

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Incidencia de la anulación de la ordenación territorial en la adaptación y revisión del planeamiento urbanístico general.

Ildefonso Narváez Baena

Letrado del Ayuntamiento de Manilva (Málaga)
Master en Regulación Económica y Territorial (Universidad de Málaga)

RESUMEN:

En este trabajo se expone la teoría sobre la nulidad de las disposiciones de carácter general y su aplicación por la jurisprudencia, analizando la posibilidad de una interpretación más flexible en los supuestos en que la nulidad sea determinada por una irregularidad en el procedimiento de elaboración de dichas normas. Asimismo, se estudian los efectos de la declaración de nulidad del planeamiento urbanístico y territorial, y especialmente en relación al Plan de Ordenación Territorial Subregional de la Costa del Sol Occidental recientemente anulado por el Tribunal Supremo.

PALABRAS CLAVE:

Nulidad, anulabilidad, disposiciones de carácter general, conservación, convalidación, conversión, ordenación urbanística y territorial.

ABSTRACT:

This paper sets out the theory of the nullity of general provisions and their application in case law, analyzing the possibility of a more flexible interpretation in cases where the nullity is determined by an irregularity in the procedure of elaboration of said rules. It also examines the effects of the declaration of nullity of the urban and territorial planning, and especially in relation to the Subregional Territorial Planning of the Western Costa del Sol, recently annulled by the Supreme Court.

KEYWORDS:

Nullity, annulability, general provisions, conservation, validation, conversion, urban and territorial planning

ABREVIATURAS UTILIZADAS.

C.C.: Código Civil.

C.E.: Constitución española.

Ed.: Editorial.

LJCA.: Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LOCE.: Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

LOTA.: Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

LOUA.: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

LPACAP.: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LRJPAC.: Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Núm./nº.: Número.

Op.cit.: En la obra citada.

Pág.: Página.

PEPMF.: Plan Especial de Protección del Medio Físico.

POTA.: Plan de Ordenación Territorial de Andalucía.

POTCSO.: Plan de Ordenación Territorial subregional de la Costa del Sol Occidental.

RC.: Recurso de Casación.

Rec.: Recurso.

RJ.: Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi.

STS.: Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ.: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

Vid.: Ver.

SUMARIO: I.-INTRODUCCIÓN. II.-LA DIFUSA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL. III.-NULIDAD DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL Y LOS DEFECTOS FORMALES EN LA TRAMITACIÓN DE LOS REGLAMENTOS. IV.-LA CONVALIDACIÓN, EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN Y LA CONVERSIÓN DE ACTOS VICIADOS. V.-EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ANULATORIAS DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS. VI.-LA JERARQUÍA DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL SOBRE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA. VII.-INCIDENCIA DE LA NULIDAD DEL POT DE LA COSTA DEL SOL OCCIDENTAL EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ADAPTADO Y REVISADO. VIII.-CONCLUSIONES. IX.-BIBLIOGRAFÍA

I.-INTRODUCCIÓN

En el presente artículo analizamos las características propias del planeamiento urbanístico y territorial como normas reglamentarias y, como tales, los efectos que se producen a partir de su anulación por una resolución judicial a resultas de la contravención por dichas disposiciones de carácter general de cualquier precepto de rango superior.

La consecuencia prevista legalmente es pura y llanamente la nulidad de pleno derecho ya sea por adolecer de vicios tanto de forma como de fondo, excluyéndose así la posibilidad de su convalidación, de conservación de los actos no viciados, o la posible conversión de los viciados; sin embargo, atenderemos las voces que desde la doctrina científica, y con cierto apoyo en la dubitativa jurisprudencia, se van abriendo paso para tratar de superar los estrechos márgenes que el legislador ofrece para solventar estos casos, e incorporar un mayor grado de seguridad jurídica y certidumbre en los supuestos concretos que vienen siendo ya una noticia reiterada en el estrado, con nulidades de planeamiento que dejan vacío de contenido el esfuerzo ímprobo que supone en la actualidad su aprobación, rehabilitando paradójicamente disposiciones derogadas por el Reglamento declarado ilegal que vulneran, la mayoría de las veces, las mismas causas que motivaron la nulidad.

Muy especialmente nos centraremos en la eficacia invalidante de los vicios de forma o procedimiento de los que pueda adolecer este tipo de Reglamentos, acercándonos a las tesis que sostienen la posibilidad de darles un tratamiento parecido o similar al propio de los actos administrativos, al socaire todo ello de las recientes sentencias del Tribunal Supremo anulatorias de la revisión del Plan General de Marbella y del Plan de Ordenación Subregional de la Costa del Sol Occidental; y

en particular sobre este último caso, planteamos una lectura específica de los efectos de su nulidad sobre el planeamiento urbanístico adaptado o revisado conforme a sus determinaciones, desembocando en una crítica plausible a la reacción ofrecida por la Administración autonómica reiniciando ab initio la tramitación del instrumento territorial.

En esta misma línea plantearíamos también la hipótesis nada desdeñable sobre los efectos que se pueden derivar de la pretendida anulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

De tal forma dedicamos una atención especial a las consecuencias prácticas de la anulación del instrumento de planeamiento territorial subregional sobre el planeamiento urbanístico adaptado a la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) conforme a lo dispuesto en su Disposición Transitoria 2ª y mediante el procedimiento contemplado en el Decreto 11/2008, de 22 de enero, en virtud del cual se integran entre sus determinaciones las protecciones de carácter territorial; tratando de resolver la cuestión sobre la posibilidad de conservar dichas determinaciones en los supuestos que la nulidad no encuentre su causa en la propia justificación de aquellas protecciones o que sea de tal magnitud que obligue a una tramitación *ex novo* del planeamiento; indicando en particular una vía de solución que no requiere una propuesta de *lege ferenda*, sino que la comprendemos ofrecida por una interpretación plausible de la legislación existente.

II.-LA DIFUSA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL.

Los intentos doctrinales por definir la naturaleza jurídica de los instrumentos de planificación urbanística y por ende territorial han ido decantándose mayoritariamente por considerarlos disposiciones de carácter general, normas reglamentarias¹, frente a posiciones que los definen como actos administrativos con destinatario plural o indeterminado, como acto administrativo general, no normativo; así como

¹ VERA JURADO, Diego J. e ILDEFONSO HUERTAS, Rosa. «La ordenación urbanística». Derecho Urbanístico de Andalucía (Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía). Ed. Tirant lo Blanch, Valencia. 2003. Pág. 54

«Dentro de las características de la potestad de planeamiento parece superada la polémica antaño suscitada entre tesis favorables a la conceptualización de la actividad planificadora de la Administración Pública como normativa, como generadora de actos administrativos o mixta constituyendo un híbrido de acto administrativo y norma jurídica. La doctrina administrativista hoy día mayoritaria considera al Plan como una norma jurídica de carácter reglamentario, por la razón de que innova el ordenamiento jurídico administrativo propiciando la creación de derechos y obligaciones, determinando las clases de suelo, y vinculando a una multiplicidad de destinatarios con vocación de vigencia indefinida (SSTS 24 de abril de 1989 (Ar. 3226), 17 de julio de 1987 (Ar. 7685) y 23 de junio de 1994 (Ar. 5339)). Esta aseveración hace viable, según nos recuerda la STS

una tercera vía interpretativa que los considera de naturaleza mixta², denotando que en parte tienen carácter normativo y en parte administrativo.

El enfoque de la cuestión ha ido conformándose sin que las sucesivas modificaciones legislativas en materia urbanística y territorial hayan arrojado luz al debate, aunque es imprescindible su contraste para completar la labor hermenéutica. La teoría general del Derecho administrativo y la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común han ofrecido los rasgos fundamentales para la elaboración de las distintas posiciones en la doctrina. Así las definiciones y elementos que integran los actos administrativos y las disposiciones de carácter general han sido coonestados con las características propias de los instrumentos de planeamiento para definir su naturaleza, atendándose básicamente a su modo de producción y a la extensión de los efectos que genera.

Desde los albores de nuestro derecho urbanístico, paralelo al nacimiento del Derecho administrativo moderno en el territorio español, se abrió paso la necesidad de caracterizar jurídicamente el resultado del ejercicio de la potestad planificadora de la Administración, pues de ello se derivan no pocas consecuencias de muy diversa índole, desde la fijación de los medios de reacción del ciudadano frente a actuaciones que pueden afectar directamente sus intereses particulares, hasta el régimen jurídico que le ha de ser aplicado al instrumento de planeamiento. Muy tempranamente las primeras elaboraciones teóricas fueron aproximando las figuras de planeamiento a la categoría de las disposiciones de carácter general, quedando relegado el criterio que las identifica como actos administrativos. Recientemente con las sucesivas anulaciones del planeamiento urbanístico y territorial, fruto en gran medida de la complejidad procedimental que lleva aparejada su tramitación y aprobación, se está intensificando de nuevo un debate que parecía completamente apaciguado, revivificando sobremedida la configuración híbrida (norma-acto) del planeamiento que ha estado siempre latente³.

de 20 de marzo de 1997 (Ar. 2536), la posibilidad de impugnación del planeamiento por vía indirecta mediante los actos de aplicación del mismo.»

Esta posición es heredera de la fijada por los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO en sus Lecciones de Derecho Urbanístico, I, Madrid, Civitas, 1979. Y que hoy día sigue refrendando TOMAS RAMÓN FERNÁNDEZ en su Manual de Derecho Urbanístico, Madrid, Civitas-Thomson Reuters, 24ª Ed., 2016, pág. 48.

² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Comentarios a la Ley del Suelo, Madrid, Civitas, 1976. Pág. 136. En esta obra se reconoce que en los planes urbanísticos existen elementos propios de las normas y de los actos administrativos. En la actualidad los trabajos del profesor BAÑO LEÓN, J.M^a cuestionan la naturaleza exclusivamente reglamentaria del planeamiento, sirva de ejemplo los argumentos expuestos en “Derecho Urbanístico Común”, Madrid, 1ª Ed. Iustel, 2009. Pág. 130.

³ Desde principios de los años 60 fueron fijándose los términos del debate, y curiosamente no fue la doctrina científica especializada la que anticipó las consecuencias de gran trascendencia que supone la

La jurisprudencia por su parte ha seguido de un modo casi unánime la tesis mayoritaria subrayando el contenido normativo de los planes, al contener prescripciones vinculantes *erga omnes* y estar integrado en un sistema de normas jerarquizado. La incorporación del planeamiento al ordenamiento jurídico tras su aprobación, su vigencia y fuerza vinculante a lo largo del tiempo de forma permanente, su consolidación mediante cada acto de aplicación, así como su específica configuración legal, «que expresamente les atribuye los principios de inderogabilidad singular, publicidad y jerarquía normativa, característicos de las disposiciones reglamentarias», son asimismo algunos de los rasgos que para el Tribunal Supremo atribuyen al planeamiento urbanístico y territorial la naturaleza de disposiciones de carácter general⁴.

Otra característica reiterada que se predica del carácter normativo del planeamiento urbanístico es la falta de reconocimiento legal a los interesados para ejercer la acción de nulidad para que sean revisados de oficio.

Entre otras muchas, la Sentencia de 4 noviembre 2011 (Recurso de Casación 4743/2008) recuerda en su Fundamento Jurídico tercero la consolidada posición de la Sala Tercera del Tribunal Supremo a este respecto. Y lo resuelve con un enunciado muy sencillo que resume su razonamiento, “*nuestro ordenamiento jurídico no reconoce a los interesados una acción de nulidad para instar la revisión de disposiciones generales al amparo del artículo 102.2 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre*”.

A través de una nutrida y uniforme jurisprudencia, el Tribunal Supremo ha sostenido esta aplicación de la norma común, en sentencia de 17 de junio de 2011 (casación 3397/2007) reitera que la revisión de oficio de las normas reglamentarias (artículo 102.2 de la Ley 30/1992) no puede ser instada por los particulares, a di-

calificación de los Planes como disposiciones de carácter general. Será el profesor L. DIEZ-PICAZO, quien las identifique en su artículo «*Problemas jurídicos del Urbanismo (1)*». Revista de Administración Pública, n.º 43 Enero-Abril 1964, págs. 43-44. Estas consecuencias son:

“1.º Su rango jerárquico de normas subordinadas, es decir, su sumisión a las Leyes y a los principios generales del Derecho y, por tanto, la falta de validez de aquellas normas en que un Plan contravenga las reglas superiores de una Ley.

2.º La necesidad de un control de legalidad, mediante los mismos recursos que en un Estado de Derecho se dan contra las demás disposiciones administrativas de carácter general; en este sentido, el artículo 225 de la Ley dispone que los actos de aprobación definitiva de los Planes de ordenación y proyectos de urbanización serán recurribles ante el Tribunal Contencioso-administrativo con jurisdicción en el territorio del planeamiento, y si afectaran a más de una provincia, ante el Tribunal Supremo; y

3.º La necesidad de respetar los trámites que imponen la solemnidad de su confección (competencia; información pública; sumisión al Consejo Nacional o la Comisión de Urbanismo; publicación en periódicos oficiales; etc.)”

⁴ Entre las innumerables sentencias que podríamos traer a colación se halla la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 marzo 2012 (Recurso de Casación 2305/2008), en cuyo Fundamento jurídico quinto se realiza una síntesis de la posición doctrinal y jurisprudencial mayoritaria, de la que se ha extraído el entrecomillado. Así como la Sentencia del Alto Tribunal de 11 de diciembre de 2009 (RC 5100/2005).

ferencia de la revisión contra los actos administrativos nulos (artículo 102.1 de la misma Ley) que puede ser impulsada por iniciativa de la propia Administración o a solicitud del interesado.

Esta interpretación la avala la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que introdujo la revisión de oficio de las disposiciones de carácter general, al advertir “*que no opera, en ningún caso, como acción de nulidad*”. Y de este modo se ha declarado en numerosas ocasiones por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, entre otras, en sentencias de 29 de diciembre de 1999 (recurso contencioso 344/1997), 12 de julio de 2006 (recurso de casación 2285/2003), 16 de noviembre de 2006 (recurso de casación 4014/2003), 22 de noviembre de 2006 (recurso de casación 4084/2003), 22 de noviembre de 2006 (recurso contencioso 88/1997), 28 de diciembre de 2006 (recurso de casación 4836/2003) y 25 de mayo de 2010 (recurso de casación 2687/2006).

