sus consecuencias perjudiciales “desproporcionadas” resulta inevitable o si, incluso con la legislación estatal actual, cabe corregirla y moderarla.

La respuesta de la doctrina es que, aun sin reformar las leyes estatales, se puede y se debe rectificar esa jurisprudencia. Pero el parecer del TS es rotundamente contrario. De nuevo la STS 569/2020, de 27 de mayo -la misma que he citado como prueba de que el tribunal es consciente de los devastadores efectos de su jurisprudencia- expresa su inevitabilidad. No solo porque, ya conocedor de las objeciones doctrinales, reafirma su jurisprudencia, sino porque la presenta como inherente a las premisas de las que le es ineludible partir (la naturaleza de los planes, la nulidad de los viciados y las consecuencias de esa nulidad). Baste esta cita: “... no son los Tribunales los llamados a forzar las instituciones para evitar o suavizar esos efectos, sometidos estos, más incluso que la Administración, a un principio de legalidad que es la base del Poder Judicial...”. O sea, que para el TS no le cabe más remedio que proclamar lo que proclama, que lo contrario sería traicionar a la ley y forzar las instituciones. Por eso dice que los Tribunales no son los culpables de esas “situaciones no deseables”, que no son sus sentencias “las causantes de los (nocivos) efectos económicos, sociales, administrativos y procesales que con ello se genera”. Lo serán las Administraciones que no cumplen las prescripciones legales; o el legislador que no cambia el régimen; pero no los Tribunales que solo aplican lo que se deriva de las leyes y de la naturaleza de las instituciones.

No creo que sea así. En esa jurisprudencia hay elementos que se apoyan en preceptos legales. Cierto. Pero hay más de interpretación de esos preceptos y, sobre todo, de construcción doctrinal asimilada e interiorizada por los jueces como verdades absolutas e incommovibles. No es mucho lo que dice la LPAC sobre la nulidad: en 2015, el legislador se limitó a copiar los preceptos de las leyes previas sin tratar de abordar ninguno de los problemas que se estaban planteando. Menos incluso dice la LJCA, que, seguramente con acierto, ni siquiera distingue entre nulidad y anulabi-

lidad. Mucho menos dicen sobre la nulidad de los reglamentos; por supuesto, nada específico sobre la invalidez de los planes. Y lo poco que dicen dista de resolver los problemas que abordan; menos, claro está, los muchos que ni siquiera abordan. Así que, reitero, con muy pocos fundamentos legales, la jurisprudencia sobre invalidez de reglamentos y planes es creación de los propios jueces. Pero de inmediato hay que añadir esto: esa creación jurisprudencial ha estado inspirada y guiada en gran medida por la llamada doctrina científica. Incluso por la mejor doctrina científica: en los más abstractos elementos por la teoría, digamos, clásica de la nulidad; en otros aspectos por nuestros mejores iusadministrativistas; solo en algunos de sus elementos está huérfana de todo amparo doctrinal. Así que, en general, salvo en alguna de sus piezas, no es una jurisprudencia fruto de ocurrencias ocasionales sino asentada en las grandes construcciones doctrinales. Por ello, dicho sea de paso, si hoy hay un divorcio entre jurisprudencia y doctrina no es porque aquélla se haya construido de espaldas a ésta sino, muy al contrario, porque la jurisprudencia sigue más fiel a las tesis más clásicas mientras que los autores mayoritariamente las han abandonado. Incluso cabe añadir que el TS se muestra más apegado a aquellas grandes construcciones que los tribunales inferiores que, cuando ocasionalmente han admitido alguna flexibilización, se han topado con la postura rígida del TS que se siente, parece, cuando guardián celoso de la ortodoxia, obligado a mantener la tesis clásica sin concesiones²⁷. Entiende que hacer justicia ante los planes con vicios conduce inevitablemente a determinadas consecuencias que está obligado a declarar aunque le pese. Se ha dicho que los jueces que nunca dictan sentencias que personalmente les desagradan no son buenos jueces. Pues bien, parece que en el tema que nos ocupa los magistrados del TS se han propuesto demostrar que son buenos jueces.

Sea como fuere, si se admite que en esa jurisprudencia hay mucho de interpretación y de asimilación de teorías y de la doctrina, se pueden reconocer diversos aspectos abiertos a la discusión y, en su caso, a la rectificación, aunque no haya modificaciones en las leyes estatales. Creo que es así incluso para la invalidez de los actos administrativos; más aún para la invalidez de los reglamentos; e incluso más todavía para la de los planes, donde casi todo es fruto de una construcción con mínimo soporte legal.

Pasemos ya revista a esos concretos aspectos posible objeto de rectificación con el propósito de demostrar que, en realidad, no hay en nuestro Derecho positivo elementos que impongan consecuencias tan drásticas y perjudiciales y que, por otra

²⁷ Según G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Recurso de casación contencioso-administrativa y debates doctrinales: sobre la finalidad de la casación y la STS de 27 de mayo de 2020, relativa a la calificación y efectos de los vicios de procedimiento en la elaboración y aprobación de los Planes urbanísticos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 207 (2020), pp. 193 a 210, es eso lo que explica esta STS 569/2020: no tiene ninguna novedad y se dedica a combatir las opiniones críticas con su jurisprudencia “no vaya a ser que convenzan a otros magistrados y jueces”.

parte, tampoco la teoría conduce inexorablemente a todas ellas. E iremos viendo al mismo tiempo las aportaciones que la LISTA ha introducido con el propósito de contribuir modestamente a esa rectificación.

2. Sobre la naturaleza reglamentaria de los planes y el silencio de la LISTA

Por lo pronto, es discutible y discutida la equiparación de los planes de urbanismo a los reglamentos²⁸.

Si se aceptara que los planes de urbanismo no son reglamentos sino actos o si se aceptara que a éstos, no a aquéllos, deben asimilarse o, al menos, deben asimilarse parcialmente, la jurisprudencia expuesta perdería parte de sus fundamentos y se soslayarían algunas de sus consecuencias: los vicios de procedimiento tendrían menos relevancia invalidante; su impugnación por los cauces ordinarios estaría limitada temporalmente; quizá incluso ante su nulidad se admitiera más fácilmente la conservación de trámites; etc.²⁹.

Por eso, la ya aludida Proposición de Ley para reforzar la seguridad jurídica en la ordenación territorial y urbanística lo que primero abordó fue esta cuestión. Su Exposición de Motivos era elocuente. Vale la pena su reproducción. Tras explicar los excesivos efectos de las declaraciones de invalidez de los planes, decía:

“Esta rotunda y desproporcionada conclusión es la consecuencia de la naturaleza reglamentaria o disposición de carácter general atribuida a los

²⁸ Un panorama general de las distintas posiciones puede verse en BASSOLS COMA, M., “La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación judicial”, en SORIA MARTÍNEZ, G., y BASSOLS COMA, M. (Coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Aranzadi, 2017, pp. 36 a 50; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, 1996, pp. 42 a 66. Entre los autores que niegan la asimilación de los planes a reglamentos destacan BAÑO LEÓN, J. M., *Derecho Urbanístico común*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 128-129, y, después y detenidamente, “Reconsideración sobre el régimen de impugnación del plan urbanístico”, en GIFREU I FONT, J., BASSOLS COMA, M., y MENÉNDEZ REXACH, A. (Dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunes*, INAP, Madrid, 2017, pp. 859 a 864; y 867-868; PAREJO ALFONSO, L., “El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificada de su naturaleza”, *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, nº 144 (2017), pp. 1 a 35, y más recientemente “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2020, I, pp. 7 y ss. Pero alguna ley les da expresamente carácter de disposición general. Así, art. 84.1 de la Ley gallega 2/2016 del Suelo: “Los instrumentos de planeamiento son disposiciones de carácter general...”.

²⁹ Sistematiza muy bien las ventajas de ese cambio de calificación en su naturaleza ALONSO MAS, M. J. (2020: 110). Con todo, también esta calificación como actos tendría consecuencias en dirección contraria; así, según ha notado agudamente SUAY RINCÓN, J. (2020: 217), los interesados podrían instar su revisión de oficio conforme al art. 106.1 LPAC, vía que tienen cerrada para los reglamentos en el art. 106.2 LPAC, como confirman las SSTS 1636/2020, de 1 de diciembre, y 54/2022, de 24 de enero.

planes por la jurisprudencia siguiendo una orientación doctrinal dominante durante mucho tiempo, pese a no tener apoyo expreso en la legislación de ordenación territorial y urbanística...”.

Y más tarde añadía:

“La determinación de la naturaleza jurídica de los planes de ordenación territorial y urbanística requiere una reflexión más profunda, a la vista de las opiniones doctrinales más autorizadas emitidas en los últimos años, que abogan por una reconsideración de la naturaleza exclusivamente normativa de dichos instrumentos de ordenación. Pueden, sin duda, incluir normas, como es habitual en los instrumentos urbanísticos, pero el acuerdo de aprobación y buena parte de sus determinaciones son actos administrativos. Y esa heterogeneidad en el contenido de los planes debería reflejarse en las distintas consecuencias de su anulación. No deben ser las mismas cuando se anulan determinaciones normativas que cuando lo son otras sin tal carácter, tal y como sucede con carácter general en el resto del ordenamiento jurídico”.

No abundaré en los detalles de cómo su articulado trataba de diferenciar esos dos contenidos (normativos y no normativos) de los planes. Baste reseñar que parecía partir de que la mayoría del plan contenía “actos administrativos generales” y acotaba más reducidamente la parte en que “pueden incorporar normas”. Tampoco entraré en el régimen que establecía para cada uno de esos contenidos. Ni en el dato de que, incluso más allá de esos componentes normativos y no normativos, intentaba dar un tercer tratamiento específico a los acuerdos de aprobación de los planes³⁰. Basta lo dicho para comprender que reconocer que los planes son actos administrativos o, al menos, que en parte son actos administrativos, se considera suficiente para deshacer el nudo gordiano, aunque sea, como en la leyenda, más cortándolo que desatándolo. Y ese reconocimiento sobre su naturaleza de acto administrativo no exige propiamente una consagración legal expresa y está en manos, por tanto, de la jurisprudencia que, fiándose de las “opiniones doctrinales más autorizadas emitidas en los últimos años” (por decirlo en los mismos términos de la transcrita E. de M.), tendría el camino allanado. Pero, ¿qué ha dicho el TS? Su respuesta ante estos reclamos, que considera cantos de sirena, está en su ya citada sentencia 569/2020, de 27

³⁰ Este intento de distinguir el plan y el acto de aprobación del plan me parece más discutible y artificioso. Como afirma la STS 569/2020, que en este punto considero acertada, es una “distinción ficticia”. Sobre ello vid. CASINO RUBIO, M., “La impugnación de los planes urbanísticos y la distinción entre el acuerdo de aprobación y el plan aprobado”, en Vaquer Caballería, M., Moreno Molina, A. M., y Descalzo González, A. (Coord.), *Estudios de Derecho Público en homenaje de Luciano Parejo Alfonso*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, Vol. 3, pp. 2973 a 2997; y GIFREU FONT, J., “La reconsideración de la naturaleza normativa de los instrumentos de planeamiento: ¿una panacea para modular el alcance y efectos del dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales?”, en AGUDO GONZÁLEZ, J. (Coord.), *Nulidad del planeamiento y ejecución de sentencias*, Bosch, Barcelona, 2018, pp. 27-28.

de mayo, FJ 4: "... hemos concluido que los planes de urbanismo son reglamentos, y es ese axioma incuestionable...". Recuérdese que axioma es un enunciado tan evidente que no necesita demostración. Así que parece que solo si el legislador dice lo contrario acaso el TS dé su brazo a torcer. Y no es seguro pues un axioma es cosa muy seria que no se descabalgue con tres palabras del legislador.

Sostengo que el legislador autonómico, partiendo de su competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo (que se proyecta primeramente sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística), y partiendo asimismo de que el legislador estatal no ha dicho nada por ahora sobre la naturaleza de los planes, podría incluir preceptos similares a los que pretendía incorporar la Proposición de Ley. Esto es, podría haber incluido determinaciones que plasmaran las "opiniones doctrinales más autorizadas emitidas en los últimos años". Seguramente ha sido lo más prudente no haberlo hecho: si hasta sus preceptos mucho más moderados han sido cuestionados, pronunciamientos sobre la naturaleza de los planes habrían sido objeto de reparos y acaso de recurso de inconstitucionalidad. La Ley andaluza, además de lista, ha sido cautelosa y ha preferido no pisar ese terreno pantanoso³¹. Pero, reitero, podría haberlo hecho en ejercicio de sus competencias y sin vulnerar en nada la legislación estatal vigente³².

3. Sobre si los vicios de procedimiento son determinantes de nulidad. El artículo 7.1 LISTA

El art. 47.2 LPAC es idéntico al art. 62.2 de la Ley 30/1992; y éste, a su vez, estaba inspirado por el art. 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y su remisión al art. 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. Pues bien, no hay en esos preceptos una solución terminante a la cuestión de si todos los vicios procedimentales de los reglamentos han de ser calificados como de nulidad. Cierto es que ésa fue la tesis que aceptaron parte de los autores y, entre ellos, García de Enterría al que siempre he reconocido poco menos que una presunción *iuris et de iure* de acierto³³. Pero otros mantuvieron que los vicios procedimentales

³¹ Pantanoso entre otras cosas porque, aun admitiendo que en los planes hay normas y hay actos, es difícil precisar la línea divisoria, como explica SUAY RINCÓN, J. (2020:113), quien de inmediato, pp. 121 a 125, propone la alternativa de considerar que son normas pero no exactamente reglamentos.