Si bien los instrumentos de planeamiento son catalogados como normas reglamentarias en atención a los argumentos reseñados, poseen asimismo una serie de características y contenidos que en modo alguno pueden encontrar acomodo en una interpretación estricta, unívoca y cerrada de su naturaleza jurídica. En no pocas ocasiones el propio Tribunal Supremo ha confirmado que “*existen determinaciones dentro de los planes urbanísticos que carecen de los elementos necesarios que permiten calificarlos como verdaderas normas o disposiciones administrativas de carácter general, y que no son sino actos administrativos singulares al ser concretos y determinados sus destinatarios y su vigencia no indefinida sino referida a un concreto período de ejecución*”⁵; línea jurisprudencial de la que se ha hecho eco alguna Sala territorial y que ha sido puntualizada en casación advirtiendo que “*(...) No se trata tanto (...) de que haya determinaciones que carecen de los elementos necesarios que permitan considerarlas como verdaderas normas o disposiciones administrativas “dentro” de los planes urbanísticos, como de que dichas determinaciones puedan efectivamente existir junto a los propios planes; al menos, en lo que concierne a supuestos como el sometido ahora a nuestra consideración*”.

En dicho supuesto, la STS de 31 de octubre de 2014 (Rec. 1662/2012) analiza la impugnación de un acuerdo municipal adoptado con ocasión de la aprobación de un instrumento de planeamiento sobre unas cantidades entregadas por la monetarización del aprovechamiento urbanístico público del sector ordenado, siendo incontestable la naturaleza de acto administrativo de dicho acuerdo al objeto de la interposición del oportuno recurso administrativo cuya inadmisión dio lugar a la controversia. Pero la Sala Tercera del Alto Tribunal además refrenda expresamente su jurisprudencia que igualmente se aducía como vulnerada en el caso enjuiciado,

⁵ La STSJ Galicia de 2 de febrero de 2012 cita la Jurisprudencia fijada en las sentencias del Tribunal Supremo de 4-7-00, 21-6-00, 23-7-99, 27-5-99 y 22-11-94.

“acerca de la distinción entre lo que constituye propiamente el plan urbanístico y el acuerdo aprobatorio de dicho plan, a los efectos de admitir la impugnación de este último por el cauce correspondiente a los actos administrativos, aunque limitadamente en cuanto a la verificación de los requisitos legalmente establecidos para la adopción del indicado acuerdo (entre otras, nuestras Sentencias de 19 de diciembre de 2007 RC 4508/2005 y de 19 de marzo de 2008 RC 3187/2006)”.

Dos notas queremos destacar de estas matizaciones efectuadas por el Tribunal Supremo a su propia doctrina que identifican, por un lado, la negativa rotunda a la evidente existencia de determinaciones en el planeamiento urbanístico, que no reúnen las propias características definidas por su doctrina en cuanto no despliegan efectos generales, para todos, hayan sido o no parte en el procedimiento correspondiente, no generando asimismo obligaciones ni estableciendo prescripciones exigibles coactivamente; y por otro lado, la distinción que realiza el Alto Tribunal sobre el control de los requisitos legales establecidos para la aprobación del planeamiento y el propio instrumento urbanístico aprobado, en orden a determinar su naturaleza como acto administrativo si de lo que se trata es de verificar la concurrencia de requisitos procedimentales, lo que habilita no sólo la posibilidad de recurrirlos en vía administrativa sino también de subsanación siempre, eso sí, que no merecieran por sí mismos la tacha de nulidad radical.

La evidencia de que todo el contenido documental de los instrumentos de planeamiento no tiene carácter normativo se extrae de la propia legislación urbanística, que en el caso andaluz se establece en el artículo 19 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, pero que puede rastrearse tanto en el resto de la legislación urbanística autonómica, como en las ya derogadas leyes estatales. Entre los documentos que deben formalizarse como mínimo en los instrumentos de planeamiento se halla la memoria, “que incluirá los contenidos de carácter informativo y de diagnóstico descriptivo y justificativo adecuados al objeto de la ordenación y a los requisitos exigidos en cada caso por la Ley”, documento que forma parte del contenido del expediente administrativo relativo al procedimiento de aprobación del plan, y que en todo caso es un instrumento interpretativo de las normas urbanísticas que establece el plan urbanístico, pero que en modo alguno pueden compartir dicha naturaleza jurídica.

Sin duda las normas urbanísticas que contienen las determinaciones de ordenación y de previsión de programación y gestión, así como los planos de ordenación y los catálogos de bienes protegidos son, entre otros, documentos globalmente preceptivos; sin embargo, para algunos autores dentro de dichas normas podemos hallar “reglas que se refieren a objetos concretos y singulares, asignándoles un ré-

gimen de uso igualmente específico”⁶. Entre este tipo de reglas se encontrarían las “clasificaciones, asignaciones y limitaciones de usos de los diferentes tipos de suelo que figuran en los planos de ordenación”, que resultan de dudosa calificación mediante la usual distinción entre reglamento y acto administrativo, basada en la tesis ordinamental que “alude a la abstracción o concreción del supuesto de hecho al que la regla se refiere: sólo cuando tal supuesto de hecho es definido de modo abstracto (de modo que sea susceptible de ser aplicado a otros casos idénticos) puede hablarse de una norma reglamentaria”⁷, de lo que se deduce por tanto que aquellas normas urbanísticas en las que el supuesto de hecho es “concreto e irrepetible” no tendrán carácter reglamentario.

Esta posición ha sido discutida por la doctrina recurriendo a la figura de las leyes medida⁸, que normalmente contienen actos administrativos y son aprobadas para su aplicación a un caso concreto o a una singularidad de situaciones; y por otro lado advirtiendo la existencia de normas de objeto concreto que poseen un factor regulador.

⁶ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. «Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planos». *Práctica Urbanística* n° 141, Julio-Agosto 2016. Ed. La Ley.

⁷ La tesis ordinamental expuesta en estos términos por el profesor SANTAMARÍA PASTOR es definida en un sentido más formalista, expresando que “el Reglamento forma parte del Ordenamiento, sea su contenido general o particular y el acto administrativo, aunque su contenido sea general o se refiera a una pluralidad indeterminada de sujetos, no forma parte del Ordenamiento jurídico, es un acto ordenado y no ordinamental”. GARCIA DE ENTERRÍA, “*Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición*”. *Revista de Administración Pública*, n° 29. Mayo-agosto 1959. Madrid.

⁸ Esta expresión conlleva que incluye un contenido específico de una norma con forma de Ley. Normalmente, las leyes medida contienen actos administrativos. La peculiaridad de estas leyes es que se aprueban para un caso concreto de difícil solución, en el que influyen circunstancias políticas, socioeconómicas, etc.

Dentro de las leyes medida se pueden diferenciar varias clases de leyes, entre las que se encuentran las leyes singulares y leyes de caso único.

Estas dos clases de leyes no conservan la característica principal de la ley, la abstracción, ya que son leyes que se hacen para casos concretos. Sin embargo, la principal diferencia entre ellas es que las leyes de caso único, aún cuando se aprueban para un caso concreto, ése es el único supuesto en el que se pueden aplicar, sólo se aplicarán una vez. Si se tratase de regular un caso concreto, se trataría de una ley de caso único, y si fuesen varias situaciones, estaríamos ante una ley singular.

En torno a la admisibilidad de las leyes singulares en nuestro ordenamiento jurídico se ha producido un debate constitucional iniciado en la STC 166/1986, y que recientemente se concreta en la desaparición de las leyes singulares autoaplicativas (STC 129/2013, de 4 de junio) y la muy difícil aceptación de las restantes en tanto que limiten la tutela judicial efectiva (STC 203/2013, de 5 de diciembre). De estos últimos pronunciamientos podemos concluir que se impiden las leyes singulares autoaplicativas, mientras que las que permiten posteriores actos administrativos de aplicación pueden seguir aceptándose con un carácter excepcional siempre que superen un estricto test de «razonabilidad, proporcionalidad y adecuación», que ya no se vincula únicamente al principio de igualdad, como en la STC 166/1986, sino también a la tutela judicial efectiva.

No obstante, participamos de la idea de que estos intentos de refutación no son plenamente aplicables al contenido material del planeamiento urbanístico y territorial, que en cualquier caso no consideramos parangonables con otro tipo de reglamentos cuya relación con la ley es intraordinamental, y que integran una multiplicidad de actuaciones administrativas de difusa catalogación.

III.-NULIDAD DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL Y LOS DEFECTOS FORMALES EN LA TRAMITACIÓN DE LOS REGLAMENTOS.

Además de las particularidades que ofrece la naturaleza jurídica del planeamiento urbanístico y territorial, y que apunta a la necesidad de reformular los criterios para valorar las causas de nulidad en las que pudiera incurrir, la doctrina ha profundizado en el análisis de los vicios de fondo o de forma de los que pudiera adolecer las disposiciones de carácter general, con la nada desdeñable intención de atemperar el indiferenciado tratamiento que el legislador común les otorga.

De este modo, sobre ser incontestable que la vulneración en la que incurra un reglamento al contravenir normas de rango superior supone su nulidad absoluta cuando tal vulneración es de orden material o de fondo, esta aseveración no resulta tan pacífica cuando la contravención es de carácter formal por defectos del procedimiento para su elaboración.

Bien es cierto que el debate suscitado por la doctrina vuelve a aglutinar mayoritariamente a los autores que consideran que los vicios de forma han de recibir el mismo tratamiento que los materiales o sustantivos, esto es, la nulidad radical; sin embargo, hay quienes afirman que las irregularidades formales han de equiparse o asemejarse al régimen previsto legalmente para los actos administrativos.

El origen de esta disparidad de criterio se encuentra en la parca dicción del hoy derogado artículo 62.2 de la Ley 30/1992, en el que sin distinción alguno se sanciona con la nulidad de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior. También se declaran nulas aquellas disposiciones que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Redacción que se mantiene inalterada en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

De acuerdo con una lectura plana de este precepto, el legislador no establece diferencia alguna entre defectos formales o materiales en las disposiciones de carácter general, aunque de los términos empleados en el texto legal se puede extraer la conclusión plausible de que la vulneración de normas de rango superior por un regla-

mento sólo abarca aquellas transgresiones que hagan incompatible la coexistencia de ambas normas en el ordenamiento jurídico, y no comprenden aquellas irregularidades procedimentales en la producción de la norma de inferior rango que a la sazón no fueran determinantes de su contenido material.

El Tribunal Supremo no ha acogido este modo de comprenderlo y si una disposición de carácter general es nula de pleno derecho, y como tal se declara, no cabe distinguir entre defectos de fondo y forma, “*pues tan radicalmente nula es en un supuesto como en el otro*”⁹, considerando asimismo que los defectos en el procedimiento de elaboración tienen naturaleza sustancial.

De cualquier forma, una interpretación conforme a los antecedentes históricos y legislativos del precepto, según lo dispuesto en el artículo 3.1 C.C, nos permite comprender que el artículo 47.2 LPACAP, del mismo modo que hacía su antecesor normativo, sintetiza y actualiza la remisión que el artículo 47.2 de la Ley sobre Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 realizaba al artículo 28 de la Ley sobre Régimen Jurídico de la Administración del Estado (Texto refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957), en el que se declaraban nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que infringieran el principio de jerarquía normativa, la exteriorización formal de acuerdo con el órgano del que emanasen, así como la prohibición de establecer penas e imponer tributos; y asimismo el aparato 2 del artículo 47 LPACAP integra en el supuesto de hecho que regula la vulneración de la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, a diferencia de la terminología utilizada por el legislador preconstitucional que prohibía a la Administración llanamente “dictar disposiciones contrarias a las leyes”; contradicción que supone un impedimento u obstáculo en la aplicación de las normas infringidas, mostrando un sentido completamente diferente u opuesto a lo regulado por aquella, a diferencia del vocablo utilizado actualmente que atribuye más flexibilidad a la hora de atemperar su interpretación, pues la vulneración de una norma de rango superior requiere, a nuestro modo de entender, una contradicción necesaria con su contenido material¹⁰ o el quebrantamiento de los principios o intereses en juego.

⁹ Como afirma en su sentencia de 17 julio 2012. (Recurso de Casación 5732/2011); y viene siendo una constante en sus resoluciones, así entre las más recientes y a mero título de ejemplo, sentencia de 2 de noviembre de 2011 (Recurso de Casación 5084/2007); de 2 de marzo de 2016 (RC 1626/2015); de 28 de septiembre de 2012 (RC 2092/2011); de 1 de marzo de 2013 (RC 2878/2010); y 13 de diciembre de 2013 (RC 1003/2011).

¹⁰ Aunque partiendo del mismo método interpretativo, consideramos que las conclusiones iniciales a las que llega SANTAMARIA PASTOR, J.A. Op. Cit. son en este punto en cierto grado contradictorias, pues resta intensidad a la dicción del artículo 26 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen Jurídico de la Administración del Estado (aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957), cuando en realidad dicha norma permitiría alcanzar la hipótesis de aplicación del régimen de las nulidades de los actos administrativos a las disposiciones de carácter general con mayor dificultad, puesto que a nuestro juicio contradecir

Otro criterio utilizado por un sector de la doctrina científica¹¹ para vincular intrínsecamente la nulidad de las disposiciones generales a los vicios de forma que pueden afectarle es la inaplicabilidad de lo dispuesto en el actual artículo 48 LPA-CAP, cuya literalidad sólo incluye a los actos administrativos en los supuestos de anulabilidad por defectos de forma siempre que carezcan de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados, no siéndole extensible la aplicación de esta norma a las disposiciones de carácter general.

Aunque bien es cierto que este rígido criterio ha sido en no pocas ocasiones atenuado por la jurisprudencia, sobre todo al enjuiciar defectos procedimentales en la aprobación de reglamentos ordinarios¹², pero en escasas ocasiones se ha aplicado en supuestos en los que era objeto de impugnación un planeamiento urbanístico, en los que paradójicamente se ha esbozado un argumento que, sin reconocerse expresamente, implica acudir al contenido del apartado 1 del derogado artículo 63 LRJPAC por haberse incurrido en desviación de poder.

Solo en los últimos años podemos encontrar no pocas sentencias del Tribunal Supremo en las que se acude a este artificioso argumento, pero evitando hacer mención expresa a la aplicabilidad de la norma del procedimiento administrativo común que regula la nulidad relativa de los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

Así las SSTs de 18 de marzo de 2011 (recurso nº 1643/2007); de 14 de junio de 2011 (recurso nº 3828/2007); de 26 de octubre de 2011 (recurso nº 3704/2008); de 23 de febrero de 2012 (recurso nº 2921/2008); de 11 de mayo de 2012 (recurso nº 4365/2008); de 28 de septiembre de 2012 (recurso nº 2092/2011); de 9 de julio de

una norma de rango superior amplía el espacio interpretativo para determinar los vicios invalidantes de los que pudiera adolecer la disposición de carácter general, mientras que la vulneración exigiría un juicio valorativo más intenso y centrado en los elementos sustantivos de la norma jerárquicamente inferior para concluir su nulidad, haciendo posible excluir con mayor flexibilidad las meras irregularidades formales no determinantes de su contenido material.

¹¹ Para la mayor parte de la doctrina los vicios del procedimiento en la elaboración de los reglamentos ocasionan su nulidad de pleno derecho. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, 7ª ed., Civitas, Madrid, 1995, págs. 208 y ss. Asimismo R. GÓMEZ-FERRER MORANT, *Nulidad de los reglamentos y actos dictados durante su vigencia*, en REDA, número 14, 1977, pág. 388; J. BERMEJO VERA, *La relativización del procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general*, en REDA, número 30, 1981, págs. 539 y ss.; J. GARCÍA LUENGO, *La subsanación retroactiva de reglamentos nulos mediante la elevación del rango*, en REDA, número 111, 2001, págs. 439 y ss.

¹² Entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de enero (RJ 1992, 742), 7 de mayo (RJ 1992, 3972) y 13 de junio de 1992 (RJ 1992, 5910), 11 y 20 de mayo de 1993, 15 y 19 de julio de 1993 (RJ 1993, 5594), 2 (RJ 1993, 8401) y 25 de noviembre de 1993 (RJ 1993, 9041), 14 de septiembre (RJ 1994, 6969) y 25 de octubre de 1994 (RJ 1994, 7543).

2013 (recurso nº 1050/2010); de 26 de marzo de 2014 (recurso nº 3790/2011); y de 24 de abril de 2014 (recurso nº 5639/2011).

En esta misma lógica forzada se ha acudido por la jurisprudencia al anular Reglamentos por haber sido aprobados superando el plazo establecido legalmente para ello, lo que supone de hecho la aplicación del supuesto previsto en el vigente apartado 3 del artículo 48 LPACAP; por lo que resulta evidente que la rigidez dogmática en la interpretación de la ley de procedimiento administrativo común está siendo suavizada por el ejercicio práctico del derecho. De ahí que sea plausible reconsiderar una interpretación integradora de nuestro cuerpo normativo básico, tratando de superar la mera dicción literal de los preceptos, en virtud de la cual la irrelevancia de los defectos formales que no impiden alcanzar su fin a un reglamento se reconozcan como vicios no invalidantes, en términos similares a lo previsto cuando estos defectos no determinantes afectan a un acto administrativo.

Por concluir con la variedad de contradicciones a las que obliga una aplicación estricta del dictado legal, es oportuno reseñar la casuística resaltada por ALONSO MAS, en la que se muestra cómo la jurisprudencia tampoco ha extraído todas las consecuencias necesarias que se derivan de la nulidad absoluta de las disposiciones de carácter general por defectos formales, cuando en aplicación de la ya derogada Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 sólo admitía el recurso indirecto contra Reglamentos en el caso de vicios de fondo y no de procedimiento, interpretación que se ha reproducido en la regulación de la cuestión de ilegalidad del artículo 27.1 de la vigente Ley 29/1998, que habilita al Juez o Tribunal de lo Contencioso-administrativo para plantearla cuando haya dictado una sentencia firme estimatoria por considerar ilegal exclusivamente el contenido de la disposición de carácter general aplicada¹³.

Siguiendo una interpretación favorable a la anulabilidad de disposiciones de carácter general hay pronunciamientos también en la doctrina, aunque de alcance minoritario, GARRIDO FALLA, BOQUERA OLIVER y más recientemente DOMENECH PASCUAL¹⁴ son un ejemplo, arguyendo que de la falta de tratamiento por el legislador de los vicios procedimentales en la elaboración de reglamentos se ha de deducir como regla general su anulabilidad, salvo que dichos vicios sean de los

¹³ MARIA J. ALONSO MAS, *La legitimación para impugnar disposiciones generales por vicios de procedimiento: Una injustificada restricción jurisprudencial*, en *Revista de Administraciones Públicas*, número 157, 2002, págs. 247 y ss.

¹⁴ F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, I, 12ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, pág. 247; J.M. BOQUERA OLIVER, *Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1996, págs. 378 y ss. esp. págs. 388 y ss.; *Las ilegalidades formales y materiales de las disposiciones reglamentarias*, en *Revista de Derecho Público*, núm. 57, 1975, págs. 63 y ss. G. DOMENECH PASCUAL, *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, esp. págs. 473 y ss.

previstos en el vigente artículo 47.1 e) LPACAP; es decir, que se prescinda total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. Sus posiciones se fundamentan principalmente en que la nulidad radical que predica el legislador común de las disposiciones de carácter general obedece a la finalidad de impedir la contaminación de los actos de aplicación por los defectos sobre el fondo, sustantivos y materiales de los que pudieran adolecer.

Por lo tanto, como hemos visto no son escasos ni superfluos los argumentos para poder admitir que las irregularidades no invalidantes en la elaboración de un Reglamento y los vicios del procedimiento para su elaboración, incluida la desviación de poder, no merecen más reproche que el de la anulabilidad; sin embargo, esta discusión nada estéril está teniendo unos efectos no deseados en la práctica con la anulación de planeamiento por haberse incurrido en defectos durante su tramitación que, de no haber acontecido, el instrumento de ordenación urbanística o territorial habría permanecido idéntico en su contenido material, dando pleno cumplimiento a los fines de interés general que les son propios; y por lo que parece estamos abocados a seguir en este peregrinar interpretativo, ya que se ha perdido una oportunidad excepcional para haber introducido las mejoras oportunas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que clarificase las carencias de las que adolece en esta materia.

IV.- LA CONVALIDACIÓN, EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN Y LA CONVERSIÓN DE ACTOS VICIADOS.

Como consecuencia inexcusable en la que desemboca la consideración del planeamiento urbanístico y territorial como disposiciones reglamentarias, y como tales sometidas al régimen de la nulidad absoluta del artículo 47.3 LPACAP, nos hallamos con el impedimento de subsanar los vicios en los que se incurra durante el procedimiento mediante el instituto de la convalidación, siendo por tanto obligado iniciar de nuevo el procedimiento de aprobación en su totalidad, ya que, siguiendo la tesis mayoritaria, el actual artículo 52.1 LPACAP sólo refiere la posibilidad de subsanar los defectos de anulabilidad de los actos administrativos.

El efecto que produce la declaración de nulidad absoluta de una disposición de carácter general o de un acto administrativo es, como se sabe, *ex tunc*¹⁵; el matiz

¹⁵ El Tribunal Supremo afirma categóricamente que la nulidad de pleno derecho de una disposición general «(...) Produce efectos *ex tunc*, originarios, lo que coloca a la norma anulada, en una situación equiparable a la inexistencia, esto es, que la nulidad radical conlleva la pérdida de eficacia *ex tunc* (desde su origen) según el principio enunciado en los aforismos latinos “*quod nullum est, nullum producit effectum*” y “*quod ab initio vitiosum est, non potest tractu tempore convallescere*”», como se puede literalmente comprobar en la STS de 2 de marzo de 2016 (rec. 1626/2015).

nada desdeñable es que si la sanción de nulidad recae sobre un acto administrativo es obligado retrotraer las actuaciones hasta el momento justamente anterior a la comisión de la irregularidad ya declarada, mientras que en el caso de los Reglamentos se despliega irrazonablemente este efecto hasta el inicio del procedimiento previsto legalmente para su elaboración, aunque el vicio anulatorio haya acontecido con posterioridad y en nada hubiese contaminado a los actos de tramitación previos.

Una interpretación más próxima a la salvaguarda de los intereses en juego es, sin ambages, considerar que el reinicio del procedimiento que ha culminado con la aprobación de un instrumento de planificación posteriormente anulado se produzca a partir del trámite irregular que ha motivado su anulación, con la finalidad de darle efectivo cumplimiento a los requisitos legales infringidos y corregir, en su caso, las determinaciones reglamentarias que se pudieran ver concernidas por dicho cumplimiento, sometiéndolo a un nuevo trámite de información pública si fuere necesario por considerarse sustanciales las modificaciones introducidas.

En este mismo sentido se ha pronunciado en la doctrina SANTAMARÍA PASTOR, quien además califica de “*error técnico*” la tesis que sostiene la imposibilidad de convalidar los vicios de procedimiento en la elaboración de disposiciones de carácter general, porque sólo se pueden convalidar actos administrativos anulables; ya que como expresamente dispone el artículo 67.1 LRJPAC (actual artículo 52.1 LPACAP) los vicios no se convalidan sino que se subsanan, siendo el plan en cuyo procedimiento de aprobación se hubieran cometido los vicios lo que se convalidaría¹⁶.

Sin embargo, el Tribunal Supremo viene manteniendo una posición contraria a la posibilidad de convalidar planeamiento anulado en un ejercicio tautológico de primer orden, del que es muestra reciente su sentencia de 28 de septiembre de 2012 (recurso nº 2092/2011), en la que citando otra anterior de 21 de mayo de 2010 (recurso nº 2463/2006) afirma que no procede la aplicación del antiguo artículo 67.1 LRJPAC respecto de los planes de urbanismo porque “*En primer lugar, por tanto, porque está previsto para los actos administrativos y estamos ante una disposición general. En segundo lugar, porque los vicios de los que adolecen las disposiciones generales son vicios de nulidad plena respecto*

Acudir a estos brocados no puede pasar como un acierto erudito, pues como se analizara más adelante las disposiciones de carácter general anuladas sí que producen efectos de los que ya no se puede predicar su nulidad (artículo 73 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa); y asimismo confirma *sensu contrario* la posibilidad de retrotraer las actuaciones hasta un momento posterior a la aprobación inicial si esta no estuviera viciada de la nulidad impugnatoria.

¹⁶ Añade SANTAMARÍA PASTOR en el artículo citado que “*(...) Los trámites viciados no son nulos ni anulables: son simplemente irregulares, y tal irregularidad puede determinar la nulidad o la anulabilidad del acto final del procedimiento (o ser irrelevantes); pero los trámites irregulares son en todo caso subsanables, porque siempre pueden hacerse o volver a realizarse correctamente (otra cosa será si tal subsanación del trámite permite dotar de validez al acto con que finaliza el procedimiento)*”.

de los cuales carece de fundamento la convalidación invocada. Y, finalmente, y ligado al anterior, se hace preciso recordar que los vicios de invalidez en que pueden incurrir estas disposiciones generales son únicamente supuestos de nulidad plena, como revela el artículo 62.2 de la Ley 30/1992 (...)»

Evidentemente este círculo argumentativo se sostiene sobre el dogma de la nulidad radical de las disposiciones de carácter general, que bloquea la distinción entre el incumplimiento de requisitos formales o procedimentales con la presencia de defectos sustantivos, pero que no conecta con las características del instituto de la convalidación que presupone la subsanación de las irregularidades que se hubieran cometido durante la sustanciación del procedimiento de elaboración del Reglamento, manteniendo los actos de trámite que no se vieran necesariamente afectados.

Y tampoco sintoniza este estrecho enfoque con la propia doctrina del Alto Tribunal que distingue con claridad los sucesivos actos singulares, de trámite, del procedimiento del acto de aprobación de una disposición de carácter general susceptible de impugnación como acto autónomo y definitivo; diferenciando para ello los vicios de forma que acarrear la nulidad absoluta del acto de trámite con independencia del resultado final del procedimiento (que han de ser resueltos durante el procedimiento e incluso abren anticipadamente la vía jurisdiccional para su impugnación), de aquellas otras desviaciones de dichos actos de trámite cuya valoración requiere un análisis de su contenido sustantivo con ocasión de la resolución definitiva del procedimiento de elaboración del instrumento de planeamiento¹⁷.

A pesar de la negativa a admitir los distintos efectos que generan las irregularidades formales del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, y concebir abiertamente la posibilidad de su corrección singular sin necesidad de retrotraer las actuaciones hasta el momento inicial de la tramitación, el Tribunal Supremo ha dictado algunas resoluciones en las que directamente ha tratado la cuestión invocando lo dispuesto en el artículo 63.1 LRJPAC y reconduciendo las

¹⁷ Con una claridad digna de elogio la Sentencia de 12 de abril de 2013 (recurso de casación nº 5811/2010) de la que fue ponente el Excmo. Sr. MARIANO DE ORO-PULIDO LÓPEZ, recogiendo el parecer de lo que venía siendo declarado por el Tribunal Supremo, entre otras, en la Sentencia de 26 de julio de 2008 (recurso de casación nº 1662/2007), y aportando valiosos matices, afirma que *«este Tribunal Supremo tiene dicho que los actos de trámite son impugnables cuando se alegan causas de nulidad de pleno derecho, y, en concreto, lo ha dicho a propósito de las aprobaciones iniciales y provisionales de los planes urbanísticos. (...) Sin embargo, hemos declarado (v.g. sentencia de 16 de Diciembre de 1999, casación nº 3343/1994) que ello es así cuando se alegan “vicios de forma independientes del resultado final del procedimiento”, es decir, precisamos ahora, causas de nulidad que no se refieran al fondo de lo debatido sino a requisitos de forma para cuyo enjuiciamiento no es necesario entrar en el estudio de la regularidad material del acto, pues de otra manera se haría posible enjuiciar anticipadamente lo que ni siquiera se sabe si va a ser decidido en el acto final. Por el contrario, los vicios de forma que acarrear la nulidad del acto de trámite (v.g. incompetencia del órgano, defectuosa composición de éste, falta total y absoluta de los trámites legalmente establecidos, etc.) son causas de nulidad ya producidas y para cuyo examen no es necesario estudiar el contenido sustantivo del acto, más allá de lo necesario para averiguar su naturaleza y su caracterización»*.

irregularidades procedimentales a la anulabilidad del acto de trámite; de todas ellas traemos a colación las sentencias de 28 de marzo de 2008 (recurso nº 1715/2004); de 13 de noviembre de 2000 (recurso nº 6803/1995); de 13 de febrero de 1992 (recurso nº 4101/1990), en las que a pesar de ser objeto de enjuiciamiento infracciones del ordenamiento jurídico durante la tramitación del instrumento de planeamiento urbanístico se declara su anulabilidad en virtud del artículo 63 LRJPAC y no su nulidad conforme al artículo 62 LRJPAC¹⁸.