³² Al menos, no hace la LISTA proclamaciones sobre el carácter reglamentario de los planes, como sí han hecho otras leyes autonómicas. Por ejemplo, como ya antes recordé, el art. 84.1 de la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia: "Los instrumentos de planeamiento son disposiciones de carácter general, por lo que su aprobación definitiva no podrá ser objeto de recurso en vía administrativa, sino tan sólo a través del correspondiente recurso contencioso-administrativo, en los términos previstos en la legislación aplicable". Por cierto, que si una ley autonómica ha podido decir esto sin que nadie haya hecho reparos, seguramente habrá que aceptar que también podría otra ley autonómica hacer una determinación distinta sobre la naturaleza de los planes.

³³ Así lo hizo ya en su estudio "Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición", *Revista de Administración Pública*, n° 29 (1959), pp. 167-168. Lo reiteró en *Legis-*

solo eran determinantes de anulabilidad. Entre ellos, citándolos por orden alfabético, Boquera Oliver, Entrena Cuesta o Garrido Falla; y más recientemente Doménech Pascual. El propio TS tuvo antaño sus vacilaciones. De todo esto ha dado cuenta López Ramón y a su trabajo me remito³⁴. Lo que yo veo en el art. 47.2 LPAC, como en sus precedentes, es solo una enumeración de causas de nulidad muy amplia, capaz de incluir cualquier infracción material de los reglamentos, pero sin mención alguna de los vicios de procedimiento. Verdad es que no hay ningún otro precepto que se refiera específicamente a estos y que, por ello, no es contraria a la literalidad de las leyes la tesis asumida por el TS de que también estos son determinantes de nulidad de pleno derecho. Vale: es una tesis que no choca frontalmente con el tenor de estos preceptos. Pero tampoco es una solución que se deduzca obligada e inequívocamente de ellos³⁵. Por el contrario, el TS ha reafirmado con más fuerza que los reglamentos no tienen más vicios invalidantes que los de nulidad entre los que se incluyen paladinamente los defectos de procedimiento. Otra vez la STS 569/2020, de 27 de mayo, es la más expresiva. Tras advertir que “es importante no perdernos en esa polémica” doctrinal, afirma: “... nuestro legislador ha centrado su regulación en la nulidad y la anulabilidad, que se someten a un régimen jurídico bien diferente (...) Conforme a ese régimen (...) ahora recogido en los arts. 47 y 48 LPAC (...) se ha reservado para los reglamentos solamente la nulidad como claramente se ha de concluir de los mencionados preceptos de manera clara...”. Y, por si alguna duda quedara, añade: “Lo que se quiere decir es que cuando el art. 47.2 LPAC, como sus predecesores, declara que son nulas las disposiciones generales cuando vulneren las leyes o cualquier otra norma de rango superior, también lo es cuando se vulneran las reglas de procedimiento (...) Tan nulo es el reglamento que vulnera la Constitución como el que vulnera una exigencia de procedimiento...”.

lación delegada, potestad reglamentaria y control judicial, Tecnos Madrid, 2º ed., 1981, p. 13. Este trabajo se incluyó después en *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial. Derecho comunitario europeo y proceso contencioso-administrativo*, Civitas, Cizur Menor, 3º ed., pp. 40-41. La misma tesis mantuvo con FERNÁNDEZ, T. R., en sucesivas ediciones de *Curso de Derecho Administrativo*. Pero es muy importante notar que en las últimas ediciones se ha moderado esta tesis. En la última del Tomo I, que es la 20ª ed., Civitas, Cizur Menor, 2022, pp. 257-258, *passim*, habla de “la inexcusable necesidad de introducir matizaciones”; de “evitar caer en una sacralización de las formas”, de comprobar “antes de declarar la nulidad (...) la efectiva trascendencia de (los vicios procedimentales), esto es, su real incidencia sobre el contenido de la regulación...”.

³⁴ “La calificación de los vicios de los reglamentos”, publicado en *Documentación Administrativa*, nº 5 (2018), pp. 27 a 45, y en *Revista de Administración Pública*, nº 205 (2018), pp. 13 a 48. El mismo LÓPEZ RAMÓN ha vuelto sobre ello en “La invalidez de reglamentos y planes entre la interpretación y la reforma”, *Revista de Administración Pública*, 214 (2021), pp. 57 a 98, donde rechaza la tesis de que los vicios de procedimiento hayan de ocasionar en todo caso la nulidad de reglamentos y planes.

³⁵ Así, en “El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado”, *Documentación Administrativa*, nº 244-245 (1996), pp. 205-206, dije que “realmente nuestro Derecho positivo no resuelve la alternativa entre nulidad y anulabilidad de reglamentos con vicios de procedimiento ni ofrece elementos bastantes para una respuesta segura”.

Aunque hoy formalmente el TS se muestra firme y seguro en la atribución de la nulidad de pleno derecho a los reglamentos y planes con vicios procedimentales, no es del todo consecuente con esa calificación. En efecto, como he recordado más arriba, declara que los vicios de procedimiento de los reglamentos no pueden alegarse con éxito en recursos indirectos. Pero, si realmente esos vicios procedimentales desencadenaran la nulidad de pleno derecho, no se acierta a comprender la razón por la cual solo pueden prosperar en las impugnaciones directas de la norma y, por tanto, dentro del plazo de dos meses. Si el TS introduce esa limitación es que no les da el tratamiento de los vicios determinantes de nulidad que solo reserva para los vicios materiales; o sea, que, en el fondo, los está tratando como vicios de anulabilidad que, pasado el plazo de impugnación directa, se convalidan, ello en contra del brocardo, tan típico del régimen clásico de la nulidad, según el cual *quod ab initio vitiosum est tractu temporis convalescere non potest*. Algo aquí no cuadra.

Y, por otra parte pero en la misma dirección, en este contexto no huelga añadir que el mismo TS ocasionalmente ha reconocido la existencia de vicios procedimentales de reglamentos que considera no determinantes de nulidad. No me refiero a algunos casos en que no ha anulado planes sin informe de impacto de género (STS de 10 de diciembre de 2018, casación 3781/2017) o sin el de la Administración hidrológica (por todas, STS 206/2021, de 16 de febrero). En estos casos no es que el TS apreciase vicios procedimentales no determinantes de nulidad sino que, por diversas razones, no apreció siquiera la existencia de vicios; esto es, no entendió que tales informes fuesen necesarios en los supuestos enjuiciados³⁶. Sin duda es una jurisprudencia interesante y que consigue moderar el rigor del que hacen gala otras sentencias³⁷. Pero de por sí no matiza lo que ahora nos ocupa. Tampoco me refiero a los supuestos en que antaño se reconocieron vicios de procedimiento en la elaboración de reglamentos pero fueron considerados irregularidades no invalidantes (SSTS de 10 de junio de 1981, Ar. 2455; de 7 de mayo de 1987, Ar. 5241; de 29 de octubre de 1987, Ar. 7438) pues ello no choca frontalmente con la jurisprudencia que ahora cuestiono. Me refiero más bien a supuestos en que esos vicios formales han sido considerados como de anulabilidad de reglamentos. Así, respecto a la falta del informe del Secretario local en la aprobación de planes. A este respecto es ilustrativa la STS 890/2017, de 23 de mayo, que, tras cita de otras anteriores entendiendo que ese vi-

³⁶ En la misma dirección son interesantes las SSTS 490 y 491/2022, de 27 de abril, que alivian la exigencia de los estudios de sostenibilidad económica y económico financiero, de estudio de alternativas en la evaluación ambiental e informes de impacto de género, familia, infancia y adolescencia respecto a los planes de ordenación territorial que no comportan transformación urbanística. Sobre ello, RANDO BURGOS, E. (2022:72 a 80).

³⁷ Con razón propugna SUAY RINCÓN, J. (2020: 211), rectificar y abandonar “esa línea jurisprudencial que patrocina, en ciertas ocasiones, una interpretación expansiva de las causas de nulidad de pleno derecho” y las sentencias citadas ahora en el texto están en esa dirección.

cio es de anulabilidad, concluye: “Debemos, pues, confirmar que no existe motivo alguno para modificar tal doctrina que sitúa la infracción procedimental que nos ocupa -en función de las circunstancias del caso- en el terreno de la anulabilidad (de haberse producido indefensión, o cuando el acto no hubiera alcanzado su fin)...”. Se reitera en STS 318/2020, de 4 de marzo. Aun dentro de lo confusas que son estas sentencias, demuestran que el mismo TS, pese a las declaraciones enfáticas que he reproducido, no ha cerrado siempre y del todo la posibilidad de vicios procedimentales de anulabilidad de reglamentos y planes.

Con este panorama sumariamente descrito me parece que, teniendo en cuenta que las consecuencias a que conducen las declaraciones de nulidad de los planes están llevando a resultados que se juzgan negativos y desproporcionados, cabe replantear si a todos los defectos de procedimiento debe atribuirse por igual el régimen de la nulidad de pleno derecho. La LPAC da margen para ese replanteamiento. No digo que se infiera de ella con certeza indubitada que sean determinantes de mera anulabilidad; digo más moderadamente que cabe ese entendimiento que probablemente conduzca a refrenar algunos de los efectos excesivos y nocivos. Y digo también que atribuir a tales vicios la consecuencia de la anulabilidad no supone olvidar la relevancia del procedimiento (sobre todo de algunos trámites) ni convertir los mandatos del legislador sobre ese procedimiento en meros consejos que la Administración podrá ignorar sin consecuencias³⁸. Supondría solo abrir la posibilidad de distinguir entre la falta total de procedimiento, la de ciertos trámites (unos más relevantes que otros) o la de su realización parcialmente incorrecta; comportaría graduar sus consecuencias según la influencia que el vicio haya tenido en el concreto plan impugnado³⁹; entrañaría dar cabida, junto a supuestos de nulidad, a otros de anulabilidad. Y eso, que a fin de cuentas es lo que sucede con los defectos formales de los actos, no significa subestimar el procedimiento sino solo no “hipervalorarlo”⁴⁰.

A este respecto, el art. 7.1 LISTA no dice casi nada pero sugiere algo más. Remite a la legislación estatal todo el régimen de la invalidez de los planes. Ello comporta remisión, entre otras cosas, en lo concerniente a qué vicios sean de nulidad y cuáles de anulabilidad. Como no se pronuncia sobre si los planes son actos o regla-

³⁸ Con lo dicho trato de dar respuesta a la objeción basada en la importancia de la observancia del procedimiento que, con razón, se enfatiza, máxime en el caso de los planes urbanísticos. Por todos, muy atinadamente TOLOSA TRIBIÑO, C., “La invalidez de los reglamentos. En particular, el efecto invalidante de los vicios de procedimiento”, *Revista de Administración Pública*, n.º 210 (2019), pp. 25 a 27.

³⁹ En esa línea SUAY RINCÓN, J. (2020: 212), quien además hace recaer sobre el recurrente la carga de alegar y probar esa incidencia, en lo que insiste en p. 222.

⁴⁰ Como dice FERNÁNDEZ, T. R., “El contencioso urbanístico y su necesaria reforma”, *Revista de Administración Pública*, n.º 203 (2017), pp. 146 a 149, considerar que los vicios de procedimiento son siempre determinantes de nulidad, sin tener para nada en cuenta las consecuencias que su cumplimiento habría tenido, entraña una “hipervaloración de las formas”.

mentos o en qué medida son una cosa u otra, esa remisión podrá entenderse hecha al apartado 1 del art. 47 LPAC o al apartado 2 del mismo artículo. Y, suponiendo que se trate de aplicar lo previsto para reglamentos en el art. 47.2 LPAC, tampoco dice nada sobre si ello conduce a entender que los vicios procedimentales causen nulidad o anulabilidad. Todo eso queda confiado a la legislación estatal o, por mejor decir, según ya sabemos, a lo que los Tribunales digan que dice la legislación estatal. Si los Tribunales siguen manteniendo que los planes son reglamentos y que, de acuerdo con el art. 47.2 LPAC, todos sus vicios son de nulidad, así será en Andalucía sin que el art. 7.1 LISTA alce ningún obstáculo. Pero cuando finalmente dice el art. 7.1 LISTA que “serán en todo caso nulas de pleno derecho las determinaciones de los instrumentos de ordenación que vulneren las normas sustantivas de las leyes”, además de permanecer dentro de la competencia autonómica⁴¹, sí está dando vía libre a la posibilidad de que otro tipo de vicios -los puramente procedimentales- sean causa de anulabilidad. Solo será así si es que la legislación estatal lo decide o, por mejor decir, si los Tribunales entienden que es eso lo que se desprende de la legislación estatal. En suma, el art. 7.1 LISTA ha sido cauto y, escrupulosamente respetuoso con las competencias y normas estatales, así como con la jurisprudencia que las interpreta, y se limita a dejar abierta una puerta en la que, como máximo, los Tribunales puedan ver un reclamo que les anime eventualmente a traspasarla⁴².