Además de analizar este vaivén al que se ve forzada la jurisprudencia por el constreñido margen a través del que se regula por nuestro procedimiento común la comisión de irregularidades durante la tramitación de instrumentos de planeamiento, y que sin lugar a dudas incrementa la fragilidad de un sistema de producción de normas reglamentarias, ya de por sí complejo por la concurrencia transversal de interminables normas sectoriales y especiales que disciplinan su elaboración y aprobación, es asimismo relevante reconsiderar también la doctrina de la nulidad radical de las disposiciones de carácter general desde la perspectiva de los actos de trámite realizados correctamente y que no están supeditados o en relación de dependencia con el acto viciado.

Es de crucial importancia este matiz porque la regulación prevista en el actual artículo 51 LPACAP no puede ser eludida so pretexto de que su aplicación sea

¹⁸ Así en la sentencia de 28 de marzo de 2008 se puede leer en su fundamento jurídico quinto que “(...) *Esta tesis acerca de la indefensión real no ha sido combatida a través del presente motivo de casación, a pesar de resultar determinante y definitiva para decidir si un plazo de quince días, prorrogado por otros quince, de información pública produjo indefensión a los recurrentes, pues lo que resulta evidente es que tal modo de proceder no representa una falta total y absoluta de procedimiento que genere la nulidad radical prevista en el artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sino un supuesto de anulabilidad contemplado en el artículo 63.2 de la misma Ley, que, para ser apreciada, requiere la indefensión de los interesados, la que en este caso, según lo entendió correctamente el Tribunal de instancia, no se da, razón por la que este quinto y último motivo de casación tampoco puede prosperar*”.

En el mismo sentido la sentencia de 13 de noviembre de 2000, recogiendo la doctrina confirmada en sus antecedentes de 29 de septiembre de 1987 y de 5 de noviembre de 1998, afirma su fundamento jurídico tercero “(...) *En las sentencias citadas se declara que la omisión del informe del Secretario de la Corporación en el procedimiento de elaboración de planes es un vicio de procedimiento que no da lugar a una nulidad de pleno derecho, de acuerdo con lo establecido en los apartados a) y c) del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, sino, a lo más, a una causa de anulabilidad del artículo 48 de la misma Ley, pero ello siempre que la omisión hubiera privado al acto final de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o hubiera producido indefensión*”.

Y por último, la sentencia de 13 de febrero de 1992, al resolver sobre la nulidad de la aprobación definitiva de un instrumento de planeamiento por una supuesta falta de motivación, concluye en su fundamento jurídico sexto que “(...) *La falta de motivación o la motivación defectuosa pueden integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante: el deslinde de ambos supuestos se ha de hacer indagando si realmente ha existido una ignorancia de los motivos que fundan la actuación administrativa y si por tanto se ha producido o no la indefensión del administrado - art. 48,2 de la Ley de Procedimiento Administrativo-. En línea hay una constante jurisprudencia - sentencias de 14 de noviembre de 1986, 20 de febrero de 1987, 1º de octubre de 1988, 3 de abril de 1990, etc.*”

exclusiva para los actos administrativos anulables, ya que el legislador obliga a que el órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones disponga siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción; lo que se ha de traducir necesariamente en el mantenimiento de los actos de trámite no viciados durante la elaboración de un instrumento de planeamiento declarado nulo tras su aprobación definitiva; poniéndose así en entredicho la tesis radical que extiende los efectos *ex tunc* de este tipo de nulidades hasta el momento anterior al acto de aprobación inicial, como viene por otro lado sosteniendo el Tribunal Supremo en la reiterada jurisprudencia que hemos citado.

Tal es así que la anulación de las actuaciones como consecuencia de la declaración de nulidad de un Reglamento ha de encontrar su límite en aquellos actos que no estuvieran viciados de nulidad, si no se quiere vulnerar el mandato contenido en el artículo 51 LPACAP con finalidades que en ningún caso están amparadas en él, menos aún bajo el presupuesto de la salvaguarda del ordenamiento jurídico, cuando lo que se persigue es conservar las actuaciones de la Administración pública que sean conformes a la Constitución, la Ley y sean respetuosas con el principio de jerarquía normativa. Sin embargo, no son pocas las sentencias del Tribunal Supremo que, sin realizar la reflexión que a nuestro entender requiere el contenido del actual artículo 51 LPAPAC, despachan el asunto de nuevo bajo el dogma de la nulidad radical de las disposiciones de carácter general.

De este modo en la sentencia de 28 septiembre 2012. (Recurso de Casación 2092/2011), que ya hemos citado con anterioridad, se discurre de la manera anunciada:

«La misma naturaleza normativa de las determinaciones del plan, declaradas nulas, hace inviable la aplicación de los principios de conservación y de convalidación a que se refieren los actos administrativos impugnados en la instancia y los autos recurridos.

En efecto, la conservación prevista en el artículo 66 de la Ley 30/1992 se refiere a los “actos y trámites” y el presupuesto de hecho del que parte tal precepto es que se haya declarado la nulidad o se anulen “las actuaciones”. Del mismo modo, la convalidación que se regula en el artículo 67 de la misma Ley se refiere a los “actos anulables”, permitiendo la subsanación, por su propia naturaleza, de los vicios de que adolezcan. Y las diferencias sustanciales entre el acto y la norma, su diferente régimen jurídico sobre la invalidez y el alcance de tales pronunciamientos, hace inviable la “aplicación analógica del artículo 66” de la Ley 30/1992 que se realiza en el auto recurrido (razonamiento tercero), que produciría no pocas distorsiones en el sistema.

(...) Igualmente, sobre la conservación y convalidación, hemos señalado que «no hay conservación ni convalidación de trámites necesarios en la aprobación de un instrumento de ordenación urbanística, dado que se trata de disposiciones de carácter general y

la ausencia de requisitos formales, a diferencia de lo que sucede con los actos, acarrea su nulidad radical, según dispone categóricamente el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de manera que no es aplicable lo establecido en los artículos 62.1, 63.2, 64 y 66 de la misma Ley. (...) Esta Sala del Tribunal Supremo, entre otras en sus Sentencias de fechas 13 de diciembre de 2001 (recurso de casación 5030/1995), 3 de enero de 2002 (recurso de casación 4901/1995) y 10 de mayo de 2011 (recurso de casación 2072/2007), ha declarado que los preceptos contenidos en los artículos 64 y 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no son de aplicación a los reglamentos, que se rigen por lo dispuesto en el artículo 62.2 de esta misma Ley, según el cual los defectos formales en el trámite para la aprobación de las disposiciones de carácter general, cual es un Plan General, tienen carácter sustancial y su deficiencia acarrea su nulidad de pleno derecho» (STS de 31 de mayo de 2011 dictada en el recurso de casación nº 1221/2009).

En el mismo sentido, la sentencia de 18 noviembre 2011 (Recurso de Casación 5883/2008), que insiste en su fundamento jurídico cuarto en el tratamiento homogéneo de los defectos de fondo o de formas en los que pudiera haberse incurrido en la elaboración del instrumento de planeamiento, indicando que razonamientos como el que hemos expuesto parten de un error, «pues en el caso de nulidad de instrumentos de planeamiento no hay conservación ni convalidación de trámites, dado que se trata de disposiciones de carácter general, de manera que, a diferencia de lo que sucede con los actos administrativos, el incumplimiento de requisitos formales o procedimentales, lo mismo que la presencia de defectos sustantivos, acarrea su nulidad radical, según dispone categóricamente el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no siendo aplicable lo establecido en los artículos 62.1, 63.2, 64 y 66 de la misma Ley. En este sentido, esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado en repetidas ocasiones -sirvan de muestra las sentencias de 13 de diciembre de 2001 (casación 5030/1995), 3 de enero de 2002 (sic) (casación 4901/1995) y 10 de mayo de 2011 (casación 2072/2007) - que los preceptos contenidos en los artículos 64 y 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no son de aplicación a las disposiciones de carácter general, que se rigen por lo dispuesto en el artículo 62.2 de esta misma Ley, según el cual los defectos formales tienen carácter sustancial y su deficiencia acarrea su nulidad de pleno derecho».

No obstante, en alguna ocasión el Tribunal Supremo ha venido a reconocer indirectamente la aplicabilidad del principio de conservación de los actos administrativos, subrayando sus límites en supuestos de nulidad de instrumentos de planeamiento, que no son otros que dotar de validez a los actos propiamente declarados nulos, expresándolo en los siguientes términos el fundamento jurídico cuarto de su sentencia de 31 mayo 2011 (Recurso de Casación 1221/2009):

«De lo dispuesto en el citado artículo 132 del Reglamento de Planeamiento no se deduce lo contrario, ya que este precepto regula, en su apartado 2, las facultades de la autoridad u órgano que debe otorgar la aprobación definitiva, y en el apartado 3 las

decisiones que se pueden adoptar cuando el expediente esté formalmente completo, pero en el caso enjuiciado se trata de un Plan General de Ordenación Urbana, que fue declarado nulo de pleno derecho en sede jurisdiccional, y que las Administraciones Urbanísticas, a quienes corresponde su aprobación, tratan de conservar o convalidar trámites a pesar de aquella nulidad radical previamente declarada judicialmente, razón por la que el Tribunal a quo, en el fundamento jurídico tercero de la sentencia recurrida, recuerda a los litigantes que la tesis fundamental de las sentencias pronunciadas con anterioridad fue “la de que el principio de conservación de los actos administrativos no puede llevar al extremo de dar por válidos los propios actos declarados nulos”».

Pero en definitiva se le da el mismo tratamiento tanto a la posibilidad de convalidar planes cuyos errores de tramitación pudieran ser subsanables, aunque a veces se reduzcan sus efectos en la retroacción del procedimiento, como al imperativo legal de conservar las actuaciones no afectadas por ningún tipo de irregularidad; fundándose básicamente este razonamiento jurisprudencial en el carácter normativo de los planes y su indivisibilidad material, conjugando asimismo la vía de declarar su nulidad parcial con el carácter esencial y sustantivo de los actos de tramitación, como se expone pormenorizadamente en la resolución de un incidente de ejecución de sentencia por la que se vino a estimar en parte el recurso contencioso administrativo que se interpuso en su día contra la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, sentencia de 28 septiembre 2012 (Recurso de Casación núm. 1009/2011).

Aunque también en determinados supuestos se ha optado por moderar la aplicación de la teoría de las nulidades, perfilando o ajustando los efectos *ex tunc* en función de la naturaleza del vicio que determinó la nulidad, así las sentencias de 8 de noviembre de 2012 (recurso de casación 4561/2011); de 20 de septiembre de 2012 (recurso de casación nº 5456/2010); de 26 de noviembre de 2008 (recurso de casación nº 7459/2004).

V.- EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ANULATORIAS DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS.

Los rasgos básicos del compendio doctrinal y jurisprudencial que hemos expuesto sobre la nulidad de las disposiciones de carácter general, y por ende de los instrumentos de planeamiento, ha emanado de un debate cuyo origen gira en torno a los conflictos formulados en sede jurisdiccional con ocasión de la impugnación directa de aquellos o indirectamente al combatir sus actos de ejecución y desarrollo; pues rara vez, y decimos rara vez por no negar rotundamente tal probabilidad, la Administración pública revisa de oficio los reglamentos ilegales elaborados en el ejercicio

de sus potestades planificadoras¹⁹. Lo deseable es que los razonamientos utilizados en este enriquecedor debate ofrezcan como resultado un marco de referencia sólido para los operadores jurídicos, sin embargo, nada más lejos de la realidad.

A un contexto legislativo en el que cada día resulta más complejo fijar un análisis apriorístico sobre los posibilidades impugnatorias del planeamiento, tanto por la extensión desmesurada del ordenamiento jurídico que incide en su contenido y elaboración, como por los variados enfoques disponibles para formular una postulación de nulidad, se añade la incertidumbre e inseguridad que generan las habituales sentencias estimatorias de una pretensión anulatoria²⁰, sobremanera en cuanto a los efectos y consecuencias jurídicas que va a producir sobre situaciones jurídicas ya creadas por la vigencia del reglamento devenido nulo.

En primer orden, se ha de indicar que los efectos de las resoluciones judiciales que anulan instrumentos de planeamiento sobre los actos aplicativos a través de los que se desarrollan sus determinaciones se han de circunscribir a lo dispuesto en los artículos 72.2 y 73 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA); la puesta en práctica de estos preceptos ha dado lugar a una casuística que ha hecho evolucionar la teoría general de la invalidez al confrontarla con los modos de ejecución material de las sentencias de nulidad de disposiciones administrativas.

Como se sabe, la declaración de nulidad por sentencia firme de una disposición de carácter general produce efectos generales, afectando a todas las personas, hayan sido parte o no del procedimiento, desde la publicación del fallo (artículo 72.2 LJCA), aunque antes de dicha publicación lo más probable es que se hayan producido actos administrativos e incluso sentencias firmes que hayan aplicado el instrumento de planeamiento anulado, sin que la resolución anulatoria pueda por sí misma distorsionar su eficacia (artículo 73 LJCA).

Para reconfigurar el orden jurídico instituido por la vigencia temporal de disposiciones ilegales, es imprescindible la observancia de los principios de autotutela de la Administración y de seguridad jurídica²¹ que motivan la disminución de los

¹⁹ Básicamente porque las normas viciadas son expulsadas del ordenamiento jurídico dictando otra de igual rango y contenido.

²⁰ SANTAMARIA PASTOR, J.A. analiza lo que él denomina «activismo judicial en materia de planeamiento», que se concreta en «el elevado número de sentencias que estiman los recursos interpuestos contra acuerdos de aprobación de planes urbanísticos (de todos los niveles), así como contra los de modificación puntual de los mismos, decretando su nulidad de pleno derecho». Vid. *Muerte y transfiguración de la desviación de poder: Sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos*. Revista de Administración Pública, núm. 195, septiembre-diciembre (2014) págs. 209-215.

²¹ Con arreglo a reiterada jurisprudencia (STS de 17 de junio de 2009, recurso de casación 5491/2007, que reitera el criterio y reproduce anteriores pronunciamientos, como síntesis de una prolon-

estrictos términos en los que operan los efectos *ex tunc* en la nulidad de los reglamentos con relación a los actos dictados a su amparo, dejando expedita la posibilidad de su conservación, conversión, y otorgándoles la presunción de validez siempre que hubieran adquirido firmeza antes de la publicación del fallo anulatorio. Ahora bien, la subsistencia de los actos firmes se produce ya sean estos favorables o de gravamen²², y siendo estos plenamente ejecutivos pueden modificar situaciones jurídicas que si se quieren mantener inalteradas obligará a los afectados a impugnarlo por la vía del recurso extraordinario de revisión (artículos 113 y 125 LPACAP), o del procedimiento de revisión de oficio (artículo 106 LPACAP) con los límites previstos en el artículo 110 del mismo cuerpo legal.

La aplicación de lo dispuesto en el artículo 73 LJCA a los actos firmes no favorables o de gravamen es avalada por el Tribunal Supremo, que no ha encontrado obstáculo para ello en la atribución legal que el derogado artículo 105 LRJPAC confería a la Administración pública para que pudiera en cualquier momento revocarlos²³, tesis que a nuestro juicio no se ve afectada por el límite para el ejercicio de esta potestad introducido por el actual artículo 109 LPACAP, al impedir que se deshagan situaciones jurídicas más allá del plazo legal de prescripción sin determinar a qué plazo se refiere²⁴, pero que sí introduce ciertas distorsiones.

gada línea jurisprudencial, lo declarado en la STS de 4 de enero de 2008) se ha dicho «interpretando antes lo establecido en los artículos 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 1956, y ahora lo dispuesto en los artículos 102 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (actual artículo 106 LPACAP), y 73 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo 29/1998, que por razones de seguridad jurídica se atempera el principio de eficacia *erga omnes* de las sentencias anulatorias de las disposiciones de carácter general respecto de los actos administrativos que hubiesen adquirido firmeza con anterioridad a que la sentencia anulatoria de aquellas disposiciones alcanzase efectos generales (Sentencias, entre otras, de fechas 26 de febrero de 1996, 28 de enero y 23 de noviembre de 1999, 24 y 26 de julio de 2001 y 14 de julio de 2004 y concretamente se ha declarado que la anulación de los instrumentos de planeamiento deja a salvo las licencias firmes (Sentencia de fecha 8 de julio de 1992)».

²² SSTS de 4 de abril de 2012 (rec. casación 5301/2008); de 2 de junio de 2009 (rec. casación 3428/2007) en las que se analiza la intangibilidad de los actos firmes de carácter favorable; y en supuestos en que tenían carácter desfavorable o de gravamen y se mantuvieron tras declararse la nulidad de la norma de cobertura podemos citar la STSJ de Cataluña 1096/2001, de 25 de octubre, y la STSJ de Murcia 717/2014, de 26 de noviembre.

²³ Así entre otras, aunque no sea doctrina pacífica, en SSTS de 11 de julio de 2001 (rec. casación 216/1997) y de 31 de mayo de 2012 (rec. casación 1429/2010), se afirma que «(...) la potestad de revisión que el artículo 105 de la Ley 30/92 concede a la Administración para los actos de gravamen o desfavorables no constituye una fórmula alternativa para impugnar fuera de plazo los actos administrativos consentidos y firmes, sino sólo para revisarlos por motivos de oportunidad. La petición de revisión no puede ser ocasión para discutir si el acto de gravamen se ajusta o no al ordenamiento jurídico, pues ello sólo puede hacerlo el interesado impugnando en tiempo y forma el acto discutido».

²⁴ La dicción del artículo 109 LPACAP se ha mantenido respecto al contenido en el Anteproyecto de la Ley (artículo 136), pese a la crítica de la que fue objeto en el Dictamen 275/2015 del Consejo de Estado, de 29 de abril de 2015: «La novedad radica en la sustitución de las palabras “en cualquier momento” por el inciso

Esta limitación temporal introducida por el legislador para el ejercicio de la potestad revocatoria parece destilar un palmario contenido económico, limitando la posibilidad de revocar actos desfavorables o de gravamen mientras que las infracciones administrativas de cualquier tipo u obligaciones tributarias, por ejemplo, no hayan prescrito. Pero también puede interferir en la posibilidad de dejar sin efecto actos dictados en procedimientos de otra naturaleza, como por ejemplo, en los de restablecimiento de la legalidad urbanística que pueden concluir con un acto de evidente contenido gravoso como es la demolición, siempre, eso sí, que el ordenamiento jurídico no sea vulnerado.

De este modo, en aplicación del artículo 73 LJCA, al ser declarado nulo un instrumento de planeamiento cuya contravención motivó la incoación del oportuno procedimiento y posterior orden firme de reposición física al estado originario, no podrá acudir a su simple revocación por el órgano que la dictó, pues en puridad no podría hablarse de prescripción de la infracción sino de invalidez o inexistencia de la norma infringida, y por lo tanto sólo cabría la opción de revisar el acto de oficio o a instancia del interesado, lo que es sin duda un procedimiento más costoso en términos de eficiencia y tiempo.

Por otro lado, el Tribunal Supremo en su sentencia de 30 de enero de 2014 (rec. casación nº 3045/2011) ha considerado que los efectos de la declaración de nulidad de una disposición de carácter general pueden no comunicarse al acto de aplicación aunque este no sea firme, si encuentra «cobertura propia» en alguna otra norma integrante del ordenamiento jurídico.

Las normas de cobertura pueden incluso ser las disposiciones generales que hubieran sido derogadas por la declarada nula, habiendo modificado el Alto Tribunal su posición pretérita reacia a la denominada por la doctrina «reviviscencia» de las normas derogadas por el reglamento ilegal²⁵.

“mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción”, expresión ésta sobre la que no hay explicación alguna en el expediente pero que indudablemente constituye un límite temporal al ejercicio de la potestad de revocación. Se trata de un límite que carece de una adecuada configuración en el precepto proyectado, de cuyo tenor no cabe inferir cuál es ese plazo de prescripción cuyo transcurso impide que la revocación pueda tener lugar. Al margen de cuál pueda ser el sentido de dicha expresión, no debe olvidarse que la revocación surgió como técnica revisora que permite a la Administración proceder a la retirada del mundo jurídico de los actos de gravamen sin sujeción a límite temporal alguno. Se trata de una facultad discrecional cuyo ejercicio, por lo demás, no se limita a los supuestos en que concurren razones de legalidad, pues puede asimismo emplearse por motivos de oportunidad (STS de 31 de mayo de 2012, recurso nº 1429/2010). Lo que realmente define a la revocación es su conveniencia al interés público, no sólo en el momento de dictarse el acto, sino en cualquier momento posterior y siempre que concorra dicho interés. De ahí que, ante la ausencia en el expediente de argumentos que justifiquen dicha limitación y mientras no se aclare su significado, se considere preferible mantener el tenor literal del artículo 105 de la Ley 30/1992 vigente.»

²⁵ SANZ HEREDERO, J.D. Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Madrid, en su artículo *Consecuencias jurídicas de la declaración de nulidad de los instrumentos de planeamiento sobre las*

Según la interpretación actualmente unánime, sintetizada en la anteriormente citada sentencia de 2 de marzo de 2016, «(...) *El efecto primordial de la nulidad de una disposición general, categoría a que pertenecen los instrumentos de planeamiento urbanísticos, aun sus modificaciones singulares, es que revive la vigencia de la disposición o norma derogada por la que ha sido objeto de anulación*».

Otra cuestión que ha sido objeto de análisis doctrinal²⁶ es la hipótesis de que la Administración pública siga dictando actos en aplicación de un reglamento ilegal mientras la sentencia anulatoria firme no sea publicada conforme a lo dispuesto en el artículo 72.2 LJCA. Sin embargo, es más que razonable clausurar esta vía de actuación recordando que, habiendo sido parte en el proceso, esta conducta además de vulnerar el principio de legalidad supondría una contravención del artículo 118 CE, que obliga a cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales.

Donde no resulta tan uniforme el criterio doctrinal es en los casos en que la controversia planteada en sede jurisdiccional sobre la nulidad de una disposición de carácter general y sus actos de aplicación se dirime por órganos diferentes, como ocurre con bastante asiduidad, al impugnarse directamente el acto e indirectamente el Reglamento que le da cobertura.

Para HUERGO LORA la falta de firmeza de la sentencia anulatoria no es impedimento para que despliegue efectos, arguyendo que los Reglamentos no se presumen válidos como se dispone expresamente por el legislador para los actos administrativos (actual artículo 39 LPACAP), y negando asimismo el carácter firme de un Reglamento ilegal ante el que quedará abierta la vía impugnatoria sin limitación temporal, no vinculando a los Jueces y Tribunales que no deberán aplicarlo al conocer de un recurso indirecto sin necesidad de esperar un pronunciamiento sobre su legalidad o no, máxime si existe una resolución judicial al respecto aunque no haya adquirido firmeza²⁷.

licencias urbanísticas y situación jurídica de los terceros adquirentes afectados. Práctica Urbanística, nº 141, Sección Estudios. Ed. La Ley.

²⁶ AGOUES MEDIZABAL, M.C. *Los efectos de las sentencias que declaran la nulidad de las disposiciones administrativas de carácter general*. Revista Vasca de Administración Pública, número especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 65-85.

²⁷ Tesis que ha sido reproducido en SSTS de 17 de septiembre de 2008 (rec. casación 5310/2004); de 20 de abril de 2009 (rec. casación 157/2005); de 26 de junio de 2009 (rec. casación 1253/2005); de 9 de julio de 2009 (rec. casación 566/2005); de 21 de marzo de 2011 (rec. casación 2026/2007); de 26 de mayo de 2011 (rec. casación 4754/2007); de 6 de octubre de 2011 (rec. casación 4282/2008); de 20 de diciembre de 2012 (rec. casación 2662/2010); y de 2 de marzo de 2015 (rec. casación 3160/2013), entre otras.

En una posición opuesta, MUÑOZ MACHADO y CARRO MARINA²⁸ cuestionan que de la dicción del artículo 72.2 se puedan plantear dos regímenes distintos, afirmando que tan sólo las sentencias firmes son de obligado cumplimiento. Para estos autores sostener lo contrario reduce el derecho a la tutela judicial efectiva de la Administración, y conforme a los artículos 84 y 91 LJCA la ejecución de las sentencias no firmes sólo procede si se insta provisionalmente.

Sobre ser controvertida la interpretación que viene haciendo la doctrina y la jurisprudencia sobre los posibles efectos de la nulidad de una disposición administrativa sobre sus actos de aplicación, en ningún caso es extensible a los supuestos en los que se valoran las consecuencias sobre otros instrumentos normativos subordinados jerárquicamente al Reglamento anulado, esto es, cuando exista una relación entre dos disposiciones «*intraordenadas entre sí*»²⁹.

La jurisprudencia ha tenido ocasión de pronunciarse en una infinidad de supuestos en los que se ha pretendido que prevalezca la firmeza del instrumento de desarrollo no impugnado directa o indirectamente, o se mantuvieran incólumes los aspectos de aquellos que singularmente no se vieran contaminados por la nulidad de su norma de cobertura.

Entre otros pronunciamientos podemos citar el contenido en la sentencia de 28 de septiembre de 2012 (rec. casación 1009/2011), que en su fundamento jurídico décimo afirma sin ambages que «(...) *Los efectos propios de la nulidad plena impiden igualmente que el ordenamiento derivado, planes parciales y de sectorización, puedan tener cobertura en las concretas normas declaradas nulas, como venimos señalando de modo profuso y uniforme en el ámbito urbanístico. En efecto, la nulidad de pleno derecho de la norma de cobertura, es decir, de la norma que es presupuesto necesario de las normas sucesivas derivadas de la misma, acarrea la invalidez de estas, al tratarse de una nulidad “ad initio”*».

Asimismo la sentencia de 17 julio 2012 (rec. de casación 5732/2011) despliega íntegramente los efectos de la nulidad de unas normas subsidiarias al texto refundido posterior del mismo planeamiento, aseverando en su fundamento jurídico tercero que «(...) *Si la disposición general es nula de pleno derecho, el Texto articulado de la misma, aprobado después y antes de haberse declarado por sentencia firme dicha nulidad radical, queda también contaminado por ésta, de modo que no se pueda sostener, como hace el Ayuntamiento recurrente, que la Orden Foral aprobatoria de las Normas Subsidiarias de Planeamiento es nula de pleno derecho y la que aprueba el Texto articulado de éstas es válida y conforme a derecho*».

²⁸ Vid. «*La eficacia de las Sentencias no firmes (impugnación de una corriente jurisprudencial: desde la sentencia de 17 de septiembre de 2008 a la de 10 de octubre de 2011)*», en Administración y Justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás Ramón-Fernández, Ed. Civitas, 2012.

²⁹ AGOUES MEDIZABAL, M.C. Op. cit. pág. 69.

Con ocasión de una reforma en la legislación urbanística³⁰ catalana que transitoriamente disponía la convalidación de los trámites y la aprobación de los actos de aplicación que se hubieran dictado al amparo de la aprobación definitiva de normas urbanísticas no publicadas, el Tribunal Supremo en su sentencia 13 de julio de 2012 (rec. casación 207/2011), tras hacer una referencia a los títulos competenciales concernidos, reitera en su fundamento jurídico quinto que «(...) cuando el Plan General no ha sido publicado es ineficaz, y ello determina que el planeamiento de desarrollo, como acontece con el plan parcial impugnado en la instancia, adolezca de un vicio de nulidad de pleno derecho por carecer de eficacia el planeamiento general que le debe prestar la preceptiva y necesaria cobertura normativa. En este sentido, hemos dictado las siguientes sentencias, entre otras muchas, SSTs de 8 de septiembre de 2011 (recurso de casación nº 6267/2007), 14 de julio de 2010 (recurso de casación nº 3924/2006), 14 de octubre de 2010 (recurso de casación nº 3924/2006), 16 de octubre de 2009 (recurso de casación nº 3850/2005), 26 de mayo de 2009 (recurso de casación nº 457/2005), 28 de abril de 2004 (recurso de casación nº 7051/2001), 27 de julio de 2001 (recurso de casación nº 8876/1996), 16 de octubre de 2009 (recurso de casación nº 3850/2005), 25 de mayo de 2000 (recurso de casación nº 8443/1994) y 3 de febrero de 1999 (recurso de casación nº 2277/1992).»