Con todo, no creo que se puedan depositar muchas esperanzas en la conversión de algunos defectos procedimentales de los reglamentos y planes en vicios de anulabilidad⁴³. Eso arreglaría poco. En realidad, en nuestro Derecho Administrativo son escasas las diferencias de régimen entre nulidad y anulabilidad⁴⁴. Para empezar, el que se aceptase que algunos vicios procedimentales solo producen la anulabilidad no descartaría que, pese a ello, se negara la posibilidad de convalidación una vez que haya sentencia

⁴¹ Esto me parece incuestionable. Es claro en la actualidad porque se entiende que es esa nulidad la que se desprende del Derecho estatal vigente. Pero, incluso aunque no fuese así, o sea, aunque la legislación estatal estableciera que algunos de los vicios materiales son de mera anulabilidad, no creo dudoso que las leyes autonómicas -en una materia de su exclusiva competencia y dados los términos del art. 47.1.g) LPAC- pueden establecer una causa de nulidad, máxime si consiste en la vulneración de sus propias leyes.

⁴² El Dictamen del Consejo Consultivo propuso que el apartado 1 pasara a tener la siguiente redacción: “Serán en todo caso nulas las determinaciones de los instrumentos de ordenación que vulneren las leyes”. Las justificaciones que daba para tal cambio no las considero atinadas (más bien estaban en la línea de la jurisprudencia de cuya rectificación se trata). Y el resultado hubiera sido contraproducente pues, en vez de dejar abierta siquiera fuese una rendija a la posibilidad de vicios procedimentales de mera anulabilidad, la cerraba por completo incluso para el supuesto hipotético de que una ley estatal posterior la admitiese expresamente.

⁴³ Igualmente SUAY RINCÓN, J. (2020: 217).

⁴⁴ Así lo expliqué en “La nulidad en Derecho Administrativo”, *Justicia Administrativa*, n° 44 (2009), pp.5 a 39, tras pasar revista a cada una de las supuestas diferencias que la teoría clásica les atribuía; y así lo reitero en REBOLLO PUIG, M., y VERA JURADO, D. J. (Dirs.), *Derecho Administrativo, Tomo II, Régimen jurídico básico y control de la Administración*, Tecnos, Madrid, 4ª ed., 2021, pp. 101 a 111.

anulatoria⁴⁵. En segundo lugar, en cuanto a los efectos para el futuro, también la anulabilidad, si finalmente se produce la anulación, conlleva que el plan (o el reglamento o el acto o el contrato o el negocio) deje de producir efectos desde que se pronuncia; también comportará la automática reviviscencia del plan anterior con toda la perturbación que ello entraña. Pero es que, además, en tercer lugar, respecto a lo producido en el pasado, la anulación por vicios de anulabilidad, exactamente igual que la que se produce por vicios de nulidad, tiene en principio con toda lógica efectos *ex tunc*; es decir, también tiende, igual que la declaración de nulidad de pleno derecho, a la aniquilación completa de los efectos producidos desde la aprobación del acto o norma anulable hasta su anulación⁴⁶. En suma, la admisión de vicios procedimentales de mera anulabilidad de reglamentos y planes no sería el bálsamo de fierabrás que curaría todas las dolencias. Solo ayudaría a superar algunas. Y, aun así, creo que esa superación se puede conseguir también aunque ante una nulidad de pleno derecho estuviéramos de forma que, reitero, optar entre nulidad y anulabilidad no es lo más importante.

La aludida Proposición de Ley para reforzar la seguridad jurídica en la ordenación territorial y urbanística de 2018 contenía algún precepto en la dirección de reducir los vicios de nulidad y de hacer lugar a los de anulabilidad, todo en el contexto, ya apuntado antes, de distinguir, dentro de los planes, entre sus determinaciones normativas y no normativas. Pero, puestos a modificar las leyes en este extremo, me permito apuntar que quizá, en vez de mover las fronteras entre nulidad y anulabilidad, fuese preferible superar esa dicotomía que tan mal se ajusta a las normas en general y a los reglamentos y planes en particular. Como más allá de este marco explicaba Lacruz Berdejo, “el legislador bien puede establecer particulares regímenes de invalidez o ineficacia que no se atengan a los moldes de la nulidad y la anulabilidad,

⁴⁵ A este respecto debe tenerse en cuenta que el TS ha declarado en alguna ocasión que tampoco lo anulable puede ser convalidado una vez que hay sentencia anulatoria (SSTS de 4 de febrero de 2004 y de 9 de octubre de 2007; recursos 1479/2002 y 1451/2005). Así que la sustitución de nulidad por anulabilidad tampoco garantiza que se permitiera la convalidación de planes.

⁴⁶ Por razones que ignoro, entre los administrativistas ha estado extendido el error de creer lo contrario. Esto no se ha mantenido nunca en el Derecho Civil ni en la teoría general. Y, además de carecer de fundamento, aboca a resultados disparatados como que el acto ilegal consolide irremediadamente todos sus efectos igualmente ilegales producidos durante el largo tiempo transcurrido desde su aprobación hasta la sentencia (o su firmeza) que lo anula. Nunca ha sido así. Lo expliqué ya en *El enriquecimiento injusto de la Administración pública*, Marcial Pons, Madrid, p. 348; y lo reiteré en “La nulidad en Derecho Administrativo”, cit., pp. 9 y 13. Es certero T. CANO CAMPOS, “El laberinto de la invalidez: algunas pistas para no perderse”, en LÓPEZ RAMÓN, F., y VILLAR ROJAS, F. (Coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, INAP/AEPDA, Madrid, 2017, pp. 82 a 84. Los estudios recientes de TARDÍO PATO, J.A., “El mito de los efectos *ex nunc* de la anulación por la anulabilidad”, en LÓPEZ RAMÓN, F., VILLAR ROJAS, F. (Coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, AEPDA/INAP, 2017; y “Los efectos *ex tunc* de la anulabilidad”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 184 (2017), deberían dar la puntilla definitiva a esa idea errónea. Pero aún se mantienen explicaciones de ese género. Vid. MARTÍN REBOLLO, L., “De nuevo sobre la invalidez en el Derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos”, *Revista de Administración Pública*, n.º 201 (2019), pp. 101, 103 y 119.

sin necesidad de darles nombre doctrinal alguno, sino señalando directamente sus características⁴⁷. Sostengo que, si de una reforma legislativa estatal se tratara, sería mejor huir de esas dos categorías y hablar sin más de invalidez de reglamentos⁴⁸. La LISTA, sin embargo, da por supuesta esa dicotomía de nulidad y anulabilidad que, en su caso, solo podrá superar una ley estatal.

Hoy por hoy, suficiente es concluir que, aunque no sea la clave para resolver los problemas, cabría admitir sin necesidad de reforma legal que algunos defectos procedimentales en la elaboración de planes son determinantes de mera anulabilidad. Y que, por su parte, la LISTA, aunque no impone esa solución, la deja abierta.

4. Sobre la convalidación y conservación de trámites

El TS niega la posibilidad de convalidación de los planes con vicios formales porque son nulos y porque deduce de la LPAC que lo nulo no puede ser convalidado por subsanación. Hay que reconocer que el art. 52 LPAC (igual que el art. 67 de la Ley 30/1992 y éste, a su vez, salvo en algún aspecto, coincidente con el art. 53 de la LPA de 1958) solo habla de la convalidación de los actos anulables, no de los nulos. Además, eso se ajusta a la teoría clásica de la nulidad y al aforismo *quod nunquam fuit, convalescere non potest* que aquella alumbró. Así que no está falta de sustento la tesis del TS. En contra puede argüirse: 1) Parte de la doctrina cuestionó tal solución y apuntó que pudiera haber algunos vicios de nulidad subsanables y otros de anulabilidad insubsanables⁴⁹; y 2) Cabe sostener que el que el art. 52 LPAC supone un límite a la Administración, pero no al juez que declare una nulidad⁵⁰.

⁴⁷ LACRUZ BERDEJO, J. L., LUNA SERRANO, A., DELGADO ECHEVARRÍA, J. y RIVERO HERNÁNDEZ, F., *Elementos de Derecho Civil, II, Derecho de obligaciones*, vol. 2.1, 2ª ed., Librería Bosch, Barcelona, 1987, p. 351.

⁴⁸ Es lo que hace, por ejemplo, el Derecho portugués. El Código de Procedimiento Administrativo portugués (Decreto-ley 4/2015), aunque distingue para los actos administrativos entre nulidad (arts. 161 y 162) y anulabilidad (art. 163), cuando se ocupa de los reglamentos habla genéricamente de invalidez (arts. 143 y 144). Concordantemente, el *Código de Processos nos Tribunais Administrativos* (Ley 15/2002) utiliza solo la expresión “*declaração da ilegalidade*” (artículos 72 y siguientes) sin mayores distingos. Es una opción deliberada que considero acertada y que convendría tomar en consideración ante una eventual reforma legislativa en España.

⁴⁹ Por todos, con argumentación detallada y síntesis de las posturas en igual dirección, M. BELA-DÍEZ ROJO, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 242 y ss.

⁵⁰ Sobre esto, BAÑO LEÓN, J. M. (2019: 56). Por otra parte, debe notarse que el art. 53.4 LPA de 1958 añadía que no cabía la convalidación cuando el vicio consistiera en la “omisión de informes o propuestas preceptivos” y que la Ley 30/1992, en una de sus pocas innovaciones sobre la materia, suprimió ese apartado: a lo mejor pretendió decir algo con ello; tal vez quiso orientar en el sentido de que también la falta de informes y propuestas preceptivas sí era algunas veces posible objeto de convalidación por subsanación y acaso eso podría tener repercusión para los planes de urbanismo cuyos vicios consisten con frecuencia en la falta de tales informes.

Prescindiendo de esas elucubraciones, aunque no las reputo desvaríos, asumamos con el TS que los reglamentos, incluidos los planes, no son susceptibles de convalidación. Lo que ya soy incapaz de aceptar es que de ahí, o de cualquier otra regla, se colija la imposibilidad de conservación de trámites, imposibilidad que proclama el TS y que, para colmo, se muestra proclive a declarar en ejecución de la sentencia anulatoria del plan como si cualquier conservación de trámites del procedimiento originario fuera un incumplimiento de tal sentencia. Si en todo lo anterior, aunque con reparos y admitiendo que cabe otra interpretación, se ha podido ser comprensivo con nuestra jurisprudencia, por el contrario, llegados a este punto, la conclusión del TS resulta por completo infundada e inasumible. El TS hace un batiburrillo entre lo que propiamente es convalidación por subsanación (que quizá puede entenderse que solo cabe para actos anulables y no para reglamentos nulos) y lo que es la mera conservación de trámites⁵¹. Esta conservación la admite expresamente el art. 51 LPAC. Su literalidad no deja lugar a dudas: “El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera permanecido igual de no haberse cometido la infracción”. Cuando se refiere al “órgano que declare la nulidad o anule” está dejando meridianamente claro que esta conservación procede tanto en casos de nulidad como de anulabilidad. Y, para colmo, no se establece como una facultad del órgano sino imperativamente. Como mínimo, esa conservación podría beneficiar a los trámites anteriores a la infracción procedimental. Y hasta podría irse algo más lejos y beneficiar a algunos posteriores. En esa dirección juega el art. 49.1 LPAC: “La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero”. Podría objetarse que esos arts. 49.1 y 51 LPAC se refieren a actos, no a reglamentos. Pero lo correcto es entender que también son aplicables a los reglamentos⁵². Y si así no se creyera habría que decir que no hay ningún precepto específico para reglamentos y que por analogía cabría extender la solución de esos preceptos a los reglamentos. En el caso de los planes, sobre todo de los planes generales, la solución contraria, la que viene dando el TS, supone tirar por la borda el esfuerzo (también el dinero) de años y retrasar enormemente la superación de la situación pues entraña que la aprobación de un nuevo plan que por fin sustituya al redivivo -que es lo que de verdad podrá solventar la crisis generada- solo se logrará tras repetir el largo y tortuoso camino que hoy es el procedimiento de elaboración de los planes. Un despilfarro y un engorro que

⁵¹ Son especialmente atinadas las explicaciones de ALONSO MAS, M. J. (2020:148).

⁵² Como dice DOMÉNECH PASCUAL, G., *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 218-219, todas las manifestaciones del principio de conservación de actos, entre las que está la conservación de trámites, aunque la ley no lo diga, “forman parte del régimen jurídico de los reglamentos ilegales” y, de hecho, “vienen siendo aplicadas constantemente y con toda normalidad” a los reglamentos. También defiende radicalmente la aplicación del art. 51 LPAC a los planes NARVÁEZ BAENA, I., “Incidencia de la anulación de la ordenación territorial en la adaptación y revisión del planeamiento urbanístico general”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n° 98 (2017), pp. 195 a 198.

solo cabría mantener ante una razón sólida e incontrovertible que aquí no se atisba ni remotamente. O sea, que aunque hubiera lugar para las dudas, que creo que no lo hay, debería aceptarse la conservación de trámites. Es, incluso, lo que ha aceptado el TC. Es reveladora su sentencia 231/2015, de 5 de noviembre. En su FJ 4 se lee:

“Si el contenido de la disposición anulada es en sí mismo legal, la Administración siempre podrá volver a establecerla mediante una nueva declaración de voluntad libre de cualquier vicio procedimental, *conservando incluso los trámites válidos empleados en la elaboración del declarado nulo*. Cuando la Administración obra así, no comete desacato respecto a la sentencia que ha anulado el acto ni vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de la persona física o jurídica que solicitó y obtuvo esa anulación”.

Otra cosa es que pueda cuestionarse cuándo se da el requisito para aplicar ese art. 51 LPAC, esto es, cuándo podrá entenderse que un acto o trámite “hubiera permanecido igual de no haberse cometido la infracción”; o cuándo se da la independencia que requiere el art. 49.1 LPAC. A ese respecto se podrá ser más o menos estricto. Pero excluir de raíz toda conservación de cualesquiera trámites es erróneo: lo es por su falta de fundamento; lo es por sus consecuencias desproporcionadamente perjudiciales; y, sumando su falta de fundamento a sus consecuencias nocivas, la pertinencia de una rectificación resulta inconcusa.

La ya aludida Proposición de Ley para reforzar la seguridad jurídica en la ordenación territorial y urbanística trataba de poner coto a ese aspecto de la jurisprudencia que ahora critico. Lo explicaba ya en su sustanciosa E. de M. que anunciaba que “cuando se declare por la omisión de un trámite formal o procedimental” la invalidez de un plan “puedan conservarse las actuaciones y trámites procedimentales no afectados por el vicio cometido, permitiéndose de forma expresa retrotraer las actuaciones al momento oportuno para permitir su subsanación”. En concordancia, preveía introducir un precepto en el TRLS/2015 que lo plasmaba (“... resultarán aplicables las técnicas de conversión, conservación y convalidación en los términos recogidos en la Ley 39/2015...”) y otro en la LJCA con esta redacción: “Cuando la anulación se deba a un vicio formal o procedimental, se declarará la conservación de las actuaciones y trámites no afectados por el vicio cometido, y se ordenará la retroacción del procedimiento al momento oportuno para permitir la subsanación”. Seguramente esa referencia a la “subsanación” era desacertada pues no se trataría de tal. Aun así, no quedaría resquicio para que nuestros tribunales mantuvieran la imposibilidad de conservación de trámites. Pero, a falta de ella, conste que lo mismo puede y debe sostenerse con nuestro actual Derecho positivo. En este extremo, pues, la rectificación jurisprudencial es perfectamente posible y, según creo, obligada⁵³.

⁵³ Lo mismo afirma razonada y tajantemente SUAY RINCÓN, J. (2020: 209).

La LISTA nada dice sobre este extremo. Cabe sospechar que su silencio obedece a la consideración de que adentrarse en este aspecto supondría abordar el contenido de las sentencias anulatorias y, por tanto, invadir la competencia estatal sobre legislación procesal. Aun así, me consta que en las fases de elaboración se barajó incluir en el mismo art. 7 un apartado según el cual “al resolver los procedimientos de revisión de oficio de instrumentos de ordenación territorial o urbanística se dispondrá la conservación de aquellos trámites se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción”. Al referirse solo a los procedimientos de revisión de oficio se dejaba al margen el contenido de las sentencias y, por tanto, no se entraba de ningún modo en la competencia estatal sobre legislación procesal y no se hacía nada más que concretar lo dispuesto en el art. 51 LPAC. Desde luego no se resolvía el problema real y habitual, que es el que se plantea con las sentencias anulatorias, no con las resoluciones administrativas anulatorias. Pero, al menos, aunque fuese indirectamente, se ofrecía una pista sobre el significado y alcance que podrían tener -y que, según creo, deberían tener- las sentencias anulatorias de planes por vicios de procedimiento. Finalmente, con la prudencia que en este terreno caracteriza a la LISTA, no se incluyó la previsión indicada pese a que ni se extralimitaba de las competencias autonómicas (arts. 47 y 56 Estatuto andaluz) ni vulneraba la legislación estatal sino que, por el contrario, era fiel reflejo del art. 51 LPAC.

5. Sobre el estrecho juego de la nulidad parcial y el artículo 7.2 LISTA

Desde luego es posible que los vicios de un plan afecten solo a algunas de sus determinaciones y que, consiguientemente, solo causen una nulidad parcial. Lo prevé el art. 71.1.a) LJCA que establece que la sentencia estimatoria “declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o *parcialmente* la disposición...”. Pero en el caso de los planes de urbanismo esta nulidad parcial ha tenido una aplicación muy limitada. Sobre todo cuando la causa de nulidad son vicios procedimentales. La razón que invocan los tribunales en contra de la nulidad parcial es que los planes urbanísticos forman un conjunto que pierde sentido si cae algunas de sus piezas de suerte que mantener parte de sus determinaciones sin las restantes conduciría a resultados desequilibrados e incoherentes; o sea, que lo único razonable es la nulidad total. Incluso así, hay SSTs que admiten la nulidad de parte del plan ante defectos formales que solo afectan a algunas de sus determinaciones. Entre las recientes, la STS 318/2020, de 4 de marzo, acepta teóricamente esa nulidad parcial y cita algunos precedentes, pero no la aplica. La sentencia más significativa es la STS 569/2020, de 27 de mayo, que, en un supuesto en el que en la tramitación de un plan general de un municipio costero se omitió el preceptivo informe de la Administración de costas, opta por la nulidad parcial referida solo a la ordenación de la zona marítimo-terrestre, aunque

rodeando esta posibilidad de extremadas cautelas que hacen difícil su aplicación. En cuanto a ello, esta STS es correcta. Pero, incluso reconociendo que en muchos casos la nulidad parcial conduciría a la pervivencia de ordenaciones absurdas por incoherentes, puede y debe explotarse esta posibilidad en muchos supuestos, igual que lo es en la teoría general donde siempre se hace un lugar a la nulidad parcial bajo el aforismo *utile per inutile non vitiatur* de modo que se poda al negocio de las cláusulas ilícitas y se mantiene la eficacia del resto salvo que pueda presumirse que sin aquéllas no se habría concertado o cuando esa poda entrañe un resultado desequilibrado de las posiciones de las partes.

La misma idea puede y suele asumirse para los reglamentos y para los actos administrativos y, aunque con adaptaciones y menor campo, debe aceptarse para los planes. También a este respecto quiso avanzar la tantas veces citada Proposición de ley para reforzar la seguridad jurídica en la ordenación territorial y urbanística. Cuando se ocupaba de las normas que incorporan los planes decía que “la nulidad será parcial cuando 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”. Seguramente sería más atinado que la nulidad parcial de planes se hubiera limitado a los supuestos en que la parte afectada por el vicio no sea de tal importancia que sin ella el plan pierda coherencia o afecte al conjunto del modelo de ordenación acogido. Pero, si bien con estas restricciones, que no son en el fondo distintas de las que se reconocen en general para cualquier acto, puede y debe hacerse un lugar notable a la nulidad parcial de planes sin que para ello sea imprescindible una reforma legislativa.

La LISTA, en su art. 7.2, da un pequeño impulso a esa jurisprudencia que poco a poco va abriéndose paso. De nuevo, lo hace con gran circunspección condicionando la invalidez parcial a dos requisitos. Sobre todo, el derivado de la teoría general de que la parte viciada no sea de tal importancia que sin ella no se hubiera aprobado el plan o quedara desvirtuado su modelo de ordenación. Y, segundo, que las partes cuya validez se mantenga sean independientes de las anuladas y puedan ejecutarse autónomamente. Con ese marco, que en realidad se puede desprender directamente de la legislación estatal unida a la teoría de la invalidez parcial, será más fácil encontrar soluciones adecuadas al vicio que en cada caso se presente sin llevar más lejos de lo necesario la invalidez.

6. Sobre las consecuencias de los hechos producidos al socaire de la aparente vigencia del plan declarado nulo

Incluso aunque se parta de que la nulidad del acto, del reglamento o del plan comporta su más absoluta ineficacia eso solo significa la no producción de los efectos jurídicos propios de tal acto, reglamento o plan; pero no niega que su apariencia haya producido hechos ni que esos hechos pueden tener consecuencias jurídicas porque

así, para esos puros hechos, lo establece el ordenamiento. No hay que apartarse un ápice de la teoría más clásica y radical de la nulidad para aceptar esta posibilidad⁵⁴. Porque, aplicando ya esto a nuestro objeto, no se tratará de efectos del plan nulo sino de consecuencias jurídicas de los hechos o realidades producidos al socaire de la apariencia de plan hasta su declaración de nulidad. Por ejemplo, puede haber expropiaciones que han dado lugar a la construcción de obras públicas y que, por ello, aunque sean nulas, perpetuarán el estado de cosas (y hasta la propiedad de la Administración) aunque den origen a una compensación que no puede identificarse con un justiprecio.

En relación con los planes nulos, ha estudiado este fenómeno sobre todo González Sanfiel que alude a él bajo el título “situaciones fácticas que permanecen tras la anulación”⁵⁵. Por esta vía llega a admitir que ciertos suelos que hayan alcanzado los requisitos para ser urbanos en ejecución del plan nulo sean considerados efectiva y definitivamente urbanos; o que ciertos bienes que en ejecución del plan nulo han sido realmente afectados a un uso o servicio público mantengan su carácter demanial. Pueden discutirse algunas de estas aplicaciones de la idea pero no la idea en sí misma; o sea, no que los hechos producidos en ejecución del plan nulo pueden tener, como puros hechos, consecuencias jurídicas que no son efectos del plan nulo pero que a veces pueden ser similares.

Me gusta cómo lo recoge con amplitud y con referencia a su justificación el Derecho Administrativo portugués. Su Código de Procedimiento Administrativo, tras negar efectos a los actos nulos, aclara en su art. 162.3 que eso “*não prejudica a possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos, de harmonia com os princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade ou outros princípios jurídicos constitucionais, designadamente associados ao decurso do tempo*”. Aunque este precepto venga referido a actos administrativos nulos, no encuentro ningún inconveniente para trasladarlo a los reglamentos (o planes) inválidos. Y, para lo que a España concierne, este tan razonable precepto portugués, que acaso podríamos importar, demuestra la lógica de la matización doctrinal expuesta que, desde luego, puede acogerse sin necesidad de plasmación legal expresa.

⁵⁴ Así lo defendí con carácter general -esto es, sin predicarlo para los planes sino para todos los actos administrativos- en (2009: 14): “Lo que sucede es que el ordenamiento valora los puros y desnudos hechos producidos y a ellos -no al acto inválido que los generó- atribuye unos efectos que materialmente pueden ser similares, o hasta idénticos, a los que habría producido el acto de haber sido válido”. Así explicaba, por ejemplo, el aparente mantenimiento de expropiaciones nulas cuando sobre los bienes se ha erigido una obra pública, la continuidad de los efectos del contrato nulo para evitar trastornos al servicio público, los pagos por prestaciones *solvendí causa* de un acto o contrato nulo...

⁵⁵ En su estudio “Límites a la declaración de nulidad de los planes”, publicado LÓPEZ RAMÓN, F., VILLAR ROJAS, F. (Coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, AEPDA/INAP, 2017, pp. 435 a 442.

Por eso, no habría visto inconveniente a que la LISTA hubiera incluido un precepto que de alguna forma diera expresamente cabida a esta posibilidad. El legislador andaluz ha preferido no adentrarse en este terreno y, vistos los recelos con lo se han acogido las reglas que sí ha incluido, seguramente hizo bien. Pero, aun sin consagración legal de ningún género, estos efectos de los puros hechos producidos bajo la aparente vigencia del plan anulado siguen siendo posibles y podrán en alguna medida suavizar las consecuencias de la anulación.

7. Actos y planes dictados en el marco del plan nulo que pueden encontrar fundamento al margen de ese plan. El artículo 7.3 LISTA

También es perfectamente compatible con la dogmática más clásica y ortodoxa de la nulidad de reglamentos y planes la admisión de que algunos de los actos que se dictaron en su ejecución puedan ser válidos si encuentran fundamento al margen del reglamento o plan nulo. Lo mantiene la doctrina mayoritaria a partir de un lúcido estudio de Gómez-Ferrer Morant⁵⁶. Y lo acepta el TS. Es buen botón de muestra su sentencia de 30 de enero de 2014 (casación 3045/2011; Ar. 802): "... puede suceder que el acto de aplicación (por ejemplo, el otorgamiento de una licencia) pudiera encontrar todavía una cobertura propia, si no en la norma (o el plan) de la que directamente procede y a cuyo socaire se aplica, acaso en alguna otra norma asimismo integrante del mismo ordenamiento jurídico. De esta manera, podría justificarse la falta de comunicación a los actos posteriores de las consecuencias anudadas a la anulación de la norma reglamentaria bajo cuya cobertura se dictan aquéllos". Tal vez la STS más completa -y la que siguió más de cerca la tesis de Gómez-Ferrer- sea la de 12 de junio de 1991 (rec. 5740/1990; Ar. 5594): razonó que en algunos casos los actos de ejecución de un reglamento o plan declarado nulo serán también nulos; que en otros serán meramente anulables; y que finalmente también cabe que "sean válidos y legales, en cuyo caso quedarán plenamente subsistentes". Así puede suceder, por ejemplo, ante la licencia concedida en aplicación de un plan declarado nulo si, pese a todo, pudiera encontrar fundamento directo en la ley o en un plan distinto del nulo, incluido el redivivo.