Manteniendo su doctrina, la Sala Tercera declara nulo un Estudio de Detalle por haber decaído el Plan General de Ordenación Urbana que le prestaba cobertura, aunque después de sanado el vicio de nulidad que afectaba al instrumento general se reproduzca el de desarrollo con idéntico contenido, como lo expresa en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia de 8 de octubre de 2014 (recurso de casación nº 1510/2012): «Cualquiera que sea el alcance y finalidad o contenido de los Estudios de Detalle según los preceptos invocados del Reglamento de Planeamiento, lo cierto es que, en el caso enjuiciado, no se trata de analizar si se ha cumplido con lo establecido en esos preceptos sino de que dicho instrumento de ordenación urbanística es nulo de pleno derecho por haber sido declaradas radicalmente nulas las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana que legitimaron su aprobación, sin perjuicio de que, una vez ordenado el ámbito en cuestión cumpliendo lo declarado y ordenado por el Tribunal a quo en la sentencia que declaró nulas dichas determinaciones del Plan General, quepa la aprobación de un nuevo Estudio de Detalle, cuyo contenido pueda ser coincidente con el anterior en atención al ordenamiento jurídico aplicable al tiempo de la nueva aprobación, de modo que este tercer motivo de casación debe ser desestimado al igual que los anteriores».

De igual modo ocurre cuando nos encontramos ante actos de ejecución del planeamiento de desarrollo, aunque no sean propiamente normas de ordenación urbanísticas, declarada la nulidad de un Plan Parcial afectará a las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación en el sistema privado de gestión urbanística, conforme

³⁰ Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local (BOE nº 40, de 16 de febrero de 2005).

al razonamiento expuesto en la sentencia del Alto Tribunal de 12 de noviembre de 2010 (recurso de casación nº 6045/2009) que considera en su fundamento jurídico sexto que en estos supuestos «No estamos, en definitiva, ante un acto firme que carece del soporte normativo que le proporciona la disposición general, sino ante una norma reglamentaria, un instrumento de desarrollo urbanístico, que precisa, para consumarse sus previsiones y llevarse a la práctica sus determinaciones, de una serie de actos posteriores de ejecución».

Con respecto a la aparente distinción que el artículo 26 LJCA realiza entre «actos que se produzcan en aplicación» (apartado 2) y «actos de aplicación» al regular la impugnación directa e indirecta de disposiciones de carácter general, el Tribunal Supremo³¹ la ha equiparado al enjuiciar sobre la impugnación de disposiciones «intraordenadas entre sí», teniendo en cuenta que «el artículo 26.2 regula la impugnación indirecta contra disposiciones generales tanto para los casos en que no se haya recurrido la disposición general como para el caso de que la misma haya sido desestimada-, con motivo de la impugnación de los actos de aplicación. Correspondiendo al órgano judicial, ex artículo 27.2 de la LJCA, que conoce de la impugnación indirecta -y siempre que sea competente también para conocer de la impugnación directa contra la norma reglamentaria indirectamente impugnada - declarar no solo la invalidez del acto de aplicación sino también de la disposición general, cuando el vicio de esta determina la nulidad de aquel acto. Además de las facultades que señala el apartado 3 del citado artículo 27 para este Tribunal Supremo. A tales consideraciones no obsta que estemos ante la impugnación directa de una norma -plan parcial- por la nulidad de la norma de cobertura -el plan general-. Es decir, la relación se produce no entre un acto administrativo y la norma de cobertura, sino entre dos normas relacionadas jerárquicamente. Al respecto debemos señalar que si bien el artículo 26 de la LJCA se refiere a “actos que se produzcan en aplicación” (apartado 1) y a “actos de aplicación” (apartado 2), sin embargo ello no excluye que cuando estamos ante normas reglamentarias enlazadas que se rigen por un criterio jerárquico, de modo que el contenido de las de superior rango es “aplicado” y desarrollado por las de rango inferior, sean de aplicación igualmente las relaciones propias de la impugnación indirecta, en la medida que la ilegalidad de la norma de cobertura se proyecta sobre la norma de aplicación. Dicho de otra forma, la disposición general que se impugna de manera directa -plan parcial- puede estar viciada de ilegalidad porque la norma de superior rango -plan general- a cuyo amparo se dicta el plan parcial es nula y, en tal medida adolece del mismo vicio de invalidez.»

Por último, es importante añadir que un requisito exigible a priori para que los efectos de la nulidad de un Reglamento se comuniquen a los instrumentos jerárquicamente subordinados, al igual que a sus actos de aplicación, es la firmeza de la sentencia que estime tal grado de afección, como se indica en la citada anteriormente

³¹ La dicción literal es de la STS de 4 de febrero de 2011 (rec. casación 194/2007), que comparte la misma razón de decidir que, entre otras, las de 4 de noviembre de 2011 (rec. casación 6062/2010); de 16 de junio de 2011 (rec. casación 6207/2007); y de 25 de septiembre de 2009 (rec. casación 553/2005). Sobre los perfiles específicos del régimen de la impugnación indirecta se pueden consultar también las SSTS de 17 de octubre de 2002 (rec. casación 3458/2010); y de 9 de abril de 2003 (rec. casación 3565/2000).

sentencia de 30 de enero de 2014 (rec. casación 3045/2011); que deja al albur de la Administración seguir aplicando el planeamiento anulado entre tanto adquiera firmeza la resolución invalidante.

VI.- LA JERARQUÍA DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL SOBRE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA.

Después de haber delimitado los contornos de la controversia existente sobre la nulidad de los instrumentos de planeamiento como disposiciones de carácter general, y los efectos que tal declaración lleva aparejada, para centrar así los términos en los que se ha de plantear su puesta en práctica cuando la invalidez se proclama de un plan de ordenación territorial, es esencial realizar una rápida aproximación a su naturaleza jurídica y analizar su vinculación con el planeamiento urbanístico, y así exponer cuál es el grado de afección sobre este último cuando las determinaciones de carácter territorial son expulsadas del ordenamiento jurídico bajo la sanción de nulidad.

Al socaire del conflicto surgido sobre la participación en el procedimiento de elaboración de la planificación territorial de órganos consultivos, en función de considerarlos reglamentos ejecutivos³² de la ley o independientes, la jurisprudencia ha afirmado colateralmente su naturaleza reglamentaria; a lo que se añade que la «vinculatoriedad» de los planes de ordenación del territorio sobre los planes urbanísticos confirma idéntica naturaleza en ambos instrumentos de planificación. Y en este sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de marzo de 2005

³² Como recuerda el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Málaga, en Sentencia de 23 de diciembre de 2010 (recurso 620/2007) al afirmar «La jurisprudencia del Tribunal Supremo, según se refiere en su sentencia de 24 de junio de 2003, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo, ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial “completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan” una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. (...) Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término “ejecución de leyes” teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente unos reglamentos específicamente “ejecutivos” porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE o en la correspondiente Ley autonómica, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad (sentencias de 27 de noviembre de 1995 y 3 de julio de 1996)».

(recurso de casación), y algunas Salas territoriales como la STSJ del País Vasco de 20 de julio de 2006 (recurso 1264/2001); STSJ de Andalucía (Málaga) de 29 de abril de 2011 (recurso 787/2007), entre otras.

Presupuesto el carácter reglamentario del planeamiento territorial, ha de establecerse la relación internormativa con el planeamiento urbanístico al amparo del principio de jerarquía consagrado en el artículo 9.3 CE para poder valorar su grado de vinculación, y de este modo cerciorarnos de que no se rebasan los límites definidos en el actual artículo 128.3 LPACAP, que establece que las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que determinen las leyes, sin que puedan vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

Siendo la ordenación territorial una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas *ex* artículo 148.1 3º CE, habrá que acudir a cada territorio para analizar cómo su legislación regula la dependencia entre la planificación territorial y urbanística. Excediendo el objeto de este artículo el estudio pormenorizado de toda la legislación autonómica en la materia, citaremos varios ejemplos que consideramos significativos del distinto tratamiento que recibe el vínculo de dependencia normativa, lo que nos permitirá vislumbrar el distinto grado de intensidad con el que se concibe e incluso constatar cierta tendencia unificadora.

Así la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, de Cataluña, que evita mencionar en su preámbulo los títulos competenciales autonómicos dispuestos en la Constitución del Estado español, se remite a los artículos 40 y 45 CE para recoger así el mandato constitucional a los poderes públicos para que promuevan las condiciones favorables para el progreso social y económico, y para una distribución más equitativa de las rentas regionales y personales; y velar por la utilización racional de todos los recursos naturales a fin de proteger y mejorar la calidad de la vida, y defender y restablecer el medio ambiente.

En Cataluña el Plan Territorial General se complementa con los Planes Territoriales Parciales³³ y Sectoriales; y los Planes Directores Territoriales concretan las directrices generales de los planes territoriales generales y parciales, y son la referencia para los planes de ordenación urbanística, que han de ser coherentes con aquéllos y facilitarán su cumplimiento.

En las Islas Baleares, la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, en su artículo 15, declara la vinculación para el planeamiento urbanístico de los instrumentos de ordenación territorial en «*todos aquellos aspectos en que sean predominantes los intereses públicos de carácter supramunicipal*». Y en el ejercicio pleno de la potes-

³³ Los planes territoriales parciales cuentan con un Reglamento propio que regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación, aprobado por Decreto 142/2005, de 12 de julio.

tad de ordenación el municipio, a través de la revisión del planeamiento urbanístico, debe adaptarse a las determinaciones fijadas en los instrumentos de ordenación territorial, *«sin perjuicio de que aquellas determinaciones se integren, por razón de su prevalencia, dentro de la ordenación urbanística vigente»*. Subrogando el consejo insular en el ejercicio de las competencias municipales si se superan los plazos fijados por el instrumento de ordenación territorial para la adaptación del planeamiento urbanístico.

El Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en el Principado de Asturias, dispone en su artículo 27 que *«los planes y otros instrumentos de ordenación urbanística están vinculados jerárquicamente a las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que resulten aplicables, así como a las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas de Actuación Territorial, los Planes Territoriales Especiales y los demás instrumentos de ordenación territorial (...)»*. Y en su apartado segundo se confirma el diseño como un único sistema integrado en el que los instrumentos de ordenación urbanística están llamados a desarrollar la planificación territorial, la de los recursos naturales, así como la de las actuaciones sectoriales con impacto o incidencia sobre el territorio.

La técnica legislativa de unificar la Ordenación del Territorio y Urbanística en un solo cuerpo normativo encuentra su antecedente, junto con la legislación de la Comunidad de Madrid³⁴, en la hoy derogada Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y Urbanística de Castilla La Mancha³⁵, en cuya exposición de motivos se expresaba con rotundidad que *«el gobierno del territorio se traduce (...) desde la perspectiva de la dinámica de los poderes públicos en una única función, por más que el desarrollo de ésta exija intervenciones desde perspectivas distintas, más estratégicas y organizativas unas y más concretas y de directa y detallada regulación e intervención otras»*.

El esquema del sistema de planificación para el legislador castellano manchego se concreta en torno a la escala supramunicipal o municipal. Entre los planes de ordenación territorial y urbanística supramunicipales se hallan los Planes de Ordenación del territorio de carácter integral o sectorial, que establecen directrices de coordinación territorial para la formulación de los diferentes instrumentos de ámbito espacial menor; los Planes de Singular Interés, que tienen por objeto la ordenación y transformación del suelo en actuaciones de iniciativa pública de relevante interés social o económico en el ámbito regional; y la planificación municipal se articula a través de los Planes de Ordenación Municipal, que definen la estrategia de utiliza-

³⁴ Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.

³⁵ En el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, se sigue manteniendo esta unificación del sistema en un mismo cuerpo normativo.

ción del territorio y su ordenación urbanística estructural, la ordenación detallada del suelo urbano y del urbanizable de ejecución prioritaria y la ordenación del suelo rústico conforme a su régimen propio; cerrándose el sistema de planificación municipal con los Planes de Delimitación del Suelo Urbano, figura que ha desaparecido en el sistema de planificación urbanística andaluza tras la entrada en vigor de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía; así como los Planes Parciales que desarrollan e incluso pueden modificar el planeamiento de ordenación municipal; y los Planes Especiales, que desarrollan y complementan el planeamiento territorial o urbanístico, pero que también pueden modificarlos cumpliendo diversos cometidos sectoriales de relevancia para la ordenación espacial.

En nuestro espacio territorial más inmediato es la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la que concreta el contenido material de la acción política en el territorio a través de la planificación. Como otros textos autonómicos parte de la definición recogida en la Carta Europea de la Ordenación del Territorio, como *«expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad»*, y declara como objetivos específicos *«la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico; todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes»*.

El grado de vinculación de las determinaciones de la planificación territorial en Andalucía depende de la naturaleza de éstas. Reflejo del modelo legislativo de la Unión Europea, el legislador andaluz gradúa el nivel de intensidad vinculante de la ordenación del territorio según sean definidas sus determinaciones como Normas, que serán de aplicación directa y vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables; las Directrices, que son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines, siendo los órganos competentes de las Administraciones Públicas a quienes corresponda su aplicación los que han de establecer con sujeción a ellas las medidas concretas para la consecución de dichos fines; y por último, las Recomendaciones, que son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones Públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio³⁶.

³⁶ Artículo 21 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Aunque la vinculación del planeamiento urbanístico a la ordenación territorial queda clara en este sistema normativo, debiendo desarrollarse la actividad urbanística en el marco de ésta, *ex* artículo 2 LOUA, el legislador autonómico ante el debate que se ha venido suscitando sobre el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía en sede jurisdiccional ha pretendido zanjarlo, introduciendo para ello una modificación en el apartado 1 del artículo 22 LOTA³⁷, incluyendo a los planes de ordenación urbanística entre las normas subordinadas a las determinaciones del POTA, lo que en vez de apaciguar la cuestión ha planteado la duda sobre si con anterioridad a esta expresa reforma legislativa, el planeamiento urbanístico estaba vinculado directamente a determinaciones como la contenida en la tan cuestionada Norma 45, que como se sabe establece unos límites a los crecimientos urbanísticos al que el planeamiento municipal ha de ceñirse.