Y si eso se afirma para los actos de ejecución del reglamento o plan nulo lo mismo puede admitirse para los reglamentos o planes que se dictaron formalmente en desarrollo del nulo pero que puedan encontrar fundamento directamente en la ley o en otro reglamento o plan, incluido el redivivo; es decir, si hubieran podido ser aprobados sin el reglamento o plan nulo. El ejemplo más claro lo ofrece la nulidad de planes de ordenación del territorio y la pervivencia de los planes urbanísticos aproba-

⁵⁶ "Nulidad de reglamentos y actos dictados durante su vigencia", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 14 (1977), pp. 394 y ss.

dos bajo la aparente vigencia de aquéllos. Como quiera que los planes de urbanismo no requieren la existencia de planes de ordenación del territorio y que estos, por lo general, solo suponen un límite negativo para aquellos pero sin darles su sustento⁵⁷, no hay razón para que la nulidad del plan territorial afecte a la validez del urbanístico. En tal escenario, no tiene justificación el llamado “efecto cascada” de la nulidad y nadie ha pretendido llevarlo tan lejos⁵⁸. Esto, que parece evidente e indiscutido, puede extenderse en ocasiones a la relación entre diversos planes de urbanismo y también entre plan de urbanismo y actos de ejecución.

Esta idea encontró plasmación en el art. 9.3 de la Ley 4/2017 del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias: “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 aquél”. Otra vez es González Sanfiel quien más ha destacado y estudiado esta vía⁵⁹. Vía que, por ejemplo, muchas veces podría salvar planes especiales pese a la nulidad de un plan general puesto que en ocasiones aquéllos no necesitan la existencia de estos⁶⁰. En la misma línea se sitúa el art. 7.3 LISTA. Se refiere, como la Ley canaria, a los planes con autonomía. Lo hace cuando alude a planes e instrumentos de gestión que “tengan independencia funcional respecto a lo anulado” e incluso trata de acotar los supuestos en que concurra tal independencia. Y se refiere, además, a los planes e instrumentos de gestión “cuyas determinaciones se puedan sustentar directamente en leyes, reglamentos u otros planes” distintos del anulado. Con ello recoge mejor la tesis que desarrolló Gómez-Ferrer Morant y que, como se acaba de recordar, asumió el TS. Las posibilidades que así se vislumbran son notables, máxime en el marco de la regulación de la planificación que implanta la propia LISTA donde se refuerza la independencia entre diversos planes de urbanismo y la relación directa entre algunos de ellos y la propia Ley. Baste aquí recordar que en la LISTA, a diferencia de lo que sucedía en la legislación precedente, no se habla de planes u ordenación de “desarrollo” sino de “ordenación detallada” (art. 60) y en ese cambio terminológico se manifiesta la idea

⁵⁷ Como dice NARVÁEZ BAENA, I. (2017:212), “no se puede afirmar que los instrumentos de ordenación urbanística general se elaboren en desarrollo o aplicación ejecutiva de la planificación territorial”; “No es por tanto apropiado considerar que el planeamiento territorial como norma de cobertura para la planificación urbanística”.

⁵⁸ En ese sentido, RANDO BURGOS, E. (2022:71).

⁵⁹ “El principio de especialidad como límite a la declaración de nulidad del planeamiento”, en BASSOLS COMA, M., MENÉNDEZ REXACH, A., GIFREU, J. (Coords.), *El derecho a la ciudad y el territorio. Libro homenaje a Manuel Ballbé Prunes*, INAP, 2016.

⁶⁰ Plantea la posibilidad de que por esta vía pudieran salvarse algunos planes parciales IGLESIAS GONZÁLEZ, F., “Propuestas de reformas normativas para evitar los actuales efectos de la nulidad del planeamiento urbanístico”, en AGUDO GONZÁLEZ, J. (Coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Bosch, Barcelona, 2018, pp. 252-253.

de que no siempre estos han de considerarse “desarrollo” de los superiores. Obsérvese, por ejemplo, que caben Planes de Ordenación Urbana “esté aprobado o no el Plan General de Ordenación Municipal” (art. 66.3). Hay, pues, elementos novedosos en la dirección de aumentar la independencia de unos planes respecto a otros y ello aumenta el campo en que el art. 7.3 podrá desplegar su virtualidad.

Cuando el art. 7.3 LISTA dice que la invalidez de un plan no implicará necesariamente la de los que “se puedan sustentar (en) otros planes”, cabe sostener que entre esos otros planes puede estar el redivivo, o sea, el que aparentemente derogó el nulo pero que hay que entender que estuvo y está vigente. Sin embargo, esto, que tantas y tan buenas expectativas permitiría, ha sido rechazado por el TS. Lo demuestra su sentencia 584/2021, de 29 de abril. Sintéticamente los hechos eran esto: en 2000 se aprobó el PGOU de Castellón que sustituía al anterior de 1984 y que delimitaba un determinado sector de suelo urbanizable con una zona verde; después se aprobó el PP de ese sector; posteriormente el TS anuló el PGOU por defectos en el trámite de información pública; más tarde, en ejecución del PP, que no había sido impugnado ni anulado, se aprobó un denominado proyecto de ocupación directa para obtener los terrenos de zona verde; el propietario recurrió esa ocupación directa basándose en la nulidad del PGOU; el Ayuntamiento alegó en contra, entre otras cosas, que el PGOU de 1984 -que había que entender siempre vigente- ya ordenaba el sector de la misma forma y ya preveía la misma zona verde de modo que daba cobertura al PP y a la ocupación directa. En la STS ahora reseñada, que en el resto de sus pasajes es un espléndido compendio de la jurisprudencia radical sobre los efectos de la nulidad de planes, contesta así a la alegación que ahora nos ocupa:

“... no es posible que un plan parcial <<desarrolle>> un planeamiento distinto de aquél en el que se imbrica, sin que baste que permanezca invariada la calificación dotacional pública de los terrenos ya que no es éste el único pronunciamiento de un plan general -dotado, por definición, de un contenido armónico, complejo y con interconexión en sus previsiones...- que debe ser desarrollado por el plan parcial”.

Con este argumento, no ya es que no admita en ese caso concreto que el plan general redivivo diera sustento al plan parcial, sino que prácticamente excluye esa posibilidad en cualquier caso. O sea, que cuando la reviviscencia del plan supuestamente derogado, que tantas disfunciones origina, podría prestar algún servicio positivo, aborta de raíz esa utilidad. No creo que ello, con esa radicalidad, esté justificado. Más bien creo que, sin necesidad de ninguna reforma legislativa, los tribunales podrían explorar más este camino de encontrar fundamento a planes en otro plan distinto del nulo, en concreto, en el redivivo, máxime teniendo en cuenta las consecuencias negativas para la seguridad jurídica y hasta para la justicia que lo contrario

ocasiona. Pero a veces parece que el TS, más allá de lo que dicen los preceptos y de lo que se deriva de la teoría clásica de la nulidad, se empeña en dificultar las soluciones. Ante esta jurisprudencia poco podrá hacer el art. 7.3 LISTA pero, al menos, contiene elementos que orientan en dirección contraria, que eventualmente permitirán moderar la nulidad en cascada y que acaso podrían ser acicate para una rectificación.

8. Sobre la facultad de los tribunales para moldear los efectos de sus sentencias anulatorias

A) Planteamiento

Más importante que todo lo anterior, que a fin de cuentas solo comportaría correcciones menores, sería reconocer a los tribunales la facultad de moldear los efectos de sus sentencias anulatorias. Sobre todo la facultad de moderar sus efectos *ex tunc* más allá de lo que actualmente impone el art. 73 LJCA y sin necesidad de buscar a los planes de desarrollo o a los actos de ejecución fundamentos distintos del plan nulo; también de permitirles eventualmente limitar o posponer su efectos para la el futuro. Ello tanto si anulan por vicios de nulidad como si lo hicieran por haber detectado vicios de anulabilidad (suponiendo que se aceptara que los reglamentos y planes pueden ser anulables) pues tanto en un caso como en el otro, según ya se ha explicado, la anulación tiene en principio efectos retroactivos y prospectivos. Esta facultad es la que realmente podría superar las consecuencias devastadoras y nocivas que actualmente están produciendo las anulaciones de planes y, más ampliamente, atenuaría en general los inconvenientes de las anulaciones de reglamentos y hasta de actos.

B) Previsiones legales sobre moderación de los efectos

El Derecho comparado ofrece ejemplos en que la legislación ha consagrado expresamente esta facultad judicial. Ya que la doctrina española ha invocado el ejemplo de Francia⁶¹, permítaseme traer aquí el del Derecho de nuestro otro vecino, el de Portugal, que me parece especialmente acertado. Parte de los efectos retroactivos de la declaración de invalidez de los reglamentos. El artículo 144.3 de su Código de Procedimiento Administrativo (Decreto-Ley 4/2015) la consagra en estos términos: “*A declaração administrativa de invalidez produz efeitos desde a data de emissão do regulamento...*”. Y concordantemente el *Código de Processo nos Tribunais Administrativos* (Ley 15/2002), en su artículo 76.1 dispone: “*A declaração com força obrigatória geral da ilegalidade de uma norma, nos termos previstos neste Código, produz efeitos desde a data da entrada em vigor da norma...*”. Pero su art. 76.2 añade:

⁶¹ Por todos, T. R. FERNÁNDEZ, “Proceso contencioso-administrativo: semejanzas y diferencias de los casos francés y español”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n° 29 (2013), pp. 77 a 95; y “El contencioso urbanístico y su necesaria reforma”, *Revista de Administración Pública*, n° 203 (2017), pp. 137 a 162, sobre todo 142 a 145.

“O tribunal pode, no entanto, determinar que os efeitos da decisão se produzam apenas a partir da data do trânsito em julgado da sentença quando razões de segurança jurídica, de equidade ou de interesse público de excepcional relevo, devidamente fundamentadas, o justifiquem”.

En 2015 (Decreto-Lei 214-G/2015) se incorporó un nuevo apartado, el artículo 76.3 del *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, para aclarar que esa exclusión de la retroactividad no afecta a la situación de quien haya impugnado el reglamento (*“...a aplicação do disposto no número anterior não prejudica a eliminação dos efeitos lesivos causados pela norma na esfera jurídica do autor”*). Me parece una regulación impecable. Obsérvese que ni siquiera se presenta la negación de efectos retroactivos como una facultad excepcional: se admite con bastante amplitud por razones de seguridad jurídica y equidad y solo en el caso de razones de interés público se dice que han de ser de “excepcional relevo”. Y repárese en el acertado añadido del art. 76.3 que salva la posición del recurrente y, por tanto, la tutela judicial efectiva. En suma, con una regulación sencilla y breve deja abiertas amplias posibilidades para encontrar respuestas equilibradas y adecuadas a cada caso.

En otro orden, puede traerse el ejemplo del art. 264 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Parte de que “si el recurso fuere fundado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarará nulo y sin ningún valor ni efecto alguno el acto impugnado”, hablándose aquí de acto en un sentido amplio que abarca incluso a los legislativos. Al decir que ese acto declarado nulo quedará “sin ningún valor ni efecto” está reconociendo los efectos *ex tunc* de esa declaración de nulidad. Pero de inmediato añade: “Sin embargo, el Tribunal indicará, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados definitivos”. De nuevo aparece una válvula de escape para esquivar los efectos desproporcionados a los que en principio arrastraría esa declaración de nulidad.

Bastan estos ejemplos para comprobar que hay ordenamientos que expresa e inequívocamente confieren a los tribunales una facultad moderadora de los efectos de la nulidad. Y a dotar a nuestro Derecho de preceptos similares se encaminó la Proposición de Ley para reforzar la seguridad jurídica en la ordenación territorial y urbanística, a la que tantas veces se ha aludido. De un lado, en cuanto a los efectos retroactivos de las sentencias anulatorias, introducía un nuevo apartado en el art. 73 LJCA según el cual “la anulación de un instrumento de ordenación territorial o urbanística no afectará a los instrumentos que lo desarrollen, salvo que: a) Se haya declarado expresamente la nulidad de las normas que lo integren y siempre que la sentencia declare que dicha nulidad produce la nulidad del instrumento que desarrolla el instrumento anulado. b) La sentencia lo declare así expresamente por estar afectados ambos por los mismos vicios”. De otro lado, en cuanto a los efectos prospectivos de las

sentencias anulatorias, refiriéndose solo a las de instrumentos de ordenación territorial y urbanística y únicamente por vicios formales, establecía en un nuevo apartado del art. 71 LJCA, tras imponer la conservación de trámites no afectados por el vicio y la subsanación de los defectuosos, que “la sentencia fijará un plazo (...) para que la Administración competente subsane el defecto, quedando prorrogada mientras tanto, de forma provisional, la eficacia de la disposición o acto anulado (...) En estos casos, el órgano judicial decidirá también sobre la extinción de los efectos de la disposición o acto anulado”⁶². No son estas partes de la Proposición de Ley, por decirlo así, las que más me entusiasmen. Por lo pronto, no me gusta mucho que se busque una solución solo para los planes territoriales y urbanísticos creando una excepción para ellos en vez de abordar con carácter general los efectos de todas las sentencia anulatorias, al menos de todas las sentencias anulatorias de reglamentos. Tampoco me convence que esa moderación de los efectos de la anulación se estableciera sin referencia alguna a los valores que ocasionalmente pudieran justificarla. Por último, me parece excesivo imponer la limitación de los efectos de las sentencias anulatorias en esos términos tan imperativos y amplios. Pero, sin entrar en detalles, lo importante es que esta Proposición de Ley trató de introducir una reforma que sin género de dudas habría dado soporte a la restricción de los efectos de las sentencias anulatorias de planes.

C) ¿Cabe esa moderación sin reforma legal?

Como tal reforma quedó abortada, lo importante ahora es saber si, aun sin preceptos que expresamente consagren esa facultad de mitigar los efectos de la anulación, cabe ya hoy reconocérsela a los tribunales contencioso-administrativos españoles.

Los partidarios de una respuesta positiva suelen invocar el hecho de que el TC se ha atribuido tal facultad pese a que no se la reconoce su ley orgánica. La LOTC no pone más freno a la retroactividad de las sentencias anulatorias de leyes inconstitucionales que el de dejar a salvo la fuerza de cosa juzgada de las sentencias que aplicaron aquella ley (art. 40.1 LOTC). Pero eso no le ha impedido respetar también a los actos administrativos firmes (por ejemplo, STC 45/1989) y, lo que es mucho más importante, no ha sido óbice para que el TC se haya considerado facultado para, más allá de sentencias y actos firmes, moderar el alcance retroactivo de sus sentencias de inconstitucionalidad. Por ejemplo, reitera en su sentencia 111/2014 que “ni los efectos de la nulidad en lo que toca al pasado vienen definidos por la Ley, que deja a este Tribunal la tarea de precisar su alcance en cada caso, dado que la categoría de la nulidad no tiene el mismo contenido en los distintos sectores del ordenamiento”. Incluso ha decidido en algunos casos limitar los efectos *pro futuro* de sus sentencias anulatorias

⁶² Con matices (como aclarar que no se trataría de subsanar) la propuesta *lege ferenda* de SUAY RINCÓN, J. (2020: 222), se centra en reconocer esa misma facultad judicial de, ante vicios formales, retrasar los efectos de la nulidad durante un periodo en el que la Administración podría aprobar otro plan limpio de los vicios del impugnado.

y diferirlos a un momento posterior para dar tiempo a que se aprueba una nueva norma que sustituya a la anulada y así evitar que se causen daños a valores constitucionales. Por ejemplo, STC 164/2014: "... la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad debe quedar diferida por el plazo de un año a partir de la publicidad de esta sentencia, periodo de tiempo en el que se deberá proceder a sustituir las normas declaradas nulas...". Y, siendo así y operando todo esto sin base en la LOTC, se afirma que no hay nada que obste a que los tribunales contencioso-administrativos hagan lo mismo ante los reglamentos y planes que declaran nulos⁶³.

También puede invocarse el ejemplo francés porque, aunque es cierto que hoy en día las moderaciones de los efectos de las anulaciones de planes tienen, como ya he recordado, expresa consagración legal, ya antes de ello el Consejo de Estado fue dulcificando los efectos de sus anulaciones de planes⁶⁴.

Desde el mismo bando se enarbolan dos SSTS que anularon los Reales Decretos sobre las servidumbres aeronáuticas de diversos aeropuertos y que, pese a ello, acordaron mantener sus efectos incluso para el futuro. Sirvámonos de la STS de 22 de abril de 2014 (casación 73/2012). Acordó "anular el referido Real Decreto 1422/2012, de 5 de octubre, por vicios en su procedimiento de elaboración". Pero a continuación decidió: "Mantener, excepcional y provisionalmente, la eficacia de las servidumbres aeronáuticas establecidas en el Real Decreto 1422/2012 (...) en tanto en cuanto no se apruebe un nuevo Real Decreto que sustituya al ahora anulado". Nótese: no solo no da efectos retroactivos a la anulación del Real Decreto, sino que sus efectos prospectivos no son inmediatos sino condicionados a la aprobación de uno nuevo⁶⁵. En realidad, ni siquiera estas sentencias parten de que el Real Decreto

⁶³ Lo ha desarrollado pormenorizadamente PASCUAL MARTÍN, J. I., "Una propuesta de modulación de los efectos *ex tunc* de las sentencias anulatorias de los planes urbanísticos a la vista de la doctrina prospectiva del Tribunal Constitucional", *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 115 (2019), pp. 103 y ss. El argumento y la conclusión es compartida por otros autores. Por ejemplo, dice PICÓN ARRANZ, A., *Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, p. 338: "No se nos ocurre ningún motivo que impida extrapolar esta posibilidad que tiene el TC cuando anula una disposición (o sea, la que le permite excluir o moldear la eficacia de tales anulaciones) a los Tribunales Contencioso-administrativos". Igualmente L. MARTÍN REBOLLO, L. (2019: 110).

⁶⁴ Es muy ilustrativo el sugerente estudio de RUIZ PALAZUELOS, N., "Anulación y poderes del juez: las enseñanzas del caso francés", *Revista de Administración Pública*, n° 208 (2019), sobre todo pp. 205 a 214, donde expone las técnicas ideadas por el *Conseil d'État* para moldear los efectos de las declaraciones de nulidad. Destaca especialmente el *Arrêt Association AC!* que acepta, en el caso de nulidad de un reglamento, que si las consecuencias de los efectos *ex tunc* son "manifiestamente excesivas" cabe moderarlas en función de una ponderación particularizada de los intereses en tensión, incluidos destacadamente los intereses generales. No debe caer en saco roto que, como explica la misma Profesora, esta jurisprudencia ha sido objeto de algunas críticas por la inseguridad que ocasiona y por el papel que atribuye al juez en la definición y valoración del interés general.

⁶⁵ Esta sentencia fundamentó así la limitación de efectos: "... la declaración de nulidad de este último Real Decreto, debida al motivo formal ya expuesto, ha de ir acompañada de una limitación temporal -y

anulado fuese un reglamento y más bien hablan de acto. Pero, aun así, la doctrina esgrime estas sentencias como demostración de la posibilidad de moderar los efectos de la invalidez de los reglamentos sin necesidad de preceptos que la consagren y de, por tanto, ejercerla ya, también por razones de seguridad jurídica, sin que haya que esperar una reforma legislativa.

Con carácter más general, se ha defendido que ya en actual legislación española hay mimbres que permiten a los tribunales suavizar los efectos de sus declaraciones de nulidad de reglamentos y, por tanto, de planes hasta alcanzar soluciones razonables. La tesis más audaz es la de Baño León. No encuentra en nuestra legislación confirmación de la eficacia *ex tunc* de la invalidez (sea por nulidad o por anulabilidad) ni precepto alguno que señale los efectos de la anulación de una norma; niega que, salvo “un prejuicio conceptual derivado de una dogmática superada”, haya algún mandato que impida a los tribunales fijar las consecuencias de su declaración de invalidez; afirma que, al contrario, por el mismo papel institucional del juez “tiene que ponderar a la vista de las circunstancias concretas del caso cuál es el alcance de la nulidad, porque ahí entran en tensión no solo el principio de legalidad, sino el de seguridad jurídica” y otros: debe hacerlo para evitar que “una simple declaración de nulidad conduzca a un resultado injusto”. Es más, con la base del art. 71.1.a) LJCA, defiende que la Ley “permite al juez declarar que un reglamento es disconforme a derecho y no anularlo”. En suma, aunque admite la conveniencia de una reforma legislativa para esclarecer la situación, afirma que sin ella ya “hay un extenso campo para posibles cambios en la jurisprudencia” y, en especial, “un amplísimo margen al juez para establecer los efectos de las ilegalidades procedimentales” de reglamentos y planes y de los fallos estimatorios que pronuncie⁶⁶.

Pero ni esta tesis tan sugerente ni otras más moderadas que propugnan una cierta dulcificación de los efectos retroactivos y prospectivos de las anulaciones han sido asumidas, como nos consta, por el TS⁶⁷ en cuya jurisprudencia lo que admitió en el

excepcional- de la eficacia de nuestra sentencia, limitación que imponen razones imperiosas ligadas precisamente a la seguridad de la navegación aérea (...) La declaración de nulidad del Real Decreto 1422/2012 basada exclusivamente en motivos formales no puede tener como efecto inmediato que la navegación aérea con origen o destino en el aeropuerto de Lérida quede desprovista de las indispensables garantías de seguridad en atención a las cuales se prevén aquellas servidumbres (...) Aun cuando (la IJCA) no contempla de modo expreso la limitación de los efectos de las sentencias que acojan pretensiones de nulidad de los actos administrativos, la Sala estima que ante circunstancias excepcionales, y por razones muy cualificadas que atañen a la seguridad y a la vida de las personas, nada obsta a que se mantenga temporalmente la eficacia del acto anulado, en tanto es subsanado el defecto formal determinante de la nulidad de aquellos actos”.

⁶⁶ Todo ello en su suculento estudio “La competencia jurisdiccional para concretar los efectos de la anulación de reglamentos y planes”, *Revista de Administración Pública*, nº 210 (2019), pp. 43 a 68, *passim*.

⁶⁷ Esta postura del TS se refleja no solo en sus sentencias. También sus magistrados la han expresado y justificado en artículos doctrinales. Por ejemplo, TESO GAMELLA, M. P. (2019: 80), afirma que la “limitación de efectos” de la declaración de nulidad “resulta, más que conveniente, imprescindible”; pero de

caso de las servidumbres aeronáuticas queda como una excepcionalísima solución que no está dispuesto a extender; no, desde luego, ante la nulidad de planes. La seguridad aérea (seguridad física, a la postre) vale más que la seguridad jurídica. Así, pues, parece que solo una reforma legislativa podría conseguir que los tribunales contencioso-administrativos se decidieran a moderar los efectos retroactivos de sus sentencias anulatorias de planes y reglamentos y a eventualmente posponer sus efectos prospectivos⁶⁸.

Tal reforma, que entra de lleno en la legislación procesal, solo puede realizarla el Estado en ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.6^a CE sin que la salvedad de “las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas” (art. 149.1.6^a CE) permita a éstas adentrarse en ello. Por eso, nada podía decir y nada dice la LISTA sobre la facultad de los tribunales para moldear los efectos de sus sentencias anulatorias de planes.

V. BASES PARA UNA RELATIVIZACIÓN DE LA NULIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

En esta tesitura, a la espera de esa reforma legislativa estatal que parece necesaria para que la situación cambie y en la que la LISTA solo ha introducido unos recatados elementos abiertos a ese cambio, poco puede añadirse ya. Aun así, no me resisto a hacer algunas observaciones sobre la necesidad y posibilidad de un replanteamiento general de la nulidad en Derecho Administrativo que, aunque de radio más amplio que la de los planes, también afectaría a la de estos⁶⁹; un replanteamiento que, en un punto intermedio entre las tesis más radicales sobre sus efectos y aquéllas que la aguan tanto que la dejan irreconocible, permita refrenarla y domesticarla hasta conciliarla armoniosamente con los valores del ordenamiento distintos de la estricta legalidad y con los protegidos en cada caso por las normas cuya vulneración comporta los vicios invalidantes.

inmediato añade: “Limitación que naturalmente corresponde configurar, con carácter general, al legislador, pues no parece que por vía interpretativa el juez, sin recibir la encomienda del legislador, pueda graduar o flexibilizar los efectos...”.

⁶⁸ Es también lo que a la postre concluye SUAY RINCÓN, J. (2020: 183), que afirma que no cabe “esperar ya mayor recorrido” de la jurisprudencia con el actual marco legal pues “se trata de un campo poco proclive a los cambios, sin los correlativos en el escenario normativo”.

⁶⁹ También la propuesta final de LÓPEZ RAMÓN (2021: 97) están en esta línea: aunque se ocupa concretamente de la nulidad de reglamentos y planes, lo que finalmente propone es “la reelaboración completa del régimen de la invalidez de la actuación administrativa establecido en la legislación de procedimiento administrativo común, incluyendo actos, reglamentos, planes y actuaciones materiales”. Salvando su referencia a actuaciones materiales (respecto de las cuales no creo que quepa hablar de invalidez) y entendiéndolo que no es imprescindible la reforma de la legislación, también lo que sugiero es una reelaboración general de la nulidad den Derecho Administrativo.