Sin embargo, esta relación entre los distintos instrumentos de ordenación territorial y de estos con el planeamiento urbanístico no impone la necesaria existencia previa de unos frente a los demás, y aunque fuera deseable, esta situación se enfrenta a la realidad de las cosas³⁸, como ha manifestado en alguna ocasión la jurisprudencia en relación al POTA, refiriéndose a *«la mayor dificultad que, sin duda, plantea la elaboración y aprobación del instrumento de ordenación de todo el territorio, evidenciada ya en los precedentes del Plan Nacional de Ordenación Urbana, contemplado en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y que nunca llegó a ver la luz, y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, introducidos con la reforma de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, pero de escasa o casi nula implantación, circunstancia que no supuso impedimento alguno para la aprobación de los planes de ordenación urbanística también contemplados en tales leyes y a pesar de la subordinación a aquellos otros instrumentos que allí se establecía (artículos 8 y 10.2 TRLS 1976)»*.

De ahí que haya de tener lugar un procedimiento de adaptación del planeamiento subregional a los instrumentos de ordenación territorial de rango superior³⁹, al igual que ocurre con el planeamiento urbanístico general, lo que presupone la vigencia anterior del planeamiento que ha ser adaptado.

³⁷ Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

³⁸ En palabras del Magistrado BAENA DE TENA, como ponente de la Sentencia de 23 de mayo de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga (recurso 1628/2006), refiriéndose a la elaboración del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía.

³⁹ El artículo 22 LOTA dispone que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía será vinculante para el resto de los instrumentos de planificación territorial, y asimismo el artículo 42 LOTA establece que el Plan del Corredor del Litoral de Andalucía es vinculante para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

Bajo este presupuesto, el legislador territorial establece que el POTA determinará los plazos de adaptación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y, por otro lado, el Decreto de aprobación de aquellos fijará los plazos que habrá de cumplir el Planeamiento Urbanístico General en su proceso adaptativo, lo que sin duda avala las tesis de que la planificación urbanística requiere de un nivel de concreción territorial de ámbito subregional para adaptarse a las determinaciones que no sean de aplicación directa del planeamiento territorial de ámbito regional en Andalucía, salvaguardando el principio de jerarquía normativa, y acorde con la garantía institucional de la autonomía local en el ejercicio de las competencias urbanísticas municipales.

Ante las fallas que está mostrando este sistema de producción normativa para ajustar el planeamiento urbanístico a las determinaciones de la ordenación territorial en Andalucía, el ejecutivo andaluz introdujo en el artículo 3 del Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del Litoral de Andalucía, un plazo máximo para que los Ayuntamientos se adapten al POTA so pena de prohibir la tramitación de instrumentos de planeamiento de desarrollo *«que supongan para el municipio un crecimiento superior a los límites establecidos en la Norma 45 del POTA y en los criterios para su desarrollo.»*

Esta contención a los desarrollos urbanísticos previstos en el planeamiento urbanístico no adaptado, además de tener el efecto perverso de acelerar los crecimientos, se complejiza ante la contundencia de la realidad en ámbitos en los que los planes subregionales no han sido elaborados, o no están asimismo adaptados al POTA o simplemente han sido anulados por sentencia judicial firme, como ocurre en el caso del Plan de Ordenación Territorial Subregional de la Costa del Sol Occidental mediante sendas sentencias del Tribunal Supremo que analizaremos en el siguiente apartado.

Asimismo, esta técnica utilizada por el ejecutivo autonómico andaluz puede ser interpretada como una vulneración o transgresión del principio de autonomía local⁴⁰.

⁴⁰ Los contornos de la autonomía local en materia urbanística pueden encontrarse, entre otras, en la STS de 26 de junio de 2008 (rec. Casación 4610/2004), en la siguiente línea: *«La expresada autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, se extienden sus competencias, como señala la citada STC 240 /2006, recordando lo declarado en la también citada STC 40/1998. Ahora bien, en este ámbito sectorial confluyen intereses de diferente naturaleza y, por lo que aquí importa, de distinta intensidad y ámbito territorial, de suerte que únicamente cuando dichos intereses públicos a salvaguardar rebasan el ámbito puramente local, se legitima el control sobre el plan, en sus aspectos discrecionales, en los términos que seguidamente exponemos. (...) En materia urbanística, única que hace al caso, la competencia autonómica de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento municipal tiene un contenido preciso, derivado de la consolidación de la jurisprudencia de esta Sala desde la conocida Sentencia de Sala de 13 de julio de 1990, que distingue según se trate de los*

Sin embargo, escapando al objeto de este artículo discurrir *ad extensum* sobre este particular, lo cierto es que la incidencia de la ordenación del territorio en el urbanismo requiere de una delimitación fina entre ambas potestades⁴¹, y una definición lo más clara posible de su relación internormativa, para poder así concluir con mayor grado de acierto sobre los efectos que la nulidad del planeamiento territorial puede desplegar en la ordenación urbanística.

Como se ha expuesto, la autonomía e independencia del planeamiento urbanístico de la ordenación territorial encuentra sus límites en aquellos aspectos en los que el interés público predominante es supramunicipal, pero desde la perspectiva de la teoría de las nulidades no se puede afirmar que los instrumentos de ordenación urbanística general se elaboren en desarrollo o aplicación ejecutiva de la planificación territorial. No sólo porque lo usual es que el planeamiento urbanístico se haya elaborado y aprobado con anterioridad, sino porque requiere asimismo un proceso de adaptación a las determinaciones territoriales al tratarse de competencias de distinta índole que ejercen sujetos jurídicos públicos diferenciados, y que en casos extremos de incumplimiento por las entidades locales en el ejercicio de su potestad planificadora dará lugar a la subrogación de la Comunidad Autónoma.

No es por tanto apropiado considerar el planeamiento territorial como norma de cobertura para la planificación urbanística, tal es así que una vez realizado el proceso de adaptación se produce una integración normativa en la que se concreta

aspectos reglados o discrecionales del plan. En relación con los aspectos reglados la Comunidad Autónoma tiene un control pleno, con alguna matización respecto de los conceptos jurídicos indeterminados, como señala la STS de 25 de octubre de 2006, que no hace al caso abundar ahora. Respecto a los aspectos discrecionales del plan, debemos distinguir, entre las determinaciones que afectan a un interés puramente local o municipal, o superior a este. Así, cuando el interés público concernido es municipal y no alcanza intereses que rebasen dicho ámbito, la competencia es estrictamente municipal, pues ha de prevalecer el modelo de ciudad que dibuja el Ayuntamiento, con la salvedad relativa al control tendente a evitar la lesión al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ex artículo 9.3 CE. Las determinaciones discrecionales del plan, por otro lado, cuando afecten a materias que incidan sobre intereses supralocales, vinculándose con un modelo territorial superior al municipal, sí permiten intervenir a la Administración autonómica corrigiendo, modificando o sustituyendo las determinaciones discrecionales del plan, establecidas en la fase municipal del procedimiento. Dicho de otra forma, el posible control o modificación por la Comunidad Autónoma de todos aquellos aspectos discrecionales del planeamiento, estará en función de los intereses públicos concernidos, y aún en el caso de tratarse de intereses locales, únicamente, que no se haya lesionado la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.»

⁴¹ A este respecto resulta de principal interés la Sentencia 57/2015, de 18 de marzo de 2015, dictada por el Tribunal Constitucional en el Recurso de inconstitucionalidad 7626-2004, interpuesto en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, en la que se analizan las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, así como el principio de autonomía local con ocasión de la pretendida nulidad de los preceptos legales que imponen la dirección de los crecimientos urbanísticos, permiten al Gobierno autonómico prescindir enteramente de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial, y hacen depender el ejercicio de la potestad sancionadora municipal de la adaptación del planeamiento a la Ley; publicada en el BOE núm. 98, de 24 de abril de 2015.

la conjunción de intereses públicos municipales y supramunicipales, y si se produce algún cambio o modificación en los criterios o directrices territoriales será preciso que el ajuste de la normativa urbanística se realice por el mismo procedimiento de adaptación o revisión del planeamiento general, a salvo, claro está, de aquellas determinaciones territoriales de aplicación directa, las cuales prevalecerán desde su entrada en vigor.

VII.- INCIDENCIA DE LA NULIDAD DEL POT DE LA COSTA DEL SOL EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ADAPTADO Y REVISADO.

El Tribunal Supremo ha irrumpido en el sistema normativo territorial y urbanístico en la Costa del Sol Occidental con sendas sentencias en las que declara la nulidad del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella⁴², así como del Plan de Ordenación Territorial de la Costa del Sol Occidental (POTCSO).

Evitando repetir lo ya dicho en relación a la nulidad del planeamiento urbanístico en los apartados precedentes, a lo que nos remitimos para afirmar nuestra posición favorable al mantenimiento de los actos no afectados de nulidad durante la tramitación del instrumento urbanístico, y por consecuencia la posibilidad de retrotraer las actuaciones al momento de la infracción para su subsanación; no se nos escapa que el modelo de regularización de las infracciones urbanísticas preexistentes por el que optó el planificador municipal en Marbella hace inviable considerar esta tesis, dado que su formulación incide en la totalidad de las determinaciones urbanísticas incluida las de carácter estructural, lo que obliga necesariamente a su reformulación *ab initio*. Siendo quizás de interés en este caso los efectos que haya podido producir el planeamiento anulado durante sus cinco años de vigencia⁴³.

Sobre ser de sumo interés el desarrollo de este análisis dada las implicaciones sociales, económicas e institucionales que se dan en el caso de Marbella, la finalidad de nuestro análisis es ampliar el enfoque a una realidad jurídica que supera los límites de esta localidad aunque también le concierna, tal es así que nos centraremos en el supuesto de la nulidad declarada por el Alto Tribunal en sus Sentencias de 6 de octubre de 2015 (RC 2676/2012 y 3119/2012), que ha expulsado del ordenamiento jurídico el POTCSO.

⁴² SSTS de 27 de octubre de 2015 (recursos de casación números 313/2014 y 2180/2014), y de 28 de octubre de 2015 (RC 1346/2014).

⁴³ El PGOU de Marbella fue aprobado definitivamente por Orden del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio de 25 de febrero de 2010, y cuya normativa fue publicada en el BOJA núm. 97, de 20 de mayo de 2010.

En la primera de las sentencias (RC 2676/2012) se declara nulo el POTCSO por vicios procedimentales generadores de indefensión, al haberse obviado la respuesta a las alegaciones formuladas por los interesados durante el segundo trámite de información pública al que se sometió el instrumento de ordenación territorial subregional.

Y asimismo la nulidad se fundamenta en la carencia del preceptivo informe de evaluación de impacto de género (distribución de equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, la ordenación y compatibilidad de usos, evitar lenguaje sexista en el documento, entre otros).

Al ser el POTCSO una disposición de carácter general, equiparable a una norma reglamentaria, le era de aplicación durante su tramitación el Decreto 93/2004, de 9 de marzo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y supletoriamente la Ley 30/2003, de 13 de octubre, que modificó la Ley del gobierno del Estado, que establecen la obligación de emitir dicho informe en el trámite de aprobación de leyes y reglamentos. Hoy día esta obligación se recoge en la Ley del Parlamento de Andalucía 2/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía.

En la segunda resolución judicial, aunque los motivos de oposición son diferentes, esto es, por ser contrarias a derecho las previsiones del POTCSO relativas a las «Zonas de Interés Territorial», entre las que se incluye a la finca propiedad del recurrente, y asimismo por carecer de motivación la determinación de la especial protección; el Tribunal Supremo, en una más que dudosa aplicación del principio de unidad de doctrina y congruencia en sus resoluciones, reproduce los motivos de nulidad de la primera sentencia para declarar nuevamente nulo el POTCSO, sin entrar a analizar los motivos de nulidad expresamente alegados en este procedimiento judicial, cuyos promotores se verán en la obligación de transitar por el peregrinar jurisdiccional si de nuevo se ven afectados por la ordenación territorial en los mismos términos.

Estas sentencias, junto con las que declararon días después la nulidad del PGOU de Marbella, han añadido una incertidumbre e inseguridad jurídica que en nada conviene a los municipios de la Costa del Sol Occidental, que han padecido unos crecimientos exorbitantes en una época en la que se carecía de un modelo territorial que racionalizara los usos del suelo, con un planeamiento urbanístico general netamente desarrollista y un más que atenuado ejercicio de la función pública de control y disciplina de la actividad urbanística.

Afortunadamente esta noticia llegó con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía en vigor⁴⁴, que, aunque desde una perspectiva más amplia del modelo territorial sirve de referencia inmediata para todos los municipios andaluces, aunque también ha sido objeto de numerosas impugnaciones conforme a lo previsto en el artículo 25 LJCA, y puede por tanto ser anulado lo que supondría un retroceso sustancial en la implantación del modelo de ciudad que define.

En cualquier caso, aplicando el criterio jurisprudencial sobre la «revivificación» de las disposiciones de carácter general derogadas por el Reglamento declarado ilegal, la anulación del POTCSO supone que el Plan Especial de Protección del Medio Físico de la provincia de Málaga⁴⁵ recobre su vigencia en este ámbito.

En definitiva, vuelve a nuestro ordenamiento jurídico una norma elaborada conforme a lo dispuesto en el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, y el Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 20 de junio, aún aplicable este último supletoriamente en Andalucía en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Novena de la LOUA.

Como es lógico, el PEPMF de Málaga, en cuya tramitación también se preveía un periodo de información pública en los términos dispuestos en la legislación urbanística preconstitucional, no atiende obviamente los actuales requisitos de valoración de su impacto de género aunque es una norma de un amplio y preciso contenido, y tampoco se sitúa jerárquicamente en un orden superior al planeamiento urbanístico general, que para el legislador urbanístico de los setenta era el «instrumento de ordenación integral del territorio».