1º) La regla general ha de seguir siendo la de la eficacia retroactiva y prospectiva de las anulaciones. No ya solo porque no es razonable prescindir de un plumazo de los conceptos y regímenes que ha acuñado la teoría del Derecho y porque hay que entender que cuando nuestro legislador habla de nulidad y de anulabilidad o simplemente de anulación les está dando, a falta de preceptos en contra, el significado que les confiere tal teoría que los juristas tienen interiorizada. También hay que mantener ese punto de partida porque lo contrario -es decir, la admisión general de pervivencia de los efectos producidos por el acto, reglamento o plan ilegal antes de su anulación y hasta después de ella- supondría aceptar la perpetuación de la ilegalidad y de gran parte de sus consecuencias antijurídicas, lo que, así establecido con carácter general, dejaría al principio de legalidad desprovisto de fuerza real. Además, la negación del carácter retroactivo de las anulaciones (sean por vicio de nulidad o de anulabilidad) comportaría en muchos casos una merma notable de la tutela judicial efectiva porque quien hubiera visto lesionados sus derechos por la actuación administrativa ilegal y la recurriera no encontraría, aunque su impugnación se estimara fundada, una reparación completa sino una que muchas veces sería quimérica si se mantuvieran los efectos previos a la firmeza de la sentencia anulatoria. Así que, reitero, hay que partir de que las sentencia anulatorias de actos, reglamentos y planes han de tener en principio efectos *ex tunc*. Y con más razón hay que reconocer efectos para el futuro de la anulación de actos, reglamentos y planes, esto es, sus efectos prospectivos, de modo que el acto, reglamento o plan anulado ya no tenga ninguna consecuencia ni ninguna aplicación. Establecer lo contrario con amplitud sería, incluso, un estímulo a la Administración para actuar ilegalmente -sobre todo, para prescindir de trámites engorrosos- pues, a fin de cuentas, conseguiría imponer su voluntad sin muchos problemas. Así que por razones institucionales sólidas hay que partir de que la anulación debe conducir como regla a la aniquilación de lo hecho con base en el acto, reglamento o plan nulo y a su ineficacia inmediata para el futuro.

2º) No hay razón para que esa regla general se convierta en una regla absoluta que, deducida de la naturaleza de las cosas, no admita excepción posible. Eso solo era así en la teoría clásica de la nulidad porque partía de que únicamente era nulo el acto con vicios graves, ostensibles e intrínsecos en sus elementos esenciales. Con esa premisa equiparaba nulidad a inexistencia y por ello no había opción posible ni para la ley ni para los aplicadores del Derecho: ineludiblemente el acto nulo no podía tener efectos; ninguno, nunca y para nadie⁷⁰. Ante todos los choques entre esa falta total

⁷⁰ Es lo que expresaba el aforismo *quod nullum est nullum effectum producit*. Y, por eso, entre otras cosas, entrañaba inexorablemente la ineficacia del acto nulo, no ya desde su declaración como tal, sino también para el pasado, *ex tunc* (lo que comporta la ineludible eficacia retroactiva de la declaración de nulidad) de modo que si su apariencia hubiera producido algunas consecuencias deberán ser destruidas para que todo quede como antes del acto nulo. Y por eso comportaba la invalidez de todo otro acto que tuviera fundamento en aquél: *titulus invalidus non potest aliquem effectum validum operari*. También esto es lo que justificaba

de efectos jurídicos del acto nulo y cualquier principio o valor jurídico (la seguridad jurídica, la equidad, la protección de la buena fe, los intereses generales, etc.) siempre tenía que salir victoriosa aquella porque, si el acto nulo no existía, no se podían hacer milagros. La doctrina de Derecho Administrativo heredó esta construcción teórica y, aunque con matices, la nulidad del acto administrativo se erigió sobre esas bases dogmáticas. Incluso eventualmente las reforzó como si esas consecuencias drásticas de la nulidad vinieran exigidas en este sector del ordenamiento por la Constitución⁷¹. Y, para lo que aquí nos incumbe, no solo preside el régimen de los actos nulos sino el de los reglamentos nulos y, por ende, el de los planes de urbanismo nulos. Justamente en sintonía con esta teoría clásica de la nulidad está la jurisprudencia expuesta sobre la destrucción de todos los planes de desarrollo y de los actos de ejecución del plan nulo, así como con la imposibilidad de convalidación del plan nulo. Algunas sentencias se pronuncian en términos muy reveladores. Por ejemplo, la STS de 2 de marzo de 2016 (rec. 1626/2015; Ar. 940) dice que la nulidad de pleno derecho “coloca a la norma anulada en una situación equiparable a la inexistencia”. Y otras sentencias, como la del TS de 18 de febrero de 1992 (rec. 1825/1989; Ar. 2293) dicen que el plan nulo solo tuvo “aparente vigencia”⁷². Esa pura “inexistencia”, esa mera “aparente vigencia”, que entronca con aquella dogmática clásica de la nulidad, es raíz de todo lo demás, raíz que solo puede dar los frutos vistos y que acoge el TS para la nulidad de los planes de urbanismo. Pero esto no puede seguir aceptándose al mismo tiempo que los vicios de nulidad se han ampliado tanto como lo han hecho en España. Sucede en relación con los actos administrativos pues, pese a que otra cosa se diga, el art. 47.1 LPAC y otros preceptos complementarios (incluso prescindiendo del disparatado art. 37.2 LPAC) amplían mucho las causas de nulidad de pleno derecho de los actos. Pero sucede sobre todo -y es lo que aquí nos importa- para los reglamentos y para los planes. Como hemos visto, para ellos, según la jurisprudencia, todos los vicios son determinantes de nulidad; incluidos los de procedimiento aunque en sí mismo no sean graves ni ostensibles. Con este otro punto de partida -tan distinto del que estaba en la base de la teoría clásica de la nulidad- no tiene sentido la equiparación entre nulidad e inexistencia y, por ello mismo, tampoco están justificados siempre unos efectos tan aniquiladores como los que consideraba inevitables aquella teoría. La mezcla de este nuevo punto de partida -unas extensas causas de nulidad- con las viejas consecuencias -imposibilidad de cualquier efecto de lo nulo y aun de subsanación- no puede

que el acto nulo no podía ser convalidado ni sanado: los vicios de nulidad son insubsanables pues, como ya recordamos antes, *quod nunquam fuit, convallescere non potest*.

⁷¹ Perfecto y radical ejemplo de estas tesis es la de GARCÍA LUENGO, J., *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 2002.

⁷² Esta asimilación de nulidad a inexistencia es la que, llevada a extremos absurdos, late también en la jurisprudencia que, fuera ya de lo que aquí nos ocupa, entiende que los actos nulos ni siquiera son aptos para interrumpir la prescripción, jurisprudencia de la que, con razón, discrepa CANO CAMPOS, T. (2017: 75).

nada más que producir, como efectivamente produce, disfunciones, resultados desajustados que ni se acomodan a la justicia ni a la seguridad, ni satisfacen los intereses públicos ni los privados.

3º) Lo anterior conduce, entre otras cosas, a admitir excepciones a la regla general de los efectos retroactivos y prospectivos de las declaraciones de nulidad y con más razón la de las anulaciones por anulabilidad. Desde luego se admiten excepciones consagradas legalmente. Las hay en Derecho privado, o sea, allí donde se formaron los dogmas sobre los efectos radicales de la nulidad de pleno derecho⁷³. Y las hay en Derecho público como, para lo que aquí nos ocupa, son las de los arts. 73 LJCA y 106.4 *in fine* LPAC. Pero no hay razón para entender que solo caben las excepciones acogidas expresamente por las leyes. Lo demuestra la experiencia del TC sobre la moderación de sus sentencias anulatorias de leyes. Y lo demuestra incluso la jurisprudencia de la Sala de lo Civil del TS⁷⁴. En este contexto y sobre todo en el de un Derecho Administrativo que tan ampliamente acepta causas de nulidad -sobre todo cuando de reglamentos y planes se trata- no hay razón para concluir que

⁷³ En el mismo Código Civil hay ejemplos. Así, “la declaración de nulidad del matrimonio no invalidará los efectos ya producidos respecto de los hijos y del contrayente o contrayentes de buena fe” (art. 79); y la nulidad de la adquisición de nacionalidad española “no se derivarán (...) efectos perjudiciales para terceros de buena fe” (art. 25.2). Especialmente revelador es lo establecido sobre los efectos de la declaración de nulidad de las sociedades mercantiles. Es el mismo Derecho de la Unión Europea el que modera los efectos de tales nulidades. La Directiva (UE) 2017/1132 de 14 de junio sobre determinados aspectos del Derecho de Sociedades afirma en su Considerando 6: “Es necesario, con el fin de garantizar la seguridad jurídica en las relaciones entre las sociedades y los terceros, así como entre los socios, limitar los casos de nulidad, así como el efecto retroactivo de la declaración de nulidad y fijar un plazo breve para la oposición de terceros a esta declaración”. Todo lo que apunta este Considerando es jugoso y útil para otros muchos sectores. También para el que nos ocupa. Pero subrayemos solo cómo reconoce la necesidad de limitar los efectos retroactivos de la nulidad. En concordancia con ello, su art. 12 dice que la nulidad provocará la liquidación de la sociedad como si de una disolución se tratara, estos es, como si de una sociedad existente se tratara; nulidad, pues, con efectos prospectivos, no retroactivos. Y aun añade que tal nulidad “no afectará por sí misma a los compromisos contraídos por la sociedad o con ella”. Al transponer estas previsiones la Ley española dice: “La nulidad no afectará a la validez de las obligaciones o de los créditos de la sociedad frente a terceros, ni a la de los contraídos por éstos frente a la sociedad, sometándose unas y otros al régimen propio de la liquidación” (art. 57.2 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, Real Decreto Legislativo 1/2010). Por tanto, como mínimo hay que reconocer que la regla de la falta total de efectos del acto anulado admite tantas excepciones como el legislador considere conveniente establecer en favor de ciertos valores.

⁷⁴ Merece cita la STS, Sala 1ª, 241/2013, de 9 de mayo, en el célebre asunto de las cláusulas suelo. Tras una fundamentación sugerente en sus apartados 287 y ss., concluía: “... procede declarar la irretroactividad de la presente sentencia, de tal forma que la nulidad de las cláusulas no afectará a las situaciones decididas por resoluciones judiciales con fuerza de cosa juzgada ni a los pagos ya efectuados en la fecha de publicación de esta sentencia”. Como es sabido, la STJUE de 21 de diciembre de 2016 (asuntos C-154/15, C-307/15 y C-308/15) echó por tierra esta irretroactividad por entender que se oponía a la Directiva aplicable y que solo daba una protección “incompleta e insuficiente” a los consumidores. Pero eso no impide reconocer en aquella STS una idea certera sobre la posible limitación de los efectos retroactivos de la nulidad en otros supuestos.

la única excepción posible a la eficacia destructiva de las sentencias anulatorias de reglamentos y planes sea la del art. 73 LJCA. Eso no se compadece con la escala de valores que late en nuestro ordenamiento y con la simultánea ampliación de los vicios invalidantes. En esta situación la eficacia retroactiva y prospectiva de las anulaciones es más bien una virtualidad potencial, una aspiración de principio, una tendencia, pero que admite moderaciones ante otros valores, principios y necesidades⁷⁵. El art. 110 LPAC sirve para dar sustento a estas ideas. Demuestra que puede haber vicios de nulidad y que, pese a ello, el acto o el reglamento con tales vicios mantenga sus efectos por razones, sobre todo, de equidad y protección de la buena fe, a la postre de la seguridad jurídica. O sea, demuestra que no hay nada consustancial que impida que lo viciado de nulidad pueda producir efectos y que para nuestro Derecho hay valores que en su caso pueden imponerse a los protegidos por las normas que prevén supuestos de nulidad y, en general, a las exigencias de estricta legalidad. Y si ese precepto permite incluso no declarar la nulidad del acto o reglamento con vicios de nulidad, con más razón debe permitir que, incluso declarada la nulidad, se moderen sus efectos⁷⁶. En suma, aunque con prudencia y sin merma de la posición del recurrente y de su derecho a una tutela judicial efectiva, debe admitirse esa posibilidad de moldear los efectos de las anulaciones de los actos y de los reglamentos y, por supuesto, de los planes. Una solución, digamos, a la portuguesa es, pues, la que creo conveniente y la que, incluso sin su expresa plasmación legal, me parece posible. Esto supone atribuir más facultades a los jueces, reforzar su papel⁷⁷.

⁷⁵ Así lo mantuve en (2009: 33). En parecida dirección dice MARTÍN REBOLLO, L. (2019: 121), que “la eficacia de la declaración de nulidad *puede* retrotraerse hacia el pasado, *pero no tiene que hacerlo siempre y necesariamente*”.

⁷⁶ Esta posibilidad la ha cerrado en varias ocasiones el TS. Muestra reciente es la STS 19/2017, de 11 de enero. Según ella ese art. 110 LPAC sirve para no declarar la nulidad pero no para declararla y moderar sus efectos. Igualmente, la STS 1636/2020, de 1 de diciembre (reiterada por otras como la STS 54/2022, de 24 de enero) declara como doctrina de interés casacional lo siguiente: “los límites que a la revisión de actos nulos de pleno Derecho impone el art. 119 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, se refieren únicamente a la declaración de nulidad propiamente dicha y no autorizan a conservar efectos de actos cuya nulidad ha sido correctamente declarada”. Sobre esta jurisprudencia, vid. ALENZA GARCÍA, J. F., *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 305-306; LÓPEZ MENUDO, F., “La revisión de oficio. Imperio de la discrecionalidad”, *Revista de Administración Pública*, n.º 217 (2022), pp. 46 a 48. Me parece, sin embargo, coincidiendo con SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Los límites en el ejercicio de la potestad de revisión de oficio”, *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 30-31 (2018/2019), p. 183, una jurisprudencia infundada que da una rigidez indeseable y que, por ello, conviene corregir.

⁷⁷ Lo suele destacar la doctrina. Por todos, GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., “Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo”, publicado en la obra colectiva con VILLAR ROJAS, F., HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F., *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 138-139; trabajo publicado también en *Documentación Administrativa*, nueva época, n.º 5 (2018), pp. 61-62.

Verdad es que dejar esa facultad moderatoria en manos de lo que los tribunales estimen adecuado al caso abre un portillo a ciertas dosis de inseguridad⁷⁸; o sea, que la seguridad jurídica, en cuyo favor sobre todo se establecería esa moderación, se vería también afectada. No puede dejar de reconocerse que la actual jurisprudencia de nuestro TS permite saber de antemano lo que se va a decidir y con qué efectos, aunque sean catastróficos. Con las propuestas que se hacen sería más incierto el resultado final al que se llegaría en cada caso; pero vale la pena esa dosis de incertidumbre. Como suele ocurrir, toda solución a cualquier problema es una fuente de nuevos problemas. Así sucede inevitablemente con todas las soluciones que pueden aportarse al problema de las consecuencias desproporcionadamente nocivas de las declaraciones de nulidad; pero eso no niega que sean soluciones convenientes porque sus ventajas compensarían ampliamente sus riesgos.

VI. CONCLUSIÓN

El art. 7 LISTA, escrupulosamente respetuoso con las competencias del Estado y en perfecta sintonía con su actual legislación, solo trata de poner de relieve los preceptos de las leyes estatales que ya permiten una parcial rectificación de la jurisprudencia actual sobre la invalidez de los planes. Si nuestros Tribunales, conscientes de las a veces excesivas y lamentables consecuencias de la jurisprudencia actual, se sintieran proclives a emprender ese cambio de orientación, encontrarían en el art. 7 LISTA elementos para apoyar algunas rectificaciones. No más puede hacer el legislador autonómico y no más ha hecho la LISTA. Dada la postura del TS, parece que solo una reforma legislativa estatal puede asegurar que modifique el rumbo. Pero conste que, incluso sin tal reforma, es posible y deseable un cambio que permita ocasionalmente moderar los efectos de las anulaciones de planes (y de otros reglamentos y de actos) de manera que se armonicen mejor las exigencias del principio de legalidad y de la tutela judicial efectiva con otros valores, destacadamente con la seguridad jurídica. En ese contexto el art. 7 LISTA es solo una modesta pero significativa pieza.

Córdoba, a 28 de octubre de 2022

⁷⁸ Lo han puesto de relieve muchos autores y es, como se vio, una de las críticas que parte de la doctrina francesa dirige a las moderaciones judiciales de las anulaciones. Y por ello también CANO CAMPOS, T. (2017: 88), termina su lúcida exposición sobre estas moderaciones en virtud de distintos principios afirmando que “el juez no debería ser el «dueño y señor» de la ponderación (...) sino que el legislador debe establecer criterios sobre cuándo procede realizarla...”. Pero, por mucho que se quiera, el legislador, salvo que haga declaraciones tajantes que resultarán a veces excesivas e inadecuadas a algunos supuestos, solo debe enunciar vagamente los valores y principios que puedan justificar esa moderación. A la postre tendrá siempre que ser el tribunal el que resuelva en cada caso conforme a una ponderación circunstanciada aunque ello comporte cierta inseguridad.

BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J. F., *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

ALONSO MAS, M. J., “La responsabilidad patrimonial derivada de la nulidad del planeamiento”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 52, 2019.

ALONSO MAS, M. J., *La nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico por vicios ajenos a su contenido*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

ARIÑO SÁNCHEZ, R., “Efectos fiscales de la nulidad de los planes”, en G. SORIA MARTÍNEZ y M. BASSOLS COMA (Coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

BAÑO LEÓN, J. M., *Derecho Urbanístico común*, Iustel, Madrid, 2009.

- “Reconsideración sobre el régimen de impugnación del plan urbanístico”, en J. GIFREU I FONT, M. BASSOLS COMA y A. MENÉNDEZ REXACH (Dir.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunes*, INAP, Madrid, 2017.

- “La competencia jurisdiccional para concretar los efectos de la anulación de reglamentos y planes”, *Revista de Administración Pública*, nº 210, 2019.

BASSOLS COMA, M., “La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación judicial”, en G. SORIA MARTÍNEZ y M. BASSOLS COMA (Coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Aranzadi, 2017.

BELADÍEZ ROJO, M., *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994.

CALVO ROJAS, E., “Los planes urbanísticos como disposiciones de carácter general. Problemas que suscita la declaración de nulidad de los instrumentos de planeamiento. Suspensión cautelar de la efectividad de los planes impugnados en vía jurisdiccional”, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, R. ALONSO GARCÍA (Coords.), *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Civitas, 2012.

CANO CAMPOS, T., *La invalidez sobrevenida de los actos administrativos*, Civitas, 2004.

- “El laberinto de la invalidez: algunas pistas para no perderse”, en F. LÓPEZ RAMÓN y F. VILLAR ROJAS (Coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, INAP/AEPDA, Madrid, 2017.

CASINO RUBIO, M., “La impugnación de los planes urbanísticos y la distinción entre el acuerdo de aprobación y el plan aprobado”, en M. Vaquer Caballería, A. M. Moreno Molina y A. Descalzo González (Coord.), *Estudios de Derecho Público en homenaje de Luciano Parejo Alfonso*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018,

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

FERNÁNDEZ, T. R., “Proceso contencioso-administrativo: semejanzas y diferencias de los casos francés y español”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 29, 2013.

- “El contencioso urbanístico y su necesaria reforma”, *Revista de Administración Pública*, nº 203, 2017.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Recurso de casación contencioso-administrativa y debates doctrinales: sobre la finalidad de la casación y la STS de 27 de mayo de 2020, relativa a la calificación y efectos de los vicios de procedimiento en la elaboración y aprobación de los Planes urbanísticos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 207, 2020.

FERNÁNDEZ VALVERDE, R., “La modificación del planeamiento urbanístico como vía para convalidar la nulidad del planeamiento. Evolución jurisprudencial y supuestos de imposibilidad de ejecución de sentencias”, en J. AGUDO GONZÁLEZ (Coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Bosch, Barcelona, 2018.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición”, *Revista de Administración Pública*, nº 29 (1959)

- *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos Madrid, 2º ed., 1981. Este trabajo se incluyó después en *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial. Derecho comunitario europeo y proceso contencioso-administrativo*, Civitas, Cizur Menor, 3º ed., reimpresión, 2006.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Civitas, Cizur Menor, 20ª ed., 2022.

GARCÍA LUENGO, J., *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 2002.

GARCÍA MORAGO, H., “Observaciones sobre la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 326, 2018.

GIFREU FONT, J., “La reconsideración de la naturaleza normativa de los instrumentos de planeamiento: ¿una panacea para modular el alcance y efectos del dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales?”, en J. AGUDO GONZÁLEZ (Coord.), *Nulidad del planeamiento y ejecución de sentencias*, Bosch, Barcelona, 2018.

GOMEZ-FERRER MORANT, R., “Nulidad de reglamentos y actos dictados durante su vigencia”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 14, 1977.

GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., “El principio de especialidad como límite a la declaración de nulidad del planeamiento”, en M. BASSOLS COMA, A. MENÉNDEZ REXACH y J. GIFREU (Coords.), *El derecho a la ciudad y el territorio. Libro homenaje a Manuel Ballbé Prunes*, INAP, 2016.

- “Límites a la declaración de nulidad de los planes”, en F. LÓPEZ RAMÓN y F. VILLAR ROJAS (Coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, AEPDA/INAP, 2017.

- “Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo”, *Documentación Administrativa*, nueva época, nº 5, 2018; publicado también en F. VILLAR ROJAS, A. M. GONZÁLEZ SANFIEL y F. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

- “Normas provisionales o transitorias tras la anulación del planeamiento”, *Anuario de Derecho Local*, nº 12, 2019; publicado también en F. VILLAR ROJAS, A. M. GONZÁLEZ SANFIEL, y F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

IGLESIAS GONZÁLEZ, F., “Responsabilidad patrimonial por nulidad del planeamiento”, en G. SORIA MARTÍNEZ y M. BASSOLS COMA (Coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

- “Propuestas de reformas normativas para evitar los actuales efectos de la nulidad del planeamiento urbanístico”, en J. AGUDO GONZÁLEZ (Coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Bosch, Barcelona, 2018.

LACRUZ BERDEJO J. L., LUNA SERRANO, A., DELGADO ECHEVERRÍA, J., F. RIVERO HERNÁNDEZ, F., *Elementos de Derecho Civil, II, Derecho de obligaciones*, vol. 21, 2ª ed., Librería Bosch, Barcelona, 1987.

LÓPEZ BENÍTEZ, M., “Interdicción de las *leges repetitae*?”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 6 (1991).

LÓPEZ MENUENDO, F., “La revisión de oficio. Imperio de la discrecionalidad”, *Revista de Administración Pública*, nº 217 (2022).

LÓPEZ RAMON, F., “La calificación de los vicios de los reglamentos”, en *Documentación Administrativa*, nº 5, 2018 y en *Revista de Administración Pública*, nº 205, 2018.

- “La invalidez de reglamentos y planes entre la interpretación y la reforma”, *Revista de Administración Pública*, 214, 2021.

MARTÍN REBOLLO, L., “De nuevo sobre la invalidez en el Derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos”, *Revista de Administración Pública*, nº 201, 2019.

NARVÁEZ BAENA, I., “Incidencia de la anulación de la ordenación territorial en la adaptación y revisión del planeamiento urbanístico”, *RAAP*, nº 98, 2017.

PAREJO ALFONSO, L., “El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza”, *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, nº 144, 2017.

- “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, nº 1, 2020.

PASCUAL MARTÍN, J. I., “Réquiem por la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”, *Práctica urbanística*, nº 160, 2019.

- “Una propuesta de modulación de los efectos *ex tunc* de las sentencias anulatoria de los planes urbanísticos a la vista de la doctrina prospectiva del Tribunal Constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 115, 2019.

PICÓN ARRANZ, A., *Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022.

RANDO BURGOS, E., “La nulidad de pleno derecho en los planes territoriales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 112, 2022.

REBOLLO PUIG, M., “La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales”, *Revista de Administración Pública*, nº 115, 1988.

- *El enriquecimiento injusto de la Administración pública*, Marcial Pons, Madrid, 1994.

- “El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado”, *Documentación Administrativa*, nº 244-245, 1996.

- “La nulidad en Derecho Administrativo”, *Justicia Administrativa*, nº 44, 2009.

- “Efectos de las sentencias anulatorias de reglamentos; en especial, su retroactividad”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 100, 2018.

- “Disciplina urbanística y declaraciones responsables”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 198, 2019.

- “Nulidad de actos y reglamentos por contrariar sentencias”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 104, 2019.

REBOLLO PUIG, M., VERA JURADO, D. J. (Dirs.), *Derecho Administrativo, Tomo II, Régimen jurídico básico y control de la Administración*, Tecnos, Madrid, 4ª ed., 2021.

RUIZ PALAZUELOS, N., “Anulación y poderes del juez: las enseñanzas del caso francés”, *Revista de Administración Pública*, nº 208, 2019.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes”, *Práctica Urbanística*, nº 141, 2016.

- “Los límites en el ejercicio de la potestad de revisión de oficio”, *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 30-31 (2018/2019).

SORIA MARTÍNEZ, G., GARBAYO BLANCH, J., “Consecuencias de la nulidad del plan sobre los contratos civiles de transmisión”, en G. SORIA MARTÍNEZ y M. BASSOLS COMA (Coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

SUAY RINCÓN, J., “La <<afectación>> de la anulación de los planes de urbanismo a sus actos de ejecución: la perspectiva de la ley jurisdiccional”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 324, 2018.

- *Urbanismo y justicia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

TARDÍO PATO, J. A., “El mito de los efectos *ex nunc* de la anulación por la anulabilidad”, en F. LÓPEZ RAMÓN y F. VILLAR ROJAS (Coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, AEPDA/INAP, 2017.

- “Los efectos *ex tunc* de la anulabilidad”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 184, 2017.

TESO GAMELLA, M. P., “La impugnación de reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad”, *Revista de Administración Pública*, nº 210, 2019.

TOLOSA TRIBIÑO, C., “Reflexiones sobre la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 328, 2019.

- “La invalidez de los reglamentos. En particular, el efecto invalidante de los vicios de procedimiento”, *Revista de Administración Pública*, nº 210, 2019.

TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, 1996.

VALENZUELA RODRÍGUEZ, M. J., *La anulaciones de instrumentos de planeamiento*, RDU editores, 2019.

VILLAR ROJAS, F. J., “El régimen jurídico del acto firma dictado en aplicación de un reglamento posteriormente anulado”, *Revista de Administración Pública*, nº 215, 2021.

VILLAR ROJAS, F., GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L., *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019.