No obstante, ante la declaración de nulidad en el orden jurisdiccional, el gobierno andaluz ha optado por la redacción *ex novo* del POTCSO⁴⁶, obviando cualquier posibilidad de conservar los trámites no afectados por las irregularidades estimadas por el Tribunal Supremo en la fase de ejecución de las sentencias anulatorias ante la instancia.

En consonancia con la tesis que venimos sosteniendo en este artículo, consideramos que es necesario seguir planteando en sede judicial la posibilidad de conserva-

⁴⁴ El POTTA fue aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, y fue publicado en BOJA nº 250, de 29 de diciembre de 2006.

⁴⁵ El PEPMF de Málaga, aunque fue aprobado por Resolución de 6 de marzo de 1987, del Consejo de Obras Públicas y Transportes, no fue publicado hasta el 9 de abril de 2007 (BOJA nº 69), tras ser dictada por la Dirección General de Urbanismo la Resolución de 14 de febrero de 2007.

⁴⁶ Decreto 143/2017, de 29 de agosto, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga (BOJA nº 174, de 11 de septiembre de 2017).

ción de los actos de trámite no contaminados por las infracciones del ordenamiento jurídico durante la elaboración de los Reglamentos, no ya por un prurito teórico doctrinal sino por las consecuencias prácticas nada desdeñables que le acompañan, y dotar así de una estructura más sólida a un sistema de producción normativa cada vez más complejo y por ende frágil, o en palabras del legislador común «generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas»⁴⁷.

Los altos niveles de complejidad y formalismos que definen el sistema de planificación territorial y urbanística con el que contamos, y que exige intensos esfuerzos públicos para aprobarlos en un contexto de conflicto permanente entre los intereses en juego, han de ser evidentemente redimensionados; entre tanto, no estará de más seguir insistiendo en una aplicación más eficiente de las normas que disciplinan el procedimiento administrativo común que relegue la rigidez dogmática.

Aunque dicho sea de paso, es comprensible que el gobierno andaluz haya optado por reiniciar de cero el procedimiento de elaboración del POTCSO no tan sólo por plegarse al sentir mayoritario de la doctrina jurisprudencial sobre la nulidades de disposiciones de carácter general, sino porque el planeamiento subregional debía de adaptarse asimismo a las determinaciones del POTA y fijar justificadamente las alteraciones que se han de producir en los planes urbanísticos; y asimismo debía de ajustarse a las previsiones del nuevo Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía⁴⁸, que es también jerárquicamente superior *ex* artículo 42 LOTA, y que no obstante ha sido anulado por una cuestión formal⁴⁹ mediante sentencia de 7 de septiembre de 2017, dictada por la sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla.

Con independencia de lo anterior, es importante analizar por último las situaciones jurídicas que se han generado durante la vigencia del POTCSO, que básica-

⁴⁷ Principios de buena regulación expuestos en el artículo 129 LPACAP, que han de regir la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones.

⁴⁸ Aprobado por Decreto 141/2015, de 26 de mayo, y publicado en BOJA n° 139, de 20 de julio de 2015.

⁴⁹ La resolución judicial recaída en el recurso 721/2015, entre otros, anula el Plan de Protección del Corredor Litoral por haber sido aprobado por el Gobierno andaluz en funciones, considerando asimismo que no concurrían motivos de interés general que justificaran la urgencia de dicho acuerdo aprobatorio, y que en todo caso tampoco había sido motivado siquiera por remisión al informe de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio climático obrante en el expediente que trataba de justificar dicha urgencia. Paradójicamente conforme a la *ratio decidendi* de la sentencia, y siguiendo en este punto la doctrina del Tribunal Supremo sobre la no aplicación del instituto de la caducidad en procedimientos de aprobación de disposiciones generales, se podía haber perfectamente esperado a la conformación del nuevo gobierno andaluz para la aprobación del instrumento de ordenación territorial sin que pudiera predicarse su nulidad por haberse rebasado el plazo de dos años para su elaboración.

mente se pueden organizar en función de que el planeamiento urbanístico se hubiera adaptado a sus determinaciones o no.

Por regla general los planes urbanísticos han integrado las normas, directrices y recomendaciones del POTCSO con ocasión de su adaptación parcial a la LOUA, conforme a lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda apartado 2 de la ley urbanística andaluza, y el Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas; correspondiendo su aprobación al pleno municipal.

Una vez efectuada la adaptación parcial del planeamiento urbanístico o revisado conforme a lo dispuesto en el artículo 37 LOUA, las determinaciones de la ordenación territorial se reflejan en su contenido material, especialmente en la categorización del suelo no urbanizable conforme a lo establecido en el artículo 46.2 b) LOUA; así como la estructura general y orgánica del modelo urbanístico-territorial propuesto definido en la ordenación estructural del PGOU.

En cuanto a la categoría del suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial, que una vez declarado nulo el POTCSO ha planteado un debate sobre su anulación en cadena, ha de advertirse que no obedece a otras particularidades que las previstas en la propia ley⁵⁰, esto es, atesorar valores e intereses de carácter territorial, natural, ambiental, paisajístico o histórico; entenderse necesario para la protección del litoral; o ser objeto de previsiones o determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador, o por haberse establecido criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales en general, incompatibles con cualquier clasificación distinta a la de suelo no urbanizable.

Además ha de recordarse que, aprobada la adaptación o revisión del planeamiento urbanístico, las protecciones especiales que haya establecido en el suelo no urbanizable forman parte de su normativa, siendo necesario, en su caso, proceder a una modificación estructural del planeamiento por los cauces previstos en el artículo 36 LOUA, es decir, observando iguales determinaciones y procedimientos regulados para su aprobación, publicidad y publicación, y teniendo idénticos efectos.

Este criterio se sustenta además en la formulación independiente y autónoma de ambas figuras de planeamiento cuya relación internormativa, si bien el instrumento urbanístico ha de atender las determinaciones de la ordenación territorial integrándola en su ordenación estructural, no es de aplicabilidad y cobertura como

⁵⁰ Artículo 46.1 c), d) y e) LOUA.

se predica del planeamiento de desarrollo urbanístico, sino que tiene sus propias características que no exigen la preexistencia de la planificación territorial.

Por lo tanto, los posibles procedimientos disciplinarios que se hubieran podido incoar y finalizar en aplicación de estas normas de protección territorial no se verán afectados haya devenido firme o no su resolución, en tanto no se proceda a una modificación del planeamiento urbanístico adaptado o revisado conforme al planeamiento territorial declarado posteriormente nulo. Y en el supuesto de alcanzar firmeza la resolución disciplinaria, la innovación del planeamiento para redefinir la categorización del suelo no urbanizable de especial protección por planificación territorial no tendría ya ningún efecto.

Cuestión diferente ocurrirá en aquellos municipios donde no se haya adaptado ni revisado el PGOU, en los que habrá que distinguir entre las actuaciones irregulares por aplicación directa de la protección territorial⁵¹ y que no han dado lugar a un procedimiento disciplinario antes de ser declarado nulo el POTCSO, que estarán sometidas al régimen jurídico que le corresponda en función de la clasificación del suelo en el que se han ejecutado, con el plazo ordinario de caducidad para el ejercicio de restablecimiento de la legalidad establecido en el artículo 185 LOUA; y aquellas otras actuaciones contra las que se hubiera incoado el oportuno procedimiento disciplinario, que en puridad habría que finalizar conforme a la normativa territorial con anterioridad a la publicación de la sentencia anulatoria, pero que en atención al principio de legalidad y proporcionalidad sería correcto suspender su tramitación en tanto sea publicada la resolución judicial para con posterioridad proceder a su archivo, so pena de tener que proceder *sensu contrario* a revisar de oficio la resolución de restablecimiento o propiciar un procedimiento judicial revocatorio.

En los supuestos en los que se hubiera dictado una resolución firme antes del 6 de octubre de 2015, habrá que acudir necesariamente a la revisión del acto administrativo conforme a lo dispuesto en el artículo 106 LPACAP, pues como ya hemos analizado con anterioridad la posibilidad de revocación quedaría vedada por la nueva dicción del artículo 109 LPACAP.

⁵¹ Las disposiciones del POTCSO en relación a las protecciones ambientales, y las zonas de interés territorial tienen carácter de Norma, por lo que son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables (artículo 21.2 LOTA).

VIII.- CONCLUSIONES.

La rigidez con la que se ha venido aplicando la nulidad de disposiciones de carácter general, en virtud de la redacción aparentemente unívoca del contenido normativo del actual artículo 47.2 LPACAP, ha de suavizarse con base en la propia dicción de las normas del procedimiento administrativo común que permiten conservar actos de trámite no afectados de nulidad.

Esta posición cobra especial relevancia cuando nos encontramos ante Reglamentos urbanísticos o territoriales, que pueden ver bloqueada su eficacia y validez plena por errores o irregularidades en su tramitación en supuestos en que su subsanación no lleva aparejada una modificación sustancial de sus determinaciones, siendo elevadísimo el coste y la carga para la Administración actuante y para el conjunto de la sociedad una interpretación que no permita su conservación, dotando de mayor celeridad al proceso de rectificación necesaria; máxime si consideramos que en la mayoría de los casos la declaración de nulidad supondrá paradójicamente la «revivificación» de unas normas menos o nada respetuosas con las formalidades del procedimiento de elaboración, y con las nuevas exigencias de la ordenación urbanística y territorial.

Aunque consideramos que cabe este tipo de interpretaciones en los casos que no sea necesario iniciar el procedimiento *ab initio* porque el vicio de nulidad se remonte a ese momento, sería oportuno que el legislador común zanjara definitivamente esta situación, al igual que ocurrió en Alemania tras una masiva anulación de planeamiento durante los años setenta y ochenta que dio lugar a una reducción de la eficacia anulatoria de determinadas infracciones del procedimiento para su elaboración. Siendo también deseable una reducción de la complejidad que hoy día tiene nuestro sistema de elaboración de normas reglamentarias y que, sin duda, se va a ver incrementado con la nueva regulación contenida en la LPACAP.

Simplicidad y flexibilidad no son sinónimos de permisividad y falta de sustantividad o rigor, antes al contrario, son la base sobre la que solidificar la planificación territorial y urbanística como instrumentos eficaces para la consecución de los fines que legalmente tienen encomendados los poderes públicos; y sobre todo, contar con un planeamiento menos vulnerable incrementará la certidumbre en un escenario en el que el desorden y los vacíos normativos simplemente favorecen los procesos especulativos y el aumento de las irregularidades, añadiendo mayor seguridad jurídica y fomentando un crecimiento sostenible en torno a un modelo territorial estable y económicamente viable.

Lo contrario es aceptar una variopinta aplicación de diferentes regímenes jurídicos a situaciones de idéntica naturaleza, generando desigualdades de difícil explicación ante los ciudadanos, y que restan legitimidad a los instrumentos de ordenación, agudizada por la más que frecuente imposibilidad legal o material de ejecución de las resoluciones judiciales anulatorias frente a posiciones jurídicas ya consolidadas.

9.-BIBLIOGRAFÍA.

AGOUES MEDIZABAL, M.C. «*Los efectos de las sentencias que declaran la nulidad de las disposiciones administrativas de carácter general*». Revista Vasca de Administración Pública, número especial 99-100, mayo-diciembre 2014.

ALONSO MAS, M.J. «*La legitimación para impugnar disposiciones generales por vicios de procedimiento: Una injustificada restricción jurisprudencial*», en Revista de Administraciones Públicas, número 157, 2002.

BAÑOS LEÓN, J. M^a. «*Derecho Urbanístico Común*», 1^a Ed. Iustel. Madrid. 2009.

BERMEJO VERA, J. «*La relativización del procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general*» en REDA, número 30, 1981.

BOUGUERA OLIVER, J.M. «*Derecho Administrativo*». Civitas, Madrid, 1996.

DIEZ-PICAZO, L. «*Problemas jurídicos del Urbanismo (1)*». Revista de Administración Pública, n^o 43 Enero-Abril 1964.

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

GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO. «*Lecciones de Derecho Urbanístico I*», Madrid, Civitas, 1979.

GARCIA DE ENTERRÍA, «*Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición*». Revista de Administración Pública, n^o 29. Mayo-agosto 1959. Madrid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., «*Curso de Derecho Administrativo, 7^a ed.*», Civitas, Madrid, 1995.

GARCÍA LUENGO, J. «*La subsanación retroactiva de reglamentos nulos mediante la elevación del rango*», en REDA, número 111, 2001.

GARRIDO FALLA, F. «*Tratado de Derecho Administrativo, I, 12^a ed.*», Tecnos, Madrid, 1994.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R. «*Nulidad de los reglamentos y actos dictados durante su vigencia*», en REDA, número 14, 1977.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. «*Comentarios a la Ley del Suelo*», Madrid. Civitas, 1976.

MILLÁN HERRANDIZ, A. «*Doctrina del Tribunal Supremo sobre ejecución de sentencias firmes en materia de planeamiento*». Práctica Urbanística, n^o 141, Sección Estudios, Ed. La Ley.

MUÑOZ MACHADO, S. y CARRO MARINA, M. «*La eficacia de las Sentencias no firmes (impugnación de una corriente jurisprudencial: desde la sentencia de 17 de septiembre de 2008 a la de 10 de octubre de 2011)*», en «*Administración y Justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum*». Tomás Ramón-Fernández, Ed. Civitas, 2012.

RAMÓN FERNÁNDEZ, TOMAS. «*Manual de Derecho Urbanístico*», Madrid. Civitas-Thomson Reuters, 24ª Ed., 2016.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. «*Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes*». *Práctica Urbanística* nº 141. Julio-Agosto 2016. Ed. La Ley.

SANTAMARIA PASTOR, J.A. «*Muerte y transfiguración de la desviación de poder: Sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos*». *Revista de Administración Pública*, núm. 195, septiembre-diciembre (2014).

SANZ HEREDERO, J.D. «*Consecuencias jurídicas de la declaración de nulidad de los instrumentos de planeamiento sobre las licencias urbanísticas y situación jurídica de los terceros adquirentes afectados*». *Práctica Urbanística*, nº 141, Sección Estudios. Ed. La Ley.

VERA JURADO, Diego J. e ILDEFONSO HUERTAS, Rosa. «*La ordenación urbanística*». *Derecho Urbanístico de Andalucía (Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía)*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia. 2003